

# Ein Bauernhof unter Kontrolle

Alltag auf dem Heegenhof – Erfahrungen eines Landwirts mit Kontrolleuren und Bürokraten

von Christian Henschke

*Bewirtschaftungsauflagen und -vorgaben durchdringen immer mehr Bereiche landwirtschaftlicher Betriebe. Kontrollen gewährleisten, dass die Auflagen auf den Höfen auch eingehalten werden. Viele Landwirte nehmen die Anzahl an Kontrollen, die Art ihrer Durchführung sowie die oft schlecht nachvollziehbaren bis teilweise sogar fragwürdigen Inhalte der Auflagen staatlicher Maßnahmen als Belastung wahr. Vorliegender Beitrag befasst sich mit dem Kontrollalltag eines Betriebes in Nordhessen. Bio-Landwirt Hans-Jörg Winkler schildert seine Erfahrungen. Aufgeschrieben und gebündelt wurden sie von Christian Henschke im Rahmen eines aktuellen Forschungsvorhabens zum Thema „Landwirtschaft unter Kontrolle“.*

Bürokratisierung und Kontrolle sind seit 1992 in einer neuen Dimension und in zunehmendem Maße fester Bestandteil des landwirtschaftlichen Alltags. Während die Bürokratisierung der Landwirtschaft durchaus von Verbänden und Politik thematisiert wird, herrscht bezüglich der Kontrolle Schweigen. Erstaunlich, denn die Wahrnehmungen der Landwirte sind kontrovers. Berichte über Kontrollsituationen reichen von Angst vor Beanstandungen und finanziellen Konsequenzen, Unbehagen und Verärgerung über die Inhalte der Kontrolle und die Art der Durchführung bis zu Gleichgültigkeit. Nachfolgend beschriebener Betrieb ist von zahlreichen Kontrollen betroffen, da er vielseitig organisiert ist und die Weiterverarbeitung landwirtschaftlicher Rohstoffe sowie die Produktvermarktung integriert hat.

## Alles unter Kontrolle – der Heegenhof

Seit 1998 betreiben Hans-Jörg Winkler und Andrea Emde den Heegenhof, einen von Naturland anerkannten Biobetrieb. Er umfasst 60 Hektar, vornehmlich Grünland, 20 Hektar Ackerland, 20 Mutterkühe, einige Färsen und zwei Dutzend Hühner. Das Herzstück des Betriebs bilden die Milchschafe und die Käseerei. Letztes Jahr wurden 120 Schafe gemolken, derzeit sind es noch etwa hundert. Der Schafskäse wird über den kleinen Hofladen vermarktet und an Läden der Umgebung sowie über einen Verteiler (Biokisten-Service) abgegeben. Arbeitskräfte sind das Betriebsleiterehepaar, ein Ange-

stellter für Ackerbau und Futterbergung, ab und an ein Praktikant.

Ich hatte den Betriebsleiter Hans-Jörg Winkler gebeten, darüber zu berichten, welche Kontrollen auf seinem Betrieb stattfinden und wie dadurch sein Alltag beeinflusst wird. Als ich auf den Hof komme, steht Herr Winkler bereit, mit einem Zollstock in der Hand. Wir gehen nach oben in sein Büro. Ein karger, nicht sehr großer Raum. Deutlich dominiert der Computer. Die Regale an der Wand sind mit Ordnern voll gestellt. Wir messen aus: Drei Meter zehn Aktenlänge, alles, was sich während der letzten sechs Jahre angesammelt hat. Der bürokratische Aufwand auf dem Betrieb ist so groß, dass Frau Emde einen großen Teil ihrer halben Arbeitskraft allein darauf verwendet. Hans-Jörg Winkler beginnt zu erzählen.

Für den Heegenhof lassen sich die Maßnahmen, die mit Kontrollen verbunden sind, in zwei Kategorien einteilen:

- einkommenswirksame Förderprogramme und
- Produktionsauflagen im Zuge der Qualitätssicherung.

Insgesamt werden acht verschiedene Arten von Kontrollen auf dem Betrieb durchgeführt (siehe Tab. 1). Die Teilnahme an den einkommenswirksamen Programmen führt zu sporadischen Kontrollen, denn die zu kontrollierenden Betriebe werden anhand einer zufälligen Auswahl bzw. einer Risikoanalyse ausgesucht. Für letztere sind Kriterien wie die Beihilfehöhe, Anzahl der

Flurstücke, Kontrollergebnisse der Vorjahre oder der Anbau bestimmter Kulturen ausschlaggebend. Der Heegenhof, so berichtet Hans-Jörg Winkler, wurde im Rahmen seiner Teilnahme an den Programmen HELP und HEKUL bisher jeweils nur einmal kontrolliert. Dreimal hingegen habe bereits die Kontrolle im Rahmen der Mutterkuh- und Mutterschafprämien stattgefunden. Unregelmäßig kontrolliert wird auch die Führung des Medikamentenbuches.

