

**Endbericht des Forschungsprojektes Nr. 03HS045/1 zum Thema:  
Eine Moral Hazard Analyse der monetären Anreizsituation in den  
Wertschöpfungsketten „konventionelles Geflügel“ und „Öko-Geflügel“**

von Stefan Zwoll und Norbert Hirschauer

In Zusammenarbeit mit Prof. Dr. Sebastian Scheerer (Universität Hamburg, Institut für Kriminologische Sozialforschung) innerhalb des Kooperationsprojektes 03HS045:

Abbau verhaltensinduzierter Lebensmittelrisiken: Eine ökonomische und sozialwissenschaftliche Untersuchung der Wertschöpfungsketten „konventionelles Geflügel“ und „Öko-Geflügel“

Projektkoordination und Leitung: Dr. Norbert Hirschauer  
(Tel.: 030 2093 6156; E-mail: n.hirschauer@agrar.hu-berlin.de)  
Wissenschaftliche Projektbearbeitung: Dipl.-Ing. agr. Stefan Zwoll

**Humboldt-Universität zu Berlin  
Landwirtschaftlich-Gärtnerische Fakultät  
Institut für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaus  
Fachgebiet Allgemeine Betriebslehre des Landbaus  
Luisenstraße 56, 10099 Berlin**

Die Förderung des Vorhabens erfolgte aus Mitteln des BMELV über die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE).

Laufzeit des Projektes und Berichtszeitraum: 15. April 2005 bis 14. Januar 2007

Berlin, im Januar 2007

„Gesetzlücken lassen sich durch beständigen Gebrauch beträchtlich erweitern.“  
(Mark Twain, 1835 – 1910)

# Inhaltsverzeichnis

<b>Vorbemerkung</b> .....	<b>4</b>
<b>1 Ausgangssituation und Zielsetzung</b> .....	<b>5</b>
<b>2 Methodisches Vorgehen und Datengrundlage</b> .....	<b>7</b>
2.1 Methodisches Vorgehen.....	7
2.1.1 Positive Analyse.....	7
2.1.2 Normative Analyse.....	12
2.1.3 Anmerkungen zur Informationsgewinnung durch Expertenbefragungen.....	13
2.2 Gliederung des Untersuchungsberichtes .....	15
<b>3 Struktur und Organisation der Wertschöpfungsketten</b> .....	<b>17</b>
3.1 Konventionelle Futter- und Tierarzneimittel.....	17
3.1.1 Futtermittelproduktion .....	17
3.1.2 Tierarzneimittel .....	17
3.2 Konventionelle Erzeugung von Mastgeflügel.....	18
3.2.1 Umfang der deutschen Mastgeflügelproduktion.....	19
3.2.2 Umfang der Importe .....	22
3.3 Schlachtung und Verarbeitung konventionellen Mastgeflügels.....	22
3.4 Vermarktung konventionellen Mastgeflügels .....	23
3.5 Struktur der Wertschöpfungskette Öko-Mastgeflügel .....	24
3.5.1 Zucht und landwirtschaftliche Erzeugung .....	24
3.5.2 Schlachtung, Verarbeitung und Vermarktung.....	26
<b>4 Gesetzliche Regelungen und Organisation des Kontrollfeldes</b> .....	<b>28</b>
4.1 Rechtliche Rahmenbedingungen für die deutsche Geflügelbranche.....	28
4.1.1 EU und nationales Recht.....	28
4.1.2 Futtermittel, Tierarzneimittel und landwirtschaftliche Erzeugung .....	30
4.1.3 Schlachtung und Verarbeitung .....	34
4.1.4 Distribution und Vermarktung .....	34
4.2 Organisation des Kontrollfeldes.....	35
4.2.1 Aufgaben der Veterinär- und Lebensmittelüberwachung .....	35
4.2.2 Überwachung der Futter-/Tierarzneimittel und landwirtschaftlichen Erzeugung..	37
4.2.3 Überwachung der Schlachtung und Verarbeitung .....	38
4.2.4 Überwachung der Distribution und Vermarktung.....	38
4.3 Rahmenbedingungen und Kontrollen bei ökologischen Lebensmitteln.....	41

<b>5</b>	<b>Konzeptionelle Einordnung verhaltensbedingter Risiken.....</b>	<b>43</b>
5.1	Zu den Phänomenen kalkulierte Verstöße und Nachlässigkeit* .....	43
5.2	Entscheidungsorientierte Ansätze* .....	44
5.3	Schlussfolgerungen für eine effektive Gestaltung staatlicher Maßnahmen* .....	48
5.3.1	Berücksichtigung von Moral Hazard bei der Risikoanalyse .....	48
5.3.2	Proaktiver Umgang mit verhaltensbedingten Risiken.....	49
5.4	Das Moral Hazard Modell und die formale Analyse von Verhaltensrisiken .....	52
5.4.1	Strukturelle Analyse und Definition von Entscheidungssituationen .....	52
5.4.2	Das Moral Hazard Modell.....	55
5.4.3	Die Erfassung der Modellparameter .....	59
<b>6</b>	<b>Empirische Befunde zu Verhaltensrisiken auf einzelnen Wertschöpfungsstufen..</b>	<b>62</b>
6.1	Futtermittel .....	62
6.1.1	Allgemeine Hinweise auf Problembereiche und potenziell drohende Verstöße....	62
6.1.2	Einzelne Verstoßgelegenheiten und ihr Hintergrund .....	67
6.2	Tierarzneimittel .....	68
6.2.1	Allgemeine Hinweise auf Problembereiche und potenziell drohende Verstöße....	68
6.2.2	Einzelne Verstoßgelegenheiten und ihr Hintergrund .....	70
6.3	Landwirtschaftliche Erzeugung.....	74
6.3.1	Allgemeine Hinweise auf Problembereiche und potenziell drohende Verstöße....	74
6.3.2	Einzelne Verstoßgelegenheiten und ihr Hintergrund .....	78
6.4	Probleme und Verstoßgelegenheiten bei Verladung/Transport von Mastgeflügel	83
6.5	Schlachtung und Zerlegung.....	85
6.5.1	Allgemeine Hinweise auf Problembereiche und potenziell drohende Verstöße....	85
6.5.2	Einzelne Verstoßgelegenheiten und ihr Hintergrund .....	87
6.6	Problem und Verstoßgelegenheiten in der Weiterverarbeitung .....	90
6.7	Probleme und Verstoßgelegenheiten in der Distribution und Vermarktung.....	96
6.8	Potenzielle Verstöße in der ökologischen Mastgeflügelproduktion .....	101
6.8.1	Potenzielle Verstöße bei der landwirtschaftlichen Erzeugung.....	102
6.8.2	Potenzielle Verstöße bei der Verarbeitung und Vermarktung .....	107
<b>7</b>	<b>Empirische Befunde im Bereich des lebensmittelrechtlichen Kontrollfeldes.....</b>	<b>112</b>
7.1	Spezifische Defizite bei der Erfassung verhaltensbezogener Informationen.....	112
7.2	Probleme bei der Ableitung und Umsetzung staatlicher Maßnahmen .....	116
7.2.1	Allgemeine Beobachtungs- und Überwachungsdefizite .....	116
7.2.2	Defizite bei der Aufdeckung und Verfolgung.....	120
7.2.3	Schwierigkeiten bei der Identifikation von verantwortlichen Akteuren .....	122

7.2.4	Mangelnde Abstimmung zwischen Überwachung und Verfolgung .....	124
7.3	Probleme der behördlichen Kommunikation und Kooperation .....	126
7.3.1	Mangelnder horizontaler Informationsfluss zwischen verschiedenen Behörden ...	126
7.3.2	Mangelnder vertikaler Informationsfluss innerhalb von Behörden .....	128
7.3.3	Sequentielle Verstoßbearbeitung der Kontroll- und Strafverfolgungsbehörden..	129
7.4	Spezifische Defizite beim Umgang mit verhaltensbezogenen Risiken.....	130
7.4.1	Mangelnde Systematik im Umgang mit Verhaltensrisiken.....	130
7.4.2	Nachsichtigkeitskulturen .....	131
<b>8</b>	<b>Erste Ansatzpunkte zur Reduzierung von Verhaltensrisiken.....</b>	<b>136</b>
8.1	Nutzung des Controllingansatzes zur Verbesserung des Verbraucherschutzes* .	136
8.1.1	Controllingleitgedanken und Verwaltungsreform.....	136
8.1.2	Gruppenbezogene Präventionsmaßnahmen .....	138
8.1.3	Einzelfallbezogene Prävention von Folgeverstößen .....	139
8.2	Spezifische Hinweise zur Beeinflussung der Anreize im Geflügelbereich.....	140
8.2.1	Auswertungsmöglichkeiten und Übersicht der Modellergebnisse.....	140
8.2.2	Modellbasierte Hinweise zur Verhaltensregulierung.....	146
8.3	Empfehlungen für die Ausgestaltung organisatorischer Abläufe* .....	149
8.3.1	Leitfaden einer verhaltensorientierten Ausrichtung der Überwachung .....	149
8.3.2	Organisatorisch-strukturelle Verbesserungen .....	154
8.3.3	Verbesserung der Verstoßahndung .....	158
8.4	Gesetzgeberische Maßnahmen* .....	161
8.4.1	Grundzüge und Grenzen direkter staatlicher Verhaltensregulierung.....	161
8.4.2	Einzelne gesetzliche Änderungen .....	165
<b>9</b>	<b>Zusammenfassung, Wertung und Anwendung der Ergebnisse.....</b>	<b>170</b>
	<b>Literaturverzeichnis.....</b>	<b>173</b>
	<b>Tabellenverzeichnis .....</b>	<b>188</b>
	<b>Abbildungsverzeichnis .....</b>	<b>189</b>
	<b>Abkürzungsverzeichnis.....</b>	<b>190</b>
	<b>Übersicht der Veröffentlichungen .....</b>	<b>194</b>
	<b>Übersicht der Anhänge .....</b>	<b>196</b>

\* Diese Abschnitte wurden gemeinsam mit dem sozialwissenschaftlichen Teilprojekt 03HS045/2 der Universität Hamburg erarbeitet und sind mit den ebenfalls bezeichneten Abschnitten des zweiten Teilprojektes identisch.

## **Vorbemerkung**

Der vorgelegte Untersuchungsbericht befasst sich mit verhaltensinduzierten Lebensmittelrisiken im Geflügelbereich. Eine Untersuchung, die sich zum Ziel gesetzt hat, das Entscheidungsverhalten von Lebensmittelunternehmen im Spannungsfeld zwischen Gewinnerzielung und Einhaltung lebensmittelrechtlicher Regelungen zu analysieren, ist zu großen Teilen auf die Gewinnung von Primärdaten und insbesondere von Expertenwissen angewiesen. Dies bezieht sich sowohl auf die Erfassung vorhandener Verstößgelegenheiten als auch auf die Erfassung von ökonomischen und sozialen Entscheidungsdeterminanten. Naturgemäß liegen hierfür kaum Sekundärdaten vor. Gleichzeitig verfügen Experten in den Unternehmen bzw. im staatlichen Kontrollfeld (Futtermittelkontrolleure, Amtsveterinäre, Lebensmittelkontrolleure) aber über wertvolles Wissen in diesen Bereichen, das zu erschließen und auszuwerten ist.

Die Informationserfassung im Feld und die Zusammenarbeit mit verschiedenen Experten und Institutionen stellt bekanntermaßen bei allen empirischen Untersuchungen ein großes Problem dar. Im vorliegenden Fall ergaben sich zudem einige erwähnenswerte Besonderheiten, die Hinweise auf die vielfältigen Interessensverflechtungen und -gegensätze geben.

Im Vorfeld der Untersuchung wurde von wissenschaftlicher Seite versucht, die Unterstützung eines großen deutschen Markengeflügelproduzenten bei der Datenerfassung zu gewinnen. Mit Verweis auf die Wahrung von Wettbewerbsvorteilen bei der Qualitätssicherung sowie mit dem Argument, dass sich bereits die Erwähnung des Wortes „Verstoß“ im Zusammenhang mit Geflügel negativ am Markt auswirken würde, kam es jedoch nicht zu einer Zusammenarbeit. Hinderlich mag dabei gewirkt haben, dass überraschenderweise kurz vor dem Gespräch mit der Unternehmensleitung in AGRA-EUROPE 29/04 (19.07.2004) eine Kurzmeldung mit der Überschrift „Kriminologie hilft Agrarforschung auf die Sprünge“ erschienen war, obwohl das Vorhaben zu diesem Zeitpunkt nur Insidern bekannt war.

Um die Mitarbeit der Experten aus dem Kontrollfeld zu gewinnen, bat das BMELV kurz nach Projektbeginn alle Bundesländer um Unterstützung der wissenschaftlichen Untersuchung. Von Seiten der Länder gab es darauf sehr unterschiedliche Reaktionen. Einerseits unterstützten einige Landesministerien die Untersuchung ausdrücklich und riefen ihre Behördenmitarbeiter zur Kooperation auf. Andererseits kam es aber - in einem Bundesland mit maßgeblicher Geflügelproduktion - auch zu einer ausdrücklichen Verweigerung der Unterstützung, verbunden mit der mehrfachen Aufforderung an die Projektbearbeiter, von Kontaktaufnahmen mit den Veterinär- und Lebensmittelüberwachungsbehörden Abstand zu nehmen.

Neben mancherlei Hindernissen ist das Zustandekommen dieser Studie aber durch die direkte und indirekte Hilfe zahlreicher engagierter Personen aus der Überwachungspraxis ermöglicht worden. Wir bedanken uns insbesondere bei allen „Praktikern“ aus dem Kontrollfeld in verschiedenen Bundesländern, die im Rahmen der schriftlichen Befragungen und im Rahmen von Experteninterviews ihr umfangreiches Wissen zur Verfügung gestellt haben. Besondere Erwähnung verdient die freundliche Unterstützung des Bundesverbandes der Lebensmittelkontrolleure (BVLK) bei der Online-Befragung. Dank gebührt auch Frau Marion Pitsch für ihre wissenschaftlichen Recherchen und unterstützende Forschung im Ökobereich, die wesentlich zu diesem Bericht beigetragen haben, sowie Herrn Reinhold Wilhelm, der uns als Lektor und technische Stütze maßgeblich geholfen hat.

Wir hoffen, allen engagierten Experten zeitnah durch Veröffentlichung unserer Forschungsergebnisse ein Feed-back geben zu können und durch Verbreitung der gewonnenen Informationen zu einer Verbesserung ihres Informationsstandes und ihrer täglichen Arbeit beizutragen.

Berlin, Januar 2007 *Norbert Hirschauer*  
(Projektleiter)

*Stefan Zwoll*  
(Wissenschaftlicher Bearbeiter)

## 1 Ausgangssituation und Zielsetzung

Die Lebensmittelskandale der letzten Jahre zeigen, dass es trotz der Entwicklung geeigneter technologischer Verfahren und ihrer Festschreibung über gesetzliche und privatrechtliche Vorgaben immer wieder zur Gesundheitsgefährdung sowie zur Irreführung und Täuschung von Verbrauchern kommt. Diese Lebensmittelskandale speisen sich nicht in erster Linie aus technologischen Risiken („technological hazards“), die als grundsätzliche Informationsdefizite bzgl. der Auswirkungen aktueller Produktions-, Verarbeitungs- und Lagerverfahren zu verstehen sind. Sie entspringen vielmehr verhaltensinduzierten Risiken, die durch gezielt opportunistisches Fehlverhalten bzw. Nachlässigkeit von Marktakteuren ausgelöst werden.

Spieltheoretisch gesehen handelt es sich bei verhaltensbedingten Risiken um Fragen eigennützigem Fehlverhaltens („moral hazard“), das typischerweise in Konstellationen mit entgegengesetzten Interessen und ungleich verteilten Informationen („Informationsasymmetrien“) auftritt. Im Ernährungsbereich geht es dabei zum einen um die Beziehungen zwischen Käufern und Verkäufern von Lebensmittelprodukten mit unsicheren Qualitätseigenschaften (Vertrauenseigenschaften). Zum anderen betrifft es die Beziehungen zwischen Unternehmern und Kontrollbehörden, die die Einhaltung lebensmittelrechtlicher Vorschriften sicherstellen sollen.

Die Gefahr, dass sich Akteure auf verschiedenen Stufen der Nahrungsproduktion opportunistisch verhalten und zu ihrem eigenen Vorteil gegen Vorschriften verstoßen, ist umso größer, je höher die Kostensenkungs- bzw. Erlössteigerungspotenziale im einzelnen Fall sind und je geringer die Wahrscheinlichkeit ist, dass individuelles Fehlverhalten aufgedeckt und sanktioniert wird. Mit anderen Worten: Das Problem besteht darin, dass die Nicht-Einhaltung staatlicher Regelungen und/oder privatrechtlicher Vereinbarungen für einen Akteur gemäß seines individuell-betriebswirtschaftlichen Kalküls rentabler sein kann als die Regelbefolgung. Gleichzeitig sinkt die Gefahr eines Verstoßes, je mehr die Akteure durch so genannte „protektive“ Faktoren (z.B. erwartete Negativreaktionen des sozialen Nahfeldes, eigene moralische Wertvorstellungen, etc.) dagegen immunisiert sind, einer ökonomischen Verlockung nachzugeben.

Der Großteil wissenschaftlicher Studien und staatlicher Aktivitäten zur Lebensmittelqualität und -sicherheit beschäftigt sich mit technologischen Gefahren und den sich daraus ergebenden Lebensmittelrisiken. Technologische Risiken lassen sich als grundsätzliche naturwissenschaftliche Wissensdefizite verstehen. So geht es zum einen um die Entdeckung und Vermeidung *ungewollter* Begleiterscheinungen von Produktionsverfahren wie z.B. Pestizid- oder Tierarzneimittelrückstände bzw. Schadstoffe, die im Produktionsprozess entstehen (Acrylamid, Mykotoxine, Sekundärkontamination, etc.). Zum anderen geht es um den Abbau von Risiken, die sich aus der Komplexität des Mensch-Technologie-Umwelt-Systems der Nahrungsproduktion ergeben, d.h. aus *ungewolltem* menschlichen oder technischen Versagen.

Die Konzentration auf die naturwissenschaftlich-technologische Risikodimension hat dazu geführt, dass Lebensmittelqualität und -sicherheit vielfach als „gemeinschaftlich zu lösendes Problem aller Beteiligten“ dargestellt wird, dem durch naturwissenschaftliche Grundlagenforschung und die Entwicklung geeigneter technologischer Prozess- und Kontrollstandards beizukommen ist. Eine Folge davon ist, dass Risiken, die aus der Existenz wirtschaftlicher Externalitäten entstehen, bisher weder ausreichend wahrgenommen noch systematisch analysiert werden. Trotz ihrer offensichtlichen Bedeutung sind Moral Hazards bislang weder Gegenstand einer breiten wissenschaftlichen Forschung noch staatlicher Risikoanalysen. Entsprechend hoch sind die Wissensdefizite hinsichtlich geeigneter Präventionsmaßnahmen der staatlichen Behörden.

Angesichts dieser Defizite besteht das übergeordnete Ziel der Untersuchung darin, Ansätze zu einer verbesserten Analyse und Berücksichtigung verhaltensbedingter Risiken zu entwickeln und zu einer verbesserten Prävention und einem verbesserten Verbraucherschutz beizutragen. Exemplarisch werden dazu die Ursachen und Bedingungen des Entscheidungsverhaltens von Akteuren in den Wertschöpfungsketten „konventionelles Geflügel“ und „Öko-Geflügel“ erfasst und analysiert. In diesem Bereich der deutschen Ernährungsbranche werden potenziell drohende Regelverstöße identifiziert und der Umfang fehlgeleiteter ökonomischer Anreize und geringer protektiver Faktoren bestimmt. Bezogen auf die genannten Wertschöpfungsketten trägt die Untersuchung einerseits dazu bei, das Entscheidungsverhalten von Lebensmittelunternehmen besser zu verstehen. Andererseits werden anhand der Analyseergebnisse Präventionsempfehlungen zur Reduzierung der Wahrscheinlichkeit zukünftiger Regelverstöße abgeleitet.

Die vorliegende Untersuchung fokussiert auf verhaltensbedingt erhöhte Gefahren unerwünschter Produkteigenschaften. Dies beinhaltet sowohl gesundheitliche Risiken als auch das Risiko der Täuschung des Verbrauchers bzw. Käufers hinsichtlich anderer Qualitätskategorien eines Produktes wie z.B. seiner regionalen Herkunft. Insofern sich im Verlauf der Untersuchung klare Hinweise auf drohende Regelverstöße in weiteren „Regulierungsbereichen“ wie z.B. dem Umweltschutz und dem Tierschutz ergeben, werden diese mit berücksichtigt.

Das Design aussichtsreicher Präventionsmaßnahmen macht einen interdisziplinären Ansatz erforderlich, der der Komplexität menschlichen Entscheidungsverhaltens Rechnung trägt. Daher wird die ökonomische Analyse der materiellen Anreizsituation des Teilprojektes 03HS045/1 durch eine sozialwissenschaftliche Analyse protektiver Faktoren ergänzt. Das Letztere ist der Fokus des kriminologischen Teilprojektes 03HS045/2. Beide Teilprojekte erstellen gemäß den Vorgaben des Auftraggebers eigenständige Untersuchungsberichte. Verbindungen zwischen den Teilprojekten wurden jeweils kenntlich gemacht. Zudem wurden die mit Sternchen (\*) bezeichneten Abschnitte im Kapitel „Konzeptionelle Einordnung verhaltensbedingter Risiken“ und im Kapitel „Erste Ansatzpunkte zur Reduzierung von Verhaltensrisiken“ gemeinsam erstellt. Dies spiegelt einerseits die gemeinsame konzeptionelle Sicht auf das menschliche Entscheidungsverhalten wider. Andererseits berücksichtigt das Verbundvorhaben dadurch, dass sowohl die Möglichkeiten zur Beeinflussung der ökonomischen Anreizsituation als auch die Möglichkeiten zur Stärkung Norm stützender und Akzeptanz fördernder außerökonomischer Einflussfaktoren in einem konsistenten Maßnahmenpaket „kluger Kontrollen und Sanktionen“ gemeinsam betrachtet werden müssen. Andernfalls könnte es zu kontraproduktiven Effekten wie z.B. einer (ungewollten) Verringerung protektiver Faktoren infolge einer isolierten Erhöhung des Kontrolldruckes und der Sanktionen<sup>1</sup> kommen.

---

<sup>1</sup> Mit Blick auf den in diesem Bericht eingenommenen Fokus auf die ökonomische Entscheidungssituation von Lebensmittelunternehmen wird der Begriff „Sanktion“ in einem weiten Sinne verwendet. Er meint immer die Gesamtheit aller ökonomischen Nachteile, die einem Delinquenten bei Aufdeckung eines Verstoßes drohen. Dies wird auch als „wirtschaftlicher Verlust bei Aufdeckung“ bzw. als ökonomisch wirksame „Gesamtsanktion“ bezeichnet, wenn dies zur Vermeidung von Missverständnissen (z.B. Verwechslung mit Sanktionen nach StGB) erforderlich erscheint. Im Gegensatz zu der geläufigen Assoziation mit dem Strafrecht bezeichnen Sanktionen damit, je nach Situation, nicht nur Maßnahmen wie Bußgelder und Strafen, sondern auch Schadensersatz, Entsorgungskosten, kurz- und langfristige Umsatzeinbußen bzw. Nachteile am Markt, etc. Ähnliches gilt für die Verwendung der Begriffe „(opportunistisches) Fehlverhalten“, „(Regel-)Verstöße“, „kalkulierte (Wirtschafts-) Delikte“ oder auch „Wirtschaftskriminalität“. Sie zielen nicht auf eine Unterscheidung von Straftaten nach StGB von Ordnungswidrigkeiten nach OWiG bzw. zivilrechtlichen Delikten nach BGB ab, sondern bezeichnen ganz allgemein regelwidriges (deviantes) Verhalten, das aus eigennützig ökonomischen Motiven oder Bequemlichkeit/Nachlässigkeit resultiert.

## 2 Methodisches Vorgehen und Datengrundlage

### 2.1 Methodisches Vorgehen

Die vorliegende Untersuchung beinhaltet zwei Analysebereiche. In einer positiven Analyse wird zum einen der Frage nachgegangen, wo es welche ökonomischen Anreize für Regelverstöße für die Marktakteure in den betrachteten Wertschöpfungsketten gibt und wie hoch diese sind. Zum anderen wird der Zustand des staatlichen Überwachungssystems erkundet.

In Rahmen einer normativen Analyse wird der Frage nachgegangen, welche Veränderungen im staatlichen Überwachungssystem und im Umgang mit den Lebensmittelunternehmen zu einer Verringerung der Wahrscheinlichkeit zukünftiger Regelverstöße beitragen könnten. Dazu zählt insbesondere die Suche nach Maßnahmen, die die Anreizsituation für Marktakteure so verändern, dass Verstöße aus individuell-ökonomischer Sicht weniger rentabel werden. Die Beantwortung dieser Frage und die Auswertung der Experteninformationen zur organisatorischen und inhaltlichen Ausgestaltung des Kontrollfeldes münden in die Ableitung konsistenter Präventionsmaßnahmen und Politikempfehlungen. Einen Überblick über den Ablauf der einzelnen Arbeitsschritte verschafft Abbildung 1.

#### 2.1.1 Positive Analyse

Die positive Analyse lässt sich mit Blick auf die wirtschaftlichen Akteure (Lebensmittelunternehmen) in zwei Hauptphasen unterteilen: In der *Sondierungsphase* werden die grundsätzlichen technologischen Abläufe und Akteursstrukturen im Geflügelsektor sowie potenziell drohende Verstöße (physische Verstoßgelegenheiten) auf den verschiedenen Wertschöpfungsstufen identifiziert. Dies mündet in eine Liste drohender Verstöße, die der formalen Moral Hazard Analyse unterworfen werden. In der *Spezifikations- und Auswertungsphase* werden die ökonomischen Anreizsituationen für Marktakteure hinsichtlich der untersuchten Verstoßgelegenheiten mit Hilfe des Moral Hazard Modells rekonstruiert und so ggf. fehlgerichtete ökonomische Anreize identifiziert. Parallel zu diesen akteursbezogenen Erkundungen erfolgt die Erkundung bzgl. der Stärken und Schwächen des Kontrollfeldes.

