

**Wie funktioniert das Zusammenspiel von  
privater und öffentlicher Qualitätskontrolle in  
der Lebens-mittelkette, welche  
Verbesserungsoptionen gibt es, welche  
Herausforderungen ergeben sich für Politik und  
Wissenschaft?**

**Prof. Dr. Ludwig Theuvsen**

Georg-August-Universität Göttingen

**Wissenschaftliche Tagung „Wie gehen wir mit Risiken um?“**

**Braunschweig, 29. und 30. Oktober 2009**

# **Private und öffentliche Qualitätskontrolle in der Lebensmittelkette: - Entwicklung, Status quo, Herausforderungen -**

**Prof. Dr. Ludwig Theuvsen**

Georg-August-Universität Göttingen

**Wissenschaftliche Tagung „Wie gehen wir mit Risiken um?“**

**Braunschweig, 29. und 30. Oktober 2009**

# Gliederung

- 1. Warum Qualitätskontrolle in der Lebensmittelkette?**
- 2. Öffentliche Qualitätskontrolle**  
Geschichtlicher Abriss; BSE-Krise als Zäsur; Amtliche Lebensmittelüberwachung
- 3. Private Qualitätskontrolle**  
Überblick; Zertifizierungssysteme
- 4. Problembereiche**  
Probleme der öffentlichen Qualitätskontrolle, der privaten Qualitätskontrolle und im Zusammenspiel von öffentlicher und privater Qualitätskontrolle
- 5. Herausforderungen für Politik und Wissenschaft**

# Warum Qualitätskontrolle?

## Intrinsische Qualitätsmerkmale

- A Produktsicherheit und Gesundheit
- B Sensorik und Haltbarkeit
- C Zuverlässigkeit und Convenience

## Extrinsische Qualitätsmerkmale

- A Prozessmerkmale
- B Umweltaspekte
- [C Marketing]

(Luning und Marcelis 2009)

- **Informationsasymmetrien:** Lieferanten sind in aller Regel besser als ihre Abnehmer über die (wahre) Qualität ihrer Produkte informiert.
- Lebensmittel sind in hohem Maße durch **Vertrauenseigenschaften** charakterisiert (Sicherheit, Bio, regionale Herkunft, Fair Trade usw.).

## Warum Qualitätskontrolle?

- **Risiko des Marktversagens:** Mangelnde Bereitschaft der Konsumenten, für Vertrauenseigenschaften zu zahlen, sofern nicht Täuschung glaubhaft ausgeschlossen werden kann
- Gefahr des Marktversagens insb. bei Qualitätsmerkmalen, auf deren Erwerb Verbraucher **verzichten** können (z.B. Bio, Fair Trade)
- **Lösung:** Reduzierung von Informationsasymmetrien durch Schaffung **glaubwürdiger Qualitätssignale** durch
  - öffentliche Qualitätskontrolle oder
  - private Qualitätskontrolle

## Warum Qualitätskontrolle?

- **Besonderheit von Lebensmitteln:** sog. „notwendige Güter“ mit sehr unelastischer Nachfrage, da Verbraucher den Kauf von Lebensmitteln nicht vollständig unterlassen können (Hardes und Uhly 2007)
- **Zusätzliches Problem:** Gefahren der Täuschung und der (gesundheitlichen) Schädigung der Verbraucher
- Risiko insb. bei Qualitätsmerkmalen, die Verbraucher **nicht** „umgehen“ können (z.B. Sicherheit)

# Warum Qualitätskontrolle?

→ Qualitätskontrollen dienen nicht nur der Verhinderung von Marktversagen, sondern auch dem **gesundheitlichen Verbraucherschutz**

## Hauptzielrichtungen:

- a) Schutz der menschlichen Gesundheit durch Abwehr von Gefahren und
- b) Schutz der Verbraucher vor Täuschung und Irreführung

## Warum Qualitätskontrolle?

- Öffentliche und private Lebensmittelkontrolle, seit es zur **Trennung von Produzenten und Konsumenten** gekommen ist
- Lebensmittelkontrolle setzt mit dem Entstehen von **Städten** im Altertum bzw. dem Mittelalter ein



# Öffentliche Qualitätskontrolle

## Frühe Regulierungen der Lebensmittelsicherheit:

- Lebensmittelrechtliche Regelungen sind z.T. bereits in der Antike und verstärkt ab dem 10. Jahrhundert nachweisbar
- 13. Jahrhundert: “Assize of Bread and Ale” (gültig bis 1863)
- Paris (1396): Verbot des Färbens von Butter
- Deutschland: Einführung der Weinkontrolle (1498); Bayer. Reinheitsgebot für Bier (1516)
- Emden Herings-Ordnung (1597)
- Fleischverordnung der Stadt Leipzig (1677): Festlegung strafbarer Handlungen, u.a. “das Fleisch fälschen, aufblasen, altgeschlachtetes mit frischem Blut anstreichen, ...”
- Ab dem späten **18. Jahrhundert Einzug der Naturwissenschaften** in die Lebensmittelüberwachung und Entwicklung der Lebensmitteltechnologie
- Starke **Intensivierung der Lebensmittelregulation**, u.a. Fleischbeschauordnungen (ab 1836), preußisches Schlachthofgesetz (1868) und Nahrungsmittelgesetz (1879, 1927/36)

