Farm-Audit- und Farm-Advisory-System – Ein Beitrag zur Ökonomie von Qualitätssicherungssystemen –

Von Matthias Schramm und Achim Spiller, Göttingen

1 Farm-Audit im Midterm-Review-Prozess der EU

Für viele Beobachter überraschend hat die Europäische Kommission am 10. Juli 2002 einen weitreichenden Vorschlag zur Halbzeitbewertung der Agenda 2000 vorgelegt (20). Dieser enthielt im Kern drei Elemente:

- Entkopplung der Direktzahlungen von der landwirtschaftlichen Produktion.
- Obligatorische Modulation und Ausbau der zweiten Säule.
- Cross-Compliance.

Zur Durchsetzung des letztgenannten Punktes schlug die EU-Kommission in diesem Entwurf ein gemeinschaftsweites System für eine Auditierung landwirtschaftlicher Betriebe (Farm-Audit) vor. Die (teilweise entkoppelten) Direktzahlungen sollten nur dann uneingeschränkt gewährt werden, wenn eine Reihe obligatorischer Standards in den Bereichen Umwelt, Lebensmittelsicherheit, Tierschutz und Betriebssicherheit eingehalten werden. Im Kern ging es um die Einhaltung der Gesetze und die Durchsetzung der guten landwirtschaftlichen Praxis.

Als Ziele des Farm-Audits nannte die EU-Kommission gesellschaftsbezogene und betriebsbezogene Gesichtspunkte:

a) Sicherstellung, dass die Erwartungen der Gesellschaft, für die Subventionen gewährt werden, tatsächlich erfüllt sind. Auf diesem Weg sollte die „reibungslose Einführung der Cross-Compliance-Bestimmungen" gewährleistet werden (20, S. 24).
b) Verwaltungsvereinfachungen bzw. eine Effizienzsteigerung der hoheitlichen Kontrolle: „Durch den Mechanismus der Audits werden alle Kontrollen im Zusammenhang mit den Standards in den Bereichen Umwelt, Lebensmittelsicherheit, Wohlergehen der Tiere und Tierschutz sowie Betriebssicherheit in einem einzigen Rahmen zusammengefasst" (20, S. 30). Konkrete Aussagen zum Zusammenspiel von hoheitlicher und privatwirtschaftlicher Kontrolle wurden allerdings nicht gemacht.
c) Stärkung des Verbrauchervertrauens und der Markttransparenz (20, S. 31).
d) Einführung eines modernen Qualitätsmanagements auf landwirtschaftlichen Betrieben (20, S. 24): Durch die verbesserte Transparenz der Landwirte hinsichtlich der innerbetrieblichen Prozesse und Materialflüsse erhoffte sich die Kommission ein aktiveres Management der Landwirte.
e) Im Ergebnis sollte sich eine Sensibilisierung der Landwirte für Tier- und Umweltschutz sowie Lebensmittel- und Betriebssicherheit einstellen (20, S. 24).

Diese im Gegensatz zu den teilweise detaillierten Vorstellungen zur Marktpolitik eher unbestimmten Ausführungen zum Farm-Audit deuteten auf das Entwurfsstadium des Konzeptes hin. Folgende Durchführungsgesichtspunkte wurden im ersten Entwurf (Juli 2002) festgeschrieben:

- Das Farm-Audit sollte verpflichtend für alle Haupterwerbsbetriebe eingeführt werden, die mindestens 5000 € Direktzahlungen im Jahr erhalten. Für alle anderen Betriebe war eine freiwillige Teilnahme vorgesehen.
- Die Kommission sah hinsichtlich der finanziellen Förderung einen pauschalen

U.S. Copyright Clearance Center Code Statement: 0005–9080/03/8102–0165 $ 2.50/0

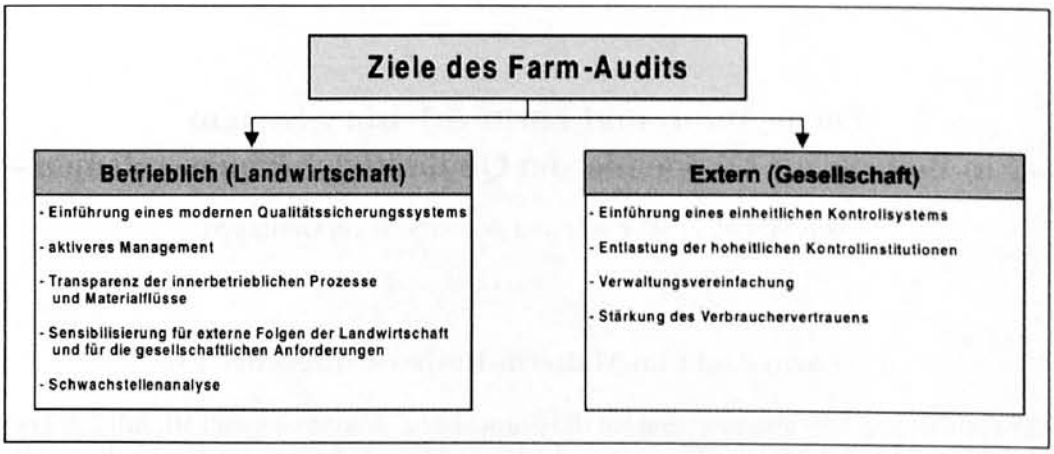

Abb. 1. Ziele des Farm-Audits
Quelle: Eigene Darstellung

> Zuschuss zu den Kosten des Audits vor, eingebunden als neue Begleitmaßnahme in die zweite Säule. Weiterhin war eine Beihilfe zur Implementierung der notwendigen Standards auf den Betrieben vorgesehen – eine auf fünf Jahre befristete degressive Ausgleichszahlung mit einem Höchstbetrag von 200 €/ha im ersten Jahr. Diese sollte die Kosten und Einkommenseinbußen durch die Einhaltung eines hohen Schutzniveaus kompensieren (20, S. 28).

Insgesamt handelte es sich bei diesem ersten Vorschlag für ein Farm-Audit um einen weitreichenden Vorschlag, der jedoch noch viele Detailfragen offen ließ. So wurde mit dem Begriff Audit ein Kontrollverfahren impliziert; gleichzeitig sprach die Kommission jedoch in ihrem Entwurf an mehreren Stellen Beratungsaspekte an und betonte die innerbetriebliche Lernfunktion. Auch in der nachfolgenden politischen Diskussion wurde von einigen Vertretern der Kommission darauf abgehoben, dass es sich weniger um ein klassisches Zertifizierungskonzept als um eine besondere Form der Betriebsberatung handele.

Die Reaktionen auf den Farm-Audit-Vorschlag waren eher skeptisch: Besonders auf Seiten der Landwirte verknüpfen sich mit den vielfältigen Dokumentationsanforderungen und Betriebskontrollen Bürokratisierungs- und Überwachungsängste. Andere Beobachter befürchten eine Privatisierung der hoheitlichen Kontrolle oder die Verschärfung der durch unterschiedliche Gesetze bestehenden Wettbewerbsverzerrungen qua Kontrolldruck. Die Agrarministerkonferenz in Deutschland hat sich auf ihrer Sitzung am 06.09.2002 eindeutig und pauschal gegen die Einführung des Farm-Audits ausgesprochen: „Betriebsbezogene Audits sind Sache der Agrarwirtschaft." Insgesamt löste das Thema Farm-Audit allerdings trotz der offensichtlichen Brisanz keine breitere öffentliche Debatte aus.

Im Januar 2003 wurde von der EU-Kommission eine zweite, z. T. erheblich veränderte Fassung des Midterm-Review in den Entscheidungsprozess eingebracht (21). In dem Verordnungsentwurf sind hinsichtlich des Farm-Audits weitreichende Veränderungen enthalten, die den Aussagen der ersten Fassung deutlich widersprechen: An die Stelle einer Zertifizierung soll ein „Farm-Advisory-System" treten, das mit der ursprünglichen Idee eines Qualitätssicherungskonzepts kaum Übereinstimmungen aufweist. Vorgesehen sind nun folgende Eckpunkte:

- Ein verpflichtendes Beratungssystem (Farm-Advisory-System) für alle Haupterwerbsbetriebe, die mindestens 15 000 € Direktzahlungen im Jahr erhalten oder mindestens 100 000 € Umsatz pro Jahr erwirtschaften. Weiterhin können alle anderen Betriebe freiwillig am System teilnehmen (21, S. 24).

- Vorgesehen ist ein Beratungsgespräch, durchgeführt entweder von staatlichen Stellen oder von privaten Beratungsgesellschaften, letztere müssen sich von staatlicher Seite akkreditieren lassen. Der Landwirt ist im Rahmen einer solchen Beratung verpflichtet, alle betriebsrelevanten Daten dem Consulter zugänglich zu machen. Persönliche und betriebliche Daten sowie aufgedeckte Missstände dürfen jedoch nur im Falle schwerwiegender Gesetzesverstöße (krimineller Handlungen) an die Behörden weitergegeben werden (21, Article 18).
- Die Direktzahlungen sind nun an die Teilnahme am Farm Advisory System gekoppelt.
- Da eine obligatorische privatwirtschaftliche Kontrolle nicht mehr vorgesehen ist, wird parallel ein Ausbau der hoheitlichen Überwachung zur Einhaltung der rechtlichen Bestimmungen vorgesehen (Integrated Administration and Control System/ IACS/InVeKoS).

Wie leicht zu erkennen ist, weist der Verordnungsentwurf konzeptionell in eine im Vergleich zu den ursprünglichen Überlegungen entgegengesetzte Richtung. Betont wird die staatliche Verantwortung für Lebensmittelsicherheit und öffentliche Güter sowie die hoheitliche Kontrollfunktion. Wird diese Richtung im laufenden legislativen Prozess festgeschrieben, koppelt sich die EU in mehrfacher Hinsicht von einigen wichtigen Trends in Hinblick auf eine verstärkte Primärverantwortung der Ernährungswirtschaft ab und kodifiziert überkommene Strukturen: Sie ignoriert die vielfältigen privatwirtschaftlichen Zertifizierungsinitiativen, die weltweit zur Kontrolle der Lebensmittelqualität aufgebaut werden. Sie fördert die Delegation der Verantwortung an den Staat und demotiviert privatwirtschaftliche Initiative. Sie übersieht die finanziellen Grenzen, die einer staatlichen Überwachung angesichts defizitärer öffentlicher Haushalte gesetzt sind. Insgesamt trägt sie zur Zementierung einer veralteten Arbeitsteilung bei, die den globalen Strukturen der Ernährungswirtschaft nicht länger angemessen ist. Statt die Funktionsfähigkeit privatwirtschaftlicher Konzepte zu überprüfen, ggf. Rahmendaten vorzugeben und Missbrauch strikt zu sanktionieren, begibt sich der Staat in die „Kernerarbeit" tradierter hoheitlicher Detailkontrollen.

An die Stelle des ursprünglich vorgesehenen Audits soll im aktuellen Entwurf eine Pflichtberatung (fast) aller landwirtschaftlichen Haupterwerbsbetriebe treten, unabhängig davon, ob diese jeweils beratungsbedürftig und beratungswillig sind. Abgesehen davon, dass hier ein ganzer Berufsstand (Agrarberatung) massiv subventioniert wird und vielfältige Mitnahmeeffekte angesichts der bereits bestehenden Beratung zu erwarten sind, steht hinter diesem Vorschlag – implizit – ein verhältnismäßig einfacher Gedanke. Eine Pflichtberatung im Hinblick auf Lebensmittelsicherheit und Tier- sowie Umweltschutz, bei der die Umsetzung der Vorschläge freigestellt ist, macht nur dann Sinn, wenn man eine erhebliche Schnittmenge ökonomischer und ökologischer (tierschutzbezogener/sicherheitsbezogener) Verschwendung unterstellt. An einem einfachen graphischen Modell veranschaulicht: Nur dann, wenn die Schnittmenge (Z_S), die alle Maßnahmen beinhaltet, die sich für den Betrieb ökonomisch auszahlen und zugleich Umwelt- und Tierschutz bzw. Lebensmittelsicherheit verbessern, ein erhebliches Ausmaß annimmt, wird eine verpflichtende Beratung Erfolge zeigen. Mangels eines Umsetzungszwangs wird der Landwirt Mehrkosten für gesellschaftlich sinnvolle, einzelwirtschaftlich aber unrentable Beratungsempfehlungen (Z_G) in aller Regel unterlassen. Ob als Ergebnis der Beratung weitere ökonomisch sinnvolle, gesellschaftlich aber neutrale bzw. kontraproduktive Maßnahmen ($Z_Ö$) angestoßen werden, sei dahingestellt. Fortschritte bei den politisch vorgegebenen Zielgrößen Umwelt, Tierschutz und Lebensmittelsicherheit werden sich insgesamt nur dann einstellen, wenn in der Praxis erhebliche Rationalisierungsreserven im Bereich der öffentlichen Güter und der Lebensmittelsicherheit vorhanden sind. Dies trifft für einige Problembereiche wohl zu, kann jedoch kaum zur Begründung einer breit angelegten Pflichtberatung herangezogen werden.

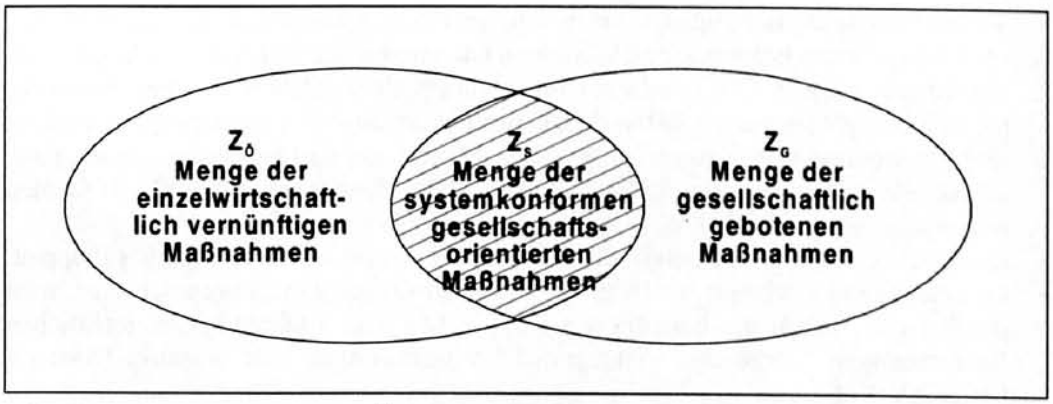

Abb. 2. Zielbeziehungen zwischen Ökonomie und gesellschaftlichen Ansprüchen
Quelle: Eigene Darstellung

Das skizzierte Modell geht von vollständiger Information der Akteure aus. Insbesondere unterstellt es, dass die ökonomischen Auswirkungen von Umwelt-, Tierschutz- und Lebensmittelsicherheitsmaßnahmen ex ante valide eingeschätzt werden können. Dies wird für viele Investitionen angesichts marktlicher und technologischer Unsicherheiten nicht zutreffen (46). Ein gesellschaftspolitisch engagierter Berater kann dann Überzeugungsarbeit leisten und Landwirte zu Investitionen (z. B. in den Tierschutz) drängen, die diese angesichts der verbreiteten Risikoaversion ansonsten unterlassen hätten. Ob die zukünftigen Farm-Consulter einen solchen Beratungsfokus aufweisen, kann jedoch nicht einfach unterstellt werden.

