

1 Einleitung

1.1 Abgrenzung des Untersuchungsgegenstandes

Die Zielsetzung des Lebensmittelrechts besteht insbesondere darin, ein hohes Maß an Schutz für das Leben und die Gesundheit der Menschen und den Schutz der Verbraucherinteressen zu gewährleisten. Diese Zielsetzungen sind in Artikel 5 und 8 der Verordnung (EG) Nr. 178/2002 zur Festlegung der allgemeinen Grundsätze und Anforderungen des Lebensmittelrechts, zur Errichtung der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit und zur Festlegung von Verfahren zur Lebensmittelsicherheit und in ähnlicher Weise in § 1 des Lebensmittel-, Bedarfsgegenstände- und Futtermittelgesetzbuches, dargelegt. Für den staatlichen Entscheidungsträger ergibt sich daraus die Aufgabe, Vorschriften zu erlassen, die geeignet sind, die genannten Zielsetzungen zu erreichen. Zu diesem Zweck gibt es in Deutschland wie in anderen Ländern eine Reihe lebensmittelrechtlicher Vorschriften. Diese Vorschriften werden jedoch, ebenso wie rechtliche Vorschriften in anderen Bereichen, nicht ohne Weiteres eingehalten. Sobald rechtliche Normen von Individuen, in diesem Fall Lebensmittelunternehmern, verlangen, sich anders zu verhalten, als es ihrem eigenen Interesse entspricht, sind daher zusätzliche Vorkehrungen für eine Normdurchsetzung zu treffen. Dies ist zum einen die Überwachung, um zu überprüfen, ob sich alle an die Vorschriften halten, und zum anderen die Bestrafung von Normverstößen, um den Täter und potenzielle Nachahmer zur Einhaltung der Vorschriften zu veranlassen. Ohne diese Maßnahmen stellen die Vorschriften einen Aufruf zur freiwilligen Inkaufnahme eines Nachteils, der in diesem Fall in den Kosten der Normbefolgung besteht, dar (vgl. Russell, 1990, S. 143/144). Die lebensmittelrechtlichen Vorschriften können die oben genannten Ziele daher nur erreichen, wenn ihre Befolgung durch die Normadressaten durchgesetzt wird (vgl. Neeliah und Goburdhun, 2007, S. 43). Ausgehend von der Annahme, dass rechtliche Normen nicht automatisch befolgt werden, kommt zur Entscheidung über die zur Erreichung der oben genannten Ziele geeigneten Normen die Entscheidung über die Strategie der Normdurchsetzung, wozu sowohl die Festlegung der Kontrollmaßnahmen als auch die Festlegung von Sanktionen für den Fall der Feststellung eines Normverstößes zählen, hinzu (vgl. Cropper und Oates, 1992, S. 696). Diese beiden Entscheidungen lassen sich als Aktivitäten zur Beherrschung von zwei Ursachen von Lebensmittelrisiken betrachten: Die erste Ursache sind die technologischen Gefahren, die aus allgemeinen Informationsdefiziten hinsichtlich der Auswirkungen bestimmter Verfahren und Inhaltsstoffe herrühren, und die zweite Ursache sind verhaltensinduzierte Gefahren, die von dem bewussten Verstoß gegen bestehende Vorschriften durch op-

portunistisch handelnde Lebensmittelunternehmer ausgehen (vgl. Hirschauer, 2004, S. 193). Unter Berücksichtigung zeitlicher Aspekte müssen zunächst die technologischen Gefährdungspotenziale erkannt, ökonomisch bewertet und geeignete Vorschriften vorgegeben werden und anschließend verhaltensinduzierte Gefahren durch Überwachung und Durchsetzung der Einhaltung der Vorschriften verhindert werden (vgl. Hirschauer, 2004, S. 193). Die Überwachung der Einhaltung lebensmittelrechtlicher Vorschriften durch Betriebskontrollen und Probenahme und -analyse, die Veranlassung von Maßnahmen und die Verhängung von Sanktionen im Fall festgestellter Normverstöße erfolgen im Rahmen der staatlichen Lebensmittelüberwachung¹, die den Untersuchungsgegenstand der vorliegenden Arbeit darstellt.