# Öffentliche Qualitätskontrolle

→ Lange Tradition des **Nebeneinander** von öffentlicher und privater Lebensmittelkontrolle

**Beispiel Mittelalter:** Lebensmittelkontrolle durch die (städtische) Markt- und Gewerbeaufsicht und die (privaten) Zünfte

# Öffentliche Qualitätskontrolle

## Herbeiführung eines Vorrangs der öffentliche Qualitätskontrolle:

- 1876: Gründung des **Kaiserlichen Gesundheitsamtes** in Berlin (inkl. lebensmittelchemischer Abteilung)
  - Gründung **städtischer Untersuchungsämter** in den Folgejahren (u.a. Nürnberg 1876; Hannover 1877; Krefeld 1879; Breslau 1881; München 1884)
- Prinzip der **staatlichen Letztverantwortung** für die Lebensmittelsicherheit
- **Zäsur:** BSE und weitere Lebensmittelkrisen zeigten die Grenzen der öffentlichen Qualitätskontrolle auf
- **Schlussfolgerungen:** EU-weite Harmonisierung des Lebens- und Futtermittelrechts; Neuausrichtung des Lebensmittelrechts (VO 178/2002)

# Öffentliche Qualitätskontrolle

## Hierarchie des Lebensmittelrechts (nach Fries 2006)

### **Internationale Ebene**

(Codex Alimentarius; WTO: SPS-, TBT-Abkommen)

### **Europäische Ebene**

(Richtlinien und Verordnungen, u.a. Lebensmittelbasisverordnung, EU-Hygienepaket; institutionelle Rahmenbedingungen, u.a. EFSA, FVO)

### **Nationale Ebene**

(Lebensmittel-, Bedarfsgegenstände- und Futtermittelgesetzbuch, Schweine-Salmonellen-Verordnung; institutionelle Rahmenbedingungen: u.a. BfR, BVL)

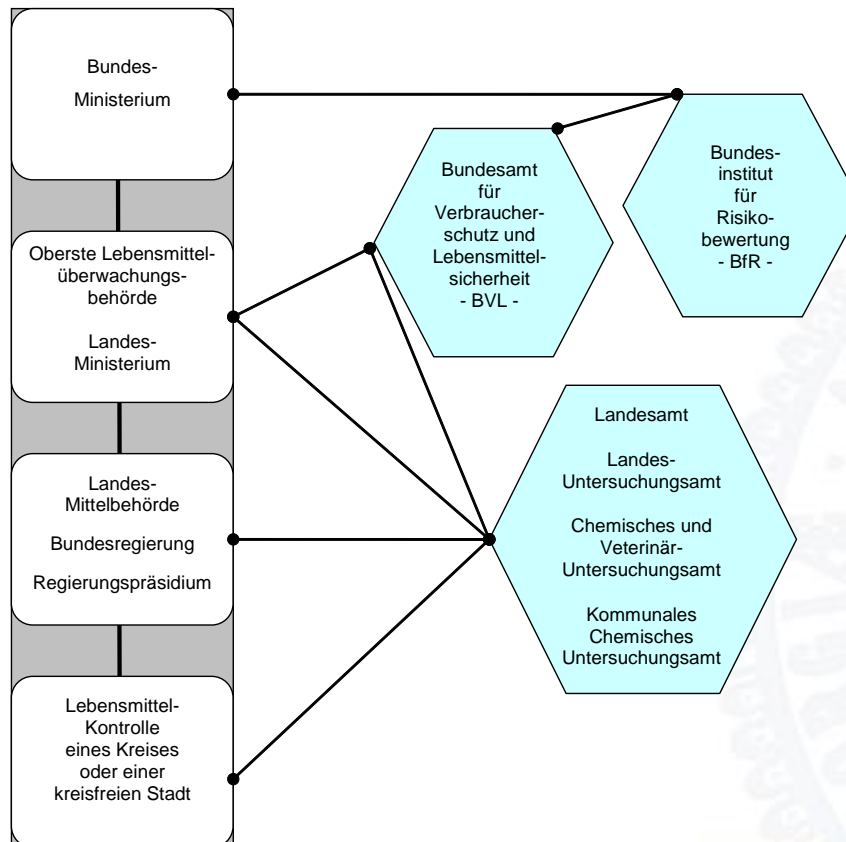
# Öffentliche Qualitätskontrolle

## Neue Grundprinzipien des Lebensmittelrechts (nach Streinz 2007):

- **Kettenansatz:** “from farm to fork”
- **Risikoorientierung:** Sämtliches Vorgehen basiert auf Risikoanalysen
- **Vorsorgeprinzip**
- **Rückverfolgbarkeit**
- **Keine Trennung** zwischen Lebensmitteln und Futtermitteln
- **Beendigung** der Sonderrolle der Landwirtschaft
- **Primärverantwortung** der Lebensmittel- und Futtermittelunternehmer