Fazit: Die Sinnhaftigkeit eines Pflicht-Consulting wäre zunächst einmal zu begründen. Es wird ohne Zweifel einige positive Effekte zeigen, ob es unter Kosten-Nutzen-Gesichtspunkten ein effizientes System darstellt, ist jedoch zu bezweifeln. Möglicherweise ist es allerdings eine effektive Form der WTO-kompatiblen Subventionierung.

Ganz offensichtlich ist eine solche Pflichtberatung jedoch kein Ersatz für das ursprüngliche Farm-Audit. An dessen Stelle tritt nämlich nicht die Beratung, sondern der Ausbau der hoheitlichen Kontrolle. Wir werden im folgenden zweiten Kapitel begründen, warum wir dies für nicht zielführend halten. Im Anschluss soll deshalb die ursprüngliche Idee eines (umfassenden) Farm-Audit-Systems weiter verfolgt werden, da hier ein diskussionswürdiger Vorschlag zur Neujustierung der Aufgaben- und Verantwortungsteilung in der Ernährungswirtschaft vorgelegt wurde. Ein umfassendes und obligatorisches Farm-Audit kann der Auftakt einer breit angelegten Qualitätsinitiative in der Landwirtschaft sein, Qualitätsverantwortung in der Wirtschaft schaffen und über die Bereiche Tier- und Umweltschutz sowie Lebensmittelsicherheit hinaus eine grundlegende Verbesserung des (Qualitäts-)Managements herbeiführen. Vor diesem Hintergrund sollen daher im dritten Kapitel Grundlagen des Qualitätsauditing vorgestellt und in die Entwicklungslinien der Qualitätssicherung in der Ernährungswirtschaft eingeordnet werden. Das vierte Kapitel diskutiert dann die Grenzen rein privatwirtschaftlicher Lösungen und zeigt auf, warum gerade in der Landwirtschaft dem Staat eine wichtige Initiierungsfunktion zukommen kann. In Kapitel fünf werden unterschiedliche Formen einer staatlichen Förderungen dargelegt, bevor dann ein eigener Vorschlag für die Ausgestaltung eines Farm-Audits unterbreitet wird (Kapitel sechs).

2 Primärverantwortung für Qualitätssicherung: Staatlich oder privatwirtschaftlich?

Die landwirtschaftliche Produktion genießt in Deutschland keine besonders ausgeprägte Qualitätsreputation. Neben einem tiefgreifenden Imageverlust durch eine häufig negative mediale Präsenz (etwa Futtermittelskandale, Tierschutzprobleme) gibt es zahlreiche Hinweise auf eine latent defizitäre Qualitätsverantwortung innerhalb der Branche. Nach der etwas provokanten Schätzung von Aufsichtsbehörden kommt es bei bis zu 95 % aller Landwirte zu Gesetzesverstößen bzw. Ordnungswidrigkeiten, z. B. gegen die Düngeverordnung, Tierhaltungsvorschriften, Dokumentationsanforderungen usf. Dieses Defizit ist in der Fachliteratur weitgehend unbestritten. Da zugleich die staatliche Überwachung auf dem landwirtschaftlichen Betrieb in vielen Fällen fast gänzlich fehlt, gibt es eine tiefgreifende Kontrolllücke. Dies führt zu vielfältigen negativen externen Effekten, zugleich untergräbt es massiv die Rechtsmoral der Akteure. Rechtliche Regelungen, die nicht hinreichend kontrolliert bzw. sanktioniert werden, führen – wie Beispiele aus dem Straßenverkehr zeigen – zu einer Erosion des Unrechtsbewusstseins.

Es gibt mithin Bedarf für eine Ausweitung der landwirtschaftlichen Kontrolle. Angesichts der staatlichen Finanzlage ist es allerdings kaum zu erwarten, dass die hoheitliche Überwachung im notwendigen Umfang ausgebaut werden kann. Der Vorschlag zur Einführung eines Farm-Audits wurde daher von vielen Beobachtern zu Recht als ein Versuch der Privatisierung vormals hoheitlicher Kontrollaufgaben betrachtet – häufig mit einiger Skepsis. Es gibt jedoch gute Gründe für eine stärkere Eigenverantwortung der Wirtschaft und eine bessere Aufgabenteilung zwischen Staat und Unternehmen. Dies ist im Folgenden zu begründen.

Traditionell ist die Ernährungswirtschaft in vielen Ländern durch die Dominanz hoheitlicher Verantwortung gekennzeichnet, zurückzuführen u.a. auf historische Erfahrungen, da vormals die hohen technischen Schwierigkeiten der Lebensmittelsicherheit und die entsprechenden Gesundheitsrisiken nicht den vielen kleinbetrieblichen Akteuren überlassen werden konnten (45). Auch heute noch wird bei fast allen Lebensmittelkrisen zunächst der Staat in die Pflicht genommen. Im Gegensatz zu vielen anderen Branchen gibt es in der Lebensmittelwirtschaft eine tiefsitzende Verankerung der staatlichen Primärverantwortung. Diese Einstellung hat z. B. die niederländische Lebensmittelwirtschaft in den 30er Jahren angesichts einer tiefen, staatlichen Finanzkrise dazu gebracht, freiwillig die Hälfte der amtlichen Überwachungskosten zu tragen, damit die Lebensmittelkontrolle fortgeführt werden konnte (53, S. 15 f.). Diese Staatsfixierung ist den globalen und fragmentierten Strukturen der modernen Lebensmittelwirtschaft nicht mehr angemessen. Die ökonomischen Akteure „verstecken" sich ansonsten mehr oder weniger stark hinter der staatlichen Überwachung. Im Ergebnis führt dies zu der von Beck (5) als „organisierte Unverantwortlichkeit" bezeichneten Situation, bei der die vielfach kleinteilige ökonomische Struktur, der fehlende Bekanntheitsgrad der Unternehmen und erhebliche Defizite beim Aufbau von Rückverfolgbarkeitssystemen eine gezielte Zurechnung der Fehler verhindern und für die Betroffenen und die Öffentlichkeit der Staat in die Verantwortung tritt.

Die Schwächen einer staatlichen Primärverantwortung liegen zunächst bei der finanziellen Ausstattung. Die staatlichen Kapazitäten reichen für eine flächendeckende und umfassende Kontrolle nicht aus. Hinzu kommen Einschränkungen durch die Rechte der Bundesländer, nationale Grenzen und die EU. Qualitätsfehler werden bei der staatlichen Überwachung in aller Regel nicht an ihrer Quelle, sondern verhältnismäßig spät in der Wertschöpfungskette entdeckt (10). Dies macht dann eine je nach Art des Falls unterschiedlich aufwändige Rückverfolgung des Problems notwendig. Auf Grund der Grenzen des föderalen Systems ist dies bereits innerhalb Deutschlands problematisch. Dazu

Tabelle 1. **Verantwortungszuschreibung für Lebensmittelqualität**

Verteilung der Primärverantwortung	
Staatliche Primärverantwortung	Privatwirtschaftliche Primärverantwortung
• Öffentlichkeit nimmt den Staat in die Verantwortung	• Öffentlichkeit nimmt die Unternehmen in die Verantwortung
• Hohe Regelungsdichte („Governing the Industry")	• Eigenkontrollsysteme der Unternehmen
• Binnenmarktorientierung dominiert	• Exportmarktorientierung dominiert
• Ernährungswirtschaft verlässt sich auf den Staat	• Geringere Kontrolldichte, aber hohe Sanktionen
• Geringe Eigenmotivation der Wirtschaft	• Staatliche Kontrolle der Eigenkontrolle

Quelle: 47

kommt die unterschiedliche Organisation der staatlichen Überwachungsbehörden in den Bundesländern. Der Staat kann aufgrund der Ländergrenzen nur bedingt Druck auf die Verursacher ausüben, häufig bleibt das Handeln reaktiv und trägt nicht zur grundsätzlichen Lösung des Problems bei. Für den Staat entstehen immer dann besondere Problemfelder, wenn er wertschöpfungskettenübergreifend handeln muss, da die Überwachung vorwiegend produkt- statt systemorientiert erfolgt.

Es scheint daher sinnvoll, nach neuen Formen der Aufgabenteilung zu suchen. Eine Vielzahl von Argumenten spricht dafür, dass der Staat sich deutlich – und für Öffentlichkeit und Wirtschaft sichtbar – auf die Kontrolle der Kontrolle und ein scharfes Sanktionssystem beschränkt. Eine klare Aufgabentrennung bietet dabei sowohl ökonomische Vorteile (Kontrollkosten werden den Verursachern, nicht der Allgemeinheit angelastet) als auch eine höhere Sicherheit durch die besseren Zugriffsmöglichkeiten privater Institutionen. Letztlich ist es eine traditionelle Erfahrung der betriebswirtschaftlichen Organisationsforschung, dass geteilte Verantwortung zu fehlenden Verantwortlichkeiten führt. Wenn also nicht klar ist, ob die primäre Verantwortung für die Lebensmittelsicherheit beim Staat oder bei den Unternehmen liegt, tendiert das System insgesamt zu einem zu geringen Sicherheitsniveau.

Privatwirtschaftliche Lebensmittelsicherheitssysteme zeichnen sich demgegenüber durch eine Reihe von ökonomischen Vorteilen aus. Zunächst einmal führen sie das Prinzip der Verursachergerechtheit ein, da die Kontrollkosten in den Produktpreis einfließen. Wahrscheinlich ist eine privatwirtschaftliche Kontrolle darüber hinaus durch die Ausnutzung von Größenvorteilen bei den Kontrollinstitutionen und den Wettbewerb zwischen privaten Prüfern kostengünstiger. Auch ermöglicht eine unternehmerische Lösung die Gestaltung eines integrierten Gesamtsystems statt vielfältiger, häufig nicht kompatibler Detailanforderungen an Dokumentation und Kontrolle. Ein Eigenkonzept der Wirtschaft kann hinsichtlich des Qualitätsmanagementsystems den Anforderungen der Wirtschaftsstufen angepasst werden. Eine Integration vorhandener Qualitätssicherungsansätze wird vereinfacht, Synergieeffekte können erschlossen werden (10).

Damit einhergehend kann die Stärkung der unternehmerischen Primärverantwortung zu einem höheren Qualitätsniveau führen, da die klare Verantwortungszuschreibung eine bessere Qualitätsmotivation hervorbringt. Die Verantwortung liegt bei denjenigen Akteuren, die über die entsprechenden Durchgriffsmöglichkeiten in der Wertschöpfungskette und im internationalen Warenhandel verfügen. Der ökonomische Druck nachfragemächtiger Abnehmer wird im Regelfall eine härtere Sanktion darstellen als staatliche Strafen.

Schließlich ermöglicht die stärkere Fokussierung auf privatwirtschaftliche Primärverantwortung es dem Staat, sich auf seine Kernkompetenzen in der Regelsetzung und der

Systemüberwachung sowie auf die Durchführung koordinierter Kontroll-/Monitoringprogramme zu konzentrieren. Mit der Eigenverantwortung der Wirtschaft für die Detailkontrolle wächst die Unabhängigkeit von Exekutive und Legislative, was zu einer transparenten Aufgabenteilung und einer größeren Unabhängigkeit beiträgt und das Verbrauchervertrauen in staatliche Stellen stärkt. Primärverantwortung der Wirtschaft bedeutet in diesem Fall nicht Rückzug des Staates, sondern Konzentration auf wissenschaftliche Forschung, Stichproben- und Verdachtskontrollen sowie strikte Sanktionen bei schwerwiegenden Verstößen.

Die skizzierten Überlegungen zu einer stärkeren Betonung der unternehmerischen Primärverantwortung für die Lebensmittelqualität in der gesamten Ernährungswirtschaft bedeuten nicht, dass jedes private System per se einer hoheitlichen Lösung überlegen ist. Die unternehmerische Qualitätskontrolle steht selbstverständlich unter Kostendruck. Private Kontrolllabore und Zertifizierungsunternehmen müssen Kunden werben, und hohe Kontrollanforderungen wirken dann zumindest kurzfristig abschreckend. Unternehmen haben beim Fehlen entsprechender institutioneller Regelungen ein Interesse, sich einen preiswerten Zertifizierer auszusuchen, der zugleich das Risiko einer Fehleraufdeckung minimiert (23). Trotz der stärkeren Betonung des unternehmerischen Qualitätsmanagements muss sich der Staat daher seiner besonderen Aufgabe bewusst sein und seine Aktivitäten verlagern. Während die operativen Kontrolltätigkeiten abnehmen, wachsen die Anforderungen an die staatliche Rahmensetzung, z. B. in Form einer stringenten Systemaufsicht des Staates, einheitlicher Kriterien zur Zulassung und zur Durchführung von Eigenkontrollen und Zertifizierungen, strikter Sanktionen und Maßnahmen zur Verbesserung der Verbrauchertransparenz (47).

Fazit: Die Schließung der Kontrolllücke durch traditionelle hoheitliche Überwachungsmaßnahmen ist in Zeiten knapper öffentlicher Mittel weder möglich noch unter ordnungspolitischen Gesichtspunkten sinnvoll. Eine Stärkung der privatwirtschaftlichen Verantwortung z. B. in Form eines Zertifizierungssystems ist anzustreben. Aus diesen Gründen wäre die Einführung eines Farm-Audits zu begrüßen. Hiermit würden nicht nur die besondere Qualitätsverantwortung der Primärproduktion betont, sondern auch die Kernkompetenzen des Staates in Regelsetzung und Kontrolle der Kontrolle gestärkt. Letztlich geht es also nicht nur um die Frage, wer die primäre Verantwortung für eine umfassende Qualitätssicherung zu tragen hat, sondern auch darum, wie eine sinnvolle, effiziente und kostengünstige Verteilung von Eigen- und Fremdkontrolle zur Garantie eines hohen Nahrungsmittelsicherheitsniveaus ausgestaltet werden könnte. Audit-Systeme haben sich in vielen anderen qualitätssensitiven Bereichen bewährt, die Etablierung auch in der Land- und Ernährungswirtschaft wäre zu begrüßen.

Der aktuelle Vorschlag der EU-Kommission ist vor diesem Hintergrund ein Rückschritt. Er schreibt nicht nur die Fixierung auf hoheitliches Handeln fest, sondern ignoriert zudem den sich auch in der Ernährungswirtschaft immer deutlicher abzeichnenden Weg der Zertifizierung als Element eines umfassenden Qualitätsmanagements. Darüber hinaus ist kaum einsichtig, wie ein (kostenpflichtiges) Zwangsberatungsinstrument die Qualitätsmotivation des einzelnen Landwirts steigern könnte, da alleine die Teilnahme zum weiteren Bezug der Direktzahlungen berechtigt. Dieser insgesamt etwas konfuse Verlauf der Midterm-Debatte verweist auf die Notwendigkeit, zunächst einen grundlegenden Überblick über die unterschiedlichen Qualitätsmanagementsysteme zu geben, die sich in der betriebswirtschaftlichen Praxis herausgebildet haben.