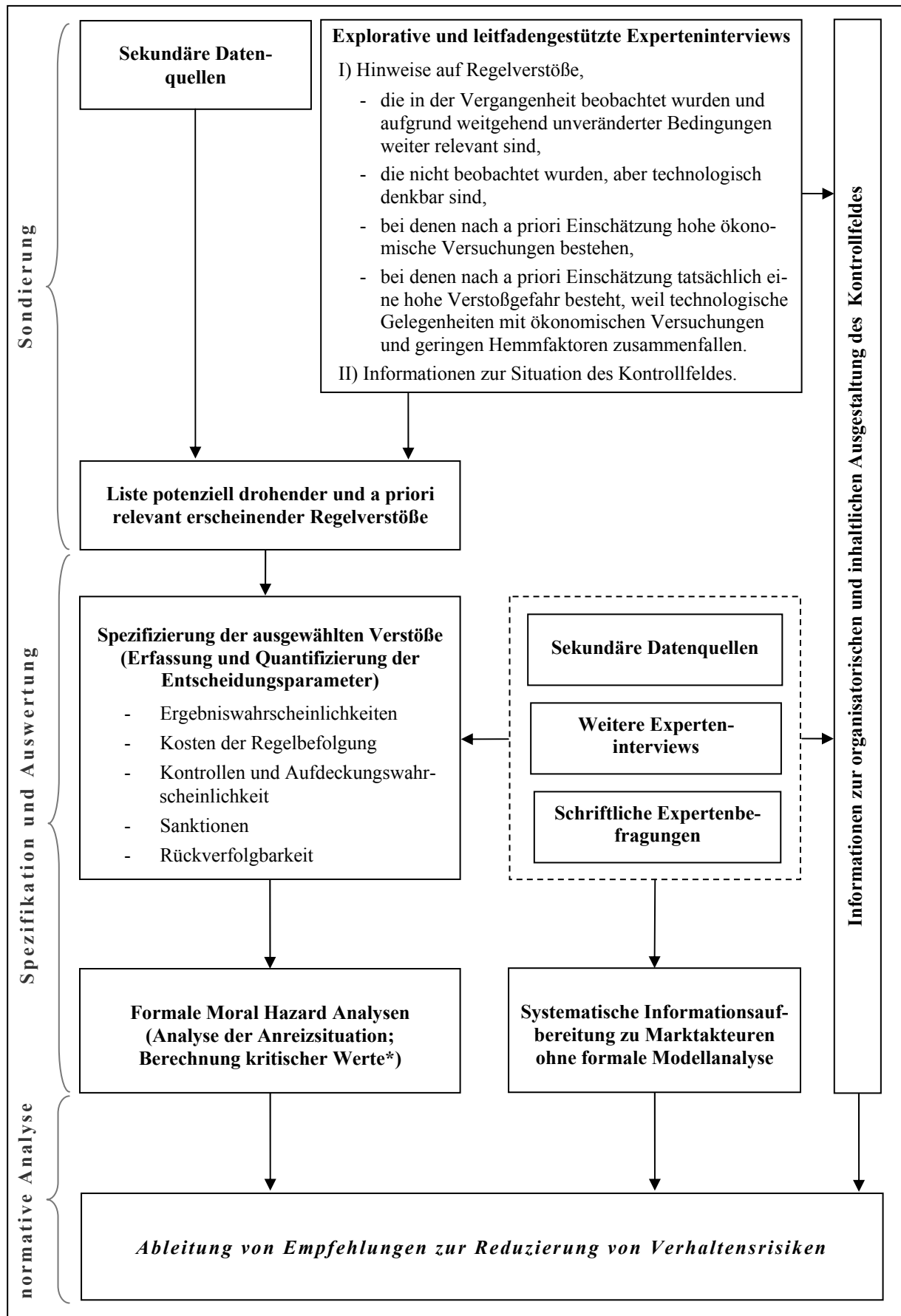
#### ***Sondierungsphase***

Um sich die Struktur der betrachteten Wertschöpfungsketten und die relevanten Basisinformationen wie z.B. technologische Abläufe auf den einzelnen Wertschöpfungsstufen, beteiligte Akteure, etc. zu vergegenwärtigen, wurden zu Beginn der Untersuchung allgemein zugängliche Informationen und Dokumente ausgewertet und systematisiert. Die Informationen aus der Analyse der Sekundärdaten wurden durch die Ergebnisse von zunächst explorativen, dann leitfadengestützten Experteninterviews ergänzt. Dabei wurden ausgewählte Experten aus verschiedenen Bereichen anhand eines zwischen den Teilprojekten abgestimmten Gesprächsleitfadens (s. Anhang 4) zu den folgenden Themenbereichen befragt:

- Umfang und Ablauf der Kontrollen
- Abgrenzung zwischen privaten und staatlichen Kontrollen
- Benennung ungelöster Probleme der eigenen Kontrolltätigkeit
- Vorschläge zur Verbesserung der gegenwärtigen Kontrollpraxis
- Einschätzung zu drohenden Regelverstößen



Abbildung 1: Ablauf der Untersuchung



Quelle: Eigene Darstellung; \*Die Berechnung kritischer Werte ist der Ausgangspunkt für normative Schlussfolgerungen. Kritische Werte sind die Parameterwerte (z.B. Aufdeckungswahrscheinlichkeit oder Sanktionshöhe), die c.p. den Akteur aus ökonomischer Sicht gerade indifferent gegenüber Regelverstoß bzw. Regeleinhaltung machen würden.

Der Themenbereich „drohende Verstöße“ wurde durch folgenden Fragenkomplex untersetzt:

- An welchen Punkten der Wertschöpfungskette sind in der Vergangenheit Verstöße beobachtet worden, die aufgrund unveränderter Bedingungen weiter relevant sind?
- An welchen Punkten der Wertschöpfungskette „bieten sich Regelverstöße aus der Kenntnis der produktionstechnischen Zusammenhänge an“?
- An welchen Punkten der Wertschöpfungsketten können Verletzungen von Produkt- und Prozessstandards die Käufer hinsichtlich der Produktqualität irreführen?
- Wo können sie zur Gesundheitsgefährdung von Verbrauchern führen oder andere Schutzgüter wie z.B. die Umwelt negativ beeinflussen?
- Gibt es Punkte, an denen die Experten ad hoc und ohne explizite ökonomische Analysen davon ausgehen, dass fehlgeleitete ökonomische Anreize bestehen, die die Marktakteure zu eigennützigem Verstößen gegen geltende Regeln und Vorschriften verleiten können?
- Gibt es Punkte, an denen die Experten ad hoc aus ihrer Erfahrungspraxis davon ausgehen, dass besonders niedrige bzw. besonders hohe Hemmfaktoren vorhanden sind?

Der Zugang zu den Gesprächspartnern erfolgte auf mehreren Ebenen: (i) Experten, die anhand der Auswertung der Literaturrecherche identifiziert werden konnten, (ii) Experten, die innerhalb von Vorgesprächen mit Vertretern verschiedener Institutionen empfohlen wurden, und (iii) Experten, zu denen bereits persönliche Kontakte der Projektbearbeiter bestanden. In dieser Phase unterstützte das BMELV freundlicherweise das Projekt durch die Weiterleitung einer gemeinsamen Anfrage beider Teilprojekte an die Ansprechpartner in den Bundesländern (s. Anhang 1). Mit diesem Schreiben wurden einerseits die Agrar- bzw. Verbraucherschutzministerien der Länder sowie nachgelagerte Behörden und andererseits die Landesjustizministerien sowie nachgelagerte Behörden um Unterstützung gebeten. Insgesamt wurden 47 Interviews mit Experten geführt (vgl. Tabelle 1).

**Tabelle 1: Experteninterviews in der Sondierungsphase\***

	<b>Anzahl Interviews</b>
<b>Verbände</b>	8
<b>Nicht-landwirtschaftliche Unternehmen</b>	4
<b>Landwirte</b>	5
<b>Kontrollinstitutionen, Landesoberbehörden, Staatsanwaltschaften</b>	11
<b>Amtsveterinäre und Lebensmittelkontrolleure</b>	7
<b>Tierärzte</b>	3
<b>Wissenschaftler</b>	3
<b>Beratung und sonstige (z.B. Transporteur, Journalist)</b>	6
<b>Summe</b>	<b>47</b>

Quelle: Eigene Darstellung; \*insgesamt durchgeführte und ausgewertete Interviews beider Teilprojekte.

Die Expertengespräche wurden mit einem Aufnahmegerät aufgenommen oder, wenn das Einverständnis des Interviewpartners für eine Aufnahme nicht vorlag, in einer Ergebnisniederschrift protokolliert. Bei der Niederschrift wurde darauf geachtet, besonders aussagefähige Zitate der Gesprächspartner zu dokumentieren. Alle Experteninterviews wurden nach der Erstdurchsicht hinsichtlich ihrer Relevanz für den weiteren Projektlauf klassifiziert:

- A für „aussagekräftig und für den weiteren Projektverlauf sehr hilfreich“
- B für „einige Aussagen wichtig und zu dokumentieren, möglicherweise im weiteren Projektverlauf hilfreich“
- C für „ganz wenige Aussagen zu gebrauchen, für den weiteren Projektverkauf weniger hilfreich“
- D für „Aussagen kaum nutzbar, für den weiteren Projektverlauf nicht mehr hilfreich“

Die Auswertung der Interviews erfolgt auf Grundlage von „Kernsatzdokumenten“. In diesen wurden Gesprächspassagen erfasst, die von den Projektbearbeitern als bedeutsam erachtet wurden. Diese Auswertungsform orientiert sich an der „Kernsatzmethode“ (vgl. LEITHÄUSER und VOLMERM 1988). Nach VOLMERM (1988) handelt es sich bei „Kernsätzen“ um eine durch die in der Sprache der Gesprächsteilnehmer formulierte, an eine bestimmte Erlebnissituation gebundene Verdichtung der diskutierten Erfahrungen und Einschätzungen. Sie sind „natürliche Verallgemeinerungen im Fluss der Diskussion. Sie bringen auf den Punkt, was besprochen wurde“ (VOLMERM 1988: 245). Ein „Kernsatz“ enthält den Situationsbezug aus der Sicht der Diskutierenden, den besprochenen Sachverhalt, den Adressaten, an den das Gesagte gerichtet ist, und die Absicht der Diskutierenden. SENGHAAS-KNOBLOCH und VOLMERM (1996: 176) erläutern: „In solchen Kernsätzen, [...] verdichten sich die in dem Verständigungsprozess ausgetauschten Erfahrungen zu einer lebens- und praxisnahen Begrifflichkeit.“

In einem ersten Auswertungsschritt wurden die Kernsätze zusammengetragen, die sich auf beobachtete und denkbare Verstöße beziehen. Danach wurden weitere Aussagen wie z.B. die ad hoc Einschätzungen bzgl. der bestehenden ökonomischen Versuchungen oder der insgesamt drohenden Gefahr von den Experten zu den bereits erwähnten Verstößen gesammelt und den bereits vorhandenen Aussagen zugeordnet. Zudem wurden die Expertenaussagen mit Ergebnissen aus der Auswertung der Literaturhinweise bzw. Sekundärdaten kontrastiert.

Die partiellen Daten- und Wissensbestände sowie die ad hoc Einschätzungen der Experten bezüglich der Frage, welche Verstoßhandlungen in der Praxis eine Rolle spielen *könnten*, wurden in eine Liste „potenziell drohender und technologisch denkbare“ Regelverstöße zusammengefasst. Dabei handelte es sich um „aktuell denkbare“ Regelverstöße, die unter Berücksichtigung der Produktionsabläufe und naturwissenschaftlichen Zusammenhänge für eigennützig handelnde Marktakteure auf den verschiedenen Stufen der betrachteten Wertschöpfungsketten „sinnvoll“ sein könnten, deren genaue Rentabilität für die jeweiligen Akteure jedoch noch nicht explizit rekonstruiert war. Diese sehr umfangreiche Liste wurde mit Hilfe zusätzlichen Expertenwissens auf eine Liste der a priori am wichtigsten erscheinenden Verstoßpotenziale verkürzt (s. Anhang 5).

### ***Spezifikations- und Auswertungsphase***

Das Ziel der nächsten Projektschritte war es, herauszufinden, in welchem Umfang es sich bei den ausgewählten Verstößen, unter Berücksichtigung der ökonomisch relevanten Determinanten, um „profitable Verstöße“ handelt. Aus dem Moral Hazard Grundmodell (vgl. HIRSCHAUER 2004, HIRSCHAUER und MUBHOFF 2007; siehe Abschnitt 5.4.2), das die Grundstruktur der Entscheidung „Regelverstoß vs. Regeleinhaltung“ unter Informationsasymmetrie abbildet, wurden Modelle für die ausgewählten Regelverstöße abgeleitet, die die Abbildung der spezifischen Charakteristika und der ökonomischen Struktur der potenziell drohenden Regelverstöße ermöglichten.

Aufgrund dieser strukturierten Einsicht in die Entscheidungssituation der jeweiligen Akteure wurden die erforderlichen Parameter wie die Kosten der Regelbefolgung, die Ausgestaltung der Kontrollen, die Kontrolldichte bzw. Aufdeckungswahrscheinlichkeit, die erwarteten Sanktionen, die Entsorgungskosten, etc. quantifiziert. Dies erfolgte zu einem großen Teil über vertiefende weitere mündliche Experteninterviews, da im Gespräch die Art und der Umfang des ausgewählten potenziellen Verstoßes, zu der die Entscheidungsparameter zu erfassen waren, am besten kommuniziert werden konnte. Dazu wurden Experten aus der Branche und dem Branchenumfeld persönlich interviewt bzw. im Rahmen schriftlicher und telefonischer Anfragen um Stellungnahmen gebeten<sup>2</sup> (vgl. Tabelle 2). Im Ökobereich wurden neben Experteninterviews auch schriftliche Fragebögen zur Parametergewinnung herangezogen.

**Tabelle 2: Experteninterviews und sonstige Kontakte im weiteren Projektverlauf\***

	Anzahl Interviews u. sonstige Kontakte
<b>Verbände</b>	2
<b>Landwirtschaftliche und nicht-landwirtschaftliche Unternehmen</b>	10
<b>Ministerienvertreter</b>	3
<b>Kontrollinstitutionen, Landesoberbehörden, Staatsanwaltschaften</b>	12
<b>Amtsveterinäre und Lebensmittelkontrolleure</b>	7
<b>Tierärzte</b>	1
<b>Wissenschaftler</b>	3
<b>Ökokontrollstellen</b>	3
<b>Summe</b>	<b>41</b>

Quelle: Eigene Darstellung; \*insgesamt durchgeführte und ausgewertete Interviews beider Teilprojekte.

Neben den Experteninterviews wurden zwei Befragungen mit Fragebögen durchgeführt (s. Anhang 7 bis 10): Eine schriftliche Befragung der deutschen Veterinärämter und eine Online-Befragung der Mitglieder des Bundesverbandes der Lebensmittelkontrolleure (BVLK). In den Fragebögen wurden die Experten um (i) allgemeine Informationen zu gefährdeten Bereichen und drohenden Regelverstößen, (ii) eine ad hoc Einschätzung der ökonomischen Versuchung vs. der tatsächlichen Eintrittswahrscheinlichkeit verschiedener Regelverstöße, (iii) Informationen zur Ausstattung und Informationsfluss des Kontrollfeldes sowie (iv) eine Abschätzung der Höhe der Parameter für einen ausgewählten Beispielverstoß gebeten.

Darüber hinaus wurde der Prozess der Informationsgewinnung und Vervollständigung der ökonomischen Modelle durch weitere systematische Analysen von Sekundärdaten (Jahresberichte von Ministerien, Landesoberbehörden<sup>3</sup> Vorortkontrollbehörden, etc.) unterstützt.

<sup>2</sup> Formale Modellrechnungen, die quantitativen Aufschluss über die ökonomischen Anreize zu Verstößen geben, lassen sich nur für genau konkretisierte Entscheidungssituationen (vgl. hierzu Abschnitt 5.4.1) durchführen, für die die entsprechenden Parameterwerte wie z.B. die einzusparenden Kosten des Regelverstoßes, die Aufdeckungswahrscheinlichkeit, die erwarteten Sanktionen bei Aufdeckung etc. zu schätzen bzw. von Experten zu erfragen sind. Mit anderen Worten: Um konkrete und in sich konsistente Schätzungen für die einzelnen Parameterwerte zu erhalten, muss den Experten die genaue Spezifikation der betrachteten Entscheidungssituation (des „gedachten“ Verstoßes) vor Augen geführt werden. Bei einem Arzneimittelverstoß geht es dabei z.B. um die Art des Arzneimittels, seine angenommene Dosierung, das angenommene Alter der Tiere bei Verabreichung, die unterstellte Produktionstechnologie und die angenommene Zahl der behandelten Tiere.

<sup>3</sup> Als Landesoberbehörden werden in diesem Bericht alle Institutionen bezeichnet, die Fachaufgaben über Landkreisgrenzen hinaus wahrnehmen und direkt den jeweiligen Landesministerien, die für den Verbraucherschutz zuständig sind, zugeordnet sind (z.B. LEJ/NRW, LAVES/Niedersachsen, LfL/Bayern, LfL/Sachsen, etc.).

Die Informationen, die aus den verschiedenen Quellen (mündliche Interviews, schriftliche Befragungen, Sekundärdaten) für die ausgewählten Verstöße abgeleitet werden konnten, wurden in die Moral Hazard Modelle eingespeist. Ein Ergebnis dieser formalen Modellanalysen ist die Quantifizierung der ökonomischen Anreize bzw. Versuchungen, die sich für die Akteure in den betrachteten Entscheidungssituationen (18 potenziell drohende Verstöße im konventionellen Bereich und acht im Ökobereich; vgl. Anhang 11 bis 36) bei den zugrunde gelegten Parameterkonstellationen ergeben. Dies wurde mit den anfangs eingeholten ad hoc Einschätzungen der Experten kontrastiert. Ein weiteres wichtiges Ergebnis sind die kritischen Werte (Aufdeckungswahrscheinlichkeit, Sanktionsniveau), die angeben, wie hoch c.p. die „Gefahr“ der Aufdeckung bzw. die Sanktionen sein müssten, um einen ggf. vorhandenen ökonomischen Anreiz zum Verstoß auf Null zu reduzieren<sup>4</sup>.

Neben der Analyse der Situation der wirtschaftlichen Akteure wurden die Informationen, die sich auf die organisatorische und inhaltliche Ausgestaltung des Kontrollfeldes beziehen, gesondert erfasst (vgl. Kapitel 6.8).

### 2.1.2 Normative Analyse

Innerhalb der normativen Analyse wurde untersucht, welche Veränderungen der Rahmenbedingungen im Sinne der Prävention sinnvoll und machbar sind. Primär ging es um den gezielten Abbau fehlgeleiteter monetärer Anreize für Marktakteure sowie eine konsistente Verbindung mit Maßnahmen zur Förderung protektiver Faktoren. In die Ableitung der Präventionsempfehlungen flossen vier Hauptinformationsquellen bzw. Erkenntnisstränge ein.

1. Die Ergebnisse aus den Modellanalysen (vgl. Kapitel 6 und Anhang 11 bis 36): Den ausgewiesenen ökonomischen Versuchungen in verschiedenen Bereichen kommt eine Ressourcen leitende Funktion zu. Hohe Versuchungen geben Hinweise auf bestehende Problemlagen, die es sich näher anzuschauen lohnt bzw. auf die reagiert werden muss. Den kritischen Aufdeckungswahrscheinlichkeiten und Sanktionshöhen kommt mit Blick auf die Ableitung von Sachzielen und Maßnahmen eine Ideen generierende Funktion zu<sup>5</sup>.
2. Die vielfältigen Informationen aus den Expertenbefragungen zur Ausgestaltung protektiver Faktoren und zu den Schwachstellen und Verbesserungspotenzialen in der organisatorischen Ausgestaltung und Kommunikation der staatlichen Überwachung (vgl. Kapitel 7).
3. Die Nutzung allgemeiner normativer Konzepte zum Umgang mit verhaltensbedingten Risiken wie sie aus den Erfahrungen beim Management von Verhaltensrisiken innerhalb und zwischen Unternehmen und aus den Erfahrungen bei der Regulierung unternehmerischen Verhaltens durch staatliche Behörden abgeleitet werden können (vgl. Kapitel 5).

---

<sup>4</sup> Darüber hinaus ergaben sich in dieser Phase der Expertenbefragung Hinweise zu weiteren Problembereichen (wie z.B. zur Einhaltung von Umweltauflagen), die möglicherweise eigenständige Untersuchungen rechtfertigen. Da sie sozusagen bei der Informationsgewinnung im Rahmen des Projektes zusätzlich generiert wurden, aber nicht Gegenstand dieser Untersuchung waren, werden sie, in der Regel ohne vertiefende Analysen, an geeigneter Stelle (vgl. Kapitel 6) dargestellt.

<sup>5</sup> “[...] critical value analyses, while providing preliminary hints for the necessary direction of change, do not yet provide normative information as to which combinations of measures influencing the parameters under consideration are consistent and cost-efficient strategies to manage behavioural risks in various settings. The level of losses is, e.g., determined by administrative fines as well as by direct sales losses, disposal costs and reputational sanctions (long term market losses), all of which can be influenced by different measures” (HIRSCHAUER und ZWOLL 2006: 22; vgl. auch Abschnitt 8.2).

4. Die Übertragung des aus dem Unternehmensmanagement abgeleiteten Controllingleitgedankens (vgl. Abschnitt 8.1): Ausgehend von einem gegebenen Oberziel - sei es Gewinnerzielung oder die Verbesserung des Verbraucherschutzes - ist erfolgreiches Handeln nur möglich, wenn explizit Unterziele (Sachziele) festgelegt und geeignete Maßnahmen abgeleitet werden, deren Durchführung und Erfolg wiederum durch messbare Kriterien überprüfbar gemacht werden. Die Bereitstellung erforderlicher Informationen in allen Phasen der dafür erforderlichen Entscheidungsprozesse und die beschlussfähige Vorstrukturierung von Entscheidungen durch das Controlling schließt die Früherkennung von Problemen ein (zur Früherkennung vgl. z.B. HIRSCHAUER 2001).

### 2.1.3 Anmerkungen zur Informationsgewinnung durch Expertenbefragungen

Die vorliegende Untersuchung fokussiert auf verhaltensbedingt erhöhte Gefahren unerwünschter Produkteigenschaften. Bisher spielen die Analyse von Moral Hazard und die Prävention von Fehlverhalten in der Ernährungswirtschaft sowohl bei den Aktivitäten des Kontrollfelds als auch in der wissenschaftlichen Forschung eine untergeordnete Rolle. Darüber hinaus ist die Daten- und Informationslage zur Ausgestaltung und Umfang von Verstößen gegen den gesundheitlichen Verbraucherschutz und den Schutz vor Irreführung und Täuschung wenig detailliert, und bestehende Daten- und Wissensbestände sind aufgrund der föderalen Struktur des Veterinärwesens und der Lebensmittelüberwachung unsystematisch auf viele verschiedene Stellen verteilt. Angesichts dieses Hintergrundes gibt Tabelle 3 einen zusammenfassenden Überblick über die im Rahmen der vorliegenden Untersuchung genutzten Datenherkünfte sowie ihre grundsätzlichen Bedeutung bei der Bereitstellung von relevanten Informationen zu verschiedenen Bereichen.

**Tabelle 3: Relevanz verschiedener Datenherkünfte für die Untersuchung**

Informationstyp	Sekundärdaten	Experteninterviews	Schriftliche Expertenbefragung
Bereits beobachtete Regelverstöße	XXX	XXX	XX
Mögliche und denkbare Regelverstöße	X(X)	XXX	XX
Ad hoc geschätzte Anreizsituation	X	XX(X)	XX(X)
Werte der einzelnen Entscheidungsparameter	XX	XXX	(X)
Ad hoc geschätzte Gefahr von Regelverstößen	-	XX(X)	XX(X)
Zustand des Kontrollfeldes	X	XXX	X(X)

Quelle: Eigene Darstellung

Die Art der ausgewerteten Daten und insbesondere die Gewinnung von Parameterwerten für die formalen Moral Hazard Analysen über Experteninterviews macht einige klärende Bemerkungen erforderlich. Grundsätzlich gilt, dass über Einzelfallstudien bzw. Experteneinschätzungen wertvolle Hinweise auf kontextbezogene Problemlagen und ihr Verständnis gewonnen werden können. Dabei handelt es sich nicht um statistisch generalisierbare Informationen. Gleichwohl zielt die gewählte Vorgehensweise auf generelle Phänomene ab, indem auf zu erwartende (plausible) Entscheidungssituationen und Parameterkonstellationen abgestellt wird. Wenn der Nutzer (Leser) das Problem auf der Grundlage des Verständnisses des Sachverhaltes und der Plausibilität wiedererkennt, dann geht es darum, dass er adäquat auf die ausgewiesenen Ergebnisse reagiert (vgl. z.B. PUONTI 2004: 71f.).

Mit Blick auf staatliche Behörden kann dies durchaus zunächst die Entscheidung sein, die Situation im eigenen Zuständigkeitsbereich auf Ähnlichkeit bzw. Abweichung gegenüber den unterstellten Kontexten zu überprüfen. Wird eine Ähnlichkeit der Rahmenbedingungen bzw. der Parameterkonstellationen festgestellt, so sind geeignete Maßnahmen zur Reduzierung des Moral Hazard Problems abzuleiten. Genauso aufschlussreich können aber auch festgestellte Abweichungen gegenüber den unterstellten Kontexten sein, die dazu führen, dass in einem bestimmten Zuständigkeitsbereich das Problem nicht besteht. Dies ermöglicht evtl. für andere Beteiligte eine Übertragung erfolgreicher Herangehensweisen.

Gegenüber (offenen) Experteninterviews bieten schriftliche Befragungen grundsätzlich bessere Möglichkeiten, statistische Auswertungen vorzunehmen. Neben einigen Bereichen, wo die Berechnung von einfachen Statistiken wie z.B. Durchschnittswerten sinnvoll erschien, ergaben sich aber in anderen auch Probleme. Um die Interpretationsfähigkeit der schriftlichen Befragungsergebnisse einschätzen zu können, werden deshalb nachfolgend einige grundlegende Informationen zum Ablauf der Befragung und zum Rücklauf gemacht.

Die im Zeitraum zwischen Anfang Mai bis Anfang August 2006 durchgeführte schriftliche Befragung von insgesamt 451 Veterinärämtern in 13 Bundesländern (ohne die Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg) ergab insgesamt 74 auswertbare Fragebögen (16 %). Die Rückmeldequote lag zwar insgesamt bei ca. 37 %. Insgesamt 94 weitere Veterinärämter schickten den Fragebogen jedoch mit dem Vermerk zurück, dass sie keine nennenswerten Geflügelbestände in ihrem Verantwortungsbereich hätten. Die Anzahl der durch die Befragung erfassten Geflügelmastplätze in Deutschland wird in der folgenden Tabelle 4 dargestellt.

**Tabelle 4: Durch die Befragung erfasste Mastplätze für Huhn und Pute**

	<b>Hühnermast</b>		<b>Putenmast</b>	
	<b>Anzahl Betriebe</b>	<b>Anzahl Mastplätze</b>	<b>Anzahl Betriebe</b>	<b>Anzahl Mastplätze</b>
<b>Gesamt erfasst</b>	552	11,3 Mio.	336	1,9 Mio.
<b>Deutschland gesamt 2003*</b>	10 857	56,8 Mio.	2 882	10,6 Mio.
<b>Erfassung in %</b>	3,6%	19,9%	8,8%	18,2%

Quelle: Eigene Darstellung; \*BMELV (2005)

Die rückmeldenden Veterinärämter überwachen landwirtschaftliche Betriebe mit insgesamt 11,3 Mio. Hühnermastplätzen und 1,9 Mio. Putenmastplätzen. Damit werden mit der vorliegenden Befragung ca. 20 % der Hühnermastplätze und ca. 18 % der Putenmastplätze in Deutschland erfasst. Es muss unterstrichen werden, dass die absolute Anzahl der Mastplätze in den einzelnen Landkreisen erheblich variiert und daher die Mittelwerte (ca. 153 Tsd. Hühnermastplätze und ca. 26 Tsd. Putenmastplätze je Landkreis) nur wenig aussagekräftig sind. Die Angabe zu den Hühnermastplätzen in den Landkreisen liegen zwischen 0 und 1,7 Mio. Einige Veterinärämter überwachen keine Putenmastplätze, während Landkreise in Mecklenburg-Vorpommern und Niedersachsen bis zu 150 Tsd. Mastplätze angeben.

Die Befragung der Lebensmittelkontrolleure wurde anhand eines Online-Fragebogens umgesetzt, der in der Zeit von Mitte Juni bis Anfang August zum Ausfüllen im Internet freigeschaltet wurde (vgl. Anhang 10). In Zusammenarbeit mit dem Bundesverband der Lebensmittelkontrolleure (BVLK) wurden die Landesverbandsvertreter mit einer projektseitigen Email über Zielsetzung der Untersuchung unterrichtet. Die Landesverbandsvertreter wurden gebe-

ten, diese E-mail wiederum an ihre Mitglieder weiterzuleiten. Ein Internet-Link verwies auf die Internetseite der Befragung, die von insgesamt 141 Interessierten aufgerufen und von 35 Personen ausgefüllt wurde. Auffällig ist hier, dass insbesondere verbale Anmerkungen zu den einzelnen Fragen deutlich häufiger und umfangreicher ausgeführt wurden als in der Befragung der Amtsveterinäre. Insbesondere konnten umfangreiche Informationen zur inhaltlichen und organisatorischen Ausgestaltung des Kontrollfeldes generiert werden.