# Öffentliche Qualitätskontrolle

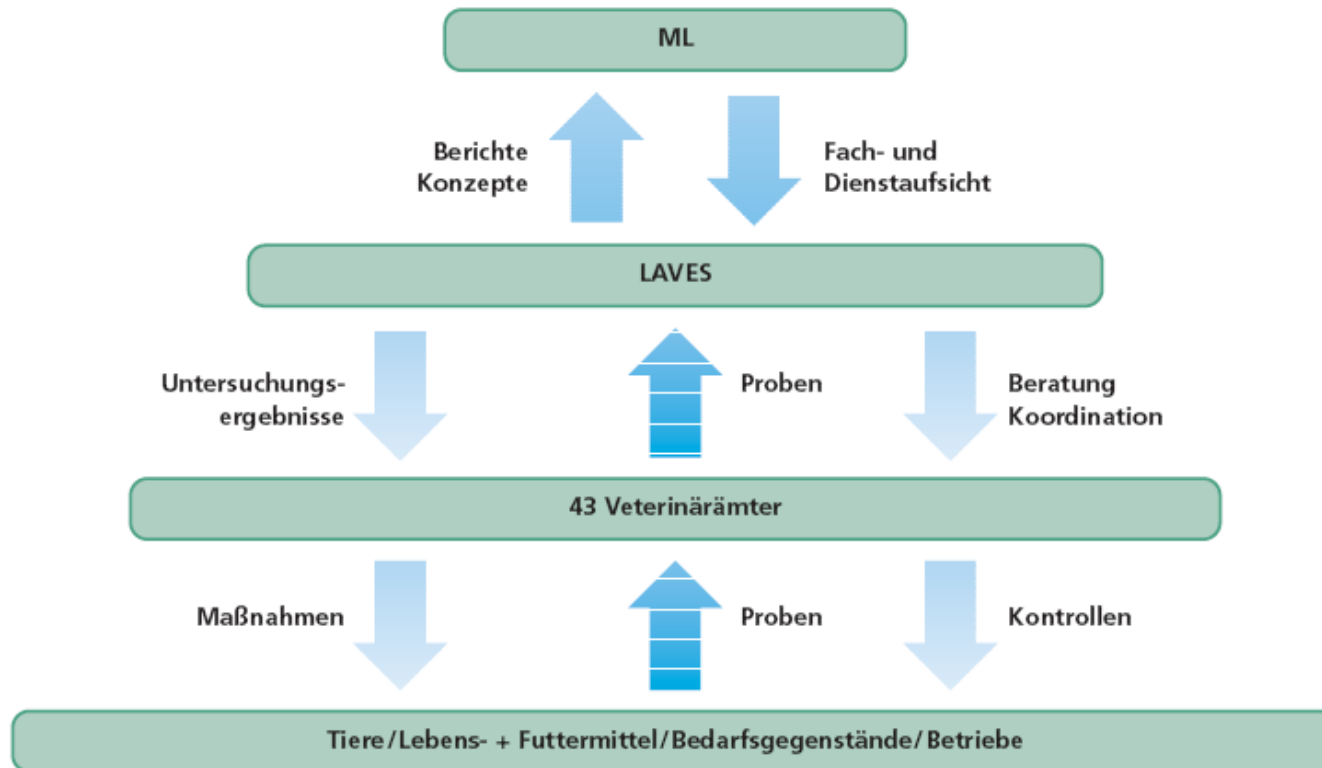
**Amtliche Lebensmittelüberwachung in Deutschland** (Neuhaus 2006, S. 115)