3 Qualitätssicherung und Auditierung: Eine ökonomische Einordnung

3.1 Überblick über die Grundlagen der Zertifizierung

Qualitätsmanagementsysteme sind ein in der Wirtschaft allgemein seit ca. zwei Jahrzehnten gebräuchliches Instrument zur Initiierung, Durchsetzung und Kontrolle von Qualitätszielen (42; 49). Unter dem Begriff Total Quality Management (TQM) hat sich heute in Praxis und Wissenschaft eine Form des anspruchsvollen Qualitätsmanagements herausgebildet, die über die traditionelle statistische Warenend- bzw. Wareneingangskontrolle hinausgeht (42, S. 6 ff.). Diese neue Generation von Qualitätsmanagementsystemen erweitert den Qualitätsbegriff und umschließt neben der Produktion auch alle Organisationsprozesse eines Unternehmens, inklusive seiner Außenbeziehungen. Besonderes Gewicht liegt dabei auf Präventivmaßnahmen zur Vermeidung von Fehlern und der Initiierung von kontinuierlichen Verbesserungsprozessen. Qualitätsmanagement wird damit zur Führungsaufgabe und fällt in den primären Verantwortungsbereich des Managements (36). Darüber hinaus werden eine Vielzahl weiterer Instrumente der Qualitätsplanung sowie der Fehlervermeidung und -analyse eingesetzt.

Ein wesentliches, in der Praxis jedoch nicht selten den gesamten Prozess dominierendes Teilelement des TQM ist das Qualitätsaudit nach ISO 9000. Dieses zielt darauf ab, beim Einkauf risikobehafteter Materialien die Qualität der Faktoren nicht nur durch eine Wareneingangskontrolle zu sichern, sondern bereits präventiv Informationen zur Leistungsfähigkeit der Lieferanten einzuholen. Dies geschah zunächst durch eine Kontrolle des Lieferanten durch Mitarbeiter des Abnehmers. Um Mehrfachauditierungen der Zulieferer durch die unterschiedlichen Abnehmer zu vermeiden, wurden bereits in den sechziger Jahren einheitliche Anforderungen an Qualitätsmanagementsysteme zunächst in Form von Branchennormen zusammengefasst. Letztlich konnte im Jahre 1987 ein weltweit gültiger, branchen- und industrieneutraler Katalog zur Entwicklung und Implementierung von Qualitätsmanagementsystemen eingeführt werden. Diese DIN EN ISO 9000 Normenreihe befähigt Unternehmen unabhängig vom Tätigkeitsfeld dazu, ihre qualitätspolitischen Bemühungen allen Nachfragern gegenüber transparent darzulegen.

Ein zentraler Vorteil einer solchen Standardisierung ist, dass eine Auditierung nun von unabhängigen externen Kontrolleuren durchgeführt wird, die diese Aufgabe wesentlich kostengünstiger ausführen können. Diese – ihrerseits wiederum von einer Akkreditierungsorganisation überprüften – Zertifizierer verleihen nach erfolgreichem Abschluss der Prüfung ein Siegel, das von allen Abnehmern anerkannt werden sollte. Dies vermeidet Mehrfachzertifizierungen und hat zudem für die Lieferanten den Vorteil, dass sie Betriebsgeheimnisse besser vor den Einblicken der Abnehmer schützen können. Insgesamt lassen sich damit die möglichen Auditierungsvarianten hinsichtlich der durchführenden Institution in *Selbst-*, *Kunden-* und *Zertifizierungsaudit* unterscheiden (40, S. 15 ff.; 36, S. 264):

- Beim *Selbst-Audit* (first-party-audit) strebt ein Unternehmen die Aufdeckung innerbetrieblicher Schwachstellen durch eigene Audit-Teams an. Häufig dient dies zur Vorbereitung auf eine Lieferantenbewertung durch nachfragemächtige Abnehmer.
- Auditierungen durch die nachgelagerte Unternehmung werden als *Kunden-Audit* (second-party-audit) bezeichnet.
- In den letzten Jahren dominiert die aus dem angelsächsischen Sprachraum stammende Qualitätszertifizierung durch unabhängige Dritte, das sog. *Zertifizierungs-Audit* (third-party-audit), auf der Basis extern festgelegter und damit normierter Anforderungen.

Qualitätsaudits rücken insgesamt gegenüber dem innengerichteten Qualitätsmanagement in den Vordergrund, weil im Zuge von Just-in-Time-Produktion, Global-Sourcing und E-Procurement die Möglichkeiten einer sinnvollen Wareneingangskontrolle abnehmen. Damit gewinnt jedoch die externe Kommunikation der erreichten Qualitätsstandards gegen-

über Abnehmern an Relevanz. Der Druck zur Einführung von Qualitätsaudits geht in diesem Fall von den Nachfragern aus, etwa wenn die Automobilindustrie von ihren Lieferanten heute flächendeckend entsprechende Zertifikate verlangt. Darüber hinaus ist es aber immer wieder die Europäische Union, die Zertifizierungsansätze zum Abbau nationaler, produktbezogener Qualitätsvorschriften und damit zur Erleichterung des grenzüberschreitenden Warenverkehrs protegiert hat. So wurde durch das „Globale Konzept für Zertifizierung und Prüfwesen", das 1989 beschlossen wurde, die Einführung der ISO 9000 in Europa wesentlich gefördert (54; 11).

Neben der oben dargestellten Unterscheidung nach der Durchführungsinstanz lassen sich Qualitätsaudits auch nach dem Prüfungsgegenstand näher kategorisieren. Es können Produkt-, Prozess- und Managementsystemaudits unterschieden werden:

- Ein *Produktaudit* bewertet die Qualität der hergestellten Erzeugnisse.
- Das *Prozessaudit* richtet sich auf das Produktionsverfahren, z. B. in Hinblick auf bestimmte Performance-Kriterien wie Umweltschutz, Hygienevorschriften oder Energieverbrauch.
- Ein *Managementsystemaudit* zielt schließlich auf organisatorische Bedingungen, die als Grundvoraussetzung für die Möglichkeit einer gleichmäßigen Produkt- und Prozessqualität angesehen werden (Managementstrukturen, Kontrollprozeduren, Dokumentation usf.).

Während z. B. ISO 9000 eindeutig als Managementsystemaudit ausgelegt ist und keine materiell-inhaltlichen Kriterien enthält, ist im Gegensatz dazu das Umweltaudit der EU-Verordnung über „die freiwillige Beteiligung gewerblicher Unternehmen an einem Gemeinschaftssystem für das Umweltmanagement und die Umweltbetriebsprüfung" (EWG 1836/93) eine Mischung aus Prozess- und Systemaudit (8; 41). Abbildung 3 fasst die bis hierhin vorgestellten verschiedenen Auditierungsarten zusammen.

Angesichts der breiten Implementierung der Auditierungsprozesse in der Industrie lohnt sich ein Blick auf die dort gemachten Erfahrungen. Nachdem hier in den ersten Jahren überschwängliche Erfolgsberichte dominierten, finden sich heute detailliertere Analysen, so dass ein etwas ausgeglicheneres Fazit gezogen werden kann. Das Qualitätsaudit nach ISO 9000 hat sich auf breiter Basis durchgesetzt. Es ist in vielen Branchen zum Marktstandard geworden und dürfte durch die in jüngster Zeit eingeführte prozessorientierte Variante (ISO 9000/2000) weiter an Akzeptanz gewinnen. Gleichzeitig haben sich aber auch Schwachstellen wie das bisweilen zu niedrige Know-how der Zertifizierer, die geringe Eignung für Kleinbetriebe und die (systemnotwendig) fehlenden Branchenspezi-

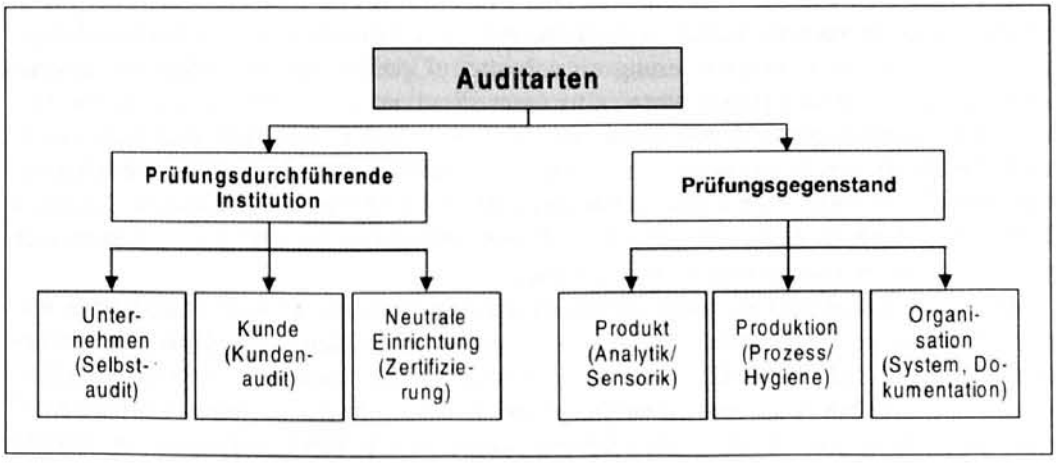

Abb. 3. Auditarten
Quelle: Eigene Darstellung

fika herauskristallisiert, die zu einer Renaissance sektorbezogener Ansätze geführt haben. Dies ist z. B. in der Automobilindustrie, insbesondere auch in der Ernährungswirtschaft der Fall.

3.2 Qualitätssicherungskonzepte in der Ernährungs- und Landwirtschaft

Die Notwendigkeit, Qualitätssicherungssysteme in der Ernährungs- und Landwirtschaft durchzusetzen und stufenübergreifend zu vernetzen, wird in der wissenschaftlichen Literatur und auch in der Praxis seit geraumer Zeit gesehen. Unklar ist der Weg dahin. Grundsätzlich sind hier drei Entwicklungspfade zu erkennen (vgl. Tab.2):

Eine erste Möglichkeit *(QS-System Typ 1)* besteht in der Integration bzw. Kooperation von Unternehmen entlang der Wertschöpfungskette unter einer gemeinsamen Kontrollstruktur. Die Qualitätssicherung in integrierten Supply Chain-Systemen wird in aller Regel durch ein dominantes Unternehmen in der Wertschöpfungskette initiiert, im weitestgehenden Fall durch Firmenübernahmen, in den meisten Fällen aber durch Bildung vertraglicher Kooperationen oder Unternehmensnetzwerke (31). In diesem Fall koordiniert das dominierende Unternehmen die Qualitätsbemühungen, vorherrschend sind second-party-Audits. Es handelt sich um exklusive Systeme, die jederzeit den Ausschluss unzuverlässiger Betriebe (bzw. Mitarbeiter) ermöglichen (44) und die nicht nur auf Zertifizierung und Traceability, sondern überwiegend auch auf ein aktives Qualitätsmanagement ausgerichtet sind. Entsprechend findet ein breites Instrumentarium Verwendung, etwa bezüglich der Einbindung der Qualitätssicherung in logistische Strukturen und der Kompatibilität von IT-Standards. Idealtypisch lässt sich eine solche Netzwerkbildung in Deutschland in der Geflügelwirtschaft beobachten. Ein anderes Beispiel ist die dänische Schweineproduktion (Danske Slagterier), aber auch das niederländische IKB-System ist im Wesentlichen durch die Marketingführerschaft der beiden dominierenden Schlachtunternehmen charakterisiert. Marketingziel ist die Förderung und Absicherung der einzelbetrieblichen Absatzpolitik.

Eine zweite Variante *(QS-System Typ 2)* ist die Etablierung eines geeigneten institutionellen Rahmens durch die Entwicklung von kooperativen Zertifizierungsstandards (quality management metasystems). Branchenübergreifende (generic standards) oder branchenspezifische Qualitätsnormen (industry specific standards) bilden die Grundlage, auf der sich jeder einzelne Betrieb für eine Zertifizierung entscheiden kann (62). Dies ermöglicht eine neutrale Überprüfung der Qualität unter Beibehaltung der wirtschaftlichen Unabhängigkeit der verschiedenen Unternehmen (third-party-audit).

Zur Sicherstellung der Neutralität und der Prüfungsqualität wird die Arbeit der privaten Zertifizierungsgesellschaften ergänzt durch die Institutionalisierung einer unabhängigen, übergeordneten Akkreditierungseinrichtung. „Certification is (voluntary) assessment and approval by a (third) party on an (accredited) standard" (39, S. 10). Musterbeispiel einer unabhängigen Zertifizierung ist ISO 9000. Andere Beispiele sind das neuentwickelte QS-System in der deutschen Fleischwirtschaft oder der British Retailer Consortium Standard (BRC), den Großunternehmen des Lebensmitteleinzelhandels von ihren Lieferanten fordern (13; 26). Innerhalb dieses Qualitätssicherungstyps 2 lassen sich wiederum sieben Untergruppen unterscheiden.

Im weitestgehenden Fall gehen Zertifizierungsstandards auf die Bemühungen zur Vereinheitlichung von Normierungsinstitutionen zurück und bilden dann einen überbetrieblichen Rahmen (vgl. ISO 9000). Da in den Satzungen einer Normierungsorganisation festgeschrieben ist, dass neue Normen nur bei grundsätzlichem Konsens zwischen allen betroffenen Kreisen entstehen dürfen, muss hier eine weitreichende Verständigung vorliegen (18). Da ISO 9000 als branchenübergreifender Standard für die gesamte Wirtschaft Gültigkeit beansprucht und entsprechend allgemein gehalten ist, wurden in der Folgezeit in vielen

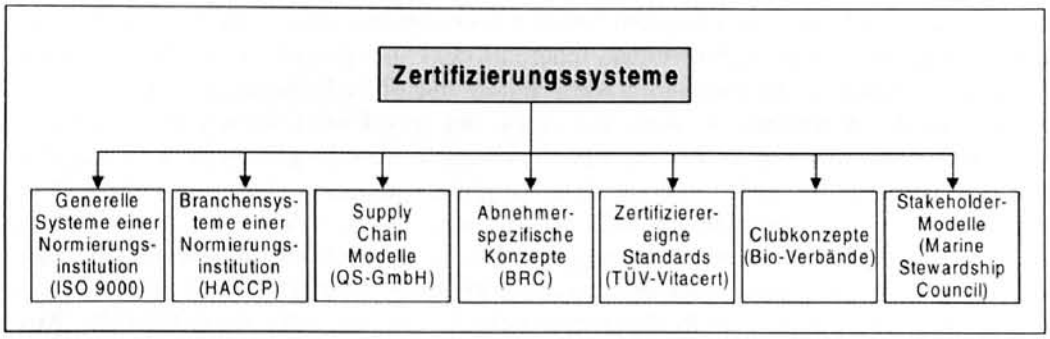

Abb. 4. Zertifizierungskonzepte in der Ernährungswirtschaft (mit Beispielen)
Quelle: Eigene Darstellung

Branchen spezifischere Normen entwickelt. In der Ernährungswirtschaft ist hier insbesondere auf das vom Codex Alimentarius als Hygienestandard konzipierte HACCP-System zu verweisen, das in vielen Staaten (z. B. den Niederlanden) als Zertifizierungsgrundlage herangezogen wird. HACCP kann auf eine breite Akzeptanz in der Ernährungswirtschaft aufbauen, betrifft aber nur einen Teilbereich des Qualitätsmanagements.