1.2 Motivation

Da die Überwachung und Durchsetzung der Einhaltung lebensmittelrechtlicher Vorschriften Ressourcen erfordert, ist eine beliebige Ausdehnung der Überwachung, wodurch eine vollkommene Sicherheit der Konsumenten vor normverletzenden Produkten gewährleistet würde, nicht möglich. Eine vollständige Kontrolle kann bei Produktüberprüfungen in einigen Fällen auch wegen der damit verbundenen Zerstörung der kontrollierten Produkteinheiten nicht realisierbar sein. Aus ökonomischer Sicht kann die Ausdehnung der Überwachung in bestimmten Situationen auch nicht sinnvoll sein. Dies ist der Fall, wenn die Kosten zusätzlicher Lebensmittelsicherheit durch Ausdehnung der Überwachung den damit verbundenen Nutzen in Form vermiedener Schäden durch schadhafte Produkte übersteigen. Aus diesen Feststellungen kann die Forderung nach einer ökonomischen Organisation der Lebensmittelüberwachung hergeleitet werden. Für eine ökonomische Gestaltung von Überwachungstätigkeiten gibt es verschiedene Modelle. Die Modellierung einer ökonomischen Gestaltung der Lebensmittelkontrolle unterstellt ein bestimmtes Verhalten der Lebensmittelunternehmer hinsichtlich ihrer Entscheidung für oder gegen die Einhaltung lebensmittelrechtlicher Vorschriften. Ein wichtiger Aspekt dieses Verhaltens ist dabei die Reaktion auf Veränderungen der Aktionsparameter des staatlichen Entscheidungsträgers, die im Wesentlichen in der Kontrollwahrscheinlichkeit und dem Strafmaß im Fall der Feststellung eines Normverstoßes bestehen. Diese Reaktion der Lebensmittelunternehmen auf die staatlichen Aktionsparameter ist wesentlich für die ökonomische Gestaltung der Lebensmittelüberwachung. Ein wesentliches Ziel bestand daher darin, durch die Analyse von Daten aus der Lebensmittelüberwachung Erkenntnisse über die Wirksamkeit von Kontrollen,

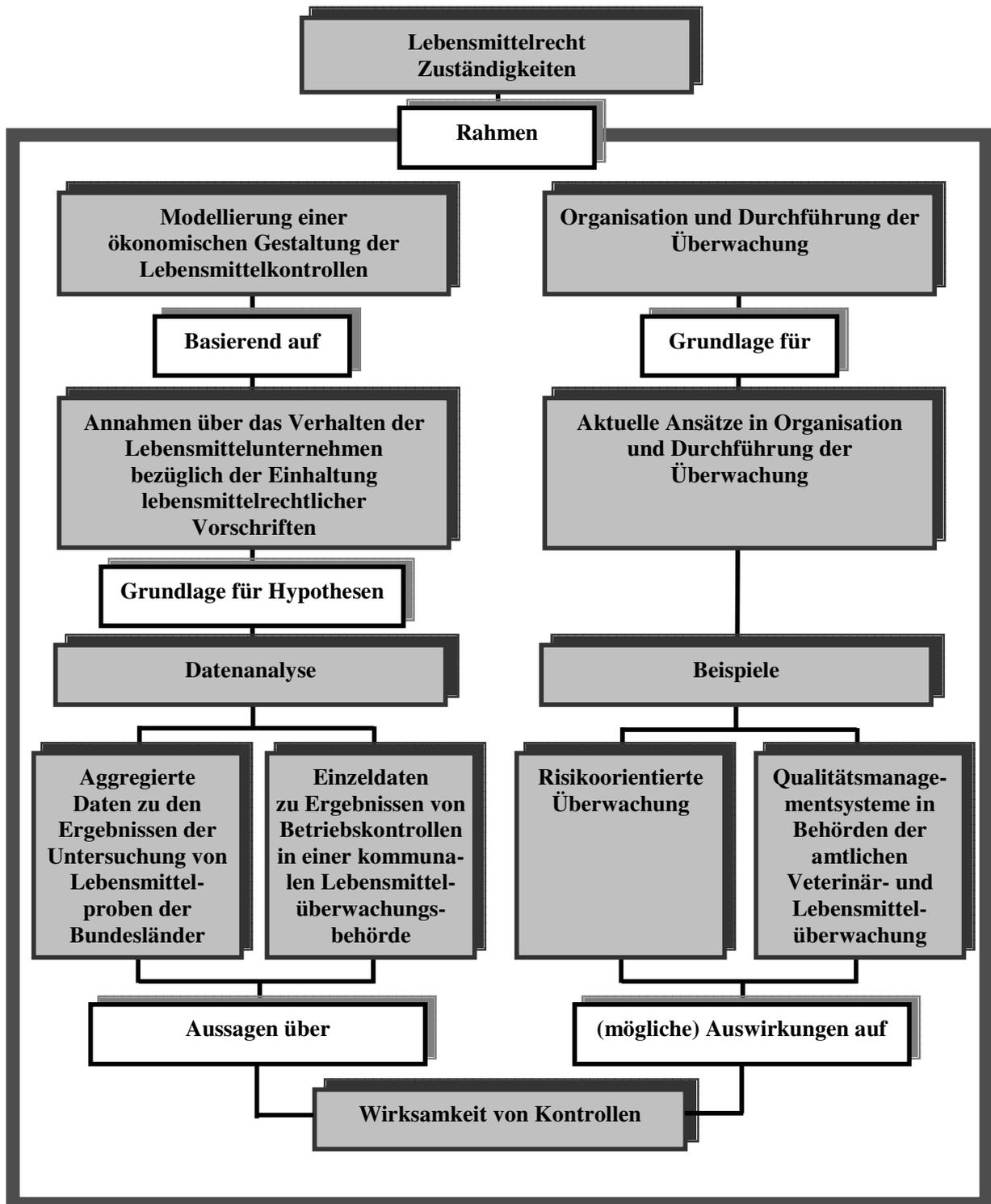
¹ Im Rahmen dieser Arbeit werden die Begriffe der (amtlichen) Lebensmittelüberwachung und Lebensmittelkontrolle synonym verwendet.