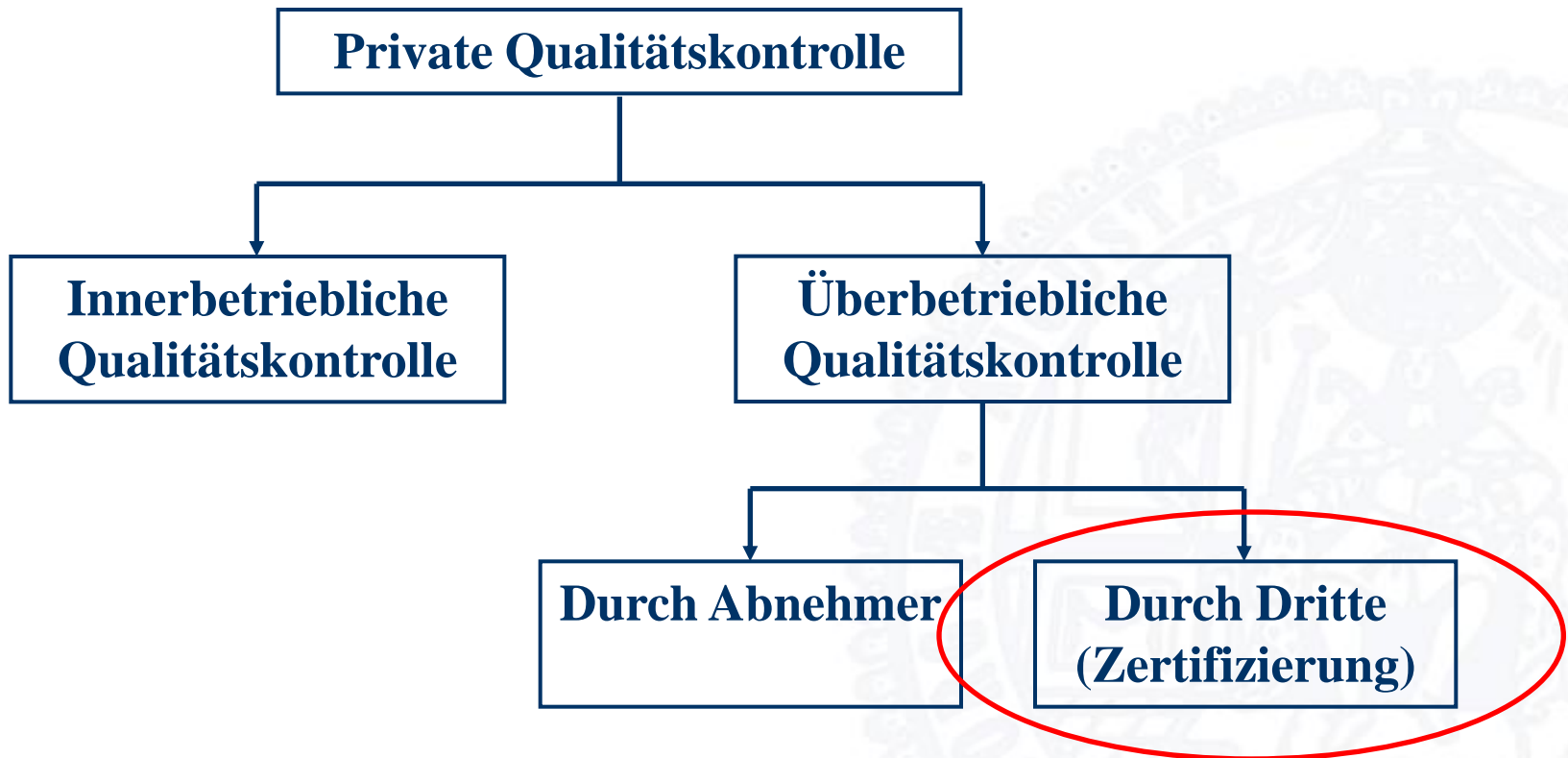
# Öffentliche Qualitätskontrolle

## Beispiel: Amtliche Lebensmittelüberwachung in Niedersachsen

([www.niedersachsen.de](http://www.niedersachsen.de))