Auswertungsprobleme bei der schriftlichen Befragung gab es insbesondere bei der Erfassung der Parameter für die ausgewählten Regelverstöße („Nifursol“ bei den Veterinären und „Gammelfleischverwendung in Bratwurst“ bei den Lebensmittelkontrolleuren). Die Befragungsergebnisse zu den Parametern Kostenersparnis bei Regelbruch, Aufdeckungswahrscheinlichkeiten, Sanktionen, etc. weisen eine hohe Streuung auf. Außerdem sind jeweils nur relativ wenige Antworten zu verzeichnen. Dies deutet auf Unsicherheiten der Experten bzgl. der konkreten Fragestellung bzw. unterstellten Entscheidungssituation hin. Letztlich ist kritisch anzumerken, dass durch eine schriftliche Befragung, die im Interesse eines hohen Rücklaufes nicht zuviel an erklärendem Zusatztext beinhalten sollte, die erforderliche eindeutige Spezifizierung der konkreten Entscheidungssituation (vgl. Fußnote 2) kaum möglich ist. Es bleiben zu viele Unsicherheiten, die im Rahmen der schriftlichen Kommunikation nicht zeitnah beantwortet werden können. Dementsprechend basieren die auf den einzelnen Entscheidungsparametern aufbauenden Modellrechnungen hauptsächlich auf den Angaben der Experten aus den mündlichen Intensivinterviews<sup>6</sup> (vgl. Tabelle 3) bzw. auf Sekundärdaten.

## 2.2 Gliederung des Untersuchungsberichtes

Gegenstand der vorliegenden Untersuchung sind verhaltensinduzierte Lebensmittelrisiken in den Wertschöpfungsketten konventionelles Geflügel und Ökogeflügel. Ziel der Untersuchung ist es, anhand der beispielhaften Analyse in diesem Sektor der Ernährungswirtschaft Ansätze zu einer Reduzierung verhaltensbedingter Risiken abzuleiten. Zu diesem Zweck ist der vorliegende Bericht wie folgt aufgebaut.

Die Struktur der Wertschöpfungskette Geflügel im Sinne der aufeinanderfolgenden vertikalen Wertschöpfungsstufen spiegelt sich in der Untergliederung der Kapitel 3, 4 und 6 wider.

**Kapitel 3** verschafft einen grundsätzlichen Überblick über die Struktur und die wichtigsten produktionstechnischen Kennzahlen der betrachteten Wertschöpfungsketten. Dazu werden unter anderem Informationen zum Umfang der deutschen Futtermittel-, Tierarzneimittel und Geflügelproduktion in komprimierter Form dargestellt.

In **Kapitel 4** werden die rechtlichen Rahmenbedingungen der deutschen Geflügelbranche inklusive der Vorleistungsindustrie (Futtermittel, Tierarzneimittel) aufgezeigt. Zusätzlich werden die behördlichen Zuständigkeiten und die grundsätzliche organisatorische Struktur des Kontrollfeldes beschrieben.

**Kapitel 5** erläutert, wie Verhaltensrisiken konzeptionell zu verstehen sind. Dies bildet das theoretische Gerüst (Analyserahmen) der vorliegenden Untersuchung und ermöglicht ein rekonstruierendes Verstehen der Entscheidungssituation und des Entscheidungshandelns der

---

<sup>6</sup> Bei den mündlichen Interviews zur Gewinnung der einzelnen Parameterwerte kamen sowohl informelle Notizen als auch ausformulierte Fragebögen zum Einsatz, in die die Antworten der Befragten eingetragen wurden.



Akteure. Neben der Erfassung der grundsätzlich möglichen Handlungsalternativen der Akteure zielt dies zunächst auf die Abbildung der wirksamen ökonomischen Anreize ab. Dies erfolgt mit Hilfe eines spieltheoretisch fundierten „Prinzipal Agenten (PA-) Modells“, dessen formale Struktur beschrieben wird. Kapitel 5 beschreibt auch, dass es neben den wirtschaftlichen Faktoren weitere, aus den sozialen Kontexten resultierende (protektive) Faktoren gibt (wie z.B. Wertvorstellungen und soziale Reputation), die das Entscheidend handeln der Akteure bestimmen. Dementsprechend sind bei der Ableitung von Präventionsmaßnahmen beide Typen von Entscheidungsdeterminanten zu berücksichtigen. Über diese auf die wirtschaftlichen Akteuren bezogenen Aspekte hinaus verweist Kapitel 5 darauf, dass das Management von Verhaltensrisiken eine an das Controlling angelehnte Vorgehensweise erfordert, die das Ziel der Verringerung von Verhaltensrisiken über die explizite Ableitung von überprüfbar Sachzielen und Maßnahmen operationalisiert und ausreichend Informationen hierfür zur Verfügung stellt.

In **Kapitel 6** werden die Informationsquellen systematisch aufbereitet, die Hinweise zu Problembereichen bzw. potenziellen Regelverstößen auf den verschiedenen Wertschöpfungsstufen geben. Zudem werden auf jeder Wertschöpfungsstufe ausgewählte Regelverstöße aus ökonomischer Sicht hinsichtlich ihrer Anreizsituation analysiert. Dies beinhaltet auch die Analyse kritischer Werte bzgl. der Aufdeckungswahrscheinlichkeit und der Sanktionshöhe. Kapitel 6 stellt, in Verbindung mit den Modellberechnungen, den zentralen Teil der akteursbezogenen Analyse verhaltensinduzierter Risiken auf den einzelnen Wertschöpfungsstufen der Geflügelwirtschaft dar. Um eine bessere Übersicht zu ermöglichen, werden die umfangreichen Modellberechnungen mit Quellenangaben im Anhang 11 bis 36 dargestellt.

In **Kapitel 7** werden die empirischen Befunde zu den grundsätzlichen Problembereichen im Kontrollfeld dargestellt. Insbesondere die Expertenaussagen bzgl. der organisatorischen Ausgestaltung des Kontrollfeldes und Hinweise zum Abbau von Schwachstellen werden an dieser Stelle ausführlich beschrieben.

**Kapitel 8** zeigt erste Ansatzpunkte zur verbesserten Berücksichtigung von Verhaltensrisiken auf. Dies umfasst vier Bereiche. Erstens geht es um die Einführung eines Controllingansatzes, der sich am Grundsatz einer „leistenden Verwaltung“ orientiert, die im Interesse des Gemeinwohls als Output die Dienstleistung „Verbraucherschutz“ bereitstellt und systematische Präventionsmaßnahmen ergreift, die die Wahrscheinlichkeit von Verstößen reduzieren. Zweitens geht es um spezifische Schlussfolgerungen bzgl. des beispielhaft untersuchten Gegenstandes „verhaltensbedingte Lebensmittelrisiken in der Geflügelwirtschaft“. Drittens geht es, ausgehend von identifizierten Schwachstellen in der staatlichen Überwachungspraxis, um konkrete Empfehlungen zur Verbesserung der organisatorischen Abläufe. Viertens geht es um Verbesserungsmöglichkeiten beim Verbraucherschutz über veränderte gesetzliche Regelungen.

**Kapitel 9** schließt mit einer Zusammenfassung der Ergebnisse und einer Wertung ihrer Anwendung für eine bessere Berücksichtigung von und einen zielgerichteten Umgang mit Verhaltensrisiken in der Ernährungswirtschaft.

### 3 Struktur und Organisation der Wertschöpfungsketten

#### 3.1 Konventionelle Futter- und Tierarzneimittel

##### 3.1.1 Futtermittelproduktion

Im Wirtschaftsjahr 2005/2006 wurden in Deutschland nach Angaben des Deutschen Verbandes Tiernahrung (DVT 2006a) knapp 20 Mio. Tonnen Mischfutter hergestellt, was einem Anstieg der Produktionsmengen um 1,2 % gegenüber dem Vorjahr entspricht. 2003 kauften die deutschen Landwirte Mischfutter im Gesamtwert von 3,9 Mrd. Euro, was einem Anteil von 16 % an den betrieblichen Vorleistungen (gesamt: 24,6 Mrd. €) entsprach (DVT 2006a). Von der Gesamtmenge an Mischfutter wurden im Jahr 2005 insgesamt ca. 3 Mio. Tonnen Mischfutter für den Geflügelmastbereich produziert (+ 3,2 % gegenüber dem Vorjahr).

Nach den Berechnungen von BITTER und WINDHORST (2005: 65), die auf Grundlage der Produktionszahlen des Wirtschaftsjahres 2002/2003 vorgenommen wurden, verteilt sich das Mastgeflügelfutter zu 50,6 % auf Masthühnerfutter, zu 43,5 % auf Mastputen und zu 5,9 % auf Enten und Gänse.

Nach den Aussagen des BMELV (2006b) waren im Wirtschaftsjahr 2005/2006 in Deutschland 361 Futtermittel herstellende Betriebe meldepflichtig. Der Hauptteil der Betriebe liegt in der Region Nord (Schleswig-Holstein, Hamburg, Niedersachsen, Bremen und Nordrhein-Westfalen), in der 205 Betriebe gezählt wurden. In der Region Süd (Hessen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Baden-Württemberg, Bayern) lagen nur 82 und in der Region Ost, die die fünf ostdeutschen Bundesländer umfasst, insgesamt nur 74 Betriebe.

Die Branchenstruktur wird durch einen anhaltenden Konzentrationsprozess bestimmt, innerhalb dessen seit dem Wirtschaftsjahr 1995/96 insgesamt 208 Betriebe ihre Produktion eingestellt haben. Der Konzentration der Mischfutterbetriebe in Niedersachsen entspricht die Konzentration der Mischfuttermengen in dieser veredelungsstarken Region. Ungefähr vierzig Prozent des gesamten deutschen Mischfutters werden in Niedersachsen hergestellt, was die Bedeutung der Veredelungswirtschaft für dieses Bundesland verdeutlicht. Hauptbestandteile des deutschen Mischfutters waren im Wirtschaftsjahr 2005/2006 mit 45 % Getreide, gefolgt von Ölkuchen bzw. Ölschrote mit einem durchschnittlichen Anteil von 25,7 % (DVT 2006b).

##### 3.1.2 Tierarzneimittel

In Deutschland verzeichnete der Tierarzneimittelmarkt im Jahr 2005 ein Gesamtumsatzvolumen von 559 Mio. Euro. Der Umsatz verteilt sich nach Auskunft des Bundesverbandes für Tierernährung (BfT 2006) wie folgt:

**Tabelle 5: Tierarzneimittelmarkt (Umsätze) in Deutschland**

	Mio. Euro	Anteile	Steigerung gegenüber Vorjahr
Antiinfektiva	172	31 %	+8,8 %
Biologika	139	25 %	+2,0 %
Antiparasitika	97	17 %	+10,5 %
Pharmazeutische Spezialitäten	151	27 %	+3,4 %
<b>Gesamt</b>	<b>559</b>	<b>100 %</b>	

Quelle: Eigene Darstellung nach BfT (2006); Angaben für das Jahr 2005

Um eine Vorstellung von der Menge der verabreichten Tierarzneimittel in Deutschland (Nutztiere und Hobbybereich) zu erhalten, dienen die Daten, die die Gesellschaft für Konsumforschung (GfK) für das Jahr 2003 wie folgt geschätzt hat (SCHNEIDERREIT 2004):

**Tabelle 6: Tierarzneimittel (Wirkstoffeinsatz) in Deutschland**

Wirkstoffgruppen	Einsatzmenge in Tonnen
Antiinfektiva	668,8
Endoparasitika	31,3
Endektoparasitika	1,6
Ektoparasitika	13,4
Hormone, gesamt	0,77
Kardiaka	0,3
Nichtsteroidale Antiphlogistika	4,5

Quelle: SCHNEIDERREIT (2004); Angaben für das Jahr 2003

Nach Angaben der Bundestierärztekammer (2006) wurden die Tierarzneimittel im Jahr 2005 von bundesweit 11 072 praktizierenden Tierärzten und 4 256 Praxisassistenten im Nutztier- und Haustierbereich verordnet. Lediglich 159 der über 11 Tsd. Praktizierenden Tierärzte waren als Fachtierärzte für Geflügel registriert, mit Schwerpunkten in Niedersachsen (30), Brandenburg (19), Sachsen-Anhalt (17) und Sachsen (15).

### 3.2 Konventionelle Erzeugung von Mastgeflügel

Das vorliegende Projekt fokussiert innerhalb der Wertschöpfungsstufe „Landwirtschaftliche Produktion“ ausschließlich auf die Mastgeflügelproduktion. Der Vollständigkeit halber sei angemerkt, dass die Mast von Geflügelküken im landwirtschaftlichen Betrieb wiederum am Ende eines langen züchterischen Selektionsprozesses steht, innerhalb dessen das genetische Potenzial von den Ur-Großelterntieren bis hin zu den Elterntieren optimiert wird.

Die Mastgeflügelzucht lässt sich nach ELLERBROECK (1997) in fünf Stufen unterteilen: (i) Reinlinien- oder Pedigreetiere (Basiszuchtbetriebe), (ii) Ur-Großelterntiere (Great Grand Parents; GGP), (iii) Großelterntiere (Grand Parents; GP), (iv) Elterntiere (Vermehrungsstufe) und (v) Mastgeflügel (Broilergeneration). Nur wenige international agierende Zuchtunternehmen beliefern weltweit Geflügelmastbetrieb mit Eintagsküken. Nach PREISINGER (2005) sind nur noch drei Unternehmen in der Legehennenzucht, zwei in der Putenzucht und vier in der Masthähnchenzucht aktiv<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> Auch in den Zuchtbetrieben kann es zu Regelverstößen kommen. Hingewiesen sei besonders auf Tierschutzprobleme in Elterntierbetrieben, die bereits im Jahr 2000 im Bericht des Wissenschaftlichen Ausschusses für Tiergesundheit und Tierschutz der EU (SCAHAW 2006) wie folgt beschrieben werden: „Taken together, these facts indicate that current commercial food restriction of breeding birds causes poor welfare.“ Im Jahr 2000 veranlassten insbesondere die negativen Folgen der Futterrestriktion auf das Wohlbefinden der Tiere die Bundestierärztekammer (2000) zu einer kritischen Bemerkung in ihrer Stellungnahme zum Entwurf der „Leitlinien des BMVEL über Zuchtziele und Nutztierzucht und Tierschutzaspekte“. Angesichts der verfügbaren Projektressourcen wurde die Analyse auf das Entscheidungsverhalten von Marktakteuren in der Mastgeflügelproduktion (ohne vorgelagerte Zucht) begrenzt.

### 3.2.1 Umfang der deutschen Mastgeflügelproduktion

#### ***Hähnchenmast***

Nach dem endgültigen Ergebnis der repräsentativen Erhebungen über die Viehbestände verfügten die Betriebe in den Jahren 2003 und 2005 nach Angaben des Statistischen Bundesamtes und des BMELV in Deutschland über die folgende Anzahl von Stallplätzen im Hühnermastbereich:

**Tabelle 7: Anzahl der Stallplätze im Hühnermastbereich in Deutschland**

	<b>Mastplätze Schlacht-, Masthähne u. -hühner einschließlich der hierfür bestimmten Küken und Hähne (in Tsd.)</b>
<b>2003</b>	54 611
<b>2005</b>	56 763
<b>2005 gegenüber 2003</b>	+ 3,9 %

Quelle: BMELV (2005)

Die Stallplätze für Masttiere werden nicht gesondert von den Elterntierplätzen erhoben. Zudem wird die Jahresmenge des an die Schlachtstätten angelieferten Mastgeflügels ausschließlich anhand des Schlachtgewichts erhoben. Daher fehlen die genauen Tierzahlen des in Deutschland pro Jahr produzierten Mastgeflügels. Eine Vorstellung über den Produktionsumfang der Lebewesen geben die Zahlen von BITTER UND WINDHORST (2005: 65), die für das Jahr 2003 eine Gesamtproduktionsmenge von 461,4 Mio. Broilern errechneten.

In der Geflügelmastproduktion haben sich in den letzten Jahrzehnten regionale Produktions- und Verarbeitungszentren herausgebildet, in denen sich hocheffiziente und vertikal integrierte Produktionssysteme entwickelt haben, die für die Geflügelmastbranche charakteristisch sind (vgl. Tabelle 8). Nach BITTER UND WINDHORST (2005: 1) sind diese Art der Verbundsysteme dadurch gekennzeichnet, dass die Erzeugung-, Be- und Verarbeitung sowie Vermarktung aufgrund der Logistik und zur Vermeidung langer Transportwege für das Lebewesen in räumlicher Nähe zueinander errichtet wurden.

**Tabelle 8: Anzahl der Stallplätze im Hühnermastbereich nach Bundesländern**

	<b>Schlacht-, Masthähne und -hühner einschl. der hierfür best. Küken u. Hähne</b>			<b>Schlacht-, Masthähne und -hühner einschl. der hierfür best. Küken u. Hähne</b>	
	<b>Jahr</b>	<b>Mastplätze in Tsd.</b>		<b>Jahr</b>	<b>Mastplätze in Tsd.</b>
<b>Baden-Württemberg</b>	2003	873,6	<b>Rheinland-Pfalz</b>	2003	55,7
	2005	1 000,1		2005	35,9
<b>Bayern</b>	2003	4 308,0	<b>Saarland</b>	2003	1,9
	2005	4 366,6		2005	0,6
<b>Brandenburg</b>	2003	3 294,6	<b>Sachsen</b>	2003	2 670,2
	2005	2 957,1		2005	3 232,9
<b>Hessen</b>	2003	76,5	<b>Sachsen-Anhalt</b>	2003	4 033,7
	2005	69,3		2005	4 412,4
<b>Mecklenburg-Vorpommern</b>	2003	5 040,6	<b>Schleswig-Holstein</b>	2003	1 300,7
	2005	4 868,6		2005	1 109,8
<b>Niedersachsen</b>	2003	28 628,2	<b>Thüringen</b>	2003	1 653,1
	2005	30 414,0		2005	1 309,8
<b>Nordrhein-Westfalen</b>	2003	2 674,0			
	2005	2 985,2			

Quelle: BMELV (2005)

Den bedeutendsten regionalen Produktionsschwerpunkt bildet das Bundesland Niedersachsen, das nach Aussage von JANNING (2006) „...sicher für gut 50 Prozent der Fleisch- und Eierzeugung verantwortlich...“ ist. Eine außerordentlich hohe Konzentration von Masthähnchenplätzen ist besonders in Nordwest-Niedersachsen in den Landkreisen Emsland, Vechta und Cloppenburg zu beobachten.

Tabelle 8 verdeutlicht den Abstand zwischen dem Hauptproduktionsstandort Niedersachsen und den anderen Bundesländern. Auf den nächsten Plätzen folgen Bayern mit 7,9 % der deutschen Hähnchenmastplätze, Sachsen-Anhalt (7,4 %), Brandenburg (6,0 %), sowie Sachsen und Nordrhein-Westfalen mit jeweils 4,9 % der Masthähnchenbestände. Alle anderen Bundesländer sind zu vernachlässigen.

### ***Produktionsverfahren der Broilermast***

In Deutschland wird Geflügel vor allem innerhalb vertikal integrierter Produktionsketten erzeugt, geschlachtet und verarbeitet, wobei die Geflügelmäster auf Vertragsbasis in diese eingebunden sind (BITTER und WINDHORST 2005: 1). In der Broiler- bzw. Hähnchenmast werden drei Mastverfahren unterschieden, deren Produktionseckdaten in der folgenden Übersicht kurz dargestellt sind:

**Tabelle 9: Hähnchenmastverfahren im Überblick**

	<b>Langmast</b>	<b>Mittelmast</b>	<b>Kurzmast</b>
<b>Mastdauer</b>	50 - 60 Tage	38 - 40 Tage	32 - 34 Tage
<b>Einstellung Tiere/qm</b>	14 Tiere	16 - 18 Tiere	23 Tiere
<b>Lebendgewicht am Mastende</b>	2,0 – 3,0 kg	ca. 2,0 kg	ca. 1,5 kg

Quelle: Landwirtschaftskammer NRW (2006)

Die Produktionsverfahren werden nochmals unterteilt nach den All-in-all-out-Verfahren und den Splitting- bzw. Rausfang-Verfahren. Das erstgenannte Produktionsverfahren weist hygienische Vorteile auf, da alle Tiere zu einem bestimmten Zeitpunkt unabhängig von ihrem tatsächlichen Lebendgewicht (LG) ausgestallt werden und sich direkt eine Reinigungs- und Desinfektionsphase anschließt. Mit dem zweitgenannten Produktionsverfahren gelingt eine bessere Raumausnutzung und damit einhergehend auch eine Reduktion der Festkosten (Lfl 2004: 29), da nach 32 Tagen ein Rausfangen eines Teils der leichteren Tiere (1,5 kg LG) erfolgt und die anderen Tiere mit 37 Tagen und etwa 1,8 kg bis 1,9 kg LG ausgestallt und verkauft werden.

### ***Putenmast***

Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes und des BMELV (2005) verfügten die Betriebe in Deutschland in den Jahren 2003 und 2005 über die folgende Anzahl von Stallplätzen im Putenmastbereich:

**Tabelle 10: Anzahl der Stallplätze im Putenmastbereich in Deutschland**

	<b>Mastplätze von Schlacht-, Masthähne u. -hühner einschließlich der hierfür bestimmten Küken und Hähne (in Tsd.)</b>
<b>2003</b>	10 604
<b>2005</b>	10 611
<b>2005 gegenüber 2003</b>	+ 0,1 %

Quelle: BMELV (2005)

Nach den Berechnungen von BITTER und WINDHORST (2005: 65) entsprach die Schlachtmenge insgesamt etwa 28 Mio. Mastputen, die im Jahr 2003 produziert wurden. Die Putenproduktion weist ähnliche Strukturdaten (regionale Produktionszentren mit vertikalen Produktionssystemen) wie die Hähnchenmast auf, wobei sich die ostdeutschen Bundesländer Sachsen-Anhalt und Brandenburg als wichtige Produktionsstandorte etablierten. Die meisten Puten werden in Niedersachsen gehalten, gefolgt von den Bundesländern Nordrhein-Westfalen, Brandenburg, Bayern, Baden-Württemberg und Sachsen-Anhalt.

**Tabelle 11: Anzahl der Stallplätze im Putenmastbereich nach Bundesländern**

	Schlacht-, Masthähne und -hühner einschl. der hierfür best. Küken u. Hähne			Schlacht-, Masthähne und -hühner einschl. der hierfür best. Küken u. Hähne	
	Jahr	Mastplätze in Tsd.		Jahr	Mastplätze in Tsd.
<b>Baden-Württemberg</b>	2003	758,9	<b>Rheinland-Pfalz</b>	2003	24,0
	2005	932,6		2005	22,5
<b>Bayern</b>	2003	784,2	<b>Saarland</b>	2003	0,5
	2005	659,9		2005	0,2
<b>Brandenburg</b>	2003	866,1	<b>Sachsen</b>	2003	251,6
	2005	866,3		2005	223,9
<b>Hessen</b>	2003	146,2	<b>Sachsen-Anhalt</b>	2003	743,5
	2005	132,0		2005	704,8
<b>Mecklenburg-Vorpommern</b>	2003	547,0	<b>Schleswig-Holstein</b>	2003	74,3
	2005	484,6		2005	57,6
<b>Niedersachsen</b>	2003	4 791,3	<b>Thüringen</b>	2003	155,1
	2005	5 112,5		2005	157,7
<b>Nordrhein-Westfalen</b>	2003	1 461,6			
	2005	1 256,4			

Quelle: BMELV (2005)

Wiederum findet sich eine Konzentration der Produktion in den Nordwest-Niedersächsischen Landkreisen Cloppenburg, Oldenburg, Vechta und Emsland, aber auch im Landkreis Schwäbisch-Hall, am linken Niederrhein und in der Brandenburgischen Prignitz.

### ***Produktionsverfahren der Putenmast***

In der Putenproduktion werden mehrere Produktionsverfahren unterschieden, deren Produktionsdaten in Tabelle 12 kurz dargestellt sind. Nach BERK (2004) produzieren etwa 95 % der deutschen Mastbetriebe nach dem Langmastverfahren im 18/19-Wochenrhythmus. Wegen des starken Gewichtsdimorphismus werden die Putenhähne zwischen 20 und 22 Wochen gemästet und die Hennen nur 15 - 17 Wochen. Im Rahmen des Rein-Raus-Verfahrens bleibt den Hähnen wegen der frühzeitigen Ausstallung der Hennen in den letzten Mastwochen mehr Platz im gemeinsamen Stall und es werden bis zu 2,2 Umtriebe pro Jahr erreicht. Demgegenüber steht das Umtriebsverfahren in der Putenmast mit zwei oder mehr Ställen, in dem ein Stall für die gemeinsame Aufzucht beider Geschlechter in den ersten fünf Wochen benötigt wird. Die männlichen Tiere werden dann in einen eigenen Maststall umgestallt und die weiblichen Tiere im ehemaligen Aufzuchtstall ausgemästet. Mit diesem Verfahren werden bis zu 2,8 Umtriebe pro Jahr erreicht (LfL 2004: 29).

**Tabelle 12: Putenmastverfahren im Überblick**

Merkmal	Kurzmast		Langmast			
	Saisonal	Rein-Raus	Rotation			
	Babyputen	24 Wochen	8 Wochen	13 Wochen	19 Wochen	
Stallzahl	1	1	> 4	4	2 - 3	
Mastendgewicht (kg/Tier)	Hahn	4 - 7	18 - 21,5	18 - 21,5	18 - 21,5	18 - 21,5
	Henne	4 - 7	9 - 10,5	9 - 10,5	9 - 10,5	9 - 10,5
Mastdauer (Wochen)	Hahn	9 - 12	19 - 22	19 - 22	19 - 22	19 - 22
	Henne	9 - 12	15 - 17	15 - 17	15 - 17	15 - 17
Futtermittelverwertung (1: )	2,65	2,65				
Tageszunahme (g/d)	65	♀ 89 / ♂ 137				
Futtermittelverbrauch (kg/Tier)	8 - 17	♀ 27 / ♂ 52				
Besatzdichte (Tiere/m <sup>2</sup> )	Aufzucht	9 - 10	9 - 10			
	Mast	7 - 8	♀ ≤ 5 / ♂ ≤ 2,8			
Durchgänge (DG/a)	saisonal	2 - 2,2	bis 6,5 <sup>1</sup>	3,5	2,9	
Verluste (%)	3	♀ 3 - 7% / ♂ 8 - 13%				
Schlachtausbeute (%)	79 - 80	83 - 84				
Altersstufen im Betrieb	1	1	> 2	> 2	2	

Anmerkungen: <sup>1)</sup> im Aufzuchtstall

Quelle: BITTER und WINDHORST (2005: 51)

### 3.2.2 Umfang der Importe

Deutschland weist im Jahr 2004 einen Selbstversorgungsgrad bei Geflügelfleisch von 82 % auf (ZMP 2006: 131). Dabei ist der Selbstversorgungsgrad bei Putenfleisch (68,1 %) deutlich geringer als bei Hähnchenfleisch (94,4 %). Die Einfuhren von Hähnchen- und Hühnerteilstücken betragen nach Auskunft der ZMP (2006: 151) knapp 150 Tsd. Tonnen. Die Hauptherkunftsländer für ganze Hähnchen waren im Jahr 2005 die Niederlande und Frankreich, während bei Hähnchenteilen (gefroren und frisch) neben den EU-Ländern Niederlande, Polen und Ungarn auch die außereuropäischen Länder Brasilien mit 40 Tsd. Tonnen und Argentinien mit 4,6 Tsd. Tonnen von Bedeutung sind. Hinzu kamen knapp 55 Tsd. Tonnen Putenfleischteile bevorzugt aus Polen, Frankreich und den Niederlanden.