Ebenfalls umfangreiche Konsensbildungsprozesse gehen einem Zertifizierungskonzept voraus, dass – wie die QS GmbH in der deutschen Fleischwirtschaft – von der kompletten Supply Chain getragen wird und bei der sich alle Beteiligten zertifizieren lassen. Da sich hier Unternehmen verschiedener Wertschöpfungsstufen einigen müssen, ist eine Übereinkunft schwer zu erzielen. Sie gelingt in aller Regel nur in Krisensituationen wie in Deutschland im Gefolge der BSE-Fälle oder bei Dominanz einer Stufe (wie in den Niederlanden/IKB).

Eine weitere Untergruppe bilden Standards, die gemeinschaftlich von der abnehmenden Hand entwickelt und an die Lieferanten herangetragen werden. Beispielsweise haben im Jahr 2002 fast alle führenden Unternehmen des europäischen Lebensmitteleinzelhandels ein Zertifizierungsschema (EUREPGAP) für landwirtschaftliche Betriebe in den Bereichen Obst und Gemüse sowie Schnittblumen herausgegeben, das weltweite Gültigkeit beansprucht (22). Ähnliche Konzepte entwickelt auch die Lebensmittelindustrie im Hinblick auf ihre industriellen und landwirtschaftlichen Lieferanten, z. B. in den USA unter dem Namen NFPA-SAFE. In den letzten drei Jahren vollzieht sich gerade in diesem Bereich der abnehmergetriebenen Zertifizierungsstandards eine große Dynamik. Beispielsweise versuchen die weltweit führenden Unternehmen des Lebensmitteleinzelhandels derzeit, ein globales Akkreditierungskonzept für die vielfältigen Zertifizierungsschemata durchzusetzen (Global Food Safety Initiative).

Eine Sonderform des Zertifizierungsansatzes stellen Standards dar, die von einem privaten Zertifizierungsunternehmen entwickelt und kontrolliert werden. Verbreitung und Glaubwürdigkeit eines solchen Standards bemessen sich ausschließlich an der Reputation des Zertifizierers, da keine Akkreditierung vorhanden ist. In der Ernährungswirtschaft ist etwa auf das von TÜV und der Universität Weihenstephan etablierte Prüfsiegel „Lebensmittel – TÜV geprüft/Vitacert" zu verweisen. Von Zertifizierern entwickelte Ansätze sind allerdings letztlich nur dann erfolgreich, wenn sie in einer Frühphase der Diskussion eingebracht und von nachfragemächtigen Abnehmern akzeptiert werden.

Noch enger gefasst ist die sechste Akteursvariante, bei der sich eine kleine Gruppe von Unternehmen mit spezifischen Interessen auf einen Standard einigt (Beispiel: Bio-Verbände). Sie bilden im ökonomischen Sinne einen Club, der sich aufgrund homogener Ausrichtung gegen Außenseiter abgrenzt. Der Eintritt in ein solches Club-ähnliches Arrangement ist zumeist mit einer hohen Investition (im Sinne einer Eintrittsgebühr) ver-

bunden; die 3-jährige Übergangszeit von der konventionellen auf die biologische Produktion kann etwa so gedeutet werden. Innerhalb der Clubs sorgen strenge Auflagen- und Sanktionssysteme für die Einhaltung der Statuten (hier etwa die biologische Produktion), bei Zuwiderhandlung kann es zum Ausschluss aus dem Club kommen. Dies ist häufig gleichbedeutend mit dem Verlust der Einstiegsinvestitionen. Es gelingt diesen Clubs mithin eine verbindliche Selbstbindung ihrer Mitglieder an ein bestimmtes Sicherheitsniveau – das weit über dem Durchschnitt liegen kann – zu erreichen. Eine solche Lösung ist jedoch nur schwer extern zu generieren und kann daher als Instrument der Qualitätssicherung nicht zielgenau eingesetzt werden. Vielmehr handelt es sich um – zumeist evolutionär entstandene – Selbstbindungsmechanismen, die sehr instabil auf die Ausweitung der Gruppengröße reagieren.

Schließlich gibt es als weitere spezielle Zertifizierungsform Ansätze wie das Marine Stewardship Council (MSC), bei dem branchenfremde Anspruchsgruppen (Stakeholder) versuchen, eigene Qualitätsstandards zu etablieren. Insbesondere Umwelt- oder Tierschutzorganisationen versuchen auf diesem Weg, Ziele im Bereich öffentlicher Güter durch transparenzschaffende Gütezeichen inkl. dahinterstehender Kontrollsysteme zu verwirklichen. Im Falle des MSC war es der WWF, der eine Zertifizierung für nachhaltigen Fischfang zusammen mit Unilever konzeptioniert und inzwischen weltweit verbreitet hat.

In allen genannten Fällen muss mithin ein mehr oder weniger umfassender Konsens gefunden werden, so dass Verbänden eine große Bedeutung zukommt. Diese Institutionen sind jedoch in aller Regel auf die Interessen der breiten Mehrheit der Unternehmen verpflichtet, daher liegt der Zertifizierungsstandard zumeist nur knapp über dem gesetzlich regulierten Niveau. Zertifizierungen vom Typ 2 sind, weil sie Marktstandards absichern, ein Marketinginstrument innerhalb der Wertschöpfungskette und spielen für den Endverbraucher keine Rolle. Ausnahmen sind dann möglich, wenn sich Teile einer Branche mit spezifischen ökonomischen Interessen auf ein Zertifizierungskonzept einigen (z. B. Bio-Anbauverbände) und entsprechende Label oder Marken entwickeln. Durch hohe Overheadkosten sind Systeme mit geringer Teilnehmerzahl allerdings vergleichsweise teuer.

Schließlich kann der Staat übergreifende Zertifizierungsstandards kodifizieren *(QS-System Typ 3)*, wenn dies aus verbraucherpolitischen Gründen notwendig erscheint. Der Einsatzbereich liegt daher im Allgemeinen bei Vertrauenseigenschaften, bei denen sich der Konsument nicht selbst von der Richtigkeit der Qualitätsangaben überzeugen kann (Prozessqualität, GMO-Status, Herkunftsangabe, Zutaten usf.). Solche Charakteristika werden dann politisch definiert, wobei die Höhe der Standards das Ergebnis komplizierter Zielfindungs- sowie Lobby- und Rent-Seeking-Prozesse ist. Die eigentliche Prüfung kann hoheitlich erfolgen oder auf privatwirtschaftlicher Basis durch staatliche Akkreditierung von Zertifizierungsunternehmen organisiert sein. Musterbeispiel ist hier die EU-Öko-Zertifizierung, bei der sich beide Fälle finden (EWG Nr. 2092/91). Während in Dänemark staatliche Behörden die Betriebe kontrollieren, sind es in Deutschland wie in den meisten EU-Ländern private Zertifizierer unter staatlicher Überwachung. Das Beispiel Öko-Zertifizierung zeigt zugleich, dass u. U. Kontrollsysteme der Typen 2 und 3 nebeneinander existieren können, hier in Form der zusätzlichen Kontrolle vieler Bio-Landwirte nach den (älteren) Standards der Anbauverbände. Wenn staatliche Zertifizierungsstandards sich durchsetzen sollen, müssen sie entweder obligatorisch sein (wie bei Öko-Produkten) oder durch materielle Anreize gefördert werden. Als Instrument der Verbraucherpolitik wird für das Marketing im Allgemeinen ein Label entwickelt, dass die Markt- und Qualitätstransparenz der Konsumenten verbessern soll. Es zeigt sich insgesamt, dass QS-Systeme vom Typ 3 besondere Relevanz für unreife Märkte und Fälle des informationsbedingten Marktversagens (Vertrauenseigenschaften) besitzen (vgl. unten).

Tabelle 2. **Systeme der Qualitätssicherung**

	Typ 1: Qualitätssicherung in integrierten Systemketten	Typ 2: Qualitätssicherung durch private, betriebsindividuelle Zertifizierung	Typ 3: Qualitätssicherung durch staatl. Zertifizierung bzw. Akkreditierung
Beispiel	Geflügelwirtschaft, Danske Slagterier	ISO 9000, HACCP	Öko-Zertifizierung
Zielrichtung	Prozessführerschaft eines Unternehmens	Standardisiertes System zur Senkung von Transaktionskosten	Verbraucherschutzpolitik des Staates
Strategie	Vertikale Integration oder strikte vertragliche Bindung	Neutrale Zertifizierung und Akkreditierung als Signal in der Supply Chain	Gesetzliche Standards und ggf. Teilprivatisierung der Kontrolle
Instrumente	Qualitätssicherung erfolgt durch: - Liefer- und Bezugspflichten - Qualitätsvorgaben - Direkte Kontrollrechte - Kundenaudits - Ggf. Ergänzende Zertifizierung nach Typ 2	Qualitätssicherung erfolgt durch: - Betriebsindividuelles Qualitätsmanagement - Standardisierte, branchenbezogene oder -übergreifende Qualitätsanforderungen - Third party audits	Qualitätssicherung erfolgt durch: - Gesetzliche Standards - Staatliche Kontrollen oder privatwirtschaftliche Zertifizierer, die staatlich akkreditiert sind
Marketing	- Primat der Markenpolitik - Gütezeichen stehen hier in einem systematischen Konflikt zu Marken	Marketingpolitik und Labeling innerhalb der Supply Chain	Primat des Labeling aus Gründen der größeren Markttransparenz für die Verbraucher
Voraussetzung	- Machtübergewicht eines Unternehmens - Hohe spezifische Investitionen	Konsens über gemeinsame Standards in der Branche	- Politische Einigung auf Standards - Staatlicher Zwang bzw. Subventionen zur Umsetzung
Reichweite	Exklusive Netzwerke	Im Grundsatz offen, unbeschränkt (Ausnahme: Clubkonzepte)	Notwendig offen
Höhe der Standards	Beliebig wählbar in Abhängigkeit von den Marketingzielen	In der Regel knapp über dem gesetzlichen Niveau (Ausnahmen bei kleineren Verbänden möglich)	Prinzipiell frei wählbar, abhängig vom politischen Entscheidungsprozess, Rent seeking u. Lobbying
Eignung für	Premiumsegment mit unternehmensspezifischen Qualitätsanforderungen	Absicherung der Standardware unter Beibehaltung der Marktflexibilität	Produkte mit einem hohen Maß an Vertrauenseigenschaften

Quelle: Eigene Darstellung

Letztlich stellt sich die Frage, welche Ausprägung ein übergreifendes Qualitätssicherungssystem in der Ernährungs- und Landwirtschaft annehmen soll, um einerseits einen angemessen hohen Standard der Lebensmittelsicherheit zu gewährleisten und anderseits eine möglichst geringe Eingriffstiefe in marktliche Abläufe zu garantieren. Angesichts der bereits dargestellten besonderen Strukturen innerhalb der Wertschöpfungskette ist zu diskutieren, ob es privatwirtschaftlichen Initiativen gelingen kann, eine angemessene Qualitätszertifizierung aufzubauen, oder ob es staatlicher Aktivität und Verantwortung bedarf.

4 Ökonomische Grenzen freiwilliger QS-Systeme

4.1 Bedingungen der vertikalen Bindung in der Ernährungswirtschaft

In Kapitel 3 wurden drei verschiedene Qualitätssicherungssysteme vorgestellt. Vor dem Hintergrund der bisherigen Ausführungen (Primärverantwortung der Wirtschaft) ist daher zunächst danach zu fragen, wie die Chancen für eine rein marktliche Lösung in Form der QS-Typen 1 oder 2 bestehen.

Systeme vom Typ 1 setzen – wie sich auf industrieökonomischer Basis leicht zeigen lässt – die deutliche Marketingführerschaft eines Leitunternehmens voraus (6; 2; 24). In

einer Wertschöpfungskette mit annähernd gleich starken Partnern fehlt es an der Möglichkeit, die notwendigen Einschränkungen der unternehmerischen Gestaltungsfreiheit vertraglich zu fixieren und mittels second-party-audits durchzusetzen. Die Transaktionskosten zur Aushandlung von Kontrollverträgen mit hoher Eingriffstiefe sind bei symmetrischen Geschäftsbeziehungen ohne einen fokalen Systemführer (50) zu hoch. Vertikale Ketten finden sich daher in Deutschland hauptsächlich in der oligopolistisch strukturieren Geflügelverarbeitung (58), während der Anteil der vertraglichen Qualitätssicherungssysteme in der kleinteiliger strukturierten Schweine- und Rindfleischproduktion geringer ausgeprägt ist. In der pflanzlichen Produktion sind große Unterschiede zwischen den Produktbereichen anzutreffen.

Darüber hinaus weist die Transaktionskostentheorie darauf hin, dass sich Kooperationen mit hoher Bindungsintensität bzw. vertikale Integrationssysteme nur bei ausgeprägter Spezifität der Investitionen und hoher Qualitätsunsicherheit entwickeln (56). Immer dann, wenn auf Seiten der landwirtschaftlichen Produzenten umfangreiche Investitionen notwendig sind, um in eine Geschäftsbeziehung zu einem bestimmten Weiterverarbeiter eintreten zu können (z. B. in bestimmte Stallanlagen oder Anbaumethoden), wird es eine Bereitschaft zur langfristigen Bindung geben (32). In diesem Fall droht ein Abhängigkeitsverhältnis, da sunk costs Spielraum für opportunistisches Verhalten der Marktgegenseite bieten. Solche spezifischen Investitionen existieren z. B. in der Geflügelwirtschaft durch das knappe Zeitfenster bei der Vermarktung vor dem Hintergrund einer oligopolistischen Verarbeitungsstruktur. Es gibt sie auch in einigen sehr speziellen Qualitätssegmenten, z. B. der biologischen Landwirtschaft. Hohe Qualitätsunsicherheit existiert für industrielle Nachfrager oder den Einzelhandel, wenn diese Gefahr laufen, durch Fehlentscheidungen beim Wareneinkauf in die Kritik zu geraten. In diesem Fall steigen die Transaktionskosten zur Überwachung ungebundener Lieferanten erheblich an, so dass im Vergleich striktere Bindungen kostengünstiger werden (27). Insgesamt hat die Qualitätsunsicherheit in den letzten Jahren durch neue Verbraucheranforderungen sicherlich zugenommen (33).

Am Beispiel des Schweine- und Rindfleischmarktes lässt sich allerdings zeigen, dass dies nicht für alle Marktsegmente gleichermaßen zutrifft. Es gibt auf der einen Seite im Premiumbereich ökonomische Anreize zur stärkeren Integration bzw. Kooperation. Auf der anderen Seite haben gerade größere Mastbetriebe in Deutschland bisher erfolgreich am Spot-Markt operiert, indem sie flexibel auf die Kapazitätsauslastung und die jeweiligen Qualitätsanforderungen der unterschiedlichen Schlachtunternehmen reagierten. Der Markt stellt grundsätzlich die flexiblere Form der Transaktionskoordination dar und bietet in Standardsegmenten Kostenvorteile.