# Private Qualitätskontrolle



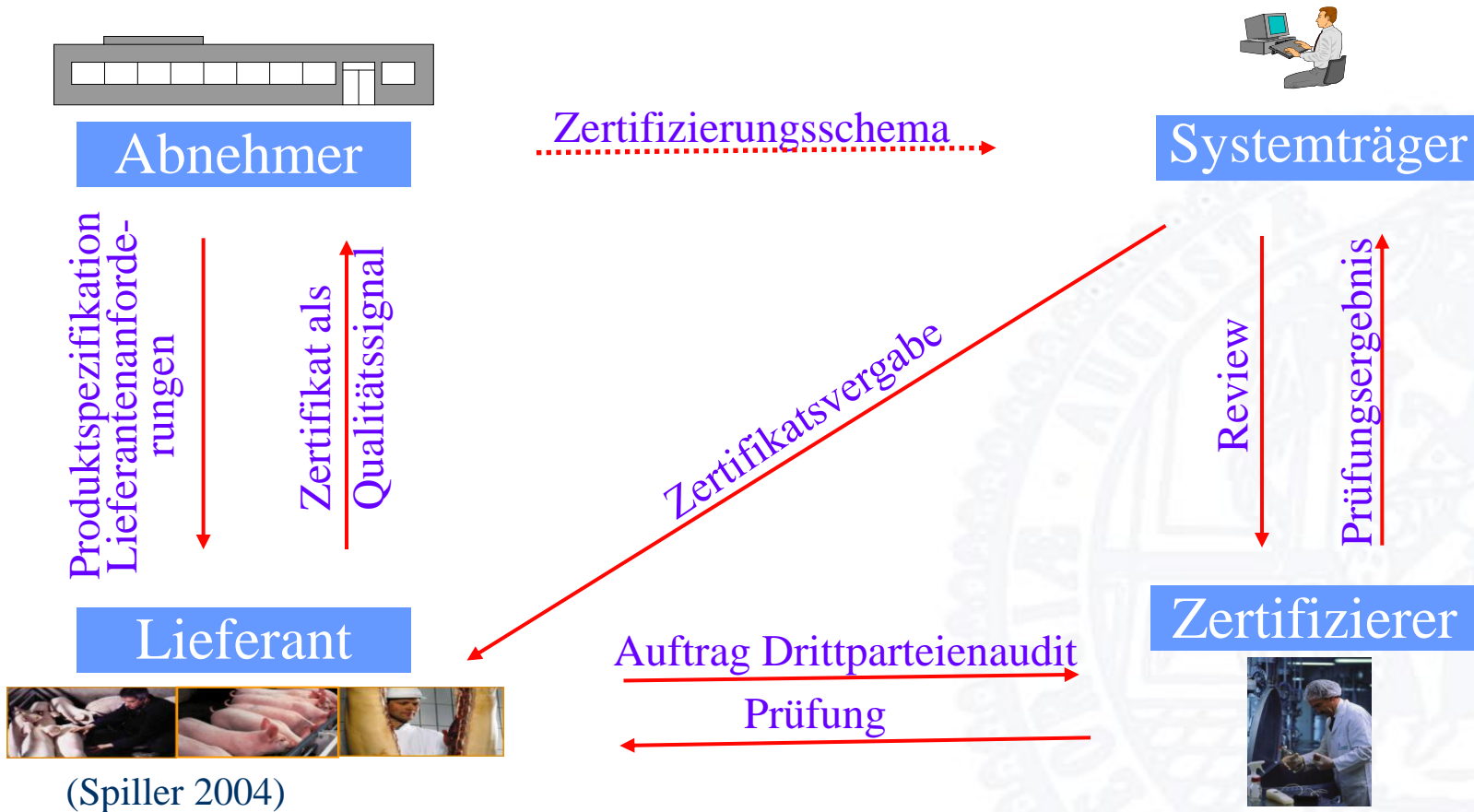


# Private Qualitätskontrolle

„Zertifizierung ist die (freiwillige) Bewertung und Abnahme durch eine (akkreditierte) Partei auf der Grundlage eines (akkreditierten) Standards.“ (Meuwissen *et al.*, 2003)

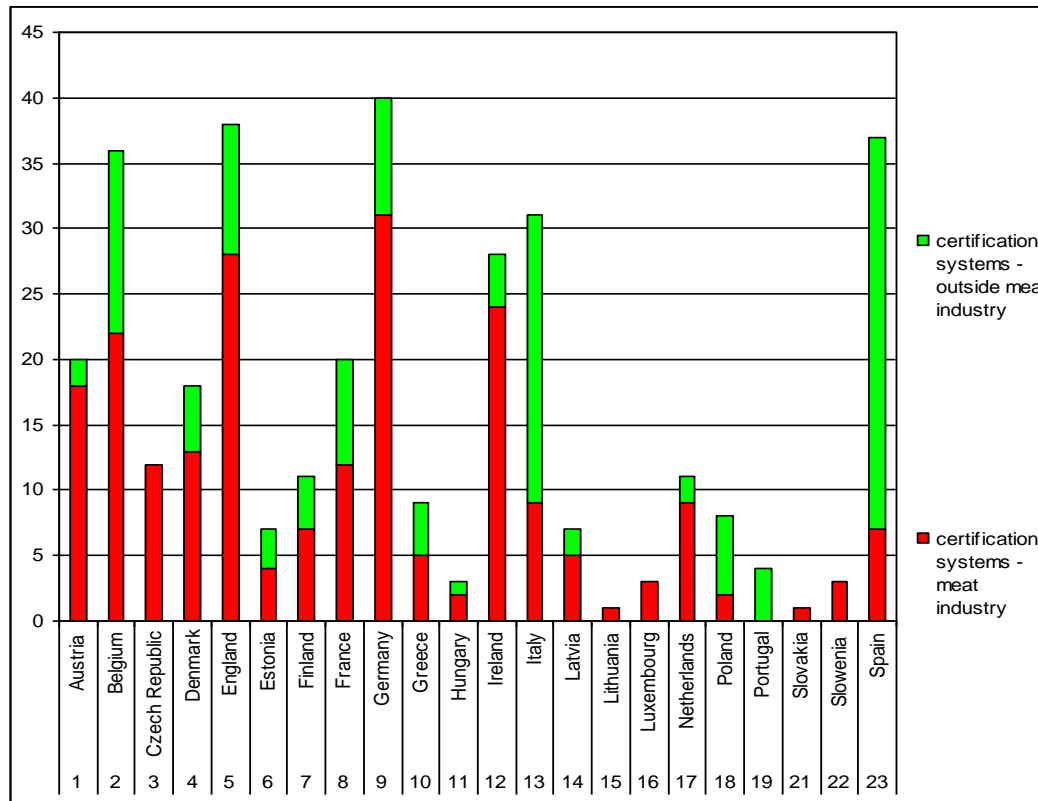
- „Drittparteien-Audits“ werden durch unabhängige Zertifizierer auf der Grundlage eines durch den Standardsetzer (bzw. Systemträger) formulierten Anforderungskatalogs durchgeführt
- Alternative zu „Zweitparteien-Audits“

# Private Qualitätskontrolle



# Private Qualitätskontrolle

EU: (Angeblich) mehr als 380 Zertifizierungssysteme



(<http://foodqualityschemes.jrc.es>)