Regelmäßig kontrolliert werden hingegen die Maßnahmen, die der Betrieb zur Qualitätssicherung vornimmt. So kommen der Eutergesundheitsdienst und die Biokontrolle einmal pro Jahr auf den Betrieb, der Veterinär kontrolliert die Milchverarbeitungsräume sogar einmal im Quartal.

Hans-Jörg Winkler hat grundsätzlich nichts dagegen einzuwenden, dass er als Empfänger staatlicher Transferzahlungen kontrolliert wird. Ebenso selbstverständlich ist aus seiner Sicht, dass Landwirte als Produzenten von Lebensmitteln hygienisch einwandfrei arbeiten müssen. Was er beklagt, ist die hohe Anzahl der Auflagen und deren aufwändige Einhaltung. Jährlich neu müssen die Anträge für die Ausgleichszahlungen und die Biokontrolle geschrieben werden. Tiere müssen gekennzeichnet werden, Tierbestandslisten sind laufend zu aktualisieren. Medikamentenlisten für die Schafe müssen geführt, Milch- und Käseproben alle zwei Wochen bzw. viermal im Jahr (für den Käse) genommen werden. Die Käsebereitung muss entlang kritischer Kontrollpunkte kontrolliert werden. Konkret bedeutet das, dass die Aufzeichnungen des Temperaturschreibers dokumentiert werden müssen. Für die Umweltprogramme müssen Bodenproben gezogen, Düngebilanzen erstellt werden. Auch die Einhaltung der Naturland-Richtlinien erfordert eine umfangreiche Dokumentation. So muss zum Beispiel für die Biokontrolleure dokumentiert sein, wo das Getreide von Umstellungsflächen gelagert ist, und alle betrieblichen Warenströme müssen nachvollziehbar sein. All dies verschlingt viel Zeit, die für die betrieblichen Aufgaben dann nicht mehr zur Verfügung steht.

Abgesehen von dem zeitlichen Aufwand ist für Hans-Jörg Winkler die Sinnhaftigkeit einiger Auflagen schwer nachvollziehbar. Ein Beispiel betrifft die Aus-

stattung der Käserei. Für ihn ist es selbstverständlich, dass bei der Herstellung von Käse garantiert sein muss, dass der Käse gut und für die Gesundheit der Konsumenten einwandfrei ist. Aber, so der Betriebsleiter, das wird nicht dadurch gewährleistet, dass Verarbeitungsbetriebe eine Produktionsstraße einrichten mit abwaschbaren Wänden und Regalen aus Edelstahl. Wirklich wichtig ist, dass sauber gearbeitet wird. Dann ist es egal, ob die Arbeitsschritte räumlich getrennt oder ob die Wände verputzt oder gefliest sind. Hier ist die Produktkontrolle die ausreichende Lösung.

Er berichtet weiter, dass es inzwischen so viele Auflagen gibt, dass selbst das Landwirtschaftsamt manchmal nicht weiß, welche Auflage gerade aktuell ist. So habe ihm ein Sachbearbeiter beispielsweise gesagt, HEKUL-Betriebe müssten Schlagkarteien führen, ein anderer habe das wiederum verneint. Ein Kontrolleur hätte die Auskunft gegeben, er würde Schlagkarteien auch bei HEKUL-Betrieben abprüfen etc.pp.

Das alles kostet. Nicht nur Zeit und Nerven, auch bares Geld. Hinzu kommt, dass man angesichts der Vielzahl der Auflagen und deren stetigem Wandel nie sicher sein kann, alles richtig gemacht zu haben. Man kommt sich vor wie ein Verbrecher, meint Hans-Jörg Winkler, und das obwohl man gar nichts verbrochen hat und nichts verbrechen will.