### 3.3 Schlachtung und Verarbeitung konventionellen Mastgeflügels

In Deutschland wurde 2005 Geflügel mit einem Schlachtgewicht von 1,03 Mio. Tonnen geschlachtet (ZMP 2006). Der Hähnchenfleischanteil betrug 566 196 Tonnen, gefolgt von Putenfleisch mit 384 765 Tonnen. Die deutsche Geflügelproduktion wird in 79 Geflügel-schlachthöfen (BVL 2006a) geschlachtet und in 159 Geflügelzerlegebetrieben (BVL 2006b) verarbeitet. Der Schwerpunkt der Schlachtungen liegt in den Produktionsregionen Niedersachsen (504 Tsd. Tonnen), Bayern (98 Tsd. Tonnen) und Mecklenburg-Vorpommern (104 Tsd. Tonnen). Der Markt wird von einigen großen Schlacht-, Verarbeitungs- und Vertriebsunternehmen beherrscht. Eine Übersicht über die Unternehmen der Branche und ihrer Marktanteile findet sich in BITTER und WINDHORST (2005: 78f.). Zusammenfassend kann gesagt werden, dass die großen Unternehmen wie die PHW-Gruppe (Wiesenhof), Velisko, Gebrüder Stolle, Rothkötter und Heidemark über vertikal integrierte Ketten verfügen, die eine

effektive Produktion, Verarbeitung und Distribution von Geflügelfleisch aus einer Hand ermöglichen.

**Tabelle 13: Produktion von Hähnchen- und Putenfleisch nach Unternehmen**

<b>Hähnchenfleisch (in Tonnen)</b>		<b>Putenfleisch (in Tonnen)</b>	
<b>Wiesenhof</b>	205 000	<b>Velisco</b>	157 000
<b>Stolle</b>	100 000	<b>Heidemark</b>	82 100
<b>Rothkötter</b>	96 000	<b>Wiesenhof &amp; RWS</b>	66 000
<b>Sprehe</b>	65 000	<b>Stolle</b>	32 000
<b>Astenhof</b>	19 000	<b>SüTAG</b>	17 750
<b>Friko</b>	8 000	<b>Sonstige</b>	302
<b>Sonstige</b>	263		
<b>Bruttoeigenerzeugung</b>	493 236	<b>Bruttoeigenerzeugung</b>	355 152

Quelle: BITTER und WINDHORST (2005: 86)

Daneben gibt es noch einige kleinere Unternehmen, die ebenfalls über vertikale Produktionssysteme verfügen, sowie einzelne Betriebe, die in den Bereichen Bruteierzeugung, Mischfutterherstellung und Geflügelschlachtung tätig sind (BITTER und WINDHORST 2005). Dazu gehören die Unternehmen Süddeutsche Truthahn AG, die Sprehe-Gruppe sowie der CEHA-VE-Konzern (Astenhof GmbH) und die CEBECO-Gruppe (Frikifrisch GmbH).

### 3.4 Vermarktung konventionellen Mastgeflügels

Der Geflügelfleischverzehr in Deutschland steigt seit etwa zwei Jahrzehnten kontinuierlich an. Nach Angaben der ZMP (2006) haben deutsche Haushalte (diese und folgende Angaben nur für Verkäufe an private Haushalte ohne Gastronomie und sonstige Abnehmer) im Jahr 2005 für 1,495 Mrd. Euro eine Gesamtmenge von 371 Tsd. Tonnen Geflügelfleisch gekauft. Insgesamt wurden 216 Tsd. Tonnen Hähnchenfleisch (58 %), knapp 105 Tsd. Tonnen Putenfleisch (28 %) und 48 Tsd. Tonnen sonstiges Geflügel (13 %) verkauft.

Die mengenmäßige Aufteilung der Haushaltseinkäufe auf verschiedene Hähnchen- und Putenprodukte verdeutlicht Tabelle 14. Während sich der Hähnchenabsatz aus gefrorenen und frischen Tieren bzw. Teilstücken als fast ausgeglichen darstellt, überwiegen beim Putenabsatz die frischen Teilstücke mit 85 % der Angebotsmenge.

**Tabelle 14: Aufteilung der Hähnchen- und Putenkäufe in % der Haushaltseinkäufe**

	<b>Huhn</b>	<b>Pute</b>
<b>Teilstücke, gefroren</b>	33,0	8,4
<b>Teilstücke, frisch</b>	44,5	85,0
<b>Ganze Tiere, gefroren</b>	13,6	6,6
<b>Ganze Tiere, frisch</b>	8,9	

Quelle: ZMP (2006: 187)

Die Vermarktung ganzer Tiere und Teilstücke erfolgt über verschiedene Absatzwege, wobei die deutschen Discounter in einem dynamischen Marktumfeld zunehmend an Bedeutung gewinnen. Erstmals konnten sich diese im Jahr 2005 sowohl bei Hähnchen als auch bei Puten (frisch und gefroren) als Hauptabsatzschiene etablieren.



**Tabelle 15: Hähnchen- und Putenkäufe nach Einkaufsstätten (in %)**

	Huhn, frisch	Huhn, gefroren	Pute, frisch	Pute, gefroren
Aldi	6,9	25,7	6,5	8,7
sonst. Discounter	30,8	28,4	29,7	33,1
Verbrauchermarkt	33,6	31,7	34,2	37
Lebensmitteleinzelhandel (LEH)	14,1	8,3	12,6	6,4
Wochenmarkt	4,7		3,3	
Sonstige	9,9	5,9	13,8	14,9

Quelle: ZMP (2006: 189)

### 3.5 Struktur der Wertschöpfungskette Öko-Mastgeflügel

#### 3.5.1 Zucht und landwirtschaftliche Erzeugung

Der deutsche Markt für Mastgeflügel wird heute fast ausschließlich mit Hybridlinien von vier internationalen Zuchtkonzernen versorgt, deren Marktanteile auf dem europäischen Markt von PREISINGER (2005) wie folgt geschätzt werden.

**Tabelle 16: Prozentuale Marktanteile der Unternehmen in der Masthuhnzucht**

Aviagen (beteiligt sind: Ross, Lohmann, Indian River und Arbor Acres)	ca. 45 %
Cobb (beteiligt sind: Cobb, Vantress und Avian Farms)	ca. 17 %
Grimaud (beteiligt sind: Hubbard (vormals: Merial) und Shaver)	ca. 20 %
Nutreco (beteiligt ist: Hybro)	ca. 8 %
Andere	ca. 10 %

Quelle: PREISINGER (2005)

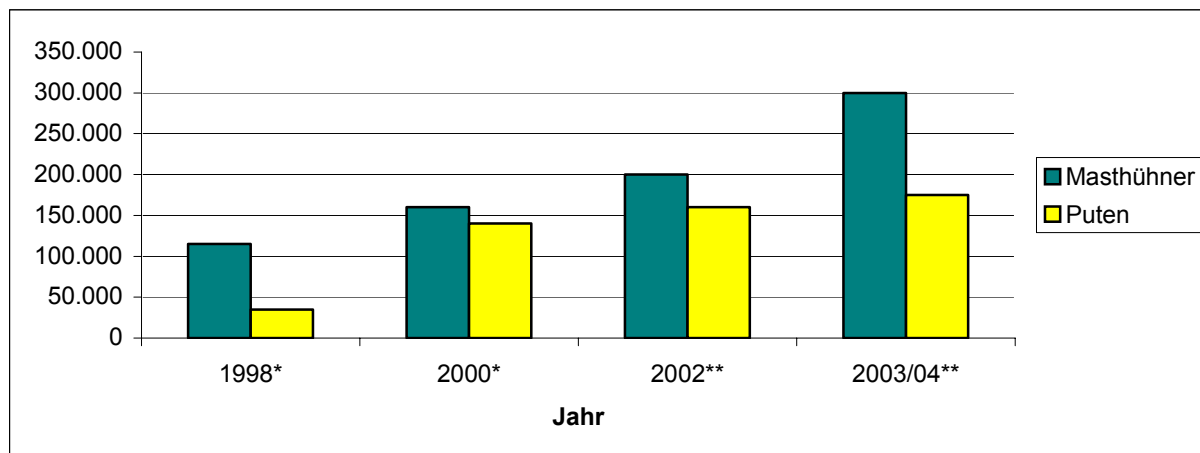
Während in der konventionellen Hähnchenmast der Aviagen-Konzern mit den Hybriden der Ross-Linie (Ross 208, 508 und 708) dominiert, sind in der ökologischen Mast in Deutschland derzeit die langsam wachsenden ISA/Hubbard-Herkünfte am häufigsten verbreitet. Zu einem weit geringeren Anteil werden außerdem auch Masthühner kleiner französischer Unternehmen wie Sasso (SA 31 und SA 52) und Bresse verwendet, welche für das Französische Label Rouge-Programm<sup>8</sup> gezüchtet werden (IDEL 2006). Darüber hinaus werden vier unterschiedliche Puten-Herkünfte eingesetzt, während ökologische Elterntiere in Deutschland nicht zur Verfügung stehen: Kelly Bronzeputen aus Großbritannien, Bronzeputen Goubin aus Frankreich, weiße Linien wie z.B. T8 und T9 mit geringeren Zunahmen und weibliche Tiere der schnell wachsenden Big 6 von British United Turkey.

Zur Struktur der Erzeugung von ökologischem Mastgeflügel liegen nur sehr wenige Informationen vor. Um einen Überblick über den ökologischen Landbau zu erhalten, bieten sich die Strukturdaten der ZMP an, welche jährlich veröffentlicht werden. Die im Jahr 2006 veröffentlichten Zahlen beziehen sich für Hühner auf das Jahr 2004 und für Puten auf das Jahr 2003. Demnach werden 300 000 Hühnermastplätze und 170 000 Putenplätze gezählt, was für beide ein Wachstum gegenüber dem Vorjahr darstellt (ZMP 2006). Nach Einschätzung der im Rahmen dieser Untersuchung befragten Vermarktungsunternehmen ist auch für das Wirt-

<sup>8</sup> „Label Rouge“ ist ein Frankreich entwickeltes Qualitätslabel für Fleischwaren, dessen Nutzung an bestimmte „bäuerliche“ und tiergerechte Produktionskriterien gebunden ist. Unter dem Label wird konventionell wie auch ökologisch produziertes Geflügel vermarktet (s. [www.label-rouge.org/](http://www.label-rouge.org/)).

schaftsjahr 2005/06 insbesondere in der ökologischen Hühnermast eine klare Fortsetzung des Wachstumstrends zu erwarten.

**Abbildung 2: Mastplätze für Öko-Masthühner und -Puten seit 1998 in Deutschland**



Quelle: \* ZMP (2003); \*\* ZMP (2006)

Bio-Putenfleisch bildet mit knapp 60 % den Schwerpunkt in der Bio-Geflügelfleischproduktion, gefolgt von Bio-Masthühnern mit etwa 22 % Anteil an der Erzeugung. Der Anteil der Bioerzeugung am Gesamtmarkt liegt für Masthühner bei 0,3 % und für Puten bei 2,2 %, für Gänse dagegen bei 8 % (RIPPIN 2005). Weitere Datenquellen stellen die Statistischen Landesämter<sup>9</sup>, die für die Datenerhebung verantwortlich sind, und das Forschungsdatenzentrum in Kiel<sup>10</sup> dar (vgl. Tabelle 17).

Nach diesen Zahlen werden auf knapp 4 % aller Ökobetriebe Masthühner gehalten und auf einem von Hundert Puten. Im Vergleich dazu hielten 22 % aller Ökobetriebe Geflügel, was auf die deutlich größere Bedeutung der Legehennenhaltung hindeutet. Aus den nach Bundesländern aufgeschlüsselten Daten ist außerdem zu erkennen, dass sich auch in der ökologischen Mast regionale Produktionsschwerpunkte herausgebildet haben. Während die meisten Ökobetriebe mit Masthühner- und Putenhaltung in den alten Bundesländern und dort besonders in Süddeutschland liegen, wurden in Brandenburg, Niedersachsen und Mecklenburg-Vorpommern zahlenmäßig mehr als die Hälfte aller Öko-Masthühner gezählt. Die meisten Öko-Puten werden in Bayern und Sachsen gemästet. Den Bundesländern mit den höchsten Bestandszahlen an Mastgeflügel lassen sich die Produktionsstandorte der über integrierte Ketten operierenden Vermarktungsunternehmen zuordnen: GWE Bio-Feinkost GmbH (Niedersachsen: Masthühner; Mecklenburg-Vorpommern: Puten), Freiland Puten Fahrrenzhausen GmbH (Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Bayern), RoBerts GmbH&Co.KG (Hessen), Eskildsen GmbH (Sachsen), Chiemgauer Naturfleisch GmbH (Bayern).

<sup>9</sup> Da in einem kleinen Segment wie der ökologischen Geflügelmast die aus Stichproben hochgerechneten Daten von 2005 als zu fehleranfällig erscheinen, werden nachfolgend, soweit diese verfügbar waren, die Vollerhebungsdaten aus dem Jahr 2003 verwendet.

<sup>10</sup> Das Forschungsdatenzentrum Kiel ist aufgrund der internen Aufteilung der Schwerpunktbereiche unter den Statistikämtern für die Land- und Forstwirtschaft zuständig und dem statistischen Landesamt Schleswig-Holstein angegliedert ([www.forschungsdatenzentrum.de](http://www.forschungsdatenzentrum.de)).

**Tabelle 17: Umfang der ökologischen Geflügelhaltung**

Land	Anzahl Betriebe *	Anzahl Öko-Betriebe *	Anzahl Betriebe mit Ökogeflügel *	Anzahl Betriebe mit Öko-Masthühnern *	Anzahl Öko-Masthühner **	Anzahl Betriebe mit Öko-Puten **	Anzahl Öko-Puten **
Baden-Württemberg	65 753	3 101	638	50	6 214	37	4 304
Bayern	135 372	4 701	969	38	15 376	32	27 769
Brandenburg	6 709	508	05	26	50 600	6	k.A
Hamburg	1 117	27	7	2	k.A	-	-
Hessen	25 529	1 450	08	88	6 115	24	k.A
Mecklenburg-Vorpommern	5 229	600	12	31	k A	9	k.A
Niedersachsen	57 826	1 028	272	76	44 266	24	k.A
Nordrhein-Westfalen	54 531	941	236	63	17 243	13	k.A
Rheinland-Pfalz	29 330	469	108	36	2 150	3	k.A
Saarland	1 806	95	26	8	276	1	k.A
Sachsen	8 132	233	77	26	7 279	7	21 833
Sachsen-Anhalt	4 941	203	45	5	k.A	1	k.A
Schleswig-Holstein	19 265	344	123	43	k.A	5	k.A
Thüringen	5 071	162	44	9	k.A	4	k.A
Gesamt <sup>1</sup>	420 697	13 863	3 070	501	189 833 <sup>1</sup>	166	81 496 <sup>1</sup>

Quelle: \*Forschungsdatenzentrum Kiel; \*\*statistische Landesämter; Angaben lt. Tierbestandserhebung 2003

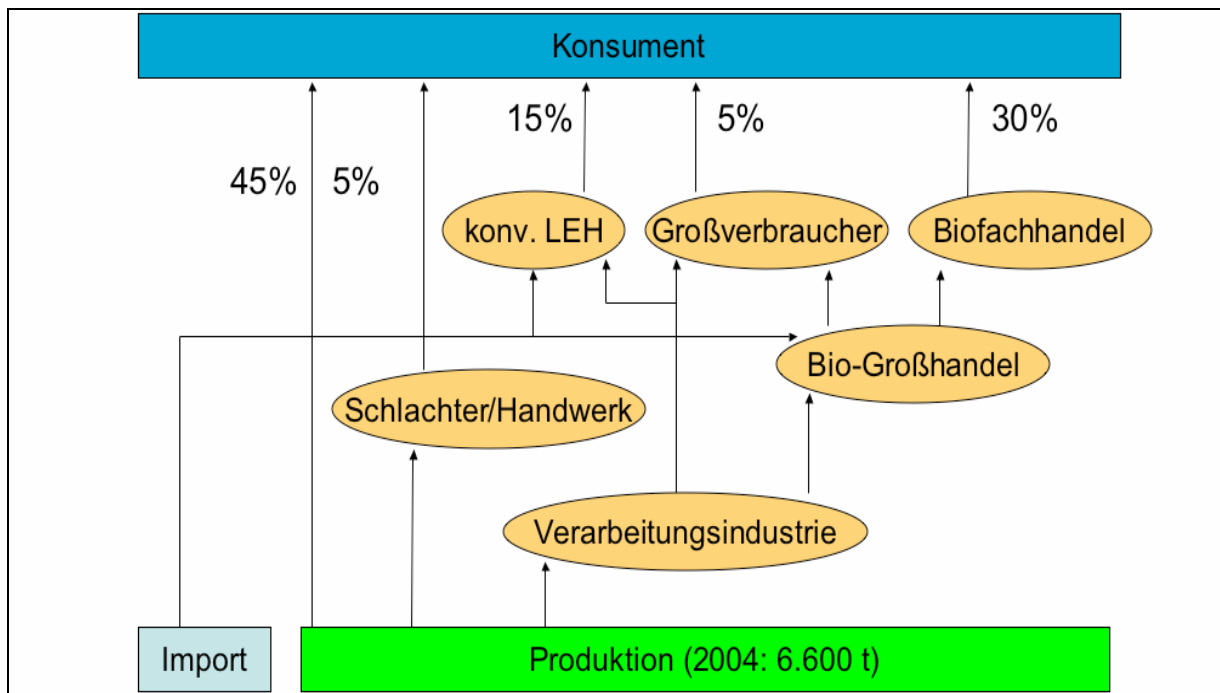
### 3.5.2 Schlachtung, Verarbeitung und Vermarktung

Ein großer Teil der landwirtschaftlichen Betriebe schlachtet seine Geflügelbestände selber. Eine weitere Möglichkeit besteht in der Lohnschlachtung in einer der in Deutschland zugelassenen EU-Schlachtereien. Die Direktvermarktung spielt eine wichtige Rolle für das Einkommen von Geflügelmastern (RAHMANN et al. 2004: 142). Da Direktvermarkter mit Hauschlachtung nicht verarbeiten dürfen, werden häufig ganze Geflügelkörper angeboten. Betriebe, die nicht direkt vermarkten, konzentrieren sich meist auf die Erzeugung und überlassen Verarbeitung und Vermarktung einem Vermarktungsunternehmen. Informationen über die Vermarktungskanäle von Bio-Geflügel sind aufgrund dieser Vermarktungsstrukturen mit Unsicherheit behaftet. Rückschlüsse erlauben die Zahlen der ZMP (RIPPIN 2005) für das Jahr 2003 und Daten von WENDT et al. (2004), die in Abbildung 3 widergespiegelt sind.

Der Anteil der Geflügeldirektvermarktung liegt noch über dem allgemeinen Durchschnitt für Bio-Fleisch von 18 % (KREUSCH 2005). Die Direktvermarktung ist somit neben dem Bio-fachhandel der wichtigste Distributionskanal (RIPPIN 2005). Ein Grund für den hohen Anteil der Direktvermarktung sind die relativ kleinen Mengen produzierten Geflügels einerseits und die stabilen Preise andererseits, die durch eine kontinuierliche Abnahme eines festen Kundstamms gewährleistet werden (KREUSCH 2005). Nach Einschätzung einiger Experten wird die direkt vermarktete Geflügelfleischmenge konstant bleiben, aber durch das Marktwachstum im Bereich Verarbeitungsware mittelfristig eine Verlagerung der im Folgenden genannten Vermarktungsanteile hin zum Biofachhandel und zum LEH erfolgen.

Pro Jahr werden schätzungsweise 500 Tonnen Bio-Geflügelfleisch - hauptsächlich aus Frankreich, Dänemark, Niederlande aber auch aus Ungarn und Polen (Bio-Puten) - importiert. Exportiert wird nur ein sehr geringer Prozentsatz nach Luxemburg und Österreich (RIPPIN 2006).

Abbildung 3: Vermarktungswege für ökologisches Geflügelfleisch (Hühner und Puten)



Quelle: Eigene Darstellung, basierend auf WENDT et al. (2004)

## 4 Gesetzliche Regelungen und Organisation des Kontrollfeldes

### 4.1 Rechtliche Rahmenbedingungen für die deutsche Geflügelbranche

#### 4.1.1 EU und nationales Recht

Im Januar 2000 legte die Europäische Kommission ihr „Weißbuch zur Lebensmittelsicherheit“ vor, in dem sie vor dem Hintergrund der BSE-Krise sowie diverser Lebensmittelskandale Vorgaben definierte, um die bestehenden Rechtsvorschriften im Bereich der Lebensmittelsicherheit im EU-Raum zu harmonisieren und sie internationalen Konzepten anzugleichen (SCHÖNFELDER 2006). Das Weißbuch stellte den Grundstein für eine EU-weit gültige Lebensmittelhygienegesetzgebung dar, die sich an einem integrierten Ansatz („from the stable to the table“) orientiert, der die gesamten Produktions-, Verarbeitungs- und Vertriebsstufen von Lebensmitteln in den Fokus rückt (vertikaler Ansatz) und die bisherige produktbezogene Sicht auf die Lebensmittelproduktion ablöst (horizontaler Ansatz). Die neue Konzeption beinhaltet unter anderem Vorgaben zur Einbeziehung der Primärproduktion und der Entwicklung einer risikoorientierten Überwachung, um die gesundheitliche Unbedenklichkeit und Qualität von Lebensmitteln zu sichern. Die neue EU-Lebensmittelhygienegesetzgebung betont das Vorsorgeprinzip und stärkt ausdrücklich die Eigenverantwortung der Lebensmittelunternehmer. Rechtliche Vorgaben beschränken sich nur noch auf die Definition erwünschter Ziele bzw. Ergebnisse und lösen die zum Teil sehr detaillierten Definitionen bestimmter Methoden zur Zielerreichung ab. Durch die Verabschiedung eines Bündels von Verordnungen hat die EU in den Jahren 2002 bis 2004 die EU-Lebensmittelhygienegesetzgebung entsprechend der im Weißbuch festgelegten Grundsätze reformiert. Alle landwirtschaftlichen Erzeugnisse und Lebensmittel unterliegen nunmehr den Vorgaben der EU-Basisverordnung (EG) Nr. 178/2002, den im so genannten „Hygienepaket“ zusammengefassten Verordnungen (EG) Nr. 852/2004, (EG) Nr. 853/2004, (EG) Nr. 854/2004) sowie der so genannten „Überwachungs-Verordnung“ (EG) Nr. 882/2004 über amtliche Lebensmittel- und Futtermittelkontrollen. Die genannten Verordnungen werden seit dem 01.01.2005 schrittweise in den Mitgliedstaaten umgesetzt.

Die EU-Basisverordnung 178/2002 beschreibt die Grundsätze und Anforderungen des Lebensmittelrechtes, regelt die Errichtung der europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit und legt die Verfahren zur Lebensmittelsicherheit fest. Die im so genannten „Hygienepaket“ zusammengefassten Verordnungen regeln unter anderem die Verpflichtungen und Verantwortung des Lebensmittelunternehmers, die Hygienevorschriften für alle Stufen der Lebensmittelproduktion, -verarbeitung und -distribution sowie die Zulassungsvoraussetzungen und -pflichten der unterschiedlichen Betriebsarten. Daneben werden in der EU-Verordnung 854/2004 die Grundsätze der Überwachung von Erzeugnissen tierischen Ursprungs geregelt, die zum menschlichen Verzehr bestimmt sind. In der EU-Verordnung 882/2004 über die amtliche Kontrolle zur Überprüfung der Einhaltung des Lebensmittel- und Futtermittelrechtes sowie die Bestimmungen über Tiergesundheit und Tierschutz wird ausgeführt, wie die Grundsätze der Basisverordnung 178/2002 ausgelegt und angewendet werden müssen. Die Lebensmittelüberwachung hat demnach amtliche Kontrollen wirksam, angemessen, unparteiisch und einheitlich durchzuführen. Sie sind risikoorientiert durchzuführen. Dies beinhaltet, dass Risiken und ihre Auswirkungen zu definieren sind und dass historische Kontrollbefunde beim jeweiligen Lebensmittelunternehmer in die Risikobewertung einzubeziehen sind.

Um den Anforderungen der Basisverordnung 178/2002 gerecht zu werden, wurde in Deutschland das Lebensmittelgesetz umfassend reformiert und das neue Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch (LFGB) geschaffen, das am 07.09.2005 in Kraft trat. Dieses Dachgesetz bildet seitdem das Bindeglied zwischen dem EU-Recht und den nationalen Durchführungsverordnungen (Allgemeinen Verwaltungsvorschriften), die in einer Übergangsphase in Abstimmung zwischen Bund und den Ländern modifiziert und ausgeführt werden müssen.

Im Bereich des gesundheitlichen Verbraucherschutzes und des Schutzes vor Irreführung und Täuschung sind weitere Vorschriften zu beachten, die die rechtliche Grundlage der Arbeit der amtlichen Lebensmittelüberwachung bilden. Zu nennen sind die Lebensmittelhygieneverordnung, die Lebensmittel-Kennzeichnungsverordnung, die Rückstandshöchstmengenverordnung, das Arzneimittelgesetz (AMG), das auch auf Lebensmittel liefernde Tiere Anwendung findet, sowie die EG-Tierarzneimittel-Höchstmengenverordnung, die für Lebensmittel tierischer Herkunft die Höchstmengen von Tierarzneimittelrückständen festlegt.

Gesondert wird der Bereich der Produktion und Kennzeichnung von Produkten aus ökologischer Erzeugung geregelt. Rechtliche Grundlagen bilden auf europäischer Ebene die EU-Öko-Verordnung 2092/91 (EU-Öko-VO) und auf nationaler Ebene das Öko-Landbaugesetz (ÖLG) und das Öko-Kennzeichengesetz (ÖkoKennzG) (vgl. Abschnitt 4.3).

Seit dem 01.01.2006 sind die neuen Verordnungen des Hygienepakets auch in Deutschland anzuwenden. Ihre Bestimmungen haben Vorrang vor den nationalen Regelungen. Aufgrund der Richtlinie 2004/41/EG sind alle auf das Richtlinienrecht gestützten, produktspezifischen und allgemeinen nationalen Hygieneregelungen aufzuheben. Die Umsetzung des EU-Hygienepakets auf nationaler Ebene soll bis zum Frühjahr 2007 durch eine „Mantelverordnung“ (neue Lebensmittelhygiene-Verordnung) gewährleistet werden. Nach GOMM (2006) werden dadurch insgesamt 13 nationale Rechtsvorschriften aufgehoben, unter anderem die Hackfleischverordnung, die Lebensmittelhygiene-Verordnung und die Speiseeisverordnung. Demgegenüber haben die nationalen Branchen-Leitlinien zur „Guten Hygiene Praxis“ weiterhin Bestand. Nach Aussagen des Bundes für Lebensmittelrecht und Lebensmittelkunde e.V. (BLL 2006) sind in der „Mantelverordnung“ insbesondere die folgenden Punkte zu regeln:

- Durchführung der EU-Verordnung 852/2004 mit Regelungen zur Abgabe kleiner Mengen von Primärerzeugnissen und zur Herstellung bestimmter Lebensmittel mit traditionellen Besonderheiten
- Durchführung der EU-Verordnung 853/2004 mit Regelungen für definierte Bereiche des Einzelhandels, die aus der EU-Verordnung 852/2004 ausgenommen sind, sowie zu „Informationen in der Lebensmittelkette“, mit Zulassungsverfahren und spezifischen Regelungen für Wild sowie Hackfleisch aus Geflügel
- Durchführung der EU-Verordnung 854/2004 mit Regelungen zum Anforderungsprofil der amtlichen Fachassistenten und zur Genusstauglichkeitskennzeichnung
- Vorschriften zur Straf- und Bußgeldbewährung des neuen EU-Hygienerichts
- Anpassung der nicht von der Aufhebungsrichtlinie betroffenen nationalen Vorschriften

Einige der im Folgenden genannten Vorschriften haben daher nur Übergangscharakter, soweit sie Hygienefragen tangieren. Sie werden aufgeführt, um den rechtlichen Rahmen aufzuzeigen, innerhalb dessen sich Lebensmittelunternehmer (einschließlich Landwirte) bewegen.