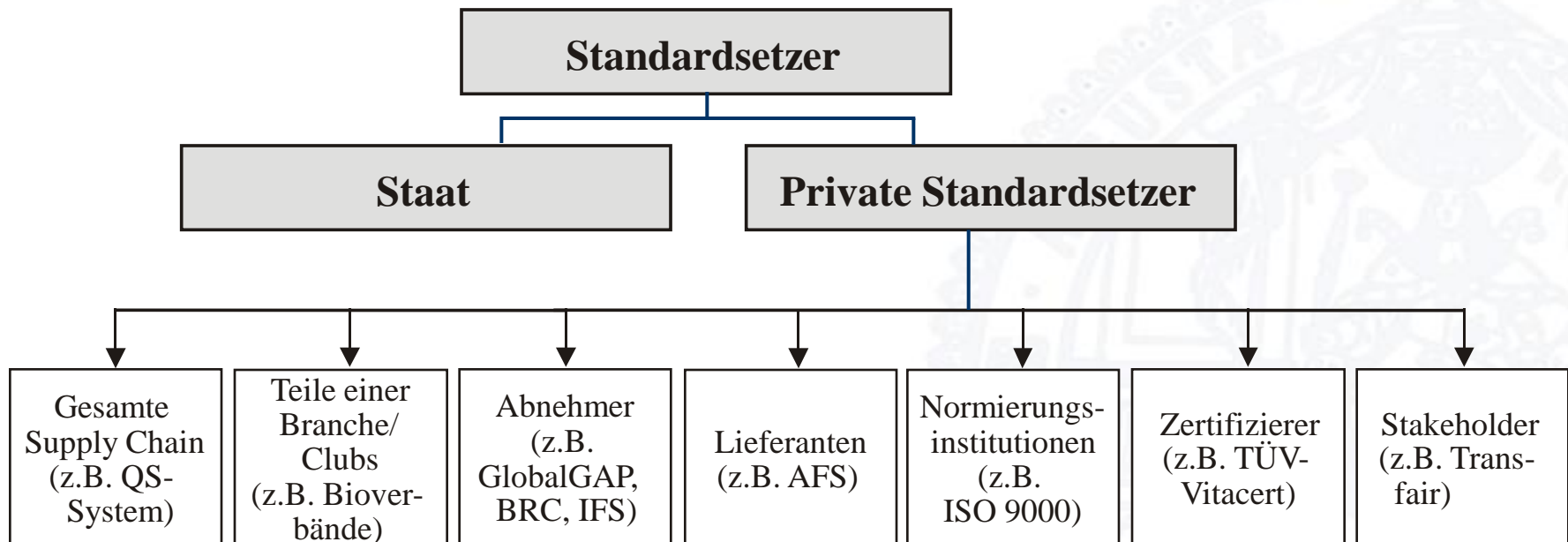
# Private Qualitätskontrolle

**Adressat: Wer ist Empfänger des Qualitätssignals?**



# Private Qualitätskontrolle

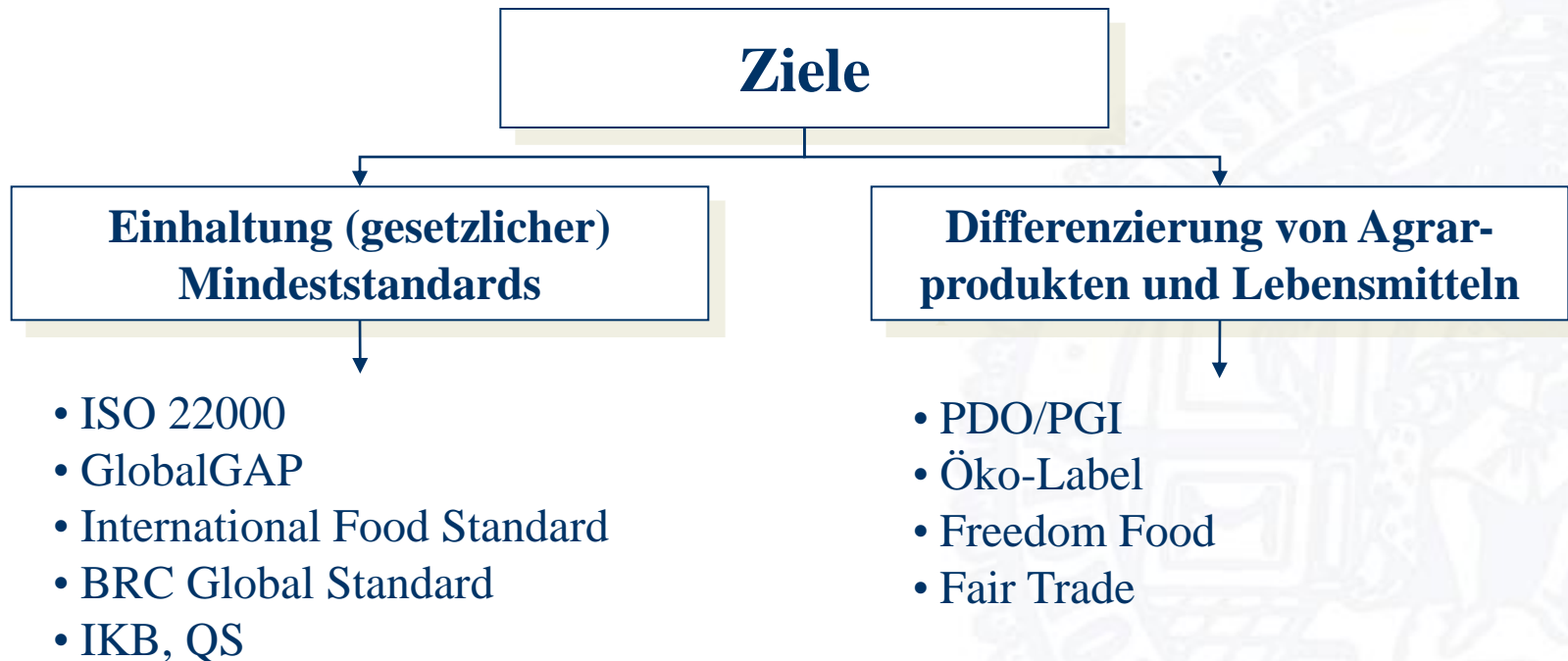
**Standardsetzer:** Wer formuliert den Standard, auf dessen Grundlage Betriebe auditiert werden?