### Kontrollalltag

Die Kontrollen sind grundsätzlich unangemeldet. Rücksicht auf Arbeitsrhythmen wird nicht genommen. Melken oder Füttern sind keine von den Kontrolleuren akzeptierten Entschuldigungen. Wenn die Kontrolleure kommen, so die Erfahrung von Winkler, müssen die Tiere warten. Er berichtet, dass jede Kontrollsituation stresst, da er aus eigener Erfahrung oder aus den Erzählungen von Berufskollegen weiß, welche finanziellen Folgen Beanstandungen haben können. Ganz zu schweigen von der nervlichen Belastung. Eben weil viel vom Ausgang der Kontrolle abhängt, müsse man in der Kontrollsituation entspannt und freundlich bleiben.

Die Kontrolleure haben bei der Auslegung der Auflagen durchaus einen Spielraum. So hat beispielsweise

Tab. 1: Maßnahmen mit behördlicher Kontrolle auf dem Heegenhof

#### Einkommenswirksame Maßnahmen

- Ausgleichszahlungen Fläche
- Ausgleichszahlungen Tier (Mutterschaf- und Mutterkuhprämie)
- Hessisches Landschaftspflegeprogramm (HELP)
- Hessisches Kulturlandschaftsprogramm (HEKUL)

#### Qualitätssicherung

- Veterinärhygienische Kontrolle der Hofkäserei
- Eutergesundheitsdienst
- Kontrolle der Medikamentenlisten
- Kontrolle nach EU-Bio-Verordnung und Verbandskontrolle durch Naturland e.V.

der für die Hygienekontrolle in der Käserei zuständige Veterinär entschieden, dass der Betrieb nur drei- bis viermal im Jahr kontrolliert werden muss und nicht, wie für EU-registrierte Verarbeitungsbetriebe vorgesehen, monatlich. Auch hat er die Frequenz der Käseproben von acht Proben pro Saison auf vier reduziert. Auf dem Betrieb wird ein Sortiment von zwölf Käsesorten hergestellt: Schnitt-, Weich- und Frischkäse, jeweils in verschiedenen Variationen. Der Veterinär hat eingewilligt, dass es reicht, Proben für jede Charge zu nehmen statt jede Sorte zu beproben. Hätte er anders entschieden, müsste der Heegenhof zwölf statt drei Proben nehmen, und das achtmal statt viermal pro Saison – das hätte erhebliche finanzielle Konsequenzen. Also, so das Fazit von Hans-Jörg Winkler, man tue gut daran, sich nicht mit den Kontrolleuren zu überwerfen. Sie könnten die Schraube enger drehen.

Dem Betriebsleiter fallen viele Geschichten zum Thema Kontrolle ein. So berichtet er zum Beispiel von einer Kontrolle im Rahmen der Mutterschaf-Prämien. Der Kontrolleur rief an, als Hans-Jörg Winkler gerade die Schafe füttern wollte. „In einer viertel Stunde sind wir da“, hieß es. Dabei waren die Tiere noch nicht gefüttert. Außerdem war es März, das Futter war knapp und musste erst geholt werden. Als die Kontrolleure auf dem Hof waren, sagte er zu ihnen: „Kaum sind die ersten schönen Tage und schon gehen alle in den Außendienst.“ In diesem Moment kam der Veterinär auf den Hof gefahren: Hygienekontrolle. Der Veterinär hat sich die Käserei allein angesehen, denn Hans-Jörg Winkler musste beim Schafezählen helfen. Nachdem die Schafe gezählt waren, bat der Kontrolleur den Veterinär mitzukommen und sich den Kuhstall anzusehen. Es hatte geregnet und der Auslauf war matschig. „Dieser Matsch, das ist doch keine Kuhhaltung!“, meinte der Kontrolleur. Daraufhin wurde Hans-Jörg Winkler ausfallend und es gab einen Wortwechsel. Der Veterinär griff schließlich ein und meinte, ein Ballen Stroh könne Abhilfe schaffen. Nun kündigte der Kontrolleur an, sich im Lauf der nächsten Tage davon zu überzeugen, ob der Ballen Stroh auch wirklich in den Auslauf gefahren worden sei.

Ein Gutes, so Winkler, hatte die Situation dennoch. Der Veterinär konnte sich während der Schafzählung in aller Ruhe und alleine die Käserei anschauen. Es gab auch keine Beanstandungen und seither ist in der Beziehung zum Veterinär das Eis gebrochen. Für den Heegenhof ist das wichtig, denn die Kontrolle der Käserei ist regelmäßig und seit Beginn kommt immer derselbe Veterinär auf den Hof. Vor diesem Ereignis sei das Verhältnis zu ihm eher distanziert gewesen. Allerdings: Hätte sich der Veterinär auf die Argumente des Mutterschaf-Kontrolleurs eingelassen, hätte die Geschichte auch anders ausgehen können.