#### 4.1.2 Futtermittel, Tierarzneimittel und landwirtschaftliche Erzeugung

##### ***Futtermittel***

Das Futtermittelrecht ist in der Europäischen Union harmonisiert und damit sind die Futtermittelhersteller und -inverkehrbringer in allen Mitgliedsstaaten den gleichen Vorschriften unterworfen. Die Herstellung und der Vertrieb sowie die Arbeit der amtlichen Futtermittelüberwachung sind durch ein Bündel von rechtlichen Vorschriften geregelt. Die aktuelle Rechtsgrundlage für die Futtermittelkontrolle bilden das Lebens- und Futtermittelgesetzbuch (LFGB), die Futtermittelverordnung FuttMV 1981 sowie viele direkt geltende EU-Verordnungen (MLUV 2006), die im Folgenden auszugsweise genannt werden:

- EU-Verordnung 178/2002 (EU-Basisverordnung)
- EU-Verordnung 882/2004 über amtliche Kontrollen zur Überprüfung der Einhaltung des Lebensmittel- und Futtermittelrechts
- EU Futtermittelhygieneverordnung 183/2005
- EU-Verordnung 1829/2003 und EU-Verordnung 1830/2003 über Zulassung und Kennzeichnung genetisch veränderter Lebensmittel und Futtermittel
- EU-Verordnung 1831/2003 über Zusatzstoffe zur Verwendung in der Tierernährung
- EU-Verordnung 999/2001 (TSE-Verordnung) mit Vorschriften zur Verhütung, Kontrolle und Tilgung bestimmter transmissibler spongiformer Enzephalopathien
- EU-Verordnung 1334/2003 zur Änderung der Bedingungen für die Zulassung einer Reihe von zur Gruppe der Spurenelemente zählenden Futtermittelzusatzstoffen
- EU-Verordnung 1774/2002 mit Hygienevorschriften für nicht für den menschlichen Verzehr bestimmte tierische Nebenprodukte
- EU-Richtlinie 2002/32/EG über unerwünschte Stoffe in der Tierernährung
- Verordnung über Gebühren für Amtshandlungen des Bundesamtes für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit nach dem Futtermittelgesetz (Bundesamt-Futtermittel-Gebührenverordnung - BVL FuttmGebV)
- Verordnung über Probenahmeverfahren und Analysemethoden für die amtliche Futtermittelüberwachung (Futtermittel-Probenahme- und Analyse-Verordnung)
- Verfütterungsverbots-Verordnung (VerfVerbV)
- Futtermittelherstellungs-Verordnung (FuMiHerst-V) - Verordnung über Betriebe, die Tierkörper, Tierkörperteile und Erzeugnisse tierischer Herkunft zu Futtermitteln oder zu pharmazeutischen oder technischen Erzeugnissen verarbeiten

Um ein bundesweit einheitliches sowie ziel- und risikoorientiertes Vorgehen der amtlichen Futtermittelkontrolle zu gewährleisten, wurde in Deutschland das „Nationale Kontrollprogramm Futtermittelsicherheit gemäß Artikel 22 der Richtlinie 95/53/EG als rechtsverbindliches Kontrollinstrument entwickelt. Ziel „...ist es, die Überwachungsschwerpunkte hinsichtlich der Zahl der Probenentnahmen, Analysen und sonstigen Kontrollen in den Ländern anzugleichen und dabei den Grundsatz einer ziel- und risikoorientierten Überwachung zu stärken.“ (BMELV 2006a). Grundlage des aktuellen Futtermittelkontrollprogramms für 2005 und 2006 sind „...Artikel 41 der EU-Verordnung 882/2004 des Europäischen Parlamentes und des

Rates vom 29.04.2004 über amtliche Kontrollen zur Überprüfung der Einhaltung des Lebensmittel- und Futtermittelrechtes sowie der Bestimmungen über Tiergesundheit und Tierschutz (Abl. EU Nr. L 191 S. 1 vom 28.05.2004), wonach jeder Mitgliedstaat einen integrierten mehrjährigen Kontrollplan erstellen und diesen spätestens ab 1. Januar 2007 anwenden soll.“(BMELV 2006a). Die Ergebnisse der Probenentnahmen und Analysen werden vom Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVL) in einer bundesweiten Statistik zusammengetragen, bewertet und an die EU übermittelt. Die Proben und Analysen im Rahmen des „Nationale Kontrollprogramm Futtermittelsicherheit“ erfassen insbesondere die folgenden Stoffgruppen:

- Inhaltstoffe (z.B. Rohprotein, Rohfaser, Mineralstoffgehalte, etc.)
- Pflanzenschutzmittelrückstände
- Zusatzstoffe (z.B. Spurenelemente, Vitamine, sog. Leistungsförderer, Mittel zur Verhütung von Erkrankungen beim Geflügel)
- Unerwünschte Stoffe (z.B. Schwermetalle wie Arsen, Blei, Cadmium etc., Mykotoxine, Dioxine und PCB, aber auch Unkrautsamen und Mutterkorn)
- Verbotene Stoffe (z. B. tierische Bestandteile in Wiederkäuerfutter)
- Unzulässige Stoffe (z.B. nicht zugelassene Leistungsförderer, Antibiotika, proteinhaltige Erzeugnisse und Fette warmblütiger Landtiere)
- Zoonosenerreger (Salmonellen u. Listerien) und die mikrobiologische Beschaffenheit

Die Überwachung der korrekten Kennzeichnung gentechnisch veränderter Futtermittel gemäß der EU-Verordnung 1829/2003 des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 22.09.2003 über genetisch veränderte Lebensmittel und Futtermittel gehört ebenfalls zum Aufgabenbereich der amtlichen Futtermittelüberwachung. Sie wird aber nicht im Rahmen des „Nationalen Kontrollprogramms Futtermittelsicherheit“ überwacht (BMELV 2006a).

Grundsätzlich kann die amtliche Futtermittelkontrolle bei den folgenden Marktakteuren Betriebsprüfungen durchführen und risiko- bzw. verdachtsorientierte Proben entnehmen: landwirtschaftliche Betriebe, anerkannte und registrierte Futtermittelhersteller, anerkannte und registrierte Futtermittelhandelsbetriebe, mobile Mahl- und Mischanlagenbetreiber, gewerbliche Herstellerbetriebe, Tierärzte, Lagerhalter und Transporteure.

Seit 01.06.2006 ist die neue EU-Futtermittelhygieneverordnung 183/2005 in Kraft, die die bereits seit Anfang 2005 gültige Basisverordnung 178/2002 ergänzt. Die neue Verordnung dient auch der Verbesserung der Futtermittelsicherheit und beinhaltet Bestimmungen für die Futtermittelhygiene, die auf den Stufen der Herstellung, des Vertriebs und der Verwendung gelten. Die Registrierungspflichten gegenüber den zuständigen Kontrollbehörden werden ausgedehnt und beziehen nun auch Tierhalter ein, die Zukaufsfuttermittel mischen und verfüttern. Ausgenommen von der Registrierungspflicht sind landwirtschaftliche Betriebe, die ausschließlich zugekaufte Fertigfuttermittel verfüttern, wie z.B. Geflügelmäster. „Mit dem Antrag auf Registrierung erwirbt der Antragsteller das Recht, mit seiner bisherigen Arbeit fortfahren zu dürfen. Der Betrieb wird in ein vorläufiges Register eingetragen. Die endgültige Registrierung erfolgt erst, wenn der Betrieb die Bedingungen der Verordnung einhält.“ (Regierungspräsidium Gießen 2006). Dieser Zwang zur Registrierung unterstützt nach Aussagen eines Experten die Arbeit der Futtermittelüberwachung erheblich:



*„Und diese Betriebe in der Einheit sind bei uns jetzt auf der futtermittelrechtlichen Basis zu registrieren, die müssen sich registrieren lassen. Und das ist geschickt gemacht worden von der EU und auch vom Bund, dass es eine Sache ist: Wir gehen nicht hin und sagen, du musst dich registrieren lassen, nein, ein aktiver Prozess. Er, der Betrieb, muss kommen.[...] Da fängt etwas an, was ein Schulungsprozess in den Köpfen der Leute ist.[...] Ah, wir sind jetzt Futtermittelunternehmer. (23, 21)*

Die Rückverfolgbarkeit von Futtermitteln ist gemäß der EU-Verordnung 178/2002 durch jeden Landwirt sicherzustellen. Zu- und Abgänge von Futtermitteln müssen daher von jedem Betrieb genau erfasst werden. Die Art der Dokumentation muss so gestaltet sein, dass Behörden im Bedarfsfall über Lieferanten oder Abnehmer schnell und zuverlässig Auskunft erhalten. „Der Landwirt kann diese Anforderung mit einer geordneten Dokumentation der Wareneingänge und -ausgänge erfüllen“ (MURL 2006). Nach Datum geordnete Lieferpapiere, auf denen die Anschrift des Lieferanten oder des Abnehmers identifiziert werden können, sowie eine eindeutige Produkt- und Mengenbeschreibung reichen im Regelfall aus, um die rechtlichen Anforderungen zu erfüllen.

### **Tierarzneimittel**

Tierarzneimittel (TAM) werden zur Prophylaxe und Therapie von Tierkrankheiten eingesetzt. Ihr Einsatz kann zu Rückständen dieser Stoffe oder ihrer Metaboliten im Tierkörper führen. Aus Sicht des vorbeugenden Verbraucherschutzes müssen Arzneimittelrückstandsmengen vor Inverkehrbringen von Lebensmitteln, die aus den behandelten Tieren produziert wurden, soweit minimiert werden, dass die verbleibenden Restmengen an Wirkstoffen für die Verbraucher gesundheitlich unbedenklich sind. Dem Schutz vor zu hohen und unerwünschten Rückständen dient daher die Einhaltung von Wartezeiten nach Verabreichung der Arzneimittel oder das vollständige Verbot der Verabreichung von bestimmten Stoffen.

In Deutschland regelt das Arzneimittelgesetz (AMG) Herstellung, Zulassung und Abgabe von Human- und Tierarzneimitteln. Im neunten Abschnitt des AMG finden sich in den §§ 56-61 die besonderen Vorschriften für Tierarzneimittel. Demnach dürfen nur solche Mittel zur Anwendung kommen, die für die jeweilige Tierart und -krankheit zugelassen sind. Die Verschreibung, Abgabe und Anwendung von Arzneimitteln durch Tierärzte werden in § 56a, die Nachweispflichten des Tierhalters in § 57 sowie die Überwachung von Tierarzneimitteln (TAM) in § 69a gesetzlich geregelt. In den letzten Jahren wurde das AMG mehrmals geändert und liegt zurzeit in seiner 14. Novelle vor. Tiermedizinisch relevante Änderungen ergaben sich insbesondere durch die 11. Novelle des AMG, die im Jahr 2002 in Kraft trat, sowie durch die beiden letzten Novellen. Herzstück der 11. Novelle war nach Aussage von PIONTKOWSKI (2006) die Stärkung der tierärztlichen Kompetenz und Verantwortung, die dem Ziel folgte, im Rahmen des vorbeugenden Verbraucherschutzes unter anderem die TAM-Abgabe an Tierhalter auf Vorrat zukünftig zu unterbinden sowie die Abgabe gleichzeitig enger mit einer tierärztlich fundierten Diagnose zu verknüpfen. In dieser und den AMG-Novellen 13 und 14 wurden Abgabebeschränkungen für systemisch wirksame Antibiotika (max. 7 Tage), für lokal wirksame Antibiotika (max. 31 Tage) sowie alle verschreibungspflichtige Tierarzneimittel (max. 31 Tage) festgeschrieben. Ergänzt wird das AMG durch die Verordnung über tierärztliche Hausapotheken (TÄHAV), in der u.a. der Erwerb, die Herstellung, Prüfung, Aufbewahrung und Verschreibung von Arzneimitteln durch Tierärzte geregelt wird (TÄHAV § 1) sowie die Verordnung über Nachweispflichten für Tierarzneimittel (AATV), die das Führen eines Bestandsbuches im tierhaltenden Betrieb vorschreibt. In der EU-Verordnung 2377/90

wird geregelt, welche Arzneimittel mit den in den Anhängen I bis III der Verordnung enthaltenen Wirkstoffen überhaupt an Tiere, die der Lebensmittelgewinnung dienen, verabreicht werden dürfen. Diejenigen Wirkstoffe, die in den Anhängen nicht vermerkt wurden, dürfen nicht angewendet werden.

Seit Ende September 2001 ist die Anwendung apothekenpflichtiger Arzneimittel im Bestandsbuch des Tierhalters zu vermerken. Eine entsprechende Verpflichtung zum Führen eines Bestandsbuches ergibt sich aus der AATV. Gemäß dieser Verordnung § 4 Abs. 3 hat der Tierhalter folgendes zu beachten: „Weiterhin hat der Halter von Tieren, die der Gewinnung von Lebensmitteln dienen, jede durchgeführte Anwendung von Arzneimitteln, die zum Verkehr außerhalb der Apotheken nicht freigegeben sind, unverzüglich in ein im Betrieb zu führendes Bestandsbuch gemäß dem Muster der Anlage einzutragen“. Der Verknüpfungspunkt zwischen Tierhalter und Tierarzt ist der tierärztliche Arzneimittelabgabe- und Anwendungsbeleg (AuA-Beleg), den der Tierarzt dem Tierhalter überreicht und dessen Nummer im Bestandsbuch hinterlegt werden muss. Entsprechend der Verordnung über tierärztliche Hausapotheken (TÄHAV) hat der Tierarzt bei der Erstellung des AuA-Beleges folgendes zu beachten: „§ 7 Abs. (1) Fütterungsarzneimittel dürfen nur auf einem Formblatt nach dem Muster der Anlage 1 in fünf Ausfertigungen (Original und vier Durchschriften) im Durchschreibeverfahren verschrieben werden.“

### **Landwirtschaftliche Erzeugung**

Landwirte, die Geflügel produzieren, haben eine Vielzahl von Rechtsvorschriften zu beachten, die Genehmigung und Betrieb einer Geflügelmastanlage regeln.

**Tabelle 18: Gesetzliche Regelungen mit Relevanz für die Geflügelhaltung**

<b>EU-Richtlinien</b>	<b>Gesetze auf Bundes- bzw. Landesebene</b>
Richtlinie zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigungen durch Nitrat aus der landwirtschaftlichen Quellen (Nitrat-Richtlinie)	Bundesemissionsschutzgesetz (BimSchG) Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz
Richtlinie über die Integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung (IVU-Richtlinie)	Baugesetzbuch (BauGB) Wasserhaushaltsgesetz
Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (UVP-Richtlinie)	Kreislaufwirtschaftsgesetz-/Abfallgesetz Abwasserabgabegesetz
Fauna, Flora, Habitat Richtlinie (FFH-Richtlinie)	Bundesnaturschutzgesetz Umwelthaftungsgesetz
Richtlinie über nationale Emissionshöchstgrenzen für bestimmte Luftschadstoffe	Tierschutzgesetz Tierseuchengesetz
Richtlinien zur Tierhaltung	Bundeswaldgesetz Düngemittelgesetz

Quelle: nach ECKHOF (2004)

Hervorzuheben sind insbesondere die mit der Genehmigung einer Stallanlage verbundenen Auflagen des Baurechts, des Bundesimmissionsschutzrechts und des Raumordnungsgesetzes. Tabelle 19 verdeutlicht, ab welchen Schwellenwerten und bei welchen Tierarten die einzelnen Auflagen des Bundesimmissionsschutzrechtes und des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) greifen:

**Tabelle 19: Schwellenwerte zur Prüfung von Tierhaltungsanlagen (in Stallplätzen)**

Tierarten	Bundesimmissionschutzgesetz			UVP-Gesetz
	Allgemeine Vorprüfung im Einzelfall	4. BImSchV	Standortbezogene Vorprüfung im Einzelfall*	BImSchG mit UVP mit Öffentlichkeitsbeteiligung
Puten	15 000	20 000	Anlagen für Nutztierre mit mehr als 50 GVE und mehr als 2 GVE/ha selbst genutzter Fläche	42 000
Junghennen	30 000	40 000		84 000
Masthähnchen	30 000	40 000		84 000
Sonst. Mastgeflügel	30 000	40 000		84 000

Quelle: nach ECKHOFF (2004); \*bei der Berechnung der Großvieheinheiten (GVE) werden auf der Basis der allgemeinen GV-Definition (500 kg LG) durchschnittliche Tiergewichte (nicht die Endmastgewichte) unterstellt und Abschläge für Leerstandszeiten (Servicezeiten) berücksichtigt.

Darüber hinaus sind für Geflügelmäster die „Bundeseinheitlichen Eckwerte für eine freiwillige Vereinbarung zur Haltung von Jungmasthühnern und Broilern“ (BML 1999) von besonderer Bedeutung. Sie regeln den Betrieb einer Geflügelmastanlage und stellen eine freiwillige Branchenvereinbarung dar. In dieser Vereinbarung sind die Produktionseckwerte für die deutschen Mastgeflügelproduzenten festgehalten, die der Zentralverband der Deutschen Geflügelwirtschaft e.V. (ZDG) in Zusammenarbeit mit dem Gesetzgeber und Tierschützern im September 1999 vereinbart hat. Die in der Vereinbarung enthaltenen Kriterien gelten gleichzeitig als Mindestanforderungen für Regelungen auf freiwilliger Basis, die wiederum von den Bundesländern in länderspezifische Verordnungen umgesetzt wurden.

#### 4.1.3 Schlachtung und Verarbeitung

Bis die einzelnen Punkte des EU-Hygienepakets in eine nationale „Mantelverordnung“ umgesetzt sind (vgl. Abschnitt 4.1.1) gelten die nationalen Rechtbestimmungen: Zu nennen sind das Fleischhygienegesetz, die Fleischhygieneverordnung, das Geflügelfleischhygienegesetz und die Geflügelfleischhygieneverordnung. Im Geflügelfleischhygienegesetz (GfllHG) werden unter anderem die Schlachterlaubnis, die Gesundheitsbescheinigung, die Zulassung und Registrierung von Betrieben, die Überwachung sowie die Ein- und Ausfuhr von Geflügelfleisch geregelt. In der Geflügelfleischhygieneverordnung (GfllHV) werden alle mit der Gewinnung, Zubereitung und Behandlung von Geflügelfleisch verbundenen Maßnahmen und Anforderungen an die registrierten und zugelassenen Lebensmittelunternehmer festgelegt. Diese sehr umfangreiche und detaillierte Verordnung regelt im Einzelnen die Beschaffenheit und Hygieneanforderungen an die schlachtenden und verarbeitenden Betriebe, die Überwachungsaufgaben des Kontrollpersonals, den Umfang der Kontrollen und der Probennahmen. Darüber hinaus wird der Nachweis über Art, Herkunft und Anzahl des Schlachtgeflügels im Rahmen der Schlachtgeflügeluntersuchung im Erzeugerbetrieb und die eigentliche Geflügelfleischuntersuchung im Schlachthaus gesetzlich verankert. Die Verordnung regelt daneben den umfassenden Nachweis bzgl. Haltung, Fütterung, Leistung und möglicher Tierbehandlungen sowie die Aufbewahrungsfristen (zwei Jahre) für die schriftlichen Dokumente.

#### 4.1.4 Distribution und Vermarktung

Um Verbraucher vor Irreführung und Täuschung zu schützen und um die Vorschriften für den innergemeinschaftlichen Warenverkehr zu harmonisieren, wurde bereits im Jahr 1990 die EU-

Verordnung über Vermarktungsnormen für Geflügelfleisch 1906/90 und im Jahr 1991 deren Durchführungsverordnung 1538/1991 erlassen. In diesen werden gesetzlich festgelegt, wie die Einstufung von Geflügel in bestimmte Güte- und Gewichtsklassen zu erfolgen hat, wie bestimmte Geflügelschlachtkörper und deren Teilstücke zu bezeichnen sind und wie die Verpackung, Lagerung und Beförderung des Geflügelfleisches ausgestaltet sein müssen. Die Vermarktungsvorschriften regeln zudem Einzelheiten des eigentlichen Produktionsprozesses, wenn Geflügel mit einem Hinweis auf eine besondere Haltungsform ausgelobt wird. Definierte Kriterien gelten für die Haltung und Fütterung von Geflügel, das „...aus extensiver Bodenhaltung“, „...aus Auslaufhaltung“, „...aus Bäuerlicher Auslaufhaltung“ und „...aus Bäuerlicher Freilandhaltung“ (Art. 10) kommt.

Die Kennzeichnung von Geflügel wird darüber hinaus durch die Vorschriften der Lebensmittelkennzeichnungsverordnung (LMKV) erfasst. Insbesondere ist frisches Geflügelfleisch nach LMKV § 7 als leicht verderbliches Lebensmittel mit einem Verbrauchsdatum zu versehen.

## **4.2 Organisation des Kontrollfeldes**

In Deutschland nehmen die Bundesländer auf „...Grundlage des Artikels 30 des Grundgesetzes den Vollzug lebensmittelrechtlicher und veterinärhygienischer Aufgaben wahr“ (BbT 2006a). Die Verwaltung in den Bundesländern gliedert sich in der Regel in drei Ebenen: Die oberste Verwaltungsebene ist das Land, als mittlere Verwaltungsebene fungieren Regierungsbezirke, die sich wiederum auf die unterste Verwaltungsebene der kreisfreien Städte und Landkreise stützen. Die Aufgaben der Veterinärüberwachung obliegen in erster Linie der unteren Verwaltungsebene. Auf dieser Ebene sind es die Veterinär- und Lebensmittelüberwachungsämter<sup>11</sup>, die als kommunale Vollzugsbehörden durch staatliche und kommunale Untersuchungsämter und chemische Untersuchungsämter oder Landeslabore in ihren Aufgaben unterstützt werden.

Die Fachaufsicht über Veterinär- und Lebensmittelüberwachungsämter nehmen in der Regel Mittelbehörden wahr, die in Abhängigkeit von landesspezifischen Gegebenheiten als „Regierung“ (Bayern) oder „Regierungspräsidien“ (Nordrhein-Westfalen) bzw. „Landesverwaltungsamt“ (Thüringen) bezeichnet werden (o.V. 2001). In Bundesländern, deren gesamte Landesverwaltung zweistufig aufgebaut ist (z.B. Niedersachsen und Brandenburg), wird die Fachaufsicht von ministeriellen Fachabteilungen der zuständigen Landesministerien oder den Ministerien nachgeordneten Landesoberbehörden ausgeübt. Den Mittelbehörden bzw. die Landesoberbehörden obliegen in der Regel überregionale Vollzugsaufgaben in den Bereichen Futtermittel- und Tierarzneimittelüberwachung sowie der Marktordnung.

### **4.2.1 Aufgaben der Veterinär- und Lebensmittelüberwachung**

Die Aufgabe der Lebensmittelüberwachung besteht im Bereich der tierischen Erzeugnisse darin, den gesamten Produktionsbereich vom Erzeugerbetrieb über die Schlachtstätten, die Verarbeitung bis hin zur Ladentheke bzw. ins Restaurant zu überwachen. Die Veterinärüberwachung ist als eine „Fachabteilung“ der Lebensmittelüberwachung zu sehen, die Überwa-

---

<sup>11</sup> Diese Bezeichnung wird im Folgenden für alle Formen von unteren Vollzugsbehörden genutzt, auch wenn sie in einigen Bundesländern z.B. als Veterinär- und Lebensmittelaufsichtsämter oder Veterinärämter bezeichnet werden.

chungsfunktionen für den Bereich der lebenden Tiere übernimmt. Ihr Verantwortungsbereich endet nach der Schlachtung, wenn die Tiere klassifiziert und gekühlt wurden. Das öffentliche Veterinärwesen und die Lebensmittelüberwachung übernehmen vielfältige Aufgaben in den folgenden Schwerpunktbereichen (DESSELBERGER 2006):

- Veterinärangelegenheiten beim Handel mit Tieren und tierischen Erzeugnissen
- Gesundheitlicher Verbraucherschutz (Überwachung von Lebensmitteln tierischer Herkunft und nichttierischer Herkunft einschließlich Wein, Tabakerzeugnissen, Bedarfsgegenständen und Kosmetika)
- Überwachung der Fleisch- und Geflügelfleischhygiene
- Tiergesundheit, Tierseuchenverhütung und -bekämpfung inkl. Tierkörperbeseitigung
- Tierschutz
- Überwachung des Tierarzneimittelverkehrs
- Futtermittelüberwachung

Neben den in „Eigenregie“ durchgeführten Überwachungsaufgaben haben die Länderbehörden eine „Dienstleistungsfunktion“ bei drei verschiedenen übergeordneten Monitoringprogrammen: das (i) „Nationale Kontrollprogramm Futtermittelsicherheit“, der (ii) Nationaler Rückstandskontrollplan und das (iii) Lebensmittel-Monitoring (vgl. Abschnitt 4.2.4).

Das Personal in den Veterinär- und Lebensmittelüberwachungsämtern setzt sich aus Tierärzten, Veterinärassistenten, Fleisch- und Geflügelfleischkontrolleuren, Lebensmittelkontrolleuren und verwaltungstechnischem Personal zusammen. Ausschließlich in Baden-Württemberg sind darüber hinaus Beamte des ehemaligen Wirtschaftskontrolldienstes ebenfalls in den Vorkontrollbehörden beschäftigt. Das gesamte Personal der Veterinär- und Lebensmittelüberwachungsämter ist bei den Landkreisen bzw. kreisfreien Städten angestellt (MLR 2006a).

In der deutschen Veterinärverwaltung werden „Amtstierärzte“ und „amtliche Tierärzte“ unterschieden. Amtstierärzte sind beamtete Tierärzte, die aufgrund ihrer besonderen Ausbildung in allen Bereichen der Veterinärverwaltung tätig werden können. Dem gegenüber werden amtliche Tierärzte von den zuständigen Behörden mit bestimmten amtlichen Aufgaben betraut, die in der Regel im Bereich der Hygieneüberwachung und Fleischuntersuchung liegen. In ihrer Tätigkeit werden die Tierärzte von Fleisch- und Geflügelfleischkontrolleuren unterstützt. Insgesamt sind nach Aussage der Bundestierärztekammer (2006) bundesweit 1 607 beamtete und 3 486 angestellte Amtstierärzte in Kommunen und Verwaltungen beschäftigt. Über die Anzahl der sonstigen in Veterinärverwaltungen Beschäftigten liegen keine Informationen vor.

Lebensmittelkontrolleure, bilden einen Teil des nichtwissenschaftlichen Personals, das berechtigt ist, die Berufsbezeichnung „Lebensmittelkontrolleur“ bzw. „Lebensmittelkontrolleurin“ zu führen. Als Zugangsvoraussetzung für diesen Beruf ist die Meisterprüfung in einem Lebensmittelhandwerk oder der Abschluss als Lebensmitteltechniker erforderlich. Nach Aussage des Landesverbandes der Lebensmittelkontrolleure Baden-Württemberg (LVLKBW 2006) überprüften im Jahr 2004 insgesamt 2 311 Lebensmittelkontrolleure die Einhaltung der Hygienevorschriften im Lebensmittelbereich. Sowohl das Verhältnis Einwohner pro Lebensmittelkontrolleur als auch das Verhältnis zu überwachender Betriebe pro Lebensmittelkontrolleur variieren stark zwischen den einzelnen Ländern. Durchschnittlich kommt auf 35 000 Einwohner ein Lebensmittelkontrolleur, der durchschnittlich 464 Betriebe überwacht.

In Sachsen-Anhalt überwachen insgesamt 120 Kontrolleure 32 000 Betriebe, während die gleiche Anzahl Inspektoren in Rheinland-Pfalz mehr als doppelt so viele Unternehmen überprüfen.

#### 4.2.2 Überwachung der Futter-/Tierarzneimittel und landwirtschaftlichen Erzeugung

##### ***Futtermittel***

Der Vollzug der amtlichen Futtermittelüberwachung in Deutschland ist Ländersache und die zuständigen Behörden führen risikoorientierte Kontrollen bei den Marktakteuren durch. In der Regel sind die Aufgaben der Futtermittelüberwachung zwischen Vorortkontrollbehörden und den Mittelbehörden bzw. den Landesoberbehörden, die dem jeweils zuständigen Landesministerium nachgeordnet sind, aufgeteilt. Die Erstgenannten überwachen dabei die Futtermittelherstellung auf der Stufe der Primärproduktion und die Fütterungsvorschriften, die die Landwirte zu beachten haben. Im Überwachungsfokus stehen bei diesen Marktteilnehmern „...die Qualitätsvorschriften für die Futtermittel und Zusatzstoffe, die Fütterungsvorschriften und die Hygienestandards im Umgang mit Futtermitteln“ (MURL 2005).