(nach Spiller 2004)

# Private Qualitätskontrolle

**Ziele: Welchem Zweck dient das Zertifizierungssystem?**



(Theuvsen/Spiller 2007)

# Private Qualitätskontrolle

## Weitere Kriterien:

### → Fokus:

Produkt oder Prozessmerkmale, Qualitätsmanagementsystem

### → Zahl der einbezogenen Wertschöpfungsstufen:

1 bis n

### → Geographischer Schwerpunkt:

Regional, national, international

### → Zahl der Teilnehmer:

von wenigen 100 bis mehr als 100.000

# Gliederung

- 1. Warum Qualitätskontrolle in der Lebensmittelkette?**
- 2. Öffentliche Qualitätskontrolle**  
Geschichtlicher Abriss; BSE-Krise als Zäsur; Amtliche Lebensmittelüberwachung
- 3. Private Qualitätskontrolle**  
Überblick; Zertifizierungssysteme
- 4. Problembereiche**  
Probleme der öffentlichen Qualitätskontrolle, der privaten Qualitätskontrolle und im Zusammenspiel von öffentlicher und privater Qualitätskontrolle
- 5. Herausforderungen für Politik und Wissenschaft**



# Problembereiche

## Öffentliche Qualitätskontrolle (BLL 2007; Petersen 2004):

- **Enforcement-Defizit:** Zu geringe Wahrscheinlichkeit der Aufdeckung von Verstößen gegen das Lebensmittelrecht
- **Uneinheitlichkeit der Rechtsanwendung:** Probleme der Harmonisierung in vertikaler Hinsicht (entlang der Lebensmittelkette) und horizontaler Hinsicht (über sämtliche EU-Mitgliedsstaaten und Behörden)
  - Zersplitterung:** Mehr als 440 kommunale Ämter begünstigen Ungleichbehandlung der Betriebe
- **Zu geringe Risikoorientierung** der Lebensmittelüberwachung, z.B. bei Probenahmen

# Problembereiche

## Öffentliche Qualitätskontrolle (BLL 2007):

- **Probleme in Verwaltungs- bzw. Beanstandungsverfahren** (u.a. fehlende bzw. verspätete Information der Unternehmen, zu lange Bearbeitungszeiten, viele „Bagatellbeanstandungen“, z.T. Verwendung ungeeigneter Prüfparameter)
- **Probleme bezüglich der Abstimmung der Überwachungsbehörden und der Vollzugspraxis** (u.a. Anwendung unterschiedlicher Analysemethoden in verschiedenen EU- und Bundesländern, Doppelbegehungen und fehlende Koordination der Probenahme, uneinheitliche Auslegung des Lebensmittelrechts, unzureichende länderübergreifende Abstimmung bei Sachverhalten mit bundesweiter Bedeutung und im Krisenfall)
- **Probleme mit Überwachungspersonal** (Sachkenntnis)

# Problembereiche

**Weitere Probleme** (Wichmann-Schauer et al. 2009; AG Lebensmittelsicherheit 2007; Buchwald 2004):

- **Schwierigkeiten der Risikobewertung innerhalb der EU** (u.a. aufgrund von Unterschieden in der nationalen Datengewinnung)
- **Unzureichende Datenlage** (z.B. über Zoonoseerreger, lebensmittelbedingte Krankheitsausbrüche)
- **Zusammenarbeit** u.a. zwischen Gesundheits-, Veterinär- und Lebensmittelüberwachungsbehörden sowie ggf. Strafverfolgungsbehörden
- **Lückenhafte Verbraucherinformation**
- **Unzureichende personelle und finanzielle Ausstattung** der Amtlichen Lebensmittelüberwachung

# Problembereiche

**Private Qualitätskontrolle** (u.a. AG Lebensmittelsicherheit 2007; Jahn, Schramm und Spiller 2005; Schulze und Spiller 2008):

- **Lücken und Schwachstellen** in den Eigenkontrollen der Wirtschaft
- **Einbindung aller Akteure** in Zertifizierungssysteme (z.B. Lagerhäuser, Logistikunternehmen, kleinteilige Außer-Haus-Verpflegung usw.)
- **Einheitliche Anwendung** der Zertifizierungsstandards
- **Institutionelle Ausgestaltung** von Zertifizierungssystemen:
  - Unabhängigkeit (und Qualifikation) der Auditoren
  - Anreize zur Aufdeckung von Schwachstellen
  - Intensität und Risikoorientierung der Kontrollen
  - Eingesetzte Kontrolltechnologien (z.B. Plausibilitäts-Checks)

# Problembereiche

## Zusammenspiel öffentlicher und privater Qualitätskontrolle

(Wichmann-Schauer et al. 2009):