Andere Faktoren, die in der Literatur als Verbreitungsbarrieren vertikaler Systeme diskutiert werden, liegen in der Verteilung von kritischen Ressourcen bzw. Kernkompetenzen innerhalb der Supply Chain, in der Kooperationsbereitschaft, im Vertrauen zwischen den Geschäftspartnern usf. (9; 17). Diese ressourcenorientierten und verhaltenswissenschaftlichen Konstrukte deuten darauf hin, dass es gerade in der Ernährungswirtschaft bisher eine verhältnismäßig unterentwickelte Kooperationskultur gibt (15; 24).

Fazit: Spezifität der Investitionen, Qualitätsunsicherheit sowie die deutliche Marktüberlegenheit (Marketingführerschaft) eines Akteurs sind wichtige notwendige Bedingungen zur Entwicklung integrierter Wertschöpfungsketten (7). Diese Form der Qualitätssicherung ist daher nur für bestimmte Marktsegmente vornehmlich im Premiumbereich geeignet. Grundsätzlich sprechen die höhere Flexibilität des Marktes und die Vermeidung von Organisationskosten für Spot-Märkte. Die von vielen Beobachtern immer wieder angeführten Vorteile vertikaler Kettenbildung wie große homogene Produktionsmengen, Belieferungssicherheit, Vermeidung von Doppelprüfungen, abgestimmte EDV-Schnittstellen, hohe Reaktionsgeschwindigkeit und verstärkte Kommunikationsintensität

(38; 37; 14; 59) sind, solange es sich um unspezifische Standardware handelt, entweder von untergeordneter Bedeutung oder auch über den Markt realisierbar. Sicherlich wird die zunehmende Konzentration in Industrie und Handel zu einer Zunahme der vertikalen Kooperation und Integration führen – allerdings weder kurzfristig noch in allen Qualitätssegmenten.

4.2 Zur Diffusion privatwirtschaftlicher Zertifizierungsansätze: Ein Problem der kritischen Masse

Während der Aufbau vertikaler Systemketten zeitaufwändig ist und nur unter bestimmten Marktbedingungen erfolgt, ist die Wahrscheinlichkeit höher, dass sich kurzfristig QS-Systeme vom Typ 2 ausbreiten. Auf den Verarbeitungsstufen entwickelt sich weltweit HACCP zum Qualitätsstandard, der vielfach – z. B. in den Niederlanden – auch zertifiziert wird (52). In der Landwirtschaft sind in vielen europäischen Ländern deutliche Bestrebungen in Richtung Zertifizierung der Landwirtschaft zu erkennen, z. B. bei Obst und Gemüse durch das vom Handel initiierte EUREPGAP-System und in der deutschen Tierproduktion in Form der Qualität & Sicherheit GmbH (51). Allerdings zeigt die aktuelle Diskussion um die Einführung des QS-Labels in der deutschen Fleischwirtschaft die Schwierigkeiten, den notwendigen Branchenkonsens zu erzielen. Die Durchsetzung eines Zertifizierungskonzeptes vom Typ 2 ist ein klassisches Problem der kritischen Masse in einer Situation mit Netzwerkeffekten (7, S. 129 f.; 19). Netzwerkeffekte liegen vor, weil mit zunehmender Ausbreitung eines Zertifizierungsstandards der Nutzen für alle Abnehmer größer wird. Je mehr Unternehmen sich in einer Branche auf einen Qualitätsstandard geeinigt haben, um so größer wird die Marktflexibilität auf dem Absatz- und Beschaffungsmarkt. Ein einmal vollständig verbreiteter Standard kann dann selbst beim Vorliegen besserer Alternativen kaum noch verdrängt werden. Es handelt sich insofern um ein klassisches Beispiel für Pfadabhängigkeiten (12, S. 440 ff.).

Ein Zertifizierungskonzept vom Typ 2 muss mithin innerhalb einer verhältnismäßig kurzen Frist eine kritische Teilnehmergruppe (z. B. 50 % der landwirtschaftlichen Produktion in der jeweiligen Warengruppe) erreichen. Ansonsten ist ein solches System weder für die Ernährungsindustrie noch für den Lebensmitteleinzelhandel interessant. Es ist für einen Verarbeitungsbetrieb im Allgemeinen betriebswirtschaftlich höchst unvorteilhaft, nur einen Teil der Produktion mit zertifizierter Ware zu fahren. Dies verlangt die Trennung von Warenströmen, aufwändige Rüstprozesse, Kontrollen gegen Vermischung usf. (51). Hinzu kommt, dass ein geringer Marktanteil der zertifizierten Erzeugnisse die Ausweichmöglichkeiten für Industrie und Handel verringert. Diese Einschränkung der Beschaffungsflexibilität wird gerade im unteren und mittleren Preissegment vom Lebensmitteleinzelhandel nicht akzeptiert.

Als Strategie zur schnellen Implementierung eines Zertifizierungsstandards kommt im Wesentlichen die Selbstbindung wichtiger Marktteilnehmer durch spezifische Investitionen oder „Geiseln" in Frage (57). Großunternehmen aus Industrie und Handel müssen ökonomisch verlässliche Signale für ihr Commitment in das System kommunizieren, z. B. in Form einer glaubwürdigen Selbstverpflichtung des Lebensmitteleinzelhandels zur ausschließlichen Listung von zertifizierter Ware. Der Handel verfügt ohne Zweifel aufgrund seiner Verhandlungsmacht über die Möglichkeit, die Lieferanten in den Jahresgesprächen auf die Anlieferung solcher Artikel zu verpflichten. Angesichts der bestehenden Überkapazitäten auf der Industrieseite kann sich kein Produzent diesem Druck entziehen. Weiterhin ist aufgrund der oligopolistischen Marktstruktur von einer niedrigen Außenseitergefahr auszugehen.

Die derzeitige Verunsicherung über die Diffusion des QS-Systems zeigt, dass der notwendige branchenweite Konsens hochgradig labil ist (48). Das Hauptproblem liegt darin,

dass die entsprechenden Produkte bei gewerblichen Abnehmern und beim Endverbraucher keine wesentlichen Mehrerlöse erzielen. Es gibt nur ein verhältnismäßig knappes Zeitfenster in der Einführungsphase, in dem Zertifikate einen Marketingnutzen aufweisen. Qualitätszertifizierungen vom Typ 2 dienen in aller Regel der Absicherung von Basisanforderungen, nicht der Erzielung eines Preispremiums. Dies zeigen die Erfahrungen mit ISO 9000 sehr deutlich: Auch hier haben sich die Hoffnungen, die viele Unternehmen zunächst in den Marketingwert des Zertifikats gesetzt haben, nicht erfüllt (18). Mit wachsender Verbreitung im Markt entwickelt sich das Auditzertifikat zum Marktstandard, ein akquisitorischer Wert geht von ihm nicht aus.

Im Ergebnis setzten sich QS-Systeme vom Typ 2 nur dann durch, wenn in einer kurzen Phase eine kritische Teilnehmermasse erreicht wird. Sie entwickeln sich dann zum Branchenstandard. Ein breiter Konsens zur Einführung von QS-Zertifizierungssystemen ist allerdings bei polypolistischen Marktstrukturen und preisorientiertem Verdrängungswettbewerb schwierig zu erreichen. Häufig kommt er nur aufgrund externen Drucks zustande. Auch die Diffusion von ISO 9000 wäre ohne staatliche Zwänge (etwa durch die EU) nicht in dieser Form möglich gewesen (60). Ohne den Druck des BMVEL zur Einführung eines Gütezeichens für konventionelle Lebensmittel wäre die Einigung auf QS nach Ansicht von Brancheninsidern kaum gelungen. Mindestens ebenso wirksam ist es, wenn nachfragemächtige Abnehmer Zertifizierungskonzepte fordern (55). Ein Fallbeispiel mag dies abschließend verdeutlichen.

Die Durchsetzung des Zertifizierungssystems für nachhaltigen Fischfang („Marine Stewardship Council/MSC") geht auf den Druck von Unilever zurück. Der Konzern ist der dominierende Anbieter auf dem Markt für Fisch und Fischerzeugnisse mit einem geschätzten Anteil von ca. 25 % am weltweiten Fischeinkauf und Marken wie Birds Eye und Iglo. Die FAO schätzt, dass zzt. ca. 70 % der kommerziell gehandelten Fischarten überfischt werden. 1997 wurde auf Initiative von Unilever und WWF der Marine Stewardship Council gegründet, der Kriterien für eine nachhaltige Fischerei entwickelt (http://www.msc.org/; http://www.unilever.com) und ein Gütezeichensystem mit neutraler, externer Zertifizierung aufgebaut hat. Unilever hat sich verpflichtet, ab dem Jahr 2005 nur noch Fisch aus zertifiziertem Fang zu beschaffen. Damit wird ein erheblicher Druck auf die Fischereiindustrie ausgeübt. Inzwischen beteiligen sich mehr als 100 Unternehmen aus 20 Ländern am Zertifizierungsprozess, große Handelsunternehmen wie die Schweizer Migros führen nur noch Produkte mit dem MSC-Label im Sortiment.

Der notwendige Druck zur Beteiligung an einem Zertifizierungssystem besteht in der Landwirtschaft heute nur in wenigen Bereichen. Unilever ist z. B. nach eigenen Aussagen aufgrund der vergleichsweise geringen Abnahmemenge nicht in der Lage, entsprechenden Einfluss auf die deutsche Schweinefleischproduktion auszuüben. Die Rohware für die Markenartikel des Konzerns wird daher seit geraumer Zeit in Dänemark eingekauft.

Weiterhin ist eine ausreichende intrinsische Motivation zum Aufbau eines landwirtschaftlichen Qualitätsmanagementsystems durch die negativen Erfahrungen mit Dokumentationsanforderungen nur selten anzutreffen. In der Vergangenheit haben gerade erfolgreiche Betriebe die Erfahrung gemacht, dass sie ohne Qualitätsmanagementsysteme und Bindungen am Markt erfolgreich agieren können. Die bisherigen Erfahrungen mit freiwilligen Qualitätsprogrammen (z. B. zur Salmonellenbekämpfung) verweisen auf die Schwierigkeiten, die landwirtschaftlichen Akteure für ein solches Programm zu gewinnen, auch wenn dieses offensichtlich auf zentrale Schwachstellen der Produktion fokussiert ist. Ein breit angelegtes Audit in Richtung auf Umwelt- und Tierschutz sowie Lebensmittel- und Arbeitssicherheit wird auf noch geringere Resonanz stoßen. Die Branchenkultur im Agribusiness stellt (immer noch) ein Hindernis für QS-Systeme dar (28).

Fazit: In Warenbereichen, in denen nachfragemächtige Abnehmer Qualitätszertifikate fordern, bleiben der Landwirtschaft wenig Wahlmöglichkeiten. Allerdings ist die Risiko-

wahrnehmung in den verschiedenen Ländern und Märkten sehr unterschiedlich (4). Es ist fraglich, ob der Marktdruck für eine flächendeckende Diffusion von Zertifizierungskonzepten ausreicht. Möglicherweise ist hier die Politik gefordert.

4.3 Zertifizierungslücken bei hoher Informationsasymmetrie

Die vorhergehenden Ausführungen haben gezeigt, dass sich QS-Systeme am Markt nur unter restriktiven Bedingungen durchsetzen können. Ein weiteres Manko liegt in ihrer begrenzten Wirkung bei Vertrauens- bzw. Potemkineigenschaften, d. h. solchen Produktcharakteristika, deren tatsächliche Beschaffenheit vom Verbraucher auch nach dem Kauf nicht eindeutig überprüft werden kann. In vielen Fällen handelt es sich dabei um Prozessqualitäten wie Umwelt- und Tierschutz, die dem Endprodukt nicht mehr anzusehen (Vertrauenseigenschaften) und z. T. selbst von Drittinstitutionen wie z. B. Warentestern oder NGOs nicht mehr überprüfbar sind (Potemkineigenschaften). Bei solchen Merkmalen droht ein Qualitätsdumping, da die klassischen Signalingvarianten wie Markenbildung oder Werbung nicht mehr greifen.

Zertifizierungskonzepte sind daher bei hoher Informationsasymmetrie – wie im Falle von Umwelt- und Tierschutz – besonders wichtig. Gleichzeitig ist das Zertifikat für den Endverbraucher, der die zugrunde liegenden Kriterien und die Qualität der Prüfung nur begrenzt beurteilen und bewerten kann, seinerseits ein Vertrauensgut. Nur dann, wenn es gelingt, Bekanntheitsgrad und Reputation für ein solches Zertifikat aufzubauen, kann ein Prüfsiegel die Funktionsweise des Marktes sichern. Dies verlangt jedoch hohe spezifische Investitionen und das strategische Commitment vieler Akteure innerhalb einer Branche. Glaubwürdige privatwirtschaftliche Zertifizierungsinitiativen sind daher bei hoher Informationsasymmetrie selten. Hieraus ergeben sich Rechtfertigungen für staatliche Initiativen zur Einführung und Glaubwürdigkeitsabsicherung von Zertifizierungskonzepten.

Zusammenfassend zeigt sich, dass Zertifizierungen bei hoher Informationsasymmetrie aufwändig werden. Prozesseigenschaften wie Umwelt- und Tierschutz sind schwierig zu überwachen und bieten vielfältige Möglichkeiten für opportunistisches Verhalten, so dass in solchen Märkten häufig Glaubwürdigkeitsbarrieren die Umsetzung von Konsumpräferenzen behindern (3). Solche Eigenschaften bieten daher verstärkte Notwendigkeiten für eine verbraucherpolitische Informationspolitik seitens des Staates durch Zertifizierung und Gütezeichen. Dies gilt zumindest in unreifen Märkten und frühen Phasen des Problemlebenszyklus, in denen ansonsten Märkte ggf. erst gar nicht entstehen.

Neoklassische Eigenschaften	Such-Eigenschaften	Erfahrungs-Eigenschaften	Vertrauens-Eigenschaften	Potemkinsche Eigenschaften
Qualität standardisiert	Eigenschaften durch Inspektion vor dem Kauf überprüfbar	Bei Ge- oder Verbrauch zeigt sich die tatsächliche Qualität	Informationskosten für einzelne Käufer zu hoch; Drittinstitutionen können das Endprodukt überprüfen	Prozessqualitäten, die am Endprodukt nicht mehr nachkontrolliert werden können

zunehmende Informationsasymmetrie

Abb. 5. Informationsökonomische Gütertypologie
Quelle: Eigene Darstellung

5 Formen staatlicher Förderung des Farm-Audit

5.1 Grundsätzliche Anforderungen

Die bisherigen Ausführungen zeigen deutlich, dass es ein weites Spektrum an privatwirtschaftlichen Qualitätssicherungsinitiativen gibt. Gleichzeitig werden aber auch Grenzen unternehmerischer Qualitätskontrolle offensichtlich. Die oben dargelegten Probleme stellen z. T. grundlegende (ökonomische) Zwänge dar, die eine staatlich initiierte Form eines Farm-Audits rechtfertigen. Diese Rechtfertigung eines staatlichen Eingriffs gilt insbesondere für den landwirtschaftlichen Bereich, da hier nicht nur die erwähnten strukturellen Probleme vorherrschen, sondern auch in besonderem Maße öffentliche Güter erstellt werden.