Die Fachabteilungen der Landesoberbehörden und der Mittelbehörden kontrollieren mit eigenem Personal (Futtermittelprüfern und Innendienstmitarbeitern) Futtermittelhersteller, Futtermittelhändler und Importeure. Überwachungsrelevant sind unter anderem die Qualität der Futtermittelrohstoffe und der hergestellten Mischfuttermittel, die Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften für die Verwendung von Zusatzstoffen, die Einhaltung der Deklarationsvorschriften sowie der Zustand und die Sauberkeit der Betriebsanlagen (MURL 2005)

Darüber hinaus koordinieren die Mittelbehörden und Landesoberbehörden entsprechende Maßnahmen, wenn verbotene, unerwünschte und für die Gesundheit von Mensch und Tier bedenkliche Stoffe gefunden werden. Innerhalb der routinemäßigen Betriebskontrollen können Buchprüfungen durchgeführt und Proben durch das Kontrollpersonal genommen werden. Die Futtermittelüberwachung wird durch landeseigene oder städtische Untersuchungsämter sowie private Labore ergänzt, die die eingesandten Futtermittelproben analysieren.

Die Bundesländer können innerhalb ihres organisatorischen Aufbaus in zwei Gruppen unterteilt werden: In Bundesländer, die den Vollzug des Futtermittelrechts zentral an eine Fachbehörde delegiert haben, und Bundesländer, die diese Aufgabe auf mehrere Fachbehörden verteilen. Während z.B. in Sachsen (durch die Landesanstalt für Landwirtschaft; LfL) und in Niedersachsen (durch das Landesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit; LAVES) die Futtermittelüberwachung zentral durch eine Landesoberbehörde organisiert wird, sind in Sachsen-Anhalt die Vorortkontrollbehörden für den Vollzug zuständig

##### ***Tierarzneimittel***

Die Überwachung des Tierarzneimittelverkehrs ist ähnlich aufgebaut wie die Futtermittelüberwachung. Die Aufgabenteilung erfolgt in diesem Bereich analog zwischen Fachabteilungen der Landesoberbehörden bzw. Mittelbehörden sowie den Vorortkontrollbehörden. So sind in Nordrhein-Westfalen und Hessen die Bezirksregierungen verantwortlich für die Zulassung und Überwachung von pharmazeutischen Unternehmen, Fütterungsarzneimittelherstellern und Arzneimittelgroßhändlern (MURL 2005). Demgegenüber erfolgen die Überwachung der Anwendung von Tierarzneimitteln in landwirtschaftlichen Betrieben sowie die Überwachung

des tierärztlichen Betäubungsmittelverkehrs und die damit verbundenen Kontrollen bei Tierärzten und Tierhaltern in der Regel durch die kommunalen Vorortkontrollbehörden.

Die Verantwortlichkeiten zwischen den Kommunal- und Landesbehörden sind in einigen Ländern zugunsten der Landesoberbehörden verschoben. In Mecklenburg-Vorpommern übernimmt bspw. das Landesamt für Landwirtschaft, Lebensmittelsicherheit und Fischerei (LALLF) die Überwachung der Anwendung von Tierarzneimitteln (einschl. der Überwachung des tierärztlichen Betäubungsmittelverkehrs und der tierärztlichen Hausapotheken), die Bearbeitung von Anzeigen und die Überprüfung des Sachkundenachweises. Es überprüft neben Vertriebsunternehmen, Großhändlern, Vermischern von Tierarzneimitteln und Herstellern von Fütterungsarzneimitteln im Rahmen der tierarzneimittelrechtlichen Kontrolltätigkeit auch Tierbestände und übernimmt die Probenahme im Verdachtsfall (LALLF 2006).

### ***Landwirtschaftliche Erzeugung***

Die Verantwortung für die Überwachung der tierhaltenden Landwirte bzgl. der in Abschnitt 4.2.1 aufgeführten Bereiche (Tierschutz, Tiergesundheit, Tierseuchenverhütung und -bekämpfung, Tierarzneimittelverkehr, Futtermittel) obliegt den Veterinärämtern vor Ort.

#### 4.2.3 Überwachung der Schlachtung und Verarbeitung

In den Schlachtbetrieben und Verarbeitungsbetrieben sind von den Vorortkontrollbehörden gestellte Amtstierärzte für die Lebendviehuntersuchung und Schlachttieruntersuchung zuständig. Sie werden in ihrer Tätigkeit von Fleischkontrolleuren und Geflügelfleischkontrolleuren unterstützt. „Aufgabe der Fleisch- und Geflügelfleischhygieneüberwachung ist die Organisation und Durchführung der amtlichen Schlacht- und Fleischuntersuchung sowie die Hygieneüberwachung in Schlacht-, Zerlege- und Verarbeitungsbetrieben“ (Veterinäramt Degendorf 2006).

Die Zulassung von Schlacht- und Zerlegebetrieben wird in der Regel durch die jeweiligen Bezirksregierungen oder Landesoberbehörden durchgeführt. In Hessen erfolgt dies z.B. durch das Regierungspräsidium und in Niedersachsen durch das LAVES. Sie erhalten von den Zulassungsbehörden einheitliche EU-Zulassungsnummern zugewiesen, die sie auf jede Umhüllung bzw. Verpackung mit einem ovalen Logo aufzubringen haben, damit die Produkte im innergemeinschaftlichen Handel schnell und zuverlässig identifiziert werden können und damit nachvollzogen werden kann, wer die Produkt bearbeitet oder verpackt hat (ROIKE 2006)<sup>12</sup>. Durch die Kennzeichnung können Verbraucher und Kontrolleure zwar Rückschlüsse auf die Transportwege ziehen, die Herkunft des Lebensmittels wird aus dem Genusstauglichkeitskennzeichen jedoch nicht ersichtlich.

#### 4.2.4 Überwachung der Distribution und Vermarktung

Im Bereich der Distribution und Vermarktung von Lebensmitteln sind grundsätzlich die Kontrollen gemäß des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuchs (LFGB) und Kontrollen nach den Marktordnungsgesetzen der EU zu unterscheiden.

---

<sup>12</sup> Folgende Abkürzungen sind für die EU-Zulassung in der Geflügelbranche von Bedeutung: EHK (eigenständiger Hackfleisch- und Fleischzubereitungsbetrieb); ESG (Schlachtbetrieb Geflügel); EUZ (Umpackbetrieb nach dem Fleisch- und Geflügelfleischhygienerecht); EZG (Zerlegungsbetrieb Geflügelfleisch).

### ***Kontrollen nach LFGB***

In den Aufgabebereich der kommunalen Lebensmittelkontrollbehörden fallen „...die Kontrollen auf allen Stufen der Lebensmittelverarbeitung und des Handels auf Einhaltung der Hygienevorschriften und (...) chemisch-analytische sowie mikrobielle Kontrolle aller be- und verarbeiteten Produkte sowie die Beurteilung der Kennzeichnung der Lebensmittel, Bedarfsgegenstände sowie Kosmetika“ (Stadt Erlangen 2006). Neben Nahrungsmittel werden Genussmittel, kosmetische Mittel, Bedarfsgegenstände wie Essgeschirr, Besteck aber auch Brillen und Schmuck und freiverkäufliche Arzneimittel überwacht. Die Lebensmittelkontrolle übernimmt die Prüfungen der in den genannten Bereichen tätigen Betriebe auf Einhaltung der Hygienevorschriften. „Bei Betriebskontrollen wird vorrangig die Einhaltung der Lebensmittel- und Betriebshygiene geprüft, es wird aber auch immer mehr auf die Einhaltung der Kennzeichnungsvorschriften geachtet. Gerade diesem Bereich kommt im Rahmen der Harmonisierung des Rechts der Europäischen Union ständig steigende Bedeutung zu“ (Stadt Erlangen 2006). Im Bereich der Kennzeichnungsvorschriften werden die vorgeschriebenen Angaben von Zusatzstoffen wie Farb- und Konservierungsstoffen, Dichtungsmitteln, usw., aber auch die auf den verpackten Produkten vorgeschriebenen Angaben zu Zutaten, Mindesthaltbarkeitsdaten und Produktbeschreibungen überprüft. Daneben überprüfen Lebensmittelkontrolleure die Einhaltung von Temperaturvorschriften sowie die sensorische Beschaffenheit der angebotenen Waren. Zu den Aufgaben der Lebensmittelkontrolle gehören auch die Prüfung der betrieblichen Eigenkontrollsysteme einschließlich der erforderlichen Dokumentation und der regelmäßigen Personalschulungen. Im Überwachungsfokus stehen Herstellerbetriebe (Metzgereien, Konditoreien, Bäckereien), Kühlhäuser, Mühlen, Mälzereien/Brauereien, Schlachtbetriebe, Handelsgeschäfte (Einzelhandelsgeschäfte, Supermärkte, Großhandelsgeschäfte), Tankstellen, Gaststätten/Kantinen/Großküchen, Hotels/Freizeiteinrichtungen, Wochen- und Bauernmärkte, Kirchweihen, Krankenhäuser und Alten- und Pflegeheime, etc.

Darüber hinaus entnehmen die Lebensmittelkontrolleure unangemeldet Proben von Produkten, deren Zutaten bzw. Zusätzen auf allen Stufen der Herstellung, Lagerung, des Transports und des Verkaufs. Überprüft werden die mikrobiologischen und insbesondere bakteriologischen Eigenschaften von Produkten. Die Analyse bezieht sich auf die Zusammensetzung, auf Rückstände von Pestiziden und Herbiziden sowie auf sonstige unerlaubte und mit Höchstmengen versehene Zusätze. Die Analyse der entnommenen Proben erfolgt in der Regel in staatlichen Untersuchungslabors. Grundsätzlich sind zwei verschiedene Arten von Proben zu unterscheiden: Planproben und außerplanmäßige Proben. „Dabei sind Planproben solche, deren Art und Umfang durch die zuständigen Fachbehörden vorab festgelegt wurden; außerplanmäßige Proben sind in Verdachts-, Verfolgs-, Nach- und Beschwerdeproben zu unterteilen“ (VIS Bayern 2006). Die Beprobung von Lebensmitteln erfolgt gemäß der Schwerpunktsetzung der jeweiligen Landes- bzw. Vorortbehörden. Darüber hinaus führen die Vollzugsorgane der Bundesländer als eigenständige gesetzliche Aufgabe im Rahmen der amtlichen Lebensmittelüberwachung aber auch die Aufgaben aus, die ihm Rahmen übergeordneter Monitoringaktivitäten erforderlich sind (BVL 2006c). Dabei geht es zum einen um den „Nationalen Rückstandskontrollplan“ (NRKP) und zum anderen um das Lebensmittel-Monitoring, die beide im LFGB verankert sind (§ 41 und § 51).

Im Rahmen des NRKP, das seit dem Jahr 1989 in der EU durchgeführt wird, werden Stoffgruppen überwacht, die für Lebensmittel liefernde Tieren verboten oder nicht zugelassen sind. Darüber hinaus werden der fachgerechte Umgang mit zugelassenen Tierarzneimitteln kontrol-



liert und die Belastung mit verschiedenen Umweltkontaminanten erfasst (BVL 2006c). Die Kontrolle erfolgt sowohl auf landwirtschaftlichen Betrieben als auch auf Schlachthöfen. Der jährliche Untersuchungsumfang wird in der folgenden Tabelle dargestellt.

**Tabelle 20: Untersuchungen im Rahmen des Nationalen Rückstandskontrollplanes**

Rinder	Jedes 250. geschlachtete Tier
Schweine	Jedes 2000. geschlachtete Tier
Schafe	Jedes 2000. geschlachtete Tier
Geflügel	Eine Probe je 200 Tonnen Jahresproduktion
Aquakulturen	Eine Probe je 100 Tonnen Jahresproduktion
Kaninchen	Eine Probe je 30 Tonnen Schlachtgewicht für die ersten 3000 Tonnen der Jah-reserzeugung, darüber hinaus eine Probe je weitere 300 Tonnen
Wild/Zuchtwild	Mindestens 100 Proben
Honig	Eine Probe je 30 Tonnen für die ersten 3000 Tonnen der Jah-reserzeugung, darüber hinaus eine Probe je weitere 300 Tonnen
Milch	Eine Probe je 15.000 Tonnen Jahresproduktion
Eier	Eine Probe je 1000 Tonnen Jahresproduktion

Quelle: BVL (2006c)

Nach Angaben des BVL dient das Lebensmittel-Monitoring dem vorbeugenden gesundheitlichen Verbraucherschutz und soll die Identifikation von potenziellen gesundheitlichen Risiken für die Verbraucher durch Umweltschadstoffe und Rückstände von Pflanzenschutzmitteln unterstützen. Die eigentlichen Proben werden durch die Überwachungsbehörden der Länder zusätzlich zu den routinemäßigen Untersuchungsaufgaben gezogen und analysiert. Das BVL erfasst die Informationen bundesweit und wertet sie entsprechend aus, um sie dann auch der EU und der WHO zur Verfügung zu stellen. Das Lebensmittel-Monitoring unterteilt sich seit dem Jahr 2003 in ein Warenkorb-Monitoring (zur Erfassung der durchschnittlichen Belastungssituation von Lebensmitteln) und ein Projekt-Monitoring, das sich wechselnd auf spezifische Stoffe oder auch bestimmte Lebensmittel ausrichtet. Beim Warenkorb-Monitoring wird jährlich ein Teil der Lebensmittel eines aus dem Ernährungsverhalten der Bevölkerung gebildeten Warenkorbs untersucht (MÜLLER et al. 2005). Für das Projekt-Monitoring können die Bundesländer eigene Vorschläge einreichen. Aus einer Grundgesamtheit von 130 Lebensmitteln werden jedes Jahr im Rahmen des Warenkorb-Monitorings 12 bis 15 ausgewählt die untersucht werden. Dabei wird darauf geachtet, dass diese aus den Bereichen tierische und pflanzliche Lebensmittel, Säuglingsnahrung und Lebensmittel aus dem koordinierten Überwachungsprogramm der EU kommen. Es erfolgt dann eine Auswahl der zu untersuchenden Stoffe, die unter anderem die folgenden sein können: „Rückstände von Pflanzenschutzmitteln, Organische Kontaminanten (z.B. PCBs), Elemente (z.B. Schwermetalle), Nitrat/Nitrit, Mykotoxine (Aflatoxine, OTA, ZEA, DON, Fumonisine, Patulin), metallorganische Verbindungen, polyzyklische aromatische Verbindungen“ (MÜLLER et al. 2005).

### ***Kontrollen nach Marktordnungsgesetzen***

Um ein hohes Maß an Markttransparenz sicherzustellen und den gemeinschaftlichen Handel zu erleichtern hat die EU für einige Produktgruppen (Obst, Gemüse, Speisekartoffeln, Rindfleisch, Schweinefleisch, Geflügel und Eier) einheitliche Qualitätsnormen und Handelsklassen eingeführt. Die Geflügelprodukte betreffenden EU-Marktordnungsgesetze, die Vermarktungs-norm für Geflügelfleisch (EU-Verordnung 1906/90) und ihre Durchführungsverordnung 1538/1991 (vgl. Abschnitt 4.1), werden in der Regel durch Personal der Landesoberbehörden

oder Bezirksregierungen überwacht. Das Überwachungspersonal kontrolliert Produktions-, Verarbeitungs- und Verpackungsbetriebe sowie die Zentrallager des Lebensmitteleinzelhandels. Die regelmäßigen und risikoorientierten Kontrollen fokussieren auf die Überprüfung der korrekten Kennzeichnung der Geflügelfleischprodukte und im Schlachtbereich vor allem auf die Höhe des Fremdwassergehalts in Geflügelschlachtkörpern nach der Kühlung.

#### **4.3 Rahmenbedingungen und Kontrollen bei ökologischen Lebensmitteln**

Die gesetzlichen Grundlagen für die konventionelle Geflügelproduktion, -verarbeitung und -distribution gelten grundsätzlich auch für die Produkte aus ökologischer Produktion. Um insbesondere die Verbraucher vor Irreführung und Täuschung zu schützen, greifen jedoch neben den bereits genannten Gesetzen und Verordnungen zusätzliche Vorschriften auf EU- und Bundesebene sowie auf privatwirtschaftlicher Ebene im Rahmen von Lizenzverträgen.

##### ***Rechtliche Rahmenbedingungen***

Die für alle ökologisch wirtschaftenden Betriebe grundlegende Verordnung ist die EU-Verordnung 2092/91/EWG (kurz: EU-Öko-VO), welche für die ökologische Tierhaltung durch die EU-Verordnung 1804/99/EG ergänzt wurde. In diesen werden die Mindeststandards für alle Produktionsstufen der ökologischen Landwirtschaft definiert, welche verbindlich erfüllt sein müssen, um ein Produkt als „ökologisch“ oder „biologisch“ kennzeichnen und in Verkehr bringen zu dürfen. Für Geflügelhalter sind in Anhang I der EU-Verordnung 1804/99 konkrete und zahlreiche Mindestanforderungen an die Haltung, Fütterung und Mastdauer definiert. In Anhang VII und VIII sind die maximal zulässigen Besatzzahlen und die Besatzdichte für die einzelnen Tierarten zu finden. Für Verarbeiter von Lebensmitteln, die aus tierischen Zutaten bestehen, sind die Bedingungen in Anhang VI relevant.

Die EU-Öko-VO verbietet zudem die Verwendung von Aussagen, welche dem Konsumenten unberechtigterweise glauben lassen kann, dass ein konventionelles Produkt ein Ökoprodukt sei. Des Weiteren sind Kriterien und Grundlagen des Kontrollverfahrens in Anhang III, IV, V und VI der EG-Verordnung 2092/91 festgeschrieben. Eine unabhängige Kontrolle findet mindestens einmal jährlich durch Buchkontrolle und Betriebsbegehungen, Aufzeichnungen über Flächenbewirtschaftung, Ver- und Zukäufe, Tierbehandlungsmaßnahmen, etc. statt.

Auf Bundesebene regeln die Gesetze zur ökologischen Landwirtschaft in erster Linie die nationale Umsetzung der EU-Öko-VO in Fragen der Kennzeichnung und der Kontrollen. Durch das Öko-Kennzeichengesetz (ÖkoKennzG) wurde die Einführung und Verwendung eines Kennzeichens für Erzeugnisse des ökologischen Landbaus beschlossen. Im Ergebnis liegt das inzwischen bekannte Öko-Siegel vor. Die Nutzer des Biosiegels müssen sich seit dem 01.01.2006 an der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) registrieren lassen. Am 12.08.2005 trat das Öko-Landbaugesetz (ÖLG) in Kraft, das die Aufgabenverteilung der Kontrollen im Rahmen der EU-Öko-VO und speziell die Pflichten der Kontrollstellen regelt.

Für alle Unternehmen, die ihre Produkte mit einem der Verbandszeichen der deutschen Ökolandbau-Verbände (z.B. Bioland, Demeter, Naturland, etc.) ausloben möchten, gelten darüber hinaus weitere privatrechtliche Vertragsvorschriften, die das Verhältnis zwischen Lizenznehmer und -geber genau regeln. Die Richtlinien der deutschen Ökolandbau-Verbände sind an die EU-Öko-VO angepasst, gehen aber in Teilen darüber hinaus und beschreiben die Produktionsprozesse, die einzuhalten sind, damit das jeweilige Verbandszeichen verwendet werden

darf. Der Schwerpunkt der Vorschriften liegt naturgemäß auf der landwirtschaftlichen Erzeugung, ein weiterer auf der Verarbeitung von Bio-Waren.

### ***Organisation der Ökokontrollen***

Produkte aus ökologischer Erzeugung werden zusätzlich zu den Kontrollen der Lebensmittelüberwachung durch Kontrollen von Ökokontrollstellen (s.u.) erfasst. Ziel ist es, die Einhaltung der spezifischen Gesetze und Richtlinien zur ökologischen Erzeugung zu kontrollieren, wie sie in der EU-Öko-VO und den Verbandsrichtlinien festgelegt sind. Üblicherweise wird ein Ökobetrieb einmal im Jahr kontrolliert. Die Kontrolle kann unangekündigt erfolgen.

Lebensmittelunternehmen, die Öko-Produkte herstellen und vertreiben sind auf allen Verarbeitungsstufen dazu verpflichtet, Ein- und Ausgänge an Betriebsmitteln und Erzeugnissen genau zu erfassen und zu protokollieren. Anhand dieser Aufzeichnungen führen die Kontrolleure Plausibilitätsprüfungen in Bezug auf die produzierte Menge durch, um die Rückverfolgbarkeit der Öko-Produkte bis zum Erzeuger sicherzustellen. Neben der Prüfung von Dokumentationsunterlagen werden Verarbeitungsräume und Lager besichtigt, um besonders bei der parallelen Produktion von ökologischer und konventioneller Ware zu prüfen, ob eine effektive Trennung von Rohstoffen und Ware glaubhaft gewährleistet wird.

Deutschland hat sich aufgrund der bereits vor der EU-Öko-VO existierenden Verbands- und Kontrollstrukturen für eine Mischung zwischen einem privatwirtschaftlichen und einem staatlichen Kontrollsystem entschieden. Beteiligt sind die Bundesanstalt für Ernährung und Landwirtschaft (BLE), die staatlichen Kontrollbehörden der einzelnen Bundesländer und die privatwirtschaftlich organisierten Ökokontrollstellen. Privatwirtschaftlich bedeutet in diesem Zusammenhang insbesondere, dass die Ökobetriebe die Kontrollen und die Öko-Zertifizierung durch eine Ökokontrollstelle bezahlen müssen, sich aber „ihre“ Ökokontrollstelle am Markt aussuchen können. Der Kontrollierte ist damit gleichzeitig Umsatz generierender Kunde.

Die Ökokontrollstellen übernehmen den praktischen Teil der Kontrolle. Ihre Aufgabe ist es, mindestens einmal im Jahr eine Kontrolle im Lebensmittelunternehmen durchzuführen. Nach einer erfolgreichen Kontrolle zertifizieren sie dem Betrieb die Richtlinienkonformität seiner Produktion. Die Ökokontrollstellen sind für einen oder mehrere der Kontrollbereiche (Primärproduktion, Verarbeitung, Handel, Importe) akkreditiert. Ein Teil der Ökokontrollstellen ist gleichzeitig von den Öko-Landbauverbänden zur Überprüfung der Richtlinienkonformität ihrer Mitglieder zugelassen und prüft in einem Kontrollgang die Einhaltung der EU-Öko-Richtlinien und der jeweiligen Verbandsrichtlinien. Die Ökokontrollstellen sind erste Ansprechpartner der Lebensmittelunternehmer, wenn Ausnahmegenehmigungen erteilt werden müssen, um bestimmte Betriebsmittel, die zeitweise nicht in Öko-Qualität auf dem Markt verfügbar sind, gegen konventionelle Ware substituieren zu können.

Die Aufgabe der Kontrollbehörden auf Landesebene besteht in der Überwachung der Kontrolltätigkeit der Ökokontrollstellen und in der Erfassung und Weitergabe von Daten an die BLE. Sie sind z.B. für die Erfassung der ökologisch bewirtschafteten Flächen und der Anzahl der ökologisch wirtschaftenden Betriebe zuständig. Die Kontrollbehörden entscheiden außerdem über wichtige Ausnahmegenehmigungen und Sanktionen gegen Lebensmittelunternehmer, die gegen die einschlägigen Gesetze verstoßen. In schwerwiegenden Fällen können sie ein Vermarktungsverbot für die gesamte Öko-Produktion eines Unternehmens verhängen.

## 5 Konzeptionelle Einordnung verhaltensbedingter Risiken

### 5.1 Zu den Phänomenen kalkulierte Verstöße und Nachlässigkeit\*

Auch nach der Entwicklung grundsätzlich geeigneter technologischer Verfahrens- und Kontrollstandards und ihrer gesetzlichen bzw. vertraglichen Festschreibung kann die Nahrungsmittelqualität bzw. -sicherheit bedroht sein, wenn Lebensmittelunternehmen gegen Vorschriften bzw. vertragliche Abmachungen verstoßen. In Anlehnung an die Risikodefinition der EU-Verordnung 178/2002 lässt sich dies als verhaltensinduziertes Risiko verstehen, d.h. als (erhöhte) Wahrscheinlichkeit gefährlicher oder unerwünschter Lebensmitteleigenschaften, die durch Nachlässigkeit oder opportunistisches Fehlverhalten von Lebensmittelunternehmern verursacht wird. Durch Moral Hazard kann es sowohl zu einer Gesundheitsgefährdung der Verbraucher als auch zur Irreführung und Täuschung hinsichtlich der Produktqualität kommen.

Die Gefahr, dass Lebensmittelunternehmen auf verschiedenen Stufen der Nahrungsproduktion gegen Vorschriften bzw. vertragliche Regelungen verstoßen, ist umso größer, je höher die Kostensenkungs- bzw. Erlössteigerungspotenziale im konkreten Fall sind und je geringer die Wahrscheinlichkeit ist, dass Fehlverhalten aufgedeckt und sanktioniert wird. Ausgangspunkt der Überlegungen ist die Feststellung, dass innerhalb der bestehenden Kontrollsysteme durch Informationsasymmetrien an verschiedenen Stellen der Wertschöpfungskette fehlgerichtete ökonomische Anreize entstehen können (vgl. HENNESSY et al. 2003). „Fehlgerichtet“ bedeutet zunächst, dass Verstöße nach dem jeweiligen individuell-betriebswirtschaftlichen Kalkül der einzelnen Unternehmen rentabel sind. Es bezeichnet aber auch Situationen, in denen den Akteuren durch nachlässiges Verhalten kein materieller Nachteil entsteht. Je nach Präferenzstruktur (Werteeinstellung) der Akteure sind bei beiden Konstellationen in unterschiedlichem Maß auch tatsächlich Regelverstöße zu erwarten.

In Gegensatz zu finanzwirtschaftlichen Delikten (Korruption in öffentlichen Ämtern, Unterschlagung, Geldwäsche, Steuerhinterziehung, etc.) werden Vertrags- und Rechtsverstöße in der Produktionssphäre, wie z.B. Verstöße gegen das Lebensmittelrecht (und andere für Lebensmittelunternehmen relevante Bereiche wie das Umweltrecht oder die Tierschutzgesetzgebung), bislang kaum als (kalkulierte) Wirtschaftsdelikte bzw. White Collar Crime wahrgenommen<sup>13</sup>. Trotz ihrer nachweislichen Bedeutung sind sie bisher nicht Gegenstand systematischer Präventionsmaßnahmen staatlicher Behörden. Mit anderen Worten: Es gibt keine Controllingabläufe zur Ableitung von Sachzielen, Maßnahmen und messbaren Erfolgsgrößen in diesem Bereich.

Eine Vielzahl empirischer Sachverhalte deutet auf eine unzureichende Prävention von Verstößen im Bereich der Ernährungswirtschaft hin. Aufgrund der aktuellen Ereignisse denkt man hier sicherlich zunächst an die große Anzahl so genannter „Gammelfleischskandale“ der letzten Zeit. Darüber hinaus gibt es aber auch im pflanzlichen Bereich seit Jahren Rückstandsbefunde, die zeigen, dass Obst- und Gemüseproduzenten nicht ordnungsgemäß mit Pflanzenschutzmitteln umgehen. Beispielhaft seien hier nur die von Greenpeace (2005) in Obst und Gemüse des Lebensmitteldiscounters Lidl aufgedeckten Pflanzenschutzmittelrückstände zu nennen. Neben Überschreitungen der gesetzlichen Höchstmengen (16 % der Proben) fanden sich auch mögli-

---

13 “These ‘crimes against consumers’ are normally committed in the course of a legitimate business, and therefore fall within the general category of business crime” (CROALL 1993: 359).

cherweise akut gesundheitsgefährdende Überschreitungen der „Akuten Referenz-Dosis“ (3% der Proben) sowie Rückstände nicht zugelassener Mittel (6 % der Proben).