insbesondere im Hinblick auf die Frage, inwieweit das Verhalten der Lebensmittelunternehmer durch Kontrollen beeinflusst wird, zu gewinnen.

Als häufige Probleme der Normdurchsetzung durch die Lebensmittelüberwachung lassen sich u. a. die uneinheitliche Durchführung der Überwachung durch unterschiedliche Überwachungsbehörden innerhalb eines Landes und die Bereitstellung ausreichender Mittel für die Überwachung ausmachen (vgl. u. a. Neeliah und Goburdhun, 2007, S. 45). Mit diesen Problemen und Möglichkeiten ihrer Bewältigung befassen sich auch die Zuständigen auf nationaler und europäischer Ebene, was zu neuen Ansätzen in der Organisation der Überwachung führt. Ein weiteres Ziel der Arbeit bestand darin, für zwei Beispiele aktueller Ansätze in der Organisation und Durchführung der Überwachung aufzuzeigen, welche Auswirkungen von diesen Ansätzen unter Berücksichtigung der ökonomischen Modelle und der Ergebnisse der Datenanalyse insbesondere auf die Wirksamkeit der Überwachung zu erwarten sind.

1.3 Aufbau der Arbeit

Die ökonomischen Anforderungen an die lebensmittelrechtliche Normsetzung, einige wichtige geltende Gesetze und Verordnungen und die Verteilung von Zuständigkeiten im Bereich der Gewährleistung von Lebensmittelsicherheit werden als Rahmenbedingungen unter Gliederungspunkt 2 dieser Arbeit behandelt. Gliederungspunkt 3 betrachtet die derzeitige Organisation und Durchführung der Lebensmittelüberwachung und stellt zwei aktuelle Ansätze, die risikoorientierte Überwachung und die Einführung von Qualitätsmanagementsystemen in Behörden der amtlichen Lebensmittelüberwachung, dar. Gliederungspunkt 4 betrachtet verschiedene Modelle einer ökonomischen Gestaltung der Lebensmittelüberwachung. Ausgehend von diesen Modellen wird die Entscheidung eines Lebensmittelunternehmers für oder gegen die Einhaltung lebensmittelrechtlicher Vorschriften modelliert und daraus Hypothesen über die Wahrscheinlichkeit eines Normverstößes abgeleitet. Diese Hypothesen bilden die Grundlage der Datenanalyse, die sich unter den Gliederungspunkten 5 und 6 dieser Arbeit anschließt. Dabei werden aggregierte Daten sowie Individualdaten aus der amtlichen Lebensmittelüberwachung ausgewertet. Die Ergebnisse der Datenanalyse werden zusammenfassend unter Gliederungspunkt 7 unter besonderer Berücksichtigung ihrer Aussagen über die Wirkung von Kontrollen diskutiert. Abschließend werden mögliche Auswirkungen aktueller Ansätze in der Organisation und Durchführung der Lebensmittelüberwachung unter Berücksichtigung der ökonomischen Anforderungen an die Überwachung und der Ergebnisse der Datenanalyse diskutiert. Abbildung 1 gibt einen Überblick über die einzelnen Themenbereiche dieser Arbeit und ihre Beziehung untereinander.



Quelle: eigene Darstellung

Abbildung 1: Struktur der Arbeit