Der Ausbau der Kontrollintensität stößt bei den Landwirten zunächst einmal auf Skepsis: Hier treffen sichere – weil unmittelbar ausgabenwirksame Investitions- und Zertifizierungskosten – auf unsichere – weil allenfalls langfristig eintretende – Gewinnversprechen durch Rationalisierungspotenziale. Wie in anderen Wirtschaftsbereichen auch bedarf es massiver Anreize bzw. Drohungen, um die Akteure zu einem flächendeckenden Qualitätsmanagement zu bewegen (55). Hinzu kommen Tendenzen zum qualitätsbedingten Marktversagen (3) im Bereich öffentlicher Güter wie Umwelt- und Tierschutz, für die der Verbraucher nur eine begrenzte Preisbereitschaft zeigt und die im Wesentlichen schwierig zu überprüfende Prozesscharakteristika darstellen.

Neben dieser grundsätzlichen ökonomischen Begründung lassen sich industriepolitische Erwägungen für ein obligatorisches Farm-Audit ins Feld führen: Eine politische Unterstützung von QS-Systemen kann für die EU zugleich auch ein Instrument der Absatzförderung bzw. der Profilierung im internationalen Wettbewerb sein. Eine Reihe von exportorientierten Staaten verfügen derzeit über im internationalen Vergleich verhältnismäßig gut ausgebaute Sicherungskonzepte (34), andere Staaten versuchen zzt. nachzuziehen (1). Ein gemeinschaftsweites Zertifizierungskonzept stellt daher ein Instrument der Exportförderung dar. Zudem trägt die Einheitlichkeit der Kontrolle zum ungehinderten Warenverkehr innerhalb der EU bei. Wenn die Politik durchgängige Zertifizierungen wünscht bzw. ihre Verbreitung nicht zuletzt aus Gründen der internationalen Wettbewerbsfähigkeit beschleunigen will, muss sie Unterstützung bereit stellen.

Vor diesem grundsätzlichen Hintergrund (zustimmend, aber ordnungspolitischer Vorrang der Privatinitiative wo immer möglich) sollen daher im Folgenden erste Detailhinweise für die weitere Ausgestaltung des Farm-Audit-Konzeptes gegeben werden. Hinsichtlich der Auswahl des geeigneten Förderungsinstrumentariums lassen sich auf dieser Grundlage folgende Aussagen treffen:

Zwischen staatlich initiierter Zertifizierung und der Verbreitung von QS-Systemen der Typen 1 und 2 ist ein deutlicher Trade off zu beachten. Es lässt sich transaktionskostentheoretisch zeigen (vgl. Abb. 6), dass eine staatlich bewirkte Reduktion der Qualitätsunsicherheit c. p. im Markt zu einer Verschiebung der relativen Vorteilhaftigkeit der vertikalen Integration bzw. Kooperation führt. Die politische Regulierung sollte daher auf das notwendige Maß beschränkt werden, um Marktprozesse nicht zu verzerren.

Die staatliche Initiative/Regulierung ist unter den gegebenen Marktbedingungen (polypolistische Struktur, fehlender Branchenkonsens, öffentliche Güter, hohe Informationsasymmetrie) notwendig, um die erforderliche kritische Teilnehmermasse zu generieren. Die dargestellten Ansätze eines potenziellen Marktversagens rechtfertigen Staatsaktivitäten, dennoch müssen diese möglichst marktkonform und mit geringer Eingriffstiefe gestaltet werden. Daher lassen sich dauerhafte Subventionen aus der Diskussion nicht ableiten.

Hinzu kommt ein zweiter Grund: Der Staat kann privatwirtschaftliches Engagement nicht vollständig substituieren. Der entscheidende Faktor zur Kommunikation spezieller

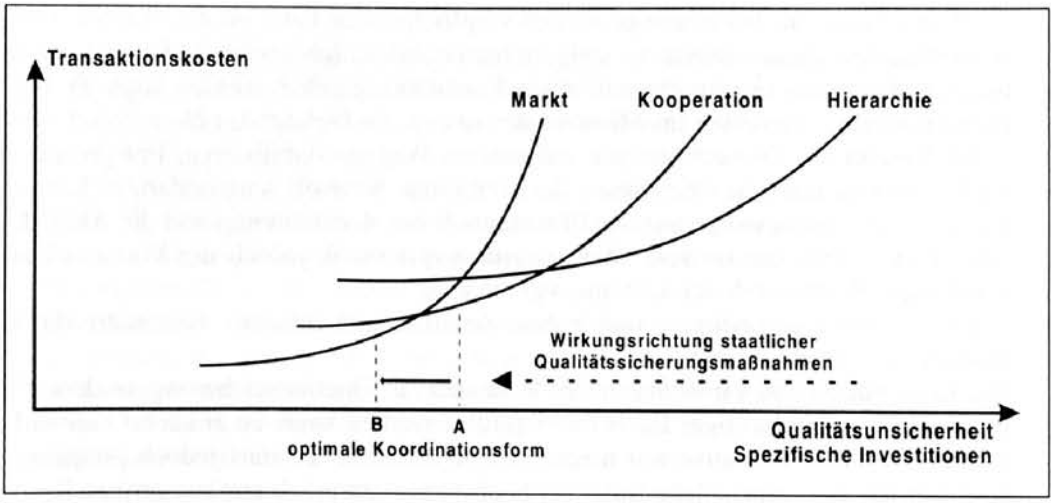

Abb. 6. Trade off zwischen staatlicher Qualitätsregulierung und der Verbreitung privatwirtschaftlicher Qualitätssicherung
Quelle: Eigene Darstellung

Qualitäten im Markt ist die Markenpolitik. Labels als zentrales Element der QS-Systeme vom Typ 3 stehen in einem systematischen Konflikt zur einzelbetrieblichen Markenpolitik und haben daher nur eine begrenzte Funktion, z. B. zum Aufbau unreifer Märkte. Ein Zertifizierungssystem vom Typ 3 bildet daher den grundsätzlich richtigen Ansatzpunkt einer staatlich initiierten Qualitäts(transparenz)politik. Um den Spielraum der Marktteilnehmer jedoch nicht einzuschränken, sollte es offen und modulartig gestaltet sein, um privaten Initiativen zur Qualitätsprofilierung (Premiummarken) und höheren Standards Raum zu lassen.

5.2 Politische Einbindung des Farm-Audit

Die dargestellte Problematik skizziert einen Hintergrund, vor dem prinzipiell vier mögliche Alternativen der Institutionalisierung eines Zertifizierungskonzeptes existieren. Diese unterscheiden sich hauptsächlich durch die Art und die Tiefe des staatlichen Eingriffs und sollen im Folgenden kurz dargelegt werden.

- *Gesetzliche Verpflichtung zur Durchführung eines Farm-Audits* (verbindliche EU-Verordnung):
  Umfassende gesetzliche Verpflichtungen zur Durchführung von Farm-Audits scheinen angesichts der Gefahr der Verdrängung privatwirtschaftlicher Initiativen nicht sinnvoll. Sie würden zudem umfangreiche hoheitliche Detailregelungen notwendig machen, die die Ausgestaltung des Gesamtsystems unflexibel und ggf. wenig praxisnah werden lassen. Zudem zeigt sich, dass im Rahmen der notwendigen Gesetzgebungsprozesse die Anforderungen der betrieblichen Praxis häufig nicht hinreichend berücksichtigt werden. Letztlich stellen kodifizierte Systeme dieser Art statische Momentaufnahmen dar; sie sind damit tendenziell für eine sich dynamisch internationalisierende Branche zu starr. Schließlich unterminieren sie die ohnehin schon schwach ausgeprägte Primärverantwortung der Wirtschaft, die jedoch zur Ausbildung einer umfangreichen Qualitätskultur notwendig ist.
- *Bindung von Subventionen an die Zertifizierung* (gemäß Vorschlag der EU; Cross-Compliance):
  Die Bindung der Subventionszahlungen an eine Zertifizierung stellt den von der Kommission vorgeschlagen Weg dar. Grundsätzlich liegt hier das Eingriffsniveau

deutlich geringer als bei einem gesetzlich verpflichtenden Farm-Audit. Vorteilhaft ist weiterhin, dass diese Alternative zielgerichteter als zeitlich begrenzte Unterstützung beim Aufbau eines privatwirtschaftlichen Konzeptes angelegt werden kann. Problematisch an dem Vorschlag im Midterm-Review ist die Gefahr, das ökonomisch verfehlte System der Direktzahlungen auf diesem Weg zu stabilisieren. Entsprechend wichtig ist eine zeitliche Begrenzung der Förderung. Sinnvoll wäre es darüber hinaus, auf dem Verordnungswege nur das Pflichtenheft der Zertifizierung und die Akkreditierung zu regeln, die konkrete Zertifizierungssystematik jedoch der Wirtschaft zu überlassen (Wettbewerb der Systeme, vgl. unten).

- *Schaffung eines freiwilligen staatlichen Zertifizierungsrahmens* (gefördert durch zusätzliche Subventionen):
  Die Konstitution eines institutionellen Rahmens zur Qualitätssicherung, in dem ein Farm-Audit auf freiwilliger Basis durchgeführt werden kann, ist zunächst eine ordnungspolitische Alternative mit niedriger Eingriffstiefe. Es darf jedoch prognostiziert werden, dass eine solche Initiative höchstwahrscheinlich nur auf geringe Resonanz in der Wirtschaft stoßen wird. Ein Blick auf die geringe Verbreitung des Umweltaudit-Systems im industriellen Bereich – von der EU bekanntlich zunächst als obligatorische Prüfung geplant und in der Gesetzgebungsphase zu einem freiwilligen Instrument umgeformt – zeigt, dass ein Audit im Bereich öffentlicher Güter wie Umwelt- und Tierschutz auf freiwilliger Basis eher auf geringe Resonanz stößt. Dies hängt u. a. mit der schwierigen Kommunizierbarkeit eines solchen Zertifikats zusammen. Es gelingt im Regelfall nicht, daraus Marketingvorteile beim Endverbraucher abzuleiten.
- *Finanzielle Förderung privatwirtschaftlicher Zertifizierungskonzepte vom Typ 2:*
  Im aktuellen Entwurf der EU-Kommission vom Januar 2003 wird eine Förderung von Qualitätszertifizierungssystemen vorgeschlagen (Proposal for a Council Regulation amending Regulation (EC) No 1257/1999, Article 24a und 24b). Dies gilt jedoch ausdrücklich nur für solche Konzepte, die deutlich über den gesetzlichen Standard hinausgehen und spezielle Qualitätsanforderungen dokumentieren. Offensichtlich soll dadurch die Subventionierung von breit angelegten Audits (z.B. QS-System oder EUREPGAP), die im Kern auf die verpflichtenden Basisanforderungen rekurrieren, ausgeschlossen werden. An dieser Stelle wird noch einmal deutlich, dass die EU-Kommission weiterhin eine hoheitliche Kontrolle der Lebensmittelwirtschaft anstrebt. Wenn sie dagegen ein breit angelegtes System wie das ursprüngliche Farm-Audit fördern wollte, müsste eine solche Begrenzung entfallen.

Fazit: Der Kommissionsvorschlag vom Juli 2002 wies in die richtige Richtung. Die intendierte Bindung an die erste Säule sollte jedoch zeitlich begrenzt werden. Soweit möglich, sollte Spielraum für privatwirtschaftliche Detailausformungen gelassen werden. In diesem Sinne sind die folgenden Vorschläge zu verstehen.

6 Vorschläge für die Ausgestaltung eines Farm-Audit

Auf Basis der vorhergehenden Begründungen sollen nun abschließend einige Kernpunkte für die Konzeption eines Farm-Audits ausgeführt werden. Die folgenden Ausführungen verstehen sich angesichts des rudimentär entwickelten EU-Vorschlags als erste Diskussionsschritte. Im Kern liegt dieser Skizze die Überlegung zugrunde, dass die Politik lediglich eine Anschubhilfe leisten soll, die möglichst viele Freiräume für privatwirtschaftliches Handeln zulässt. Die Eingriffe sollten marktkonform vorgenommen werden, um Initiativen der Wirtschaft den nötigen Spielraum zur Ausbildung verschiedener Qualitätssegmente zu geben.

- *Wettbewerb der Systeme*
  Die EU wird wie gezeigt in einem Bereich aktiv, in dem es bereits vielfältige privatwirtschaftliche Ansätze gibt, insbesondere die speziellen Konzepte in der Fleischwirtschaft (QS, IKB, Danish Slagterier), die aktuellen Forderungen des Einzelhandels (EUREPGAP, Global Food Safety Initiative) und das Öko-Kontrollsystem. Es stellt sich die Frage, ob das EU-Farm-Audit diese verdrängen oder ergänzen soll. Wir plädieren für einen Wettbewerb der Systeme auf der Basis einer Anerkennung der Mindestäquivalenz durch die EU. Diese sollte also Mindeststandards für Kriterien und Verfahrensabläufe formulieren und kontrollieren und es im Weiteren dem Marktprozess überlassen, welcher Zertifizierungsansatz der effizienteste ist.
- *Einbindung in die erste oder zweite Säule der Agrarpolitik?*
  Es erscheint zunächst sinnvoll für die Konstitution eines Farm-Audits, dieses im ersten Schritt in die erste Säule einzugliedern. Um das System jedoch dynamisch und zukunftsorientiert anzulegen, muss es so ausgelegt sein, dass es mittel- bis langfristig in die zweite Säule transferiert werden kann. Vorstellbar ist etwa die modulare Ausgestaltung des Audit-Systems: Das grundlegende Basis-Audit deckt gesetzliche Landes-, Bundes- und EU-Anforderungen ab und berechtigt zum Empfang einer Basiszuwendung. In den weiteren Schritten kann diese – möglicherweise degressiv gestaltete Basiszuwendung – durch modular gestaltete Ergänzungen komplettiert werden. Die im Audit nachgewiesenen weiterführenden Leistungen (etwa besondere Umwelt-, Tierschutz-, Qualitäts- oder Sicherheitsanforderungen) berechtigen dann zum Bezug weiterer Zahlungen, die aus der zweiten Säule bestritten werden können. Unterschieden werden sollte daher in ein Cross-Compliance-Audit, das obligatorisch und auf die erste Säule ausgerichtet ist, und ein freiwilliges Beyond-Compliance-Audit, das modulartig aufgebaut ist und auf die zweite Säule zielt. Insgesamt gibt es aber hier noch erheblichen Diskussionsbedarf.
- *Produkt- und Prozess- versus Systemaudit*
  Viele der heute gegen Qualitätsaudits gerichteten Vorwürfe gehen auf die Erfahrungen mit der ISO 9000 und deren ausschließlichem Fokus auf die Prüfung des Managementsystems i.S.v. Dokumentation, Organisationsstrukturen, Kommunikationswegen u.Ä. zurück. Ein Systemaudit tendiert nach den Erfahrungen der letzten 15 Jahre zu einer Überbetonung der formalen Aspekte; in betriebswirtschaftlicher Terminologie: Zur Steigerung des Organisationsgrades. Der optimale Organisationsgrad ist jedoch abhängig von Unternehmensgröße, Branche, Risikoeinschätzung usf. Er kann daher nicht ex ante determiniert werden. Insbesondere für mittelständische Unternehmen erweist sich daher ein reines Managementsystemaudit als wenig geeignet. Die meisten Zertifizierungskonzepte in der Ernährungswirtschaft betonen die Prozessüberprüfung. Mit dem Verweis auf die gute fachliche Praxis ist dies wohl auch in dem EU-Vorschlag intendiert gewesen. Hinzu kommen sollte jedoch auch eine begrenzte Form der Produktkontrolle (Analytik), z.B. im Hinblick auf Pestizidrückstandswerte, Nitratwerte u. Ä. Diese kann eine sinnvolle Ergänzung zur Aufdeckung betrieblicher Schwachstellen und Risikofaktoren sein. Die genaue Gewichtung bei einer solchen Kombination verschiedener Aspekte aus Produkt-, Prozess- und System-Audit muss jedoch in einer getrennten Diskussion festgestellt werden.
- *Integriertes Auditsystem oder Teilprüfungen?*
  Die Erfahrungen der Industrie zeigen, dass ein großes Interesse an der Zusammenfassung verschiedener Auditgebiete in integrierte Management- und Auditsysteme besteht (43). Häufig werden etwa Umweltschutz, Mitarbeitersicherheit und Betriebssicherheit zu einem Health/Environmental/Safety-Audit zusammengefasst. Eine Kombination scheint vor allem aus Wirtschaftlichkeitsüberlegungen sinnvoll; beachtet werden sollte jedoch, dass daraus erhebliche Anforderungen an die Kompetenz der Zertifizierer erwachsen.