Das von Lidl zwischenzeitlich aufgebaute Qualitätsmanagementsystem (vgl. SCHULZE ALTHOFF et al. 2007) umfasst unter anderem Maßnahmen, die gezielt die ökonomische Anreizsituation der Zulieferer über eine abgestufte Sanktionskaskade beeinflussen. Im Gegensatz zu diesem akteursorientierten Management von Verhaltensrisiken werden staatliche Kontrollaktivitäten häufig ad hoc (z.B. in Abhängigkeit von der Personalverfügbarkeit) bzw. allein auf der Grundlage technologischer Betrachtungen festgelegt. Bei der Festlegung der staatlichen Handlungsstrategien und Maßnahmen werden also die ökonomischen Anreize, die sich für die Unternehmen ergeben, nicht systematisch berücksichtigt. So verfügen die staatlichen Behörden bspw. über keine Controllingroutinen, mit Hilfe derer geprüft werden könnte, ob geplante bzw. aktuelle Kontrolldichten im Zusammenwirken mit den technologischen Zusammenhängen, den Kosten und der erwarteten Sanktion auch tatsächlich dazu führen, dass Regelverstöße ökonomisch weniger attraktiv sind als die Regelbefolgung. Erst dann ist ja ein sinnvolles behördliches Output im Sinne einer präventiven Wirksamkeit der Maßnahmen zu erwarten.

Neben aktuellen Skandalen verdeutlichen auch erste ökonomische Studien die potenzielle Bedeutung von Moral Hazard in der Ernährungswirtschaft. In einer Fallstudie zur Getreideproduktion kommen HIRSCHAUER und MUBHOFF (2006, 2007) zum Schluss, dass bei der Anwendung von Pflanzenschutzmitteln (z.B. Fungizid- und Roundup-Einsatz vor der Ernte) bei realitätsnahen Wetterkonstellationen und Annahmen (zu technologischen Zusammenhängen, erwarteten Kontrollen und Sanktionen, etc.) die Verkürzung der Wartezeit für Landwirte ökonomisch vorteilhaft (individuell rational) sein kann. Gemäß der hier vorgelegten Studie zur Geflügelwirtschaft finden sich auf allen Wertschöpfungsstufen potenzielle Regelverstöße, die aus technologischer Sicht machbar und für bestimmte Akteursgruppen bei der bisherigen Ausgestaltung des Kontrollsystems aus individuell-betriebswirtschaftlicher Sicht rentabel sind (vgl. auch HIRSCHAUER und ZWOLL 2006). Dies reicht vom Einsatz des verbotenen Nifursols zur Behandlung der Schwarzkopfkrankheit (*histomonosis*) bei Puten bis zum inzwischen bekannten Einsatz von „Gammelfleisch“ in weiterverarbeiteten Produkten und von der Manipulation des Wassergehaltes in Hähnchen bis zum unzulässigen Auftauen und Vermarkten von Gefrierware als Frischware (vgl. Kapitel 6).

## **5.2 Entscheidungsorientierte Ansätze\***

Verhaltensbedingte Risiken lassen sich mit spieltheoretisch fundierten „Prinzipal Agenten (PA-) Modellen“, die auch als „Moral Hazard Modelle“ bezeichnet werden, analysieren (vgl. z.B. HOLLER und ILLING 1993; KREPS 1990; MIRLEES 1999, RASMUSEN 1994). Mit PA-Modellen untersucht man, wie ein als „Prinzipal“ bezeichneter Akteur die Rahmenbedingungen (Spielregeln) gestalten müsste, um das Verhalten eigennütziger „Agenten“ (Gegenspieler), deren Aktivitäten er nicht vollständig beobachten kann (Informationsasymmetrie), in seinem Sinne zu beeinflussen. Angesichts von Verhaltensrisiken geht es also darum, die Entscheidungssituation des Gegenspielers rekonstruierend zu verstehen, seine Reaktion zu antizipieren und die relativen Preise für seine individuellen Handlungen im Sinne einer proaktiven Verhaltenssteuerung zu beeinflussen (vgl. PARISI 2004: 262).

Der spieltheoretische Forschungsstand zu Anreizproblemen ist durch eine weit gestreute Literatur gekennzeichnet, die sich mit einer Vielzahl verschiedener PA-Probleme beschäftigt. Als

Beispiele sind zu nennen die Beeinflussung der Arbeitsqualität von Arbeitnehmern (z.B. EPSTEIN 1991), die Vermeidung von Versicherungsbetrug (z.B. ARNOTT und STIGLITZ 1991), die Wahrung der Eigentümerinteressen bei der Delegation unternehmerischer Entscheidungen an angestellte Manager (z.B. MILGROM und ROBERTS 1992) oder die Einhaltung umweltrechtlicher Regelungen (z.B. COHEN 1992). Die Anwendung der PA-Perspektive auf den Handel von Produkten mit unsicheren (Vertrauens-) Eigenschaften lässt sich auf die grundlegenden Arbeiten von AKERLOF (1970) und STIGLITZ (1987) zurückführen.

Der Vorteil spieltheoretischer Modelle besteht zunächst ganz allgemein darin, dass sie den interessierten Anwender zwingen, die grundsätzliche Struktur des Entscheidungsproblems zu identifizieren. Dabei geht es zunächst um die Identifikation der relevanten „Spieler“. Bei verhaltensinduzierten Lebensmittelrisiken kann man zum einen auf das Verhältnis zwischen Käufer und Verkäufer von Lebensmittelprodukten als PA-Beziehung abzielen. Man kann zum anderen aber auch die Gesundheits- und Verbraucherschutzbehörden als Prinzipal betrachten und die den verschiedenen rechtlichen Regeln unterworfenen Lebensmittelunternehmen als Agenten. Die letztgenannte Perspektive liegt der vorliegenden Untersuchung zugrunde.

Der PA-Ansatz ermöglicht grundsätzliche Einsichten in die Problemstruktur von Verhaltensrisiken und ihrer Reduzierung im Sinne eines „anreizkompatiblen“ Designs von Regeln, Kontrollen und Sanktionen, das alle fehlgeleiteten Anreize eliminieren würde („get the incentives right“). Die Ausgestaltung technologischer Prozesse durch die Agenten (hier: Lebensmittelunternehmen) bestimmt ja die materiellen Produkteigenschaften und immateriellen Produktattribute, die für den Prinzipal (hier: im Verbraucherinteresse handelnde staatliche Verbraucherschutzbehörde) relevant sind. Erlösunterschiede für unterschiedliche Qualitäten und/oder die Kosten regelkonformen Handelns können der Grund sein, dass opportunistische Agenten versuchen, Informationsasymmetrien auszunutzen. Präventionsmaßnahmen, die in der jeweiligen Situation tatsächlich geeignet sind, die wirtschaftliche Attraktivität und damit die Wahrscheinlichkeit von Verstößen zu reduzieren, setzen voraus, dass die ökonomischen Entscheidungsgrößen der Agenten wie z.B. Kostenersparnis, Aufdeckungswahrscheinlichkeit, stochastische Umwelteinflüsse, Sanktionen, etc. aus der Praxis erhoben bzw. geschätzt werden.

Neben der ökonomischen Anreizsituation ist zu beachten, dass auch das Entscheidungshandeln von wirtschaftlichen Akteuren zum Teil durch soziale Faktoren bestimmt wird. Die Notwendigkeit, „außerökonomische“ Nutzenkomponenten bei der Analyse von Moral Hazard Problemen zu berücksichtigen, wurde frühzeitig erkannt. Mit Blick auf die Anwendung von PA-Modellen auf praktische Fragestellungen schreibt beispielsweise bereits ARROW (1991: 50): „[...] further extensions are needed to capture some aspects of reality, for there is a whole world of rewards and penalties that take rather social than monetary forms. Professional responsibility is clearly enforced in good measure by systems of ethics, internalized during the education process and enforced in some measure by formal punishments and more broadly by reputation.“ Mit anderen Worten: Wenn man das Entscheidungshandeln von Akteuren in realen Situationen antizipieren will, muss man die Analyse der ökonomischen Anreizsituation durch eine sozialwissenschaftliche Analyse „protektiver Faktoren“ ergänzen.

Der Begriff „protektive Faktoren“ lässt sich mit der kriminologischen Literatur zu Wirtschaftskriminalität (White Collar Crime) und Kontrolltheorien in Verbindung setzen (vgl. z.B. GOTTFREDSON und HIRSCHI 1990; LASLEY 1988; TITTLE 2000). Kontrolltheoretiker gehen davon aus, dass eigennütziges Verhalten nicht als Abweichung, sondern als Normalzustand zu

betrachten ist. Erst eine funktionsfähige Bindung an die Gesellschaft veranlasst Menschen dazu, ihre eigenen Ziele zugunsten der Einhaltung von Regeln zurückzustellen. So betrachtet agiert die soziale Gemeinschaft erstaunlich erfolgreich, indem sie viele ihrer Mitglieder dazu veranlasst, ihre natürliche Devianz aufzugeben.

Kontrolltheorien erklären, warum trotz strukturell angelegter Schwachstellen selbst „gute“ Gelegenheiten zur Begehung von Delikten nicht genutzt werden (HESS und SCHEERER 2004). Mit Blick auf kalkulierte Verstöße und White Collar Crime in der Ernährungswirtschaft bezeichnen protektive Faktoren also alle außerökonomischen intrinsischen und extrinsischen Faktoren (z.B. eigene moralische Wertvorstellungen, erwartete Negativreaktionen des sozialen Umfeldes), die Entscheidungsträger in Lebensmittelunternehmen dagegen immunisieren, einer ökonomischen Verlockung zum Verstoß gegen verbraucherschutzrelevante Regelungen bzw. dem eigenen Hang zur Nachlässigkeit nachzugeben<sup>14</sup>.

Allerdings gehören Wirtschaftsdelikte im Ernährungsbereich häufig zu den hochprofitablen, aber „quasi-opferlosen“ Kontrolldelikten, bei denen nicht nur der verantwortliche Täter unentdeckt bleibt, sondern der Verstoß selbst im Verborgenen bleibt. Essentielle Eigenschaften von Kontrolldelikten sind, dass

- häufig „nur“ die Wahrscheinlichkeit eines Schadens erhöht ist, in vielen Fällen aber trotz Fehlverhalten alles „gut geht“ (z.B. nachlässiger Umgang mit Hygienevorschriften),
- häufig „nur“ eine Täuschung erfolgt, aber bei den betroffenen Käufern gar kein „wirklicher“ Schaden entsteht (z.B. Fehldeklaration bzgl. der geographischen Herkunft; Verarbeitung von „ekligem“, aber hygienisch unbedenklichem „Gammelfleisch“),
- oft eine große Zahl von Individuen betroffen ist, der Einzelne aber nur in geringem Umfang geschädigt wird (z.B. in Zeit und Raum „verdünnte“ Umweltschäden; Verkauf von geringfügig unter dem angegebenen Gewicht liegenden Produkten), bzw.
- ein Schaden (z.B. an der Gesundheit oder an der Umwelt) oft erst mit großer zeitlicher Verzögerung eintritt und häufig nicht offensichtlich wird bzw. nicht auf den Verstoß zurückgeführt werden kann.

Diese Charakteristika von Wirtschaftsdelikten und insbesondere die häufig starke Streuung negativer Konsequenzen über Zeit und Raum begünstigen bei den verantwortlichen Akteuren im Bereich der Nahrungsmittelproduktion - ebenso wie bei anderen wirtschaftlichen Akteuren - eine geringe Ausprägung protektiver Faktoren (vgl. CROALL 1993).

Der spieltheoretische PA-Ansatz (Analyse ökonomischer Anreize) und der kontrolltheoretische Ansatz (Analyse protektiver Faktoren) sind komplementär. Ihre gemeinsame Anwendung bei der Informationsgewinnung und der Beeinflussung des Entscheidungsverhaltens von Unternehmen impliziert ein konzeptionelles Verständnis menschlichen Verhaltens, das sich am besten durch die folgende Typologie verdeutlichen lässt (HIRSCHAUER und ZWOLL 2006: 8): „(i) on the one extreme is the actor who is utterly trustworthy. Because of his personal set of preferences he resists every perceived economic temptation to break the rules. (ii) On the other extreme is the actor who is only trustworthy if, given his exclusive objective of maximizing profits, the perceived situational incentives of the contract are “right”. (iii) Between these two extremes is the mixed-type actor who accepts a certain profit trade-off in exchange

---

<sup>14</sup> Vergleiche hierzu das Teilprojekt 03HS045/2.

for the avoidance of social disapproval and for a feeling of moral integrity resulting from his decision to abide by the rules. He might yield to rule-breaking behaviour, however, if the additional profits to be gained exceed his personal resistance.”

Die konzeptionelle Sichtweise, dass man es in der Realität mit “mixed-type actors” zu tun hat, wird wohl implizit von den meisten Stakeholdern geteilt, die sich mit Lebensmittelqualität und -sicherheit beschäftigen. Allerdings wird bisher das Potenzial spieltheoretischer PA-Modelle, nämlich ökonomische Verlockungen systematisch zu identifizieren, vom staatlichen Kontrollfeld nicht genutzt. Eben so wenig wird das Potenzial von Kontrolltheorien - nämlich gezielt nach Hemmfaktoren gegen Regelverstöße zu suchen - für die Prävention von Wirtschaftsdelikten in Form der Missachtung lebensmittelrechtlicher Vorschriften genutzt. In Wirtschaftsunternehmen sowie in der Management Literatur hat die explizite Berücksichtigung der Entscheidungssituation des „Gegenspielers“ dagegen unter dem Stichwort „Management von Verhaltensrisiken“ ihren Niederschlag gefunden. So beschäftigen sich NOOTEBOOM (1996) und NOOTEBOOM und BERGER (1997) mit der Vorteilhaftigkeit verschiedener Strategien zum Management wirtschaftlicher Beziehungen und identifizieren drei Quellen von Verhaltensrisiken: (i) die physischen Gelegenheiten, (ii) die ökonomischen Anreize und (iii) die Neigung des Gegenübers, einer ökonomischen Versuchung nachzugeben. Damit sind auch bereits die Ansatzpunkte für das Management von Verhaltensrisiken genannt: (i) Reduzierung von Gelegenheiten, (ii) Abbau fehlgeleiteter ökonomischer Anreize und (iii) Förderung der außerökonomisch motivierten Bereitschaft, Regeln einzuhalten.

Wenn staatliche Maßnahmen auf eine Prävention von Verstößen in der Ernährungswirtschaft ausgerichtet werden sollen, müssen sie sich auf die genannten drei Ansatzpunkte beziehen. Die konzeptionelle Sicht, dass man es in der Realität mit „mixed type actors“ zu tun hat, stellt dabei den Ausgangspunkt im Sinne eines grundsätzlichen Verständnisses von Ursache-Wirkungszusammenhängen dar. Dies macht fall- und situationsbezogene Analysen nicht überflüssig. Im Gegenteil stellt diese Sicht gerade den Ausgangspunkt für den expliziten Aufbau eines Controlling in staatlichen Behörden dar, das situationsadäquates Handeln ermöglicht. Ein solches Controlling müsste in Form eines Plan-Ist-Vergleichs die Ursache-Wirkungszusammenhänge zwischen staatlichem Handeln bzw. Ressourcenverbrauch (Kosten der Maßnahmen) und verändertem Akteursverhalten (Leistungen der Maßnahmen) abbilden (vgl. Abschnitt 8.1.1).

Mit Blick auf praktische Anwendungen von Modellen, die das Entscheidungsverhalten der Akteure abbilden, ist zu berücksichtigen, dass der voraussichtliche Erkenntnisgewinn gering ist, wenn man versucht, ihre nicht-monetären Entscheidungsdeterminanten wie z.B. Wertvorstellungen, soziale Achtung, etc. in formale Modelle zu integrieren. Das größte Potenzial zum Verständnis ökonomischen Fehlverhaltens liegt vielmehr in einer systematischen Kombination einer quantitativen spieltheoretischen Analyse der ökonomischen Anreize mit einer qualitativen Analyse des sozialen Umfeldes und der sozialen Verhaltensdeterminanten. Nützliche Hinweise auf eine Erfolg versprechende Ausgestaltung von Präventivmaßnahmen können aus empirischen Studien abgeleitet werden, die die Leistungsfähigkeit Verhalten steuernder Maßnahmen abhängig von den Charakteristika der jeweiligen Situation aufzeigen (vgl. Abschnitt 5.3.2). Auch wenn die Ableitung *der* optimalen Strategie zum Management von Verhaltensrisiken aufgrund der Komplexität menschlichen Entscheidungsverhaltens und der Heterogenität der Akteure schwierig ist, lassen sich operationelle Ansätze zur Senkung der Wahrscheinlichkeit von Regelverstößen ableiten, durch die man sich in die „richtige Richtung“ bewegt und diejenigen Parameterwerte erhöht, die regelkonformes Verhalten fördern.



## 5.3 Schlussfolgerungen für eine effektive Gestaltung staatlicher Maßnahmen\*

### 5.3.1 Berücksichtigung von Moral Hazard bei der Risikoanalyse

Der erforderliche Ablauf beim Umgang mit und der Reduzierung von Moral Hazards erfordert keine grundlegend neue Konzeption der Risikoanalyse. Vielmehr kann auf die EU-Verordnung 178/2002 zurückgegriffen werden, die definiert, dass die „Risikoanalyse einen Prozess aus den drei miteinander verbundenen Einzelschritten Risikobewertung, Risikomanagement und Risikokommunikation“ darstellt. Weiterhin führt die Verordnung aus, dass „Risikobewertung ein wissenschaftlich untermauerter Vorgang mit den vier Stufen Gefahrenidentifizierung, Gefahrenbeschreibung, Expositionsabschätzung und Risikobeschreibung“ ist. Sie fordert auch eine „vorausschauende Informationsbeschaffung und Beobachtung sowie [...] Bewertung neu auftretender [“emerging“] Risiken [...] zum Zwecke der Prävention.“

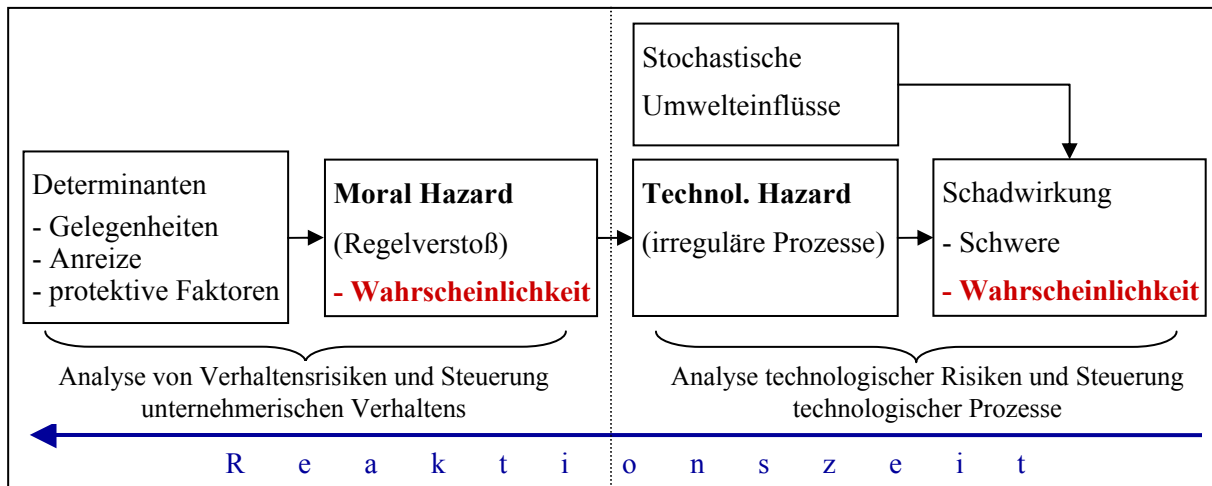
Ein adäquater Umgang mit verhaltensbedingten Risiken setzt die Erkenntnis voraus, dass

- Regelverstöße einen eigenständigen Typus von Gefahren (hazards) darstellen, der in einer *eigenständigen*, zusätzlich durchgeführten Risikoanalyse zu berücksichtigen und dem mit gezielten Präventionsmaßnahmen zu begegnen ist,
- bei der Analyse von Verhaltensrisiken neben technologischem Wissen ökonomische, rechtliche *und* sozialwissenschaftliche Expertise heranzuziehen ist, da diese Risiken ursächlich im Entscheidungsverhalten der betroffenen Lebensmittelunternehmer begründet liegen,
- die Analyse von Verhaltensrisiken weder technologische Risikoanalysen noch Prozess- und Produktkontrollen noch die Ausarbeitung von Notfallplänen und die Installierung effektiver Krisenmanagementsysteme („ex post preparedness“) ersetzt, sondern ergänzt, und
- aufgrund des Früherkennungscharakters der Analyse von Verhaltensrisiken Reaktionszeit z.B. für Maßnahmen zur Prävention von Fehlverhalten gewonnen werden kann („ex ante preparedness“, vgl. ANSOFF 1976; ANSOFF und MCDONNELL 1990).

Der letzte Punkt impliziert, dass man sowohl bei der Identifizierung und Beschreibung von Moral Hazard als auch bei der Beschreibung und dem Management von Verhaltensrisiken die Ursache-Wirkungskette nach oben durchschreitet. Eine solche system- und indikatororientierte Herangehensweise lässt sich auch als proaktiver Umgang mit Risiken verstehen, die aufgrund von menschlichem Fehlverhalten erneut auftreten („re-emerging risks“; vgl. zum Begriff NOTEBORN et al. 2005).

Die rechte Hälfte von Abbildung 4 verdeutlicht, dass in der Tat zwar bereits die vorausschauende Analyse technologischer Risiken und die Steuerung technologischer Prozesse im Vergleich zu einer nachträglichen Produkt- und Schadenskontrolle einen Zugewinn an Reaktionszeit bringt, da die irregulären Prozesse den unerwünschten Produkteigenschaften zeitlich vorgelegt sind. Ist aber regelwidriges opportunistisches Verhalten die eigentliche Risikoursache, so lässt sich ein zusätzlicher Gewinn an Reaktionszeit erzielen, wenn man explizit Verhaltensrisiken analysiert und unternehmerisches Verhalten „steuert“ (reguliert), indem man die *Entscheidungs determinanten* (Gelegenheiten, Anreize, protektive Faktoren) der Lebensmittelunternehmen beeinflusst (s. linke Hälfte von Abbildung 4).

Abbildung 4: Explizite Früherkennung von Risiken durch Analyse von Verhaltensrisiken



Quelle: Eigene Darstellung

Eine systematische Analyse von Verhaltensrisiken bedeutet konkret Folgendes: Bei der Gefahrenidentifizierung muss zunächst eine Auflistung der physischen Verstoßgelegenheiten (z.B. Verkürzung der Wartezeit, Einsatz nicht zugelassener Stoffe, etc.) erfolgen, die aus technologischer Sicht machbar sind. Bei der Gefahrenbeschreibung muss eine Beschreibung der möglichen Ausformungen von Verstößen (z.B. welches Ausmaß der Wartezeitverkürzung, welches Pestizid, welche Konzentration) vorgenommen werden. Bei der Risikobeschreibung ist die Wahrscheinlichkeit eines Verstoßes zu schätzen, indem systematisch die situationsbedingten ökonomischen Anreize (Verlockungen) und der Level wirksamer protektiver Faktoren erfasst werden. An diese Bewertung von Verhaltensrisiken schließt sich das Risikomanagement an, das letztlich auf die Suche nach geeigneten Präventionsmaßnahmen hinausläuft. Bei der Ableitung konsistenter Maßnahmen müssen sowohl die Möglichkeiten zur Beeinflussung der ökonomischen Anreizsituation als auch die Möglichkeiten zur Stärkung außerökonomischer Einflussfaktoren auf die Bereitschaft zur Regelbefolgung berücksichtigt werden (vgl. Kapitel 8).

### 5.3.2 Proaktiver Umgang mit verhaltensbedingten Risiken

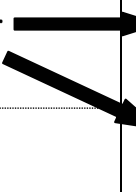
In der grundsätzlichen Herangehensweise an die Aufgaben „Überwachung, Aufdeckung, Verfolgung und Prävention“ lassen sich zwei entgegengesetzte Extremstile unterscheiden: (i) Beim Laissez-Faire Stil lassen es die Kontrolleure nicht an Verständnis für Regelbrecher fehlen, wohl aber an klaren Hinweisen, dass sie mit Nachdruck auf die Vermeidung von (Wiederholungs-) Verstößen hinarbeiten werden. Das Problem überverständnisvoller und -nachsichtiger Kontrolleure liegt darin, dass sie das Signal aussenden, dass Vorschriften nicht ernst zu nehmen seien, bzw. dass „nur die Dummen“ sich streng an die Regeln halten. Dies kann unbeabsichtigt zur Erosion der (noch) vorhandenen protektiven Faktoren beitragen. Auf jeden Fall verstärkt es fehlgeleitete Anreize und damit die Wahrscheinlichkeit von Verstößen. (ii) Der Abschreckungsstil bezeichnet mit Blick auf kalkulierte Wirtschaftsdelikte den Versuch, fehlgeleitete ökonomische Anreize abzubauen; d.h. es geht um den Versuch, über die Aufdeckungswahrscheinlichkeit und die Sanktionshöhe die relativen Preise individueller Handlungen zu beeinflussen. Neben punitiven Maßnahmen (Verwarnungs- und Bußgelder, Strafen, etc.) beinhalten „Sanktionen“ in diesem Zusammenhang auch marktbedingte Einbußen aus der Aufdeckung eines Verstoßes, wie z.B. negative Reputationseffekte und Umsatzverluste (vgl. Fußnote 1).

Erhöhte Kontrollen und Sanktionen reduzieren zwar ökonomische Verlockungen, sie können aber gleichzeitig bei den Betroffenen zu einer Art Trotzreaktion („Reaktanz“) führen. Die Folge einer solch negativen Koppelung mit protektiven Faktoren ist keine Reintegration in die Gruppe der unbescholtenen Akteure, sondern vielmehr eine desintegrative, dauerhafte Entfremdung von Norminhalten. Eine Vielzahl empirischer Befunde mit „corporate regulation“, die von der Einhaltung von Sicherheitsvorschriften in Kernkraftwerken (REES 1994) bis zur Pflege in Altersheimen (BRAITHWAITE 2002) reichen, zeigen, dass ein Kontrollstil, der integrativ-kooperative Ansätze mit Abschreckung verbindet und die Wahl der jeweiligen Reaktion an die Gegebenheiten des Falles anpasst, Erfolg versprechender ist als reine Abschreckung<sup>15</sup>.

BRAITHWAITE (1985, 2002, 2003) fasst dies in seinem „responsive regulation model“ zusammen. Es besagt, dass der Regelbruch eindeutig zu kennzeichnen, den Tätern aber die Reintegration in die Gemeinschaft zu ebnen ist, indem die explizite Erwartung geäußert wird, dass sie sich künftig bessern können und werden („re-integrative shaming“). Parallel dazu sind die Kontrollen zu intensivieren und für den Fall fortgesetzten Fehlverhaltens ist eine zunehmende Verschärfung der Sanktionen bis hin zum Entzug der Lizenz anzudrohen bzw. vorzunehmen („graduated response“). Die Quintessenz dieser Vorgehensweise wurde von AYRES und BRAITHWAITE (1992: 40) wie folgt zusammengefasst: „speak softly while carrying very big sticks“, d.h. nach einem Erstverstoß gelten zukunftsgerichtet „bigger sticks“, und dies soll zum Zweck der Verhaltenssteuerung auch klar und transparent kommuniziert werden.

Das allgemein akzeptierte Ziel staatlicher Bemühungen im lebensmittelrechtlichen Kontrollfeld ist der bestmögliche Schutz des Verbrauchers sowohl im Hinblick auf den Gesundheitsschutz als auch auf den Schutz vor Täuschung. Abbildung 5 verdeutlicht die grundsätzlichen Anforderungen, die sich daraus für eine zielgerichtete Ausrichtung staatlicher Aktivitäten im Umgang mit Verhaltensrisiken ergeben.