## Fehlbare Kontrolleure ...

Der Betriebsleiter berichtet auch, dass alle schwerwiegenden Beanstandungen der Kontrolleure sich bisher als falsch herausgestellt haben. Zum Beispiel die Beanstandungen im Rahmen der Mutterkuhkontrolle. Einmal waren die Tiere bereits ohne Einsprüche kontrolliert worden. Dann, bei einer zweiten Kontrolle, beanstandete der Kontrolleur, dass die vom Heegenhof eingesetzte Rasse nicht zu den Fleischrassen zu zählen sei. Ein und dieselbe Kontrollperson, stets die gleichen Tiere und dann plötzlich Beanstandungen. Die Prämie wurde nicht ausbezahlt. Natürlich, so Winkler, habe er Widerspruch eingelegt. Diesem sei zwar stattgegeben worden, aber der Aufwand und die Aufregung seien geblieben.

Ähnliches berichtet er von Beanstandungen im Rahmen der HEKUL-Kontrolle der Ackerflächen. Ein Teil einer Klee grasfläche war umgebrochen worden. Im HEKUL ist die Förderhöhe unabhängig von der Nutzung. Es war also einerlei, ob auf der Fläche Getreide oder Klee gras angebaut war. Bei der Kontrolle fiel den Kontrolleuren auf, dass die Ackerfläche kleiner war als im Antrag festgelegt. Anstatt aber festzuhalten, dass auf der Fläche neben der Nutzung als Acker weitere Nutzung vorgefunden wurde (nämlich Klee gras), wurde beanstandet, dass die vorgefundene Fläche die Angaben im Antrag unterschreitet. Weil die Beanstandung im fünften Jahr des HEKUL ausgesprochen wurde, sollte die Prämie für die Differenzfläche rückwirkend für fünf Jahre zurückgezahlt werden.

Die Geschichte ging weiter. Dem eingelegten Widerspruch wurde stattgegeben. Zurückbezahlt wurde aber nur die Hälfte der Summe. Bei dem zweiten Widerspruch wurde deutlich, dass eine Kürzung der Prämie noch aus einem anderen Grund vorgenommen worden war. Eine Fläche war vom Katasteramt umbenannt worden und tauchte unter dem alten Namen im Antrag nicht mehr auf. Dies wurde gewertet, als würde die Fläche nicht mehr bewirtschaftet. Auch hier war die Prämie rückwirkend für fünf Jahre gestrichen worden. Auch dem zweiten Widerspruch wurde stattgegeben.

Das alles wäre nicht so schlimm gewesen, wenn die Tragweite nicht so groß gewesen wäre. Aber es ging um beträchtliche Summen, die Beanstandung bei den Mutterkühen und bei der Flächenkontrolle hätte den Betrieb 3.500 bzw. 5.000 Euro gekostet.

## ... und Landwirte

„Kontrolleure können ganz schön unterschiedlich sein“, berichtet Hans-Jörg Winkler weiter. Es gebe solche und solche Prüfer. Der Kontrolleur beispielsweise, der die Ackerflächen kontrolliert hat, sei bei der Kontrolle zwar

sehr genau gewesen, habe aber noch auf dem Hof den Hinweis gegeben, dass es möglich sei, gegen das Prüfergebnis Widerspruch einzulegen. Ein anderer, der gekommen war, um die Mutterkühe zu kontrollieren, habe sich freundlich gegeben, letztendlich aber habe er sich unfair verhalten. Bei den Begleitpapieren war nämlich aufgefallen, dass die Unterschrift fehlte. Statt Winkler darauf hinzuweisen, dass er dies nachholen bzw. beim nächsten Mal besser aufpassen solle, wurde die fehlende Unterschrift als „Vergehen“ ins Protokoll aufgenommen. Im Schreiben, das daraufhin vom Amt kam, wurde auf diesen kleinen Fehler folgendermaßen eingegangen: „Bei einer Vor-Ort-Kontrolle wurden fehlerhafte Eintragungen in ihrem Bestandsregister (...) festgestellt. Sollten derartige Fehler innerhalb von 24 Monaten erneut festgestellt werden, führt dies zu Sanktionen.“

Hans-Jörg Winkler versteht ein solches Verhalten nicht, weil es das Vertrauensverhältnis zwischen Landwirt und Amt zerstört. Sicherlich muss kontrolliert werden und es kann vorkommen, dass auch schwerwiegende Vergehen zu ahnden sind. Aber grundsätzlich wollten Landwirte nicht betrügen und keine Gelder erschleichen. Sie beanspruchen lediglich die aufgelegten Förderprogramme, weil sie ohne diese finanziell nicht über die Runden kommen. Eine konstruktive Atmosphäre, in der das Amt auch Berater bei Fragen sein könnte, würde durch solche Kontrollen und Drohungen zunichte gemacht.