- *Einbindung des Farm-Audits in stufenübergreifende Managementsysteme*
  Nahezu alle modernen Qualitätssicherungssysteme zeichnen sich durch einen wertschöpfungskettenübergreifenden Ansatz aus, der in der aktuellen wissenschaftlichen Diskussion unter dem Begriff Supply Chain Management zusammengefasst wird (25; 16). Im Vorschlag der Kommission fehlt ein solch übergreifender Aspekt gänzlich. In Anbetracht der Ausdifferenzierung der modernen Lebensmittelindustrie kann insbesondere die Frage der Lebensmittelsicherheit – im Gegensatz zu Umwelt- und Tierschutzaspekten – einzelbetrieblich nicht mehr sinnvoll angegangen werden. Ohne eine ganzheitliche Konzeption, die alle Stufen der Wertschöpfungskette umfasst, muss jedes Auditsystem notwendigerweise Stückwerk bleiben. Bei der Konzeption eines Farm-Audits müssen daher überbetriebliche Schnittstellen zur Einbindung in wertschöpfungskettenübergreifende QS-Konzepte eingeplant werden.
- *Materiell-inhaltliche Prüfungsstandards*
  Die Ausgestaltung materiell-inhaltlicher Prüfungsstandards erweist sich als besonders sensibles Feld eines Auditierungssystems. Die Festlegung der Prüfungskriterien ist häufig nicht allein Resultat wissenschaftlicher Diskussion und praktischer Erfahrung, sondern immer auch Ergebnis eines politischen Prozesses. Insgesamt zeigt sich, dass Qualitätssicherungssysteme in einem schwierigen Spannungsverhältnis aus Kontrolle und Motivation stehen. Moderne Qualitätsmanagementkonzepte gewichten den Motivationsaspekt zunehmend stärker, da hier das eigentliche (auch unternehmerische) Potenzial einer pro-aktiven Qualitätssicherung liegt. Trotzdem kommen auch heute noch in der Praxis innovationsorientierte Komponenten, die sich auf Präventivmaßnahmen zur Vermeidung von Fehlern und die ständige Verbesserung der Leistungserstellungsprozesse richtet, zu kurz (61). Da es sich jedoch um eine Basiskonzeption mit der ausdrücklichen Möglichkeit zu modularen Ergänzungen handelt, ist das Anspruchsniveau der Kriterien im ersten Zugriff weniger wichtig als der grundlegende Systemaufbau. Letztlich ist die oben angesprochene Fähigkeit zur Einbindung des Farm-Audits in die Wertschöpfungskette langfristig wesentlich bedeutender für den Erfolg des Systems als einzelne Standards.
- *Institutionelle Regeln des Prüfungssystems*
  Die konkrete institutionelle Ausgestaltung der Prüfung ist ein in der Audit-Literatur insgesamt stark vernachlässigter Bereich. Allerdings hat sich in den letzten Jahren im Zuge der Neuen Institutionenökonomie eine ökonomische Theorie der Prüfung und Kontrolle herausgebildet, deren Anwendung sich heute schwerpunktmäßig im Bereich der Wirtschaftsprüfung findet. Gerade in jüngster Zeit gibt es eine lebhafte Diskussion zum Prüfungsverfahren in der Abschlussprüfung in der Nachfolge des Enron-Bilanzskandals (35). Hier sind methodisch und theoretisch sehr ausgereifte und international angelegte Analysen zu den Methoden und Verfahren der Prüfung erarbeitet worden (29). So ist die Durchführung der eigentlichen Audits durch privatwirtschaftliche Zertifizierungsgesellschaften im Rahmen einer Aufgabentrennung zwischen Staat und Wirtschaft grundsätzlich zu befürworten. Die zentrale Rolle der Zertifizierer für die Glaubwürdigkeit des Gesamtsystems darf jedoch nicht unterschätzt werden und muss sich in noch zu konstituierenden professionellen Berufsstandards niederschlagen. Der immanenten Korruptionsgefahr bei der Auftragserteilung durch den zu zertifizierenden Betrieb muss entgegengewirkt werden. Daher sollten spezielle Prüfungsgrundsätze entwickelt werden, die sich an die in der deutschen Wirtschaftprüfung verwendeten Standards (Unabhängigkeit, Gewissenhaftigkeit, Objektivität, berufliche Kompetenz und Sorgfalt, Verantwortungsbewusstsein, kritische Grundhaltung) anlehnen können. Zudem muss die Zertifizierung eine nach statistischen Kriterien angemessene, risikoorientierte Kontrolle durchführen: Die anzustrebenden Anforderungen an die Kontrollintensität müssen sich dem jeweiligen Pro-

blempotenzial anpassen. Insgesamt muss sich ein deutlich höheres Kontrollniveau als bei bisherigen staatlichen Kontrollen ergeben. Zu beachten ist, dass auf Seiten der Zertifizierungsinstanzen häufig schon Basisanforderungen umfassende Erfahrung und erhebliches Know-how erfordern. Grundsätzlich abzulehnen ist eine Kombination von Beratung und Prüfung. Dem Staat obliegt schließlich die Akkreditierung der Zertifizierungsgesellschaften sowie die „Kontrolle der Kontrolleure". Zudem können weiterführende staatliche Untersuchungen im Rahmen koordinierter Monitoringprogramme sowie Stich-, Verdachts-, Verfolgs- und Beschwerdeproben durchgeführt werden. Diese sind bewusst nicht in das Zertifizierungsprogramm zu integrieren, um die Unabhängigkeit staatlicher Kontrollen zu gewährleisten. Zusätzlich sollte eine Verdachtskontrolle der Zertifizierer erfolgen. Besonders wichtig scheint an dieser Stelle der reibungslose Datenaustausch zwischen privatwirtschaftlichen Zertifizierungsgesellschaften und staatlichen Akkreditierungs- und Kontrollstellen: Zum einen die Meldepflicht schwerwiegender Gesetzesverstöße und anonymisierter Analysedaten vom Zertifizierer an die staatliche Überwachung und zum anderen die Meldung von Problemfällen im Rahmen der staatlichen Systemkontrolle. Dies ist zudem eng mit bereits bestehenden Kontrollsystemen zu verzahnen, so dass – wie oben bereits geschildert – eine Integration der Systeme entlang der Wertschöpfungskette möglich wird.

- *Betriebsgrößengrenzen*
  Eine Differenzierung nach Betriebsgrößen, wie sie sowohl im Farm-Audit wie im Farm-Advisory-System angedacht ist, scheint generell nicht sinnvoll, da dies letztendlich auf eine Förderung der Konzentrationstendenzen in der Landwirtschaft hinausläuft. Nebenerwerbslandwirten würde die trügerische Information vermittelt, dass sie sich dem allgemeinen Trend zur Zertifizierung in der Supply Chain entziehen könnten. Letztlich soll (und wird) ein Farm-Audit Marktstandard werden. Außerdem vermuten viele Marktbeobachter bei einer Reihe von unprofessionell geführten Betrieben besonders ausgeprägte Defizite.
- *Kosten und finanzielle Förderung*
  Die Kosten eines Farm-Audits lassen sich in einmalige Einführungskosten zum Systemaufbau (Einrichtung des Dokumentationssystems, bauliche Änderungen etc.) auf der einen und laufende Prüfungskosten sowie interne Managementkosten auf der anderen Seite gliedern. Ihnen stehen Erträge sowohl durch die Senkung von Fehlerkosten als auch durch Management- und Prozessoptimierungen gegenüber. Nach den Erfahrungen der Qualitätsmanagementforschung (30; 49) kann daher in vielen Fällen durchaus von einer Wirtschaftlichkeit von Audit-Konzepten ausgegangen werden. Dies gilt immer dann, wenn im Zuge der Fehlervermeidung generelle Schwachstellen z.B. in der Tierhaltung oder im Düngereinsatz entdeckt werden, deren Beseitigung gleichzeitig Kostensenkungen bewirkt. Insbesondere in der Anfangsphase können auf diese Weise mit der Verschiebung des Managementfokus auf bisher weniger beachtete Fragestellungen Rationalisierungsreserven erschlossen werden. Deren Ausmaß ist allerdings davon abhängig, wie weit die jeweiligen Betriebe von Optimalitätsbedingungen entfernt sind. Trotz dieser wirtschaftlichen Potenziale unterbleibt die Einführung von Qualitätsmanagementsystemen in vielen Fällen aufgrund der Unsicherheit der Betriebe. Während die Einführungskosten vergleichsweise genau abgeschätzt und auch die laufenden Kosten gut prognostiziert werden können, ist die Ertragsseite ungewiss: Die möglichen Einsparungen durch Optimierungspotenziale stellen zunächst nicht mehr als Versprechungen der Berater dar und sind entsprechend schlecht zu kalkulieren. Aufgrund dieser Überlegungen spricht vieles für eine deutliche Unterstützung in der Einführungsphase, um das unternehmerische Risiko einer Investition in QS-Systeme zu mildern. Da QS-Systeme mit deutlichen Größenvortei-

len verbunden sind, sollten kleinere Betriebe ggf. eine überproportionale Förderung erhalten, um Konzentrationseffekte zu vermeiden. In den späteren Perioden sollte eine Förderung dann allerdings unterbleiben, um eine Überwälzung der Prüfkosten auf die Preise zu ermöglichen. Insgesamt handelt es sich also um Initialsubventionen, die innerhalb kurzer Zeit zurückgefahren werden können.

7 Fazit

Im Prozess des Midterm-Review hatte die EU-Kommission zunächst ein vergleichsweise umfassendes und weitgehend obligatorisches Farm-Audit-Konzept vorgeschlagen. Zusammen mit einer stärkeren Durchdringung von privatwirtschaftlichen Zertifizierungssystemen des Typs 2 (z. B. die QS-GmbH oder EUREPGAP) zeichnete sich eine erhebliche Erhöhung der Kontrolldichte in der Landwirtschaft ab. Im Ergebnis wäre damit ein fast flächendeckendes Zertifizierungssystem für die Landwirtschaft installiert. Die folgende Argumentationsbilanz rekapituliert noch einmal die bis hier geführte Analyse und fasst die Erfahrungen der Auditpraxis sowie die besonderen Spezifika des landwirtschaftlichen Bereichs zusammen. Zertifizierungsaudits sind keineswegs unumstritten, so dass vieles für ein möglichst offenes System mit vielen Wettbewerbselementen spricht.

Insgesamt zeigt die Diskussion der vorherigen Kapitel, dass die Vorteile eines flächendeckenden Auditsystems in der Landwirtschaft überwiegen. Viele der angesprochenen Nachteile können zudem durch eine entsprechende Ausgestaltung des Konzeptes vermieden oder begrenzt werden. Daher ist für die Einführung eines Farm-Audits zu plädieren. Dessen Ausgestaltung kann jedoch im Rahmen der oben abgesteckten Eckpunkte durchaus intensiver diskutiert werden.

Diese Idee wird im aktuellen Vorschlag der Kommission (21) durch die Abkehr von der Zertifizierung und den Ausbau der hoheitlichen Kontrolle konterkariert. Statt von ei-

Tabelle 3. **Argumentationsbilanz zum Farm-Audit**

Pro	Kontra
Schließung der Vollzugslücke in der Landwirtschaft	Bürokratiesteigerung durch Dokumentationsaufwand
Instrument gegen die schleichende Erosion des Rechtsbewusstseins	Konzentrative Effekte des Systems: Forcierung des Strukturwandels
Signaling der Leistungsfähigkeit in der Wertschöpfungskette	Druck in Richtung Spezialisierung durch die wachsende Bedeutung des jeweils spezifischen Produktions-Know-hows in der Landwirtschaft
Verbessertes Marketing bei Vertrauens- und Potemkineigenschaften	Funktion als Marketinginstrument nur in der Anfangsphase gegeben
Verursachungsgerechte Zuordnung von Kontrollkosten	Kosten-Nutzen-Verhältnis umstritten
Möglicherweise Vorteile bei Produkthaftungsfällen	Als Systemprüfung ohne große Wirkung
In vielen Fällen betriebswirtschaftlich rentabel	Einheitliches, nicht den betrieblichen Notwendigkeiten angepasstes System („Management von der Stange")
Kopplung an die ohnehin zunehmende informationstechnologische Vernetzung der Supply Chain	Gefahr der sektorspezifischen „Insellösung"

Quelle: Eigene Darstellung

nem Zertifizierungsaudit spricht die Kommission nun von einer verpflichtenden Unternehmensberatung (Farm-Advisory-System). Sie bleibt jedoch eine Begründung für diesen ungewöhnlichen und nicht in die aktuelle Qualitätssicherungsdiskussion passenden Vorschlag schuldig.