- Verbesserungsbedarf bei der **elektronischen Übermittlung von Daten** aus der Lebensmittelkette
- Verbesserung der **Meldebereitschaft** und der **Datenqualität**

# Problembereiche

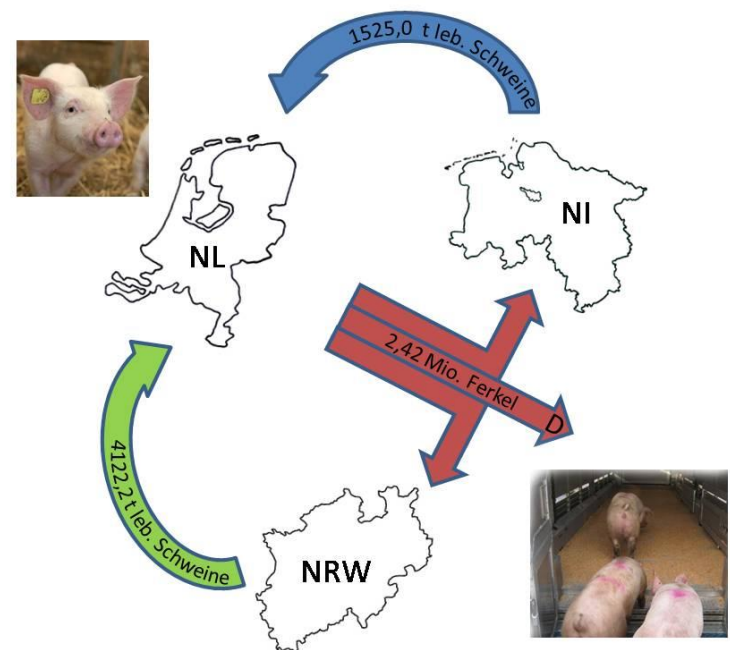
## Zusammenspiel öffentlicher und privater Qualitätskontrolle:

- **Mangelnde Abstimmung** von öffentlicher und mit privater Kontrolle erschwert die Realisierung der **Risikoorientierung**:
  - Vorliegende Informationen der jeweils anderen Seite werden bei der Risikobewertung von Betrieben kaum berücksichtigt
  - Wechselseitige Anerkennung der Kontrollsysteme fehlt
- **Beispiel** (Groeneveld 2009a):
  - Kontrollfrequenz landwirtschaftlicher Betriebe durch das Veterinäramt: ca. 1 Besuch in 10 Jahren
  - Kontrollfrequenz QS: je nach Status der Betriebe alle 1, 2 oder 3 Jahre
  - Pilotprojekt Kreis Borken: vertraglich geregelte Zusammenarbeit zur Nutzung der QS-Auditergebnisse zur Risikobewertung schweinehaltender Betriebe

# Problembereiche

**Besonders Problem:** Staatenübergreifende Zusammenarbeit im Krisenfall

→ **Beispiel:** Deutschland und Niederlande



# Problembereiche

**Besonderes Problem:** Länderübergreifende Zusammenarbeit im Krisenfall:

- „... a **lack of harmonization** in public European contingency planning and an insufficient further development of public and private information systems ...“  
(Breuer et al. 2008, S. 455)
- Erfahrungen des Kreises Borken (Groeneveld 2009b):
  - **Strukturelle Unterschiede:** Keine kommunalen Veterinärbehörden in NL
- **Lösungsansatz** (Breuer et al. 2008):
  - Implementierung eines **grenzüberschreitenden Krisenmanagement-Modells** unter Einbeziehung öffentlicher und privater Akteure
  - Grenzüberschreitende **Harmonisierung** von Datenformaten



# Herausforderungen

## Herausforderungen für Politik (und Verwaltung):

- Intensivierung der Koordination in horizontaler und vertikaler Hinsicht  
Ziel: Vereinheitlichung der Rechtsanwendung
- Öffentliche und private Qualitätskontrolle als **Einheit** sehen  
Isolierte Weiterentwicklung eines der beiden Kontrollsysteme weniger effektiv und effizient als gesamthafte Optimierung
- Aufeinander abgestimmte Personalqualifizierung

# Herausforderungen

## Herausforderungen für Politik (und Verwaltung):

### → Private Kontrollen (juristisch) aufwerten

Beispiel: Nichtanerkennung beliebiger privater Kontrollstellen als amtliche Probennehmer (Kopp 2004)

### → Regelung der finanziellen Aspekte der Nutzung privater Qualitätskontrollen im Interesse der öffentlichen Kontrollen (Kopp 2004)

# Herausforderungen

## Herausforderungen für die Wissenschaft:

- Verstärkte Betrachtung des **Zusammenspiels** öffentlicher und privater Kontrollen
- **Koordination** innerhalb des öffentlichen Sektors sowie zwischen öffentlichen Stellen und privater Wirtschaft verdient mehr Aufmerksamkeit

Schwerpunkt: Analyse der **Kommunikation** der beteiligten privaten und öffentlichen Akteure im Präventions- und Krisenfall

A large, faint, circular seal of the Georg-August-Universität Göttingen is visible in the background. It features a central figure holding a staff, surrounded by Latin text and architectural elements.

**Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!**