Auf die Frage, was aus seiner Erfahrung heraus besser oder anders gemacht werden könnte, meint Hans-Jörg Winkler, dass zuallererst die Anzahl an Kontrollen reduziert werden müsse. Auch sollten die Kontrolleure eine grundsätzlich positive Grundhaltung gegenüber den Landwirten einnehmen. Idealerweise würden die Kontrolleure auf den Hof kommen, den Betrieb ansehen und dann auf Fehler hinweisen. Dies müsste in der Absicht geschehen, dass der Landwirt diese Fehler in Zukunft vermeiden kann. Es sei doch gar nicht nötig, auch bei offenbar kleinen Vergehen sofort mit Sanktionen zu drohen und die Macht des Kontrollapparates zu demonstrieren.

## Fazit

Bürokratie und Kontrolle sind die Kehrseite von Förderung und Qualitätssicherung. Ausgleichszahlungen sind jedoch keine Subventionen. Es sind Zahlungen des Staates an landwirtschaftliche Betriebe, für die Landwirte eine Gegenleistung erbringen. Es geht also um eine Form des Tausches. Vor diesem Hintergrund wird die Notwendigkeit einer angemessenen Dosierung und Zweckmäßigkeit von Bürokratie und Kontrolle deutlich. Zugleich wird sichtbar, dass einheitliche Regelungen für alle landwirtschaftlichen Betriebe diesem Anspruch

nicht gerecht werden können. Was für die einen zweckmäßig ist, kann für die anderen erschwerend wirken. An welche Betriebsstrukturen die Maßnahmen angepasst sind, welche begünstigt werden und welche weniger, ist das politische Element der Maßnahmen.

*Bürokratie:* Wenigstens drei Dimensionen sind bei der Beantwortung der Frage zu berücksichtigen, wie Bürokratisierung von Landwirten wahrgenommen wird: Die emotionale Dimension (Gefühle gegenüber Art der Auflagen, deren Sinngehalt), die soziale (z. B. Alter, Bildung, soziales Umfeld) und schließlich die strukturelle, messbare (z. B. Ausstattung an Arbeitskräften, zeitlicher Aufwand auf einem Betrieb um bürokratische Auflagen zu erfüllen). Das Alter kann eine Rolle bezüglich der Wahrnehmung eines Landwirts spielen, wenn er bereits tätig war, als Bürokratie und Kontrolle nicht in dem heutigen Maß entwickelt waren. Die emotionale Dimension ist insbesondere dann von Bedeutung, wenn für das eigene Selbstverständnis fremde oder als Zumutung empfundene Auflagen oder umfangreiche Dokumentationspflichten einzuhalten sind. Bezüglich der strukturellen Dimension ist zu vermuten, dass nicht alle Betriebe im gleichen Maß betroffen sind. Zusätzlich wird durch das Fallbeispiel Heegenhof deutlich, dass die Bürokratisierung zunimmt, wenn Betriebe sich differenzieren, sich von der reinen Rohstoffherzeugung emanzipieren oder umweltgerechter wirtschaften.

*Kontrolle:* Die Ausführungen von Hans-Jörg Winkler machen deutlich, dass die Bedeutung der Kontrollen für landwirtschaftliche Betriebe maßgeblich durch ihre (nicht nur) finanzielle Abhängigkeit und die Kontrolldichte beeinflusst wird. Vor diesem Hintergrund und angesichts des von Winkler benannten Spielraums der Kontrolleure bei der Auslegung von Auflagen und Durchführungsvorschriften in der Kontrollsituation kommt der kommunikativen Fähigkeit der Landwirte eine besondere Bedeutung zu.

## Autor

Dipl. Ing. agr. Christian Henschke, Mitarbeiter des Fachgebiets Landnutzung und Regionale Agrarpolitik am Fachbereich 11 (Ökologische Agrarwissenschaften) der Universität Kassel.



Universität Kassel – Fachbereich 11  
Nordbahnhofstr. 1 a  
37213 Witzenhausen  
E-Mail: Chenschk@uni-kassel.de