Zusammenfassung

Der vorliegende Beitrag diskutiert im Rahmen der Debatte um ein obligatorisches Farm-Audit die grundsätzliche Problematik der Qualitätssicherung in der landwirtschaftlichen Produktion. Es existiert eine tiefgreifende Kontrolllücke, deren Schließung durch traditionelle Überwachungsmaßnahmen angesichts der staatlichen Finanzlage weder möglich noch ordnungspolitisch sinnvoll scheint. Vor diesem Hintergrund ist die Privatisierung vormals hoheitlicher Kontrollaufgaben im Rahmen eines landwirtschaftlichen Auditierungssystems zu bewerten. Eine umfassende Analyse bestehender Qualitätsmanagement- und Audit-Systeme zeigt jedoch, dass im landwirtschaftlichen Sektor grundlegende (ökonomische) Zwänge existieren, die einer rein privatwirtschaftlichen Einführung von Qualitätssicherungssystemen entgegen stehen. Zur Etablierung einer breiten Qualitätsoffensive scheint daher eine staatlich initiierte Form eines Farm-Audits gerechtfertigt.

Summary

Farm-Audit- versus Farm-Advisory-System – The Economics of Quality Assurance Systems -

This paper focuses on the problem of quality assurance in agricultural production within the special context of a compulsory farm-audit-system recently brought forward by the EU. In Germany there is a far reaching (quality) control gap that – in view of the difficult national financial situation – cannot be filled by traditional means of mandatory regulations and monitoring. It could possibly be bridged by further privatization of former state-run controlling and monitoring tasks. Against this background, the newly suggested Farm-Audit-System is to be assessed. An in depth analysis of already existing quality-management-approaches shows, however, that within the agricultural sector there are fundamental (economic) barriers which inhibit a purely private initiative to install quality-auditing-schemes. Thus, an (in the beginning) state-run compulsory farm-audit-program to launch a broad quality initiative seems to be justifiable.

Résumé

Système d'audit des exploitations agricoles et système de vulgarisation
– Une étude portant sur l'économie de systèmes de contrôle de qualité –

Dans le cadre des débats portant sur un audit obligatoire des exploitations agricoles, la présente étude discute la problématique de base de la garantie de la qualité dans la production agricole. On est en présence d'une profonde lacune de contrôle dont le comblement à l'aide de mesures de surveillance traditionnelles ne semble ni possible, compte tenu de la situation financière de l'État, ni judicieux, du point de vue de l'ordre politique. Devant la toile de fond, la privatisation de missions de contrôle autrefois souveraines doit être évaluée dans le cadre d'un système d'audit agricole. Une analyse d'ensemble des systèmes de qualité de management et d'audit actuels montre cependant que des contraintes fondamentales (économiques) s'opposent à une introduction de systèmes de garantie de la qualité relevant purement de l'économie privée. C'est pourquoi, pour mener une grande offensive au niveau de la qualité, une forme initiée par l'État d'un audit des exploitations agricoles semble justifiée.

Literatur

1. Agriculture and Agri-Food Canada, 2002: Federal-Provincial-Territorial Framework Agreement On Agricultural And Agri-Food Policy For The Twenty-First-Century, Halivy.
2. Ailawadi, K. L.; Borin, N.; Farris, P. W., 1995: Market Power and Performance: A Cross-Industry Analysis of Manufacturers and Retailers, in: Journal of Retailing, Nr. 3, S. 211–248.
3. Akerlof, G. A., 1970: The Market for "Lemons": Quality Uncertainty and the Market Mechanism, in: The Quaterly Journal of Economics, 84, Nr. 3, S. 488–500.
4. Alvensleben, R. v., 1998: Risikowahrnehmung des Verbrauchers: Woraus resultiert die Verunsicherung? in: BLL – Schriftenreihe, H.127, S. 28–43, Bonn.
5. Beck, U., 1988: Gegengifte. Die organisierte Unverantwortlichkeit, Frankfurt am Main.
6. Bodenstein, G.; Spiller, A., 1993: Absatzkanalmanagement in der Konsumgüterindustrie: Ein interaktionstheoretischer Ansatz, in: WISU, Nr. 11, S. 937–942 und Nr. 12, S. 1024–1028.
7. –, 1998: Marketing: Strategien, Instrumente, Organisation, Landsberg/Lech.

8. –; –; ZÜHLSDORF, A., 1992: Zum Vorschlag der EG-Kommission für ein Öko-Auditing: Akzeptanzsicherung in der Risikogesellschaft oder Bilanzierung betrieblichen Umwelthandelns, Diskussionsbeitrag des Fachbereichs Wirtschaftswissenschaft der Universität – GH-Duisburg, Nr. 170, Duisburg.
9. BOON, A., 1999: Capabilities, Transaction Costs, and Vertical Coordination in the Food System, in: Galizzi, G., Venturini, L. (Eds.): Vertical Relationships and Coordination in the Food System, Heidelberg, S. 21–38.
10. BOOZ ALLEN HAMILTON, 2002: Lebensmittelüberwachung mit Biss, Studie, o. O.
11. BÖSHAGEN, U., 1993: Zertifizierung und Normung, wirtschaftliche Aspekte des EG-Binnenmarktes und deren Auswirkungen auf den freien Waren- und Handelsverkehr, in: Hansen, W. (Hrsg.), Zertifizierung und Akkreditierung von Produkten und Leistungen der Wirtschaft, München, Wien, S. 17–40.
12. BRANDES, W.; RECKE, G.; BERGER, T., 1997: Produktions- und Umweltökonomik, Band 1, Stuttgart.
13. British Retail Consortium, 2000: Technical Standards and protocol for companies supplying retailer branded food products, London.
14. CHRISTOPHERSON, G.; COATH, E., 2002: Collaboration or Control in Food Supply Chains: Who Ultimately Pays the Price? In: Trienekens, J. H., Omta, S. W. F. (Eds.), Paradoxes in Food Chains and Networks, Wageningen, S. 95–103.
15. CONNER, K. R.; PRAHALAD, C. K., 1996: A Resource-based Theory of the Firm: Knowledge vs. Opportunism, in: Organization Science, Nr. 7, S. 477–501.
16. CORSTEN, D.; GABRIEL, C., 2002: Supply Chain Management erfolgreich umsetzen, Berlin u. a.
17. DRESCHER, K.; MAURER, O., 1999: Motives, Consequences and Determinants of Vertical Contractual Relations, in: Galizzi, G., Venturini, L. (Eds.): Vertical Relationships and Coordination in the Food System, Heidelberg, S. 251–266.
18. DRÖSSER, A., 1997: Wettbewerbsvorteile durch Qualitätskommunikation, Wiesbaden.
19. EHRHARDT, M., 2001: Netzwerkeffekte, Standardisierung und Wettbewerbsstrategie, Wiesbaden.
20. EU-Kommission, 2002: Halbzeitbewertung der Gemeinsamen Agrarpolitik, KOM (2002) 394, Brüssel.
21. –, 2003: Proposal for a Council Regulation establishing common rules for direct support schemes under the common agricultural policy and support schemes for producers of certain crops, COM (2003) 23 final, Brüssel.
22. EUREPGAP, 2002: EUREPGAP Protocol for Fresh Fruit and Vegetables, Rev. 02, Köln.
23. EWERT, R.; FEESS, E.; NELL, M., 2000: Prüfungsqualität, Dritthaftung und Versicherung, in: Betriebswirtschaftliche Forschung und Praxis, 52, Nr. 6, S. 572–593.
24. GALIZZI, G.; VENTURINI, L., 1999: Towards a Theory of Successful Vertical Cooperation in the Food System, in: Galizzi, G., Venturini, L (Eds.), Vertical Relationships and Coordination in the Food System, Heidelberg, S. 61–92.
25. HARLAND, C. M., 1996: Supply Chain Management: Relationships, Chains and Networks. In: British Journal of Management, 7, Special Issue, S. 63–80.
26. HENSON, S.; NORTHEN, J., 1999: The Role of Quality Assurance in Food Retailer-Manufacturer Relationships, in: Galizzi, G., Venturini, L. (Eds.): Vertical Relationships and Coordination in the Food System, Heidelberg, S. 347–369.
27. HOBBS, J. E., 1996: Transaction Costs and Slaughter Cattle Procurement: Processors Selection of Supply Channels, in: Agribusiness, Jg. 12, Nr. 6, S. 509–523.
28. HOFF, K., 1997: Wann scheitern Markenprogramme an der Vertragsmoral der Landwirte? In: Berichte über Landwirtschaft, 75, S. 206–223.
29. Institut der Wirtschaftsprüfer (IDW), 2001: IDW Prüfungsstandards: Die Durchführung von Qualitätskontrollen in der Wirtschaftsprüferpraxis, IDW PS 140, o. O.
30. KASSEBOHM, K.; MALORNY, C., 1994: Auditierung und Zertifizierung im Brennpunkt wirtschaftlicher Interessen, in: Zeitschrift für Betriebswirtschaft, Nr. 6, S. 693–716.
31. KÜHL, R., 2002: Vertikale Prozessorganisation im Fleischsektor, in: B&B Agrar, Nr. 7-8, S. 229–231.
32. LAWRENCE, J. D.; HAYENGA, M. L., 2002: The U.S. Pork and Beef Sectors: Divergent Organization Patterns, Paradoxes and Conflicts, in: Trienekens, J. H., Omta, S. W. F. (Eds.), Paradoxes in Food Chains and Networks, Wageningen, S. 512–521.
33. –; SCHROEDER, T. C.; HAYENGA, M. L., 2001: Evolving Producer-Packer-Customer Linkages in the Beef and Pork Industries, in: Review of Agricultural Economics, Jg. 23, Nr. 2, S. 370–385.
34. LIDDELL, S.; BAILEY, D., 2001: Market Opportunities and Threats to the U. S. Pork Industry Posed by Traceability Systems, paper presented at the World Food and Agribusiness Symposium of the International Food and Agribusiness Management Association, Sidney.

35. Loitlsberger, E., 2002: Das Münchhausen-Dilemma der Abschlussprüfung und die Bedingungen seiner Überwindung, in: Die Wirtschaftsprüfung, Bd. 55, S. 705–716.
36. Luning, P. A. et al., 2002: Food quality management: a techno-managerial approach, Wageningen.
37. Marbé-Sans, D., 1998: Vertikal-integriertes Qualitätsmanagement unter transaktionskostentheoretischer Betrachtungsweise: Dargestellt an Fallbeispielen aus der deutschen Weinwirtschaft, Diss. Geisenheim.
38. Mazzocco, M. A., 1996: HACCP as a Business Management Tool, in: American Journal of Agricultural Economics, 78, S. 770–774.
39. Meuwissen, M. P. M.; Velthuis, A. G. J.; Hogeveen, H., 2002: Traceability and Certification in the Supply Chain, paper presented on the workshop" New Approaches to Food Safety Economics, Wageningen, the Netherlands, 14-17 April.
40. Ottowitz, T., 1997: Qualitätsmanagement bei der Vermarktung von Fleisch: dargestellt am Beispiel von Markenprogrammen in der Bundesrepublik Deutschland, Kiel.
41. Pape, J., 2001: EG-Umweltbetriebsprüfung: Die Revision der EG-Umwelt-Audit-Verordnung (EMAS), in: Döttinger, K., Lutz, U., Roth, K. (Hrsg.), Umweltmanagement: Grundlagen, Methoden, Praxisbeispiele, Loseblattsammlung, 18. Nachlieferung, Berlin, Heidelberg u. a.
42. Pfeifer, T., 2001: Qualitätsmanagement, München u. a.
43. Rehrl, G., 1996: Dokumentation des betrieblichen Umweltschutzes: Integrierte Managementsysteme, in: Döttinger, K., Lutz, U., Roth, K. (Hrsg.): Umweltmanagement: Grundlagen, Methoden, Praxisbeispiele, Loseblattsammlung, Berlin, Heidelberg u. a.
44. Schiefer, G., 2002: Quality management in agriculture and food: management principles, system requirements, and development directions, Bonn.
45. Spriggs, J.; Isaac, G., 2001: Food safety and international competitiveness: the case of beef, Oxon, New York.
46. Spiller, A., 1996: Ökologieorientierte Produktpolitik, Marburg.
47. – et al., 2002: Qualitätskonzepte für Nahrungsmittelverarbeitung- und Handel, Gutachten vorgelegt dem Büro für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag.
48. –, 2002: QS: Schwachstellen und Zukunftsperspektiven, in: Land & Forst, Nr. 34, S. 30–32.
49. Stauss, B. (Hrsg.), 1994: Qualitätsmanagement und Zertifizierung, Wiesbaden.
50. Sydow, J., 1992: Strategische Netzwerke: Evolution und Organisation, Wiesbaden.
51. Trienekens, J.; Beulens, A., 2001: The implications of EU food safety legislation and consumer demands on supply chain information systems, paper presented at the World Food and Agribusiness Symposium of the International Food and Agribusiness Management Association, Sidney.
52. Unnevehr, L. J. (Ed.), 2000: The Economics of HACCP: Costs and Benefits, St. Paul.
53. Verführt, L. C., 1996: Effektive Lebensmittelüberwachung und Verbraucherschutz, Bayreuth.
54. Volkmann, D., 1991: Europäische Aktivitäten auf dem Gebiet der Zertifizierung, in: DIN-Mitteilungen, Nr. 4, S. 209–213.
55. Walgenbach, P., 1998: Zwischen Showbusiness und Galeeren. Zum Einsatz der DIN EN ISO 9000er Normen in Unternehmen, in: Industrielle Beziehungen, Nr. 2, S. 135–164.
56. Williamson, O. E., 1979: Transaction-Cost Economics: The Governance of Contractual Relations, in: Journal of Law and Economics, 12, Nr. 2, S. 233–261.
57. –, 1983: Credible Commitments: Using Hostages to Support Exchange, in: American Economic Review, 73, Nr. 4, S. 519–540.
58. Windhorst, H.-W., 1998: Zukunftsstrategien der Veredelungswirtschaft, in: Mitteilung des Instituts für Strukturforschung und Planung in agrarischen Intensivgebieten, Heft 37, Vechta.
59. –, 2002: Strukturen der US-amerikanischen Schweinehaltung und Schweinefleischproduktion, Heft 49 des Instituts für Strukturforschung und Planung in agrarischen Intensivgebieten der Hochschule Vechta, Vechta.
60. Zaibet, L.; Bredahl, M., 1997: Gains from ISO Certification in the UK Meat Sector, in: Agribusiness, 13, Nr. 4, S. 375–384.
61. Zink, K. J., 1994: Qualität als Managementaufgabe, 3. Aufl., Landsberg/Lech.
62. Zouhair, B.; Jean-Marie, C.; Alberto, H.-S., 2002: Determinants of Adoption of Quality Management Systems: A Case Study on French Fresh Produce Industrie, in: Trienekens, J. H., Omta, S. W. F. (Eds.), Paradoxes in Food Chains and Networks, Wageningen, S. 1017–1020.

Autorenanschrift: Prof. Dr. Achim Spiller, Dipl. Ök. Matthias Schramm, Lehrstuhl Marketing für Lebensmittel und Agrarprodukte, Institut für Agrarökonomie Georg-August-Universität Göttingen, Platz der Göttinger Sieben 5, 37073 Göttingen, Deutschland, Tel: 05 51/39 23 99 bzw. 39 48 25, Fax: 05 51/3 91 21 22
a.spiller@agr.uni-goettingen.de,
mschram1@uni-goettingen.de