**Abbildung 5: Ausrichtung staatlicher Aktivitäten beim Umgang mit Verhaltensrisiken**

		Zeitpunkt und Art staatlicher Aktivitäten	
		Reaktiv/korrektiv	Präventiv/proaktiv
Bezugspunkt	<b>Fokus auf dem Handeln individueller Unternehmen</b>	<b>traditioneller Ansatz</b>	 <b>„responsive regulation“ im einzelnen Unternehmen</b>
	<b>Fokus auf dem Handeln bestimmter Unternehmensgruppen</b>		<b>gruppenbezogene Veränderung von Entscheidungsfaktoren</b>

Quelle: Eigene Darstellung (verändert nach PUONTI 2004: 95)

<sup>15</sup> Dies lässt sich mit der Theorie unvollständiger Verträge in Verbindung bringen: “While not knowing the optimal mix of measures (i.e. the optimal preventive strategy), we know that it will, in many cases, mean to accept an incomplete contract (or leave it deliberately incomplete) and a certain risk of malpractice on the part of business operators. This is based on the expectation that the marginal gains from further efforts for opportunity control (physical incapacitation), incentive control (reduction of economic temptations, deterrence strategy) and enhancement of benevolence (promotion of protective factors, compliance strategy) will be smaller than the costs caused by these efforts (cf. WILLIAMSON 1993). In other words, complete contracts are often not available, or too costly. Hence some level of protective factors is needed which, in turn, is costly to increase“ (HIRSCHAUER und ZWOLL 2006: 22).

Der vorherrschende traditionelle Überwachungsansatz hat als Bezugspunkt vornehmlich das individuelle Unternehmen. Zudem geht es mit Blick auf den Zeitpunkt und die Art der staatlichen Überwachungsaktivitäten hauptsächlich darum, Produktunregelmäßigkeiten bzw. Regelverstöße zu identifizieren und auf die Folgen von Verstößen im Sinne einer korrektiven Schadensbeseitigung bzw. -eindämmung adäquat zu reagieren (vgl. hierzu Kapitel 6.8). Eine präventive Wirkung wird allenfalls über den Weg einer allgemeinen Abschreckung erwartet, wenngleich auch diese nicht systematisch überprüft wird.

Diese Schwerpunkte sind im Sinne einer systematischen Reduzierung verhaltensbedingter Risiken durch einen controllingbasierten Ansatz in zweifacher Hinsicht zu verschieben. Erstens ist mit Blick auf individuelle Unternehmen, die bereits auffällig geworden sind, der mit dem Stichwort „responsive regulation model“ beschriebene Ansatz zu wählen. Dieser Ansatz impliziert, dass man die Tatsache eines Verstoßes als Resultat einer individuellen unternehmerischen Entscheidungssituation versteht, die offensichtlich durch spezifisch „gute“ Verstoßgelegenheiten und/oder spezifisch hohe ökonomische Versuchungen und/oder spezifisch niedrige protektive Faktoren gekennzeichnet ist. Responsive Regulation kennzeichnet damit einen proaktiven Umgang mit dem auffälligen Unternehmen, der dessen individuell-spezifischen Entscheidungsparameter verändert. Einerseits soll in der Zukunft durch die transparente Eskalation der Sanktionen die ökonomische Anreizsituation verändert werden („bigger sticks“). Im Extremfall geht dies bis zum Entzug der Lizenz, wodurch dem betroffenen Unternehmen jegliche zukünftige Verstoßgelegenheit genommen ist. Andererseits sollen durch das sozialpsychologische „reintegrative shaming“ die protektiven Faktoren mit Blick auf zukünftiges Verhalten erhöht werden. Die konsistente Abstimmung und transparente Kommunikation dieser Maßnahmen dienen dazu, zukünftige Verstöße des betrachteten Unternehmens weniger wahrscheinlich zu machen. Dies lässt sich als risikobasierter Umgang mit evidenter Heterogenität - das verstoßende Unternehmen signalisiert ja, dass es anders ist als regelbefolgende Unternehmen - bzw. als Prävention von Folgeverstößen im einzelnen Unternehmen verstehen.

Zweitens erfordert der Übergang von einer reaktiven zu einer proaktiven Herangehensweise, dass nicht gewartet wird, bis man einen Verstoß beobachtet, um dann dieses Unternehmen „gesondert“ zu behandeln. Genauso wenig soll gewartet werden, bis sich in einer bestimmten Unternehmensgruppe besonders viele Delikte häufen. Vielmehr ist eine risikobasierte Vorgehensweise erforderlich, die gezielt die bei bestimmten Gruppen von Lebensmittelunternehmen (z.B. Geflügelschlachtereien) vorliegenden Gemeinsamkeiten erfasst und vorausschauend (d.h. ohne dass man die Aufdeckung bzw. eine Häufung von Delikten abwartet) eine risikobasierte Bewertung bzgl. der physischen Verstoßgelegenheiten, ökonomischen Anreize und protektiven Faktoren vornimmt. Diese Gemeinsamkeiten sind dann für eine tatsächliche Prävention zukünftiger Verstöße im Sinne einer gruppenbezogenen Veränderung der Entscheidungsfaktoren (Gelegenheiten, Anreize und protektive Faktoren) und Verhaltenssteuerung zu nutzen.

Neben den Verhalten steuernden Maßnahmen in problematischen Einzelunternehmen bzw. differenziert für bestimmte Teilgruppen von Unternehmen mit ähnlichen Tätigkeitsfeldern und Rahmenbedingungen ist den Wechselbeziehungen zwischen Überwachung, Aufdeckung, Verfolgung und Prävention durch eine effektive Risikokommunikation Rechnung zu tragen. Nur wenn alle Stakeholder (Risikobewerter, Risikomanager, Lebensmittelunternehmen, Verbraucher, Wissenschaftler) das konzeptionelle Verständnis teilen, dass Verstöße eine Folge von physischen Gelegenheiten, ökonomischen Anreizen und mangelnden protektiven Faktoren sind, lässt sich das Problem durch koordinierte Maßnahmen mildern.

## 5.4 Das Moral Hazard Modell und die formale Analyse von Verhaltensrisiken

Um wirksame Maßnahmen gegen ökonomisches Fehlverhalten zu entwickeln, sind systematisch Informationen zu generieren, die alle relevanten (Motivations-)Faktoren menschlichen Verhaltens berücksichtigen. Dabei dürfen neben den ökonomischen Anreizen weitere Verhaltensdeterminanten, wie verschiedene Formen sozialer Kontrolle oder die intrinsische Motivation der Akteure (protektive Faktoren), nicht unberücksichtigt bleiben. Angesichts der hohen Bedeutung des Gewinnstrebens für Marktakteure ist ein gutes Verständnis der Anreizsituation der unabdingbare Ausgangspunkt weitergehender Untersuchungsschritte. Das hierfür verwendete Moral Hazard Modell wird im vorliegenden Abschnitt dargestellt. Hinweise auf protektive Faktoren, die sich im Forschungsablauf ergeben haben, werden zudem im folgenden Kapitel 6 mitberücksichtigt. Sie stellen zudem den Fokus des Teilprojektes 03HS045/2 dar.

### 5.4.1 Strukturelle Analyse und Definition von Entscheidungssituationen

#### *Strukturelle Analyse der Akteurssituation*

PA-Modelle liefern ein gedankliches Gerüst zur Aufdeckung der Struktur des betrachteten Entscheidungsproblems „Regelbefolgung vs. Fehlverhalten“. Dies betrifft die jeweilige Stellung der Akteure, ihren jeweiligen Informationsstand, die unterschiedlichen Vorschriften, die tatsächlichen Möglichkeiten für opportunistisches Verhalten, die ausschlaggebenden ökonomischen Parameter, zufällige Umwelteinflüsse usw. Mit anderen Worten, sie helfen grundlegend beim Verständnis der Handlungsalternativen (z.B. der Deliktgelegenheiten), die den Akteuren offen stehen und der Art der Parameter, die die Anreizsituation bestimmen. Nachdem diese Parameter quantifiziert sind, können formale PA-Modelle zur Untersuchung der Anreize in der jeweils betrachteten Situation eingesetzt werden.

Bei der praktischen Anwendung des PA-Modellansatzes auf Wirtschaftsbeziehungen innerhalb des Nahrungsmittelsektors (Produktion und Handel mit Lebensmitteln) können grundsätzlich zwei Situationen (Kombinationen von Akteuren) unterschieden werden. Erstens können die Beziehungen zwischen Anbieter (Agent) und Käufer (Prinzipal) eines Produktes oder einer Dienstleistung analysiert werden. Das dem Käufer unbekanntes Verhalten des Verkäufers (z.B. Entscheidungen bzgl. der Prozessgestaltung) beeinflusst das Ergebnis, d.h. die für den Käufer wichtigen Produkteigenschaften bzw. ihre Wahrscheinlichkeitsverteilung. Der Käufer, der sich in der ungünstigeren Informationslage befindet, kann die vorgelagerten Prozessaktivitäten des Verkäufers in aller Regel nicht vollständig bzw. nur mit hohen Kosten beobachten (Informationsasymmetrie). Zudem kann er auch die Produkteigenschaften nicht ohne weiteres beobachten. Aus informationsökonomischer Sicht werden diese deshalb auch als Vertrauenseigenschaften bezeichnet. Vertrauenseigenschaften können sich einerseits auf „einfache“ Qualitätsrisiken beziehen wie z.B. das Risiko, in Bezug auf die Qualitätskategorie eines Produktes getäuscht zu werden. Andererseits kann es sich aber auch um „ernsthafte“ Gesundheitsrisiken handeln, wie z.B. das Risiko schädliche Substanzen zu verwenden und zu konsumieren). Sowohl Preisunterschiede für Produkte unterschiedlicher Qualitätskategorien als auch die (hohen) Kosten, die durch die Einhaltung von Regeln und vertraglichen Vereinbarungen verursacht werden, können der Grund dafür sein, dass Produzenten und Verkäufer von Lebensmittelprodukten Informationsasymmetrien für Verstöße ausnutzen.

Zweitens können auch die Beziehungen zwischen den Lebensmittelunternehmen (Agenten) und den öffentlichen Kontrollbehörden (Prinzipal) analysiert werden, die sowohl Produktions-

als auch Handelsstandards sicherstellen und die Interessen der Gesellschaft (bzw. der Konsumenten) schützen sollen. Über das Marktgeschehen hinaus geht es bei diesen Beziehungen einerseits um die Auswirkungen der Produktions- und Verarbeitungsprozesse, die nicht Gegenstand der Marktbeziehungen zwischen Käufern und Verkäufern sind, da es sich nicht um physikalische bzw. biochemische Eigenschaften der gehandelten Produkten handelt (z.B. Umwelteffekte, faire bzw. sozialverträgliche Produktionsbedingungen, Arbeitsschutz, Tiergesundheit). Es geht aber auch um produktbezogene Eigenschaften (z.B. gesundheitliche Unbedenklichkeit) und die Wahlfreiheit der Verbraucher (Markttransparenz). Die Anstrengungen der öffentlichen Verwaltung, die geltenden Regelungen durchzusetzen, können als Versuch aufgefasst werden, faire Wettbewerbsbedingungen zu schaffen und das „soziale Dilemma“ bzw. das Marktversagen zu verhindern, das bei Regelverstößen durch negative Externalitäten ausgelöst werden würde.

Zusammenfassend gilt, dass eine Moral Hazard Analyse bzgl. produktionsbezogener Vorschriften in jedem Wirtschaftssektor dadurch strukturiert werden kann, dass man den Untersuchungsgegenstand spezifiziert nach (i) der Art der Wertschöpfungskette (z.B. Geflügel), (ii) der betrachteten Stufe innerhalb der Kette (z.B. Mast), (iii) den betrachteten Akteuren (Käufer/Verkäufer bzw. Staat/Lebensmittelunternehmer) sowie (iv) der relevanten Qualitätskategorie bzw. dem Regelungsbereich (Produktqualität und Verbrauchergesundheit, Arbeitsschutz, Tiergesundheit, Umweltschutz usw.).

Für jede untersuchte Situation sind die physischen Gelegenheiten gegen bestimmte Vorschriften zu verstoßen, zu erfassen. Mit anderen Worten, in einer ersten Stufe der Untersuchung ist eine Liste möglicher Moral Hazards bzw. potenzieller Verstöße zusammenzustellen, so wie sie von den jeweiligen Entscheidungsträgern bzw. von den Experten wahrgenommen werden. Sekundärdaten werden dazu gewöhnlich nur in einem sehr begrenzten Ausmaß zur Verfügung stehen. Deshalb ist es erforderlich, das technologische Know-how von verschiedenen Experten bzgl. der technologischen Verarbeitungsprozesse, der gängigen Geschäftspraktiken usw. zu nutzen (z.B. durch Expertenbefragungen) und herauszufinden, welche physischen Abläufe (z.B. in der Produktion) durch welche Personen auf welche Weise aus technologischer Sicht manipuliert werden können. Das Ergebnis dieser ersten Untersuchungsstufe ist nicht nur eine Auflistung potenziell verstoßgefährdeter Vorschriften, sondern darüber hinaus eine exakte Beschreibung plausibler Entscheidungssituationen und damit möglicher Delikte, so wie sie unter technologischen Gesichtspunkten aus Sicht der Akteure machbar und „sinnvoll“ sein könnten.

### ***Definition konkreter Entscheidungssituationen***

Eine modellbasierte Rekonstruktion empirischer Entscheidungskalküle erfordert die exakte Definition der zugrunde gelegten Entscheidungssituationen. Dazu sind in vier Dimensionen Festlegungen zu treffen: (i) Resultierend aus der betrachteten Wertschöpfungsaktivität (z.B. Lagerung) ergibt sich eine konkrete *räumliche* Festlegung (Kühlhaus, im Transporter, etc). (ii) Die *zeitliche* Dimension beschreibt einen Zeitpunkt bzw. einen Zeitraum, an bzw. in dem der Regelverstoß stattfinden kann. Sie ist oft eng mit der örtlichen Dimension verbunden, da viele regelwidrige Aktivitäten nur an bestimmten Orten zu bestimmten Zeiten durchgeführt werden können. Als Beispiel sei die Verladung von Puten in den Nachstunden genannt. (iii) Bei der *qualitativen* Dimension geht es um die Verstoßart und den physischen Zustand eines Produktes bzw. - allgemeiner - um das Handlungsergebnis in Abhängigkeit von regelkonfor-

mem bzw. regelwidrigem Verhalten. (iv) Die quantitative Dimension beschreibt den Umfang des Verstoßes bzw. der betroffene Produktionsmenge, ausgedrückt in deren Gewicht und/oder Zahl bzw. Volumen.

Die Anreizsituation bzgl. des Verstoßes „illegaler Einsatz von Nifursol“ im Sinne einer Verlockung in Euro ist bspw. nicht konkret berechenbar, ohne vorher die spezifische betriebliche Situation einschließlich der Anzahl und des Alters der erkrankten Puten sowie den unterstellten Krankheitsverlauf mit und ohne Einsatz von Nifursol festzulegen. Spezifische Festlegungen wie die angenommene Größenordnung des Verstoßes werden und müssen sich auf plausible Situationen beziehen. Bei Nifursol ist es z.B. nicht sinnvoll, zu unterstellen, dass nur zehn Tiere behandelt werden, da es in gängigen und relevanten Produktionszusammenhängen immer um ganze Produktionslots im Sinne ganzer Ställe von Tieren geht. Dagegen lässt sich ein plausibler Verstoß auf der Ebene des Einzelhandels wie z.B. der „Verkauf von aufgetauter Ware als Frischware“ durchaus auf wenige Kilogramm Ware beziehen. Trotz der Notwendigkeit, den Modellrechnungen solche Spezifika zugrunde zu legen, reichen die hiermit gewonnenen Informationen über den konkret gerechneten Einzelfall hinaus. Wenn eine hohe ökonomische Verlockung für den „Verkauf von 10 kg Gefrierfleisch als Frischfleisch“ besteht, so gilt dies inhaltlich auch für 100 kg.

Neben unterschiedlichen Verstoßumfängen können sich Abweichungen von den unterstellten Parameterkonstellationen aus vielen Gründen ergeben. So mag die Kontrolldichte in verschiedenen Zuständigkeitsbereichen (Regionen) unterschiedlich sein. Auch die zu erwartenden ökonomischen Verluste bei Aufdeckung können variieren. Ein einfaches Beispiel hierfür ist eine unterschiedliche Praxis der örtlichen Überwachungsbehörden bei der Bemessung von Bußgeldern; ein anderes eine unterschiedliche Umsetzung der Cross Compliance Regelungen der zuständigen örtlichen Behörden im Sinne einer unterschiedlichen prozentualen Kürzung von Subventionszahlungen bei identischen Verstößen. Neben der Variabilität des Kontrollfeldes werden auch marktbedingte Effekte in unterschiedlichen Situationen unterschiedlich ausfallen. Bei anonymen Massenproduzenten spielen langfristige Reputationsverluste und damit Umsatzeinbußen in Folge einer Aufdeckung z.B. kaum eine Rolle. Bei anderen stellt der Verlust an Reputation bzw. marktbedingte Umsatzverluste - neben dem im Vergleich eher geringen Nachteil erwarteter staatlicher Strafen - gerade den relevanten Anteil der zu erwartenden Sanktion (vgl. zum Begriff Fußnote 1) bei Aufdeckung dar.

Interessant und interpretationsfähig ist letztlich nicht die absolute Größe des modellbasiert berechneten Anreizes, sondern die Information bzgl. der Anreizsituation im Lichte der zugrunde gelegten und plausiblen Entscheidungssituationen und Parameterkonstellationen. Der Informationsgewinn der hier durchgeführten Modellrechnungen ergibt sich gerade aus der kritischen Kontrastierung einer spezifisch betrachteten Situation (z.B. im eigenen Zuständigkeitsbereich bzw. bei einem bestimmten Unternehmen) mit der hier unterstellten Situation. Bei Bedarf sind im Einzelfall immer situationsspezifische Informationen zu beschaffen und ggf. eigene Modellrechnungen vorzunehmen, um das Risikopotenzial einzuschätzen (vgl. hierzu auch Abschnitt 8.2).

Bezüglich der für den jeweiligen Akteur geltenden Rahmenbedingungen ist insbesondere zu unterscheiden, ob es sich um einen bisher „unbescholtenen“ Lebensmittelunternehmer handelt oder um ein bereits auffälliges Unternehmen. Häufig werden die bei Aufdeckung zu erwartenden Verluste beim gleichen Verstoß für Unternehmen mit unterschiedlicher Geschichte

variieren. Es ist z.B. davon auszugehen, dass amtliche Überwachungsbehörden bei Folgeverstößen die vorhandenen Sanktionspotenziale stärker ausnutzen als nach der erstmaligen Aufdeckung eines Regelverstößes (vgl. auch EU-Verordnung 2004/882). Die Berücksichtigung des in der Vergangenheit beobachteten Verhaltens des Marktakteurs beeinflusst somit die Bewertung und Sanktionierung des aktuellen Regelverstößes durch die Überwachungsbehörde. Im Zeitverlauf verändern sich damit die Entscheidungsdeterminanten des Marktakteurs, was wiederum direkten Einfluss auf sein Handeln hat. Kommt es zu einem wiederholten Regelverstoß durch einen Lebensmittelunternehmer, dann nimmt im Zeitverlauf zwangsläufig die Komplexität und Intensität der Wechselbeziehungen zwischen Kontrollinstitution und Kontrolliertem zu.

Bei den hier vorgelegten Modellrechnungen werden bzgl. der unterstellten Parameter durchgängig folgende Annahmen zugrunde gelegt:

- Es wird von der Situation eines bisher unbescholtenen, Gewinn maximierenden Unternehmens ausgegangen, dessen ökonomische Anreizsituation (Entscheidungskalkül) bzgl. einer sich bietenden Verstoßgelegenheit rekonstruiert wird.
- Maßgeblich sind die *ex ante*, d.h. zum unterstellten Entscheidungszeitpunkt vom jeweiligen Akteur vorgenommenen Einschätzungen bzgl. der entscheidungsrelevanten Parameter. In der Regel sind hierfür Expertenschätzungen zu beschaffen (vgl. Abbildung 1).
- Es wird von einer unsicheren Umwelt ausgegangen, in der sowohl die Ergebnisse (z.B. die Produktbeschaffenheit, Umweltwirkungen, etc.) regelkonformen als auch regelwidrigen Verhaltens risikobehaftet sein können.
- Unter Abstraktion von der Risikoeinstellung des Entscheidungsträgers geht es bei dem zu rekonstruierenden Entscheidungskalkül um den Erwartungswert der Gewinndifferenz zwischen regelkonformen und regelwidrigen Verhalten.

Eine verhaltensorientierte, spieltheoretisch fundierte Risikoanalyse erfordert die Berücksichtigung der Entscheidungsparameter, wie sie *ex ante*, d.h. vor der Entscheidung durch den jeweiligen Akteur eingeschätzt werden, sowie die Berechnung der von ihm *erwarteten* Gewinndifferenzen. Gedanklich davon zu unterscheiden ist die sich *ex post* ergebende Situation nach Aufdeckung eines Regelverstößes.

#### 5.4.2 Das Moral Hazard Modell

Das genaue Verständnis der Entscheidungssituationen von Akteuren auf Wettbewerbsmärkten erfordert nicht nur die Erfassung ihrer grundsätzlich möglichen Handlungsalternativen, sondern auch die Rekonstruktion ihrer Entscheidungskalküle. Aus diesem Grund muss herausgefunden werden, ob es gemäß den Vorstellungen der wirtschaftlichen Akteure profitabler ist, Vorschriften einzuhalten oder sie zu missachten. Für den Fall, dass fehlgeleitete ökonomische Anreize identifiziert werden, kann man nach Möglichkeiten zur Veränderung der ökonomischen Rahmenbedingungen suchen, durch die die Versuchungen für Regelverstöße reduziert bzw. abgebaut werden.

Diskrete PA-Modelle, wie sie beispielsweise von KREPS (1990: 577 ff.) beschrieben werden, bilden die klassische Situationen ab, in der ein risikoaverser „Agent“ eine Aufgabe für einen „Prinzipal“ erledigt. Der Agent hat eine Wahlmöglichkeit zwischen verschiedenen (diskreten) Handlungen und den damit für ihn verbundenen Aufwendungen („efforts“). Bei unsicheren



Umweltbedingungen führen diese Handlungen – mit gewissen Wahrscheinlichkeiten – zu diskreten Ergebnissen („outcomes“). Es wird unterstellt, dass der Agent individuell-rational handelt und seinen Nutzen („utility“) maximiert, der sowohl von der Entlohnung („fee“, „pay-off“) als auch von seinen Aufwendungen für die jeweilige Handlung abhängig ist. Der Prinzipal kann die Handlungen des Agenten nicht direkt beobachten. Er sucht deshalb nach einer vertraglichen Vereinbarung („contract“, „fee schedule“), die seinen eigenen Nutzen in Abhängigkeit von dem vom Agenten erzielten Ergebnis und der an den Agenten zu zahlenden Entlohnung maximiert<sup>16</sup>.

Es ist offenkundig, dass in empirischen Untersuchungen der Einsatz nutzenbasierter Optimierungsmodelle nicht in Frage kommt. Die erforderlichen Informationen (z.B. Bestimmung individueller Risiko-Nutzen-Funktionen) können nicht bereitgestellt werden. Beschränkt man sich jedoch auf die *positive* Analyse der *erwarteten* Anreize unter unterschiedlichen empirischen Bedingungen, so reduziert sich die Aufgabe auf die praktikable Kontrolle der Anreizkompatibilität bei Annahme risikoneutraler Akteure. Mit Blick auf die Einhaltung von Vorschriften durch Lebensmittelunternehmen bedeutet dies Folgendes: Will der Prinzipal (staatliche Lebensmittelbehörde) den Agenten (Lebensmittelunternehmen) zur Einhaltung bestimmter Vorschriften bewegen, so muss er untersuchen, ob der „Vertrag“ (d.h. die Gesamtheit der für den Agenten geltenden ökonomischen Rahmenbedingungen wie Preise, Aufdeckungswahrscheinlichkeiten, ökonomisch wirksame Gesamtsanktionen, etc.) anreizkompatibel ist. Anreizkompatibel bedeutet, dass es für den Agenten tatsächlich ökonomisch vorteilhafter ist, die Vorschrift einzuhalten als gegen sie zu verstoßen.

Ein Modell, das die Entscheidungssituation der fraglichen Akteure abbilden und praktische Rückschlüsse für das eigene Handeln erlauben soll, muss adäquat sein und die wichtigsten Handlungsdeterminanten berücksichtigen. Darüber hinaus müssen die Daten, die zur Verfügung stehen bzw. gestellt werden können, mit den Anforderungen des Modells an das Datenmaterial in Einklang gebracht werden. Mit anderen Worten, für empirische Studien sind empirische Schätzungen der relevanten Parameter, wie z.B. Preis, Aufdeckungswahrscheinlichkeit, Rückverfolgbarkeit, Höhe der ökonomisch wirksamen Gesamtsanktionen (inkl. monetär bewerteter langfristiger Markverluste z.B. durch Markenschädigung und Reputationsverluste), etc. erforderlich, um über konzeptionelle Einsichten hinauszukommen.

Da Experteneinschätzungen in empirischen Untersuchungen zu ökonomischem Fehlverhalten aufgrund des offensichtlichen Mangels an Sekundärdaten die Hauptinformationsquelle darstellen, um Modellparameter zu quantifizieren, muss das allgemeine diskrete PA-Modell zu einem „einfacheren“ Modell modifiziert werden, das die begrenzte Datenverfügung berücksichtigt und eine empirische Analyse mit vertretbaren Kosten ermöglicht (vgl. HIRSCHAUER 2004; HIRSCHAUER und MUBHOFF 2007). Die Eigenschaften des zur Untersuchung der Anreizsituation im Geflügelbereich verwendeten Modells können folgendermaßen zusammengefasst werden:

1. Das Modell geht von einem risikoneutralen Prinzipal (staatliche Überwachungsbehörde *und* risikoneutralen Agenten (Lebensmittelunternehmen) aus.

---

<sup>16</sup> WEISS (1995: 72) beschreibt dies wie folgt: “This situation may be viewed as a noncooperative game in which a strategy for the principal consists of a choice of a fee schedule [i.e. a contract with controls and enforceable clauses] granting specified payments for specified outcomes”.

2. Es wird eine binäre Betrachtungsweise verwendet und unterstellt, dass der Agent die Wahlmöglichkeit zwischen genau zwei definierten Handlungsalternativen hat (Regeleinhaltung, Regelverstoß). Analog dazu wird unterstellt, dass es bei beiden Handlungen nur zwei zu erwartende Ergebnisse gibt (erwünscht, unerwünscht). Diese Betrachtungsweise ermöglicht es, auf die Schätzung binomialer Ergebnisverteilungen in Abhängigkeit von den zwei Handlungen zurückzugreifen.
3.  $q(r)$  stellt die Wahrscheinlichkeit des erwünschten (unerwünschten) Ergebnisses in Abhängigkeit von der Regeleinhaltung (vom Regelverstoß) dar<sup>17</sup>. Unsicherheit zwischen der Handlung des Agenten und dem Handlungsergebnis (und damit Werte  $q \leq 100\%$  und  $r \leq 100\%$ ) liegt wegen unsicherer Umwelteinflüsse im Prinzip immer dann vor, wenn eine bestimmte Produktqualität (biochemisch, hygienisch, etc.) das betrachtete Ergebnis ist. Sofern Produktkennzeichnungen wie z.B. die geographische Herkunft oder die Art und Weise der Herstellung (z.B. Produktion gemäß definierter ökologischer oder sozialer Standards) betrachtet werden, ist die Abhängigkeit zwischen Handlung und Handlungsergebnis deterministisch. In diesem Fall sind  $q$  und  $r$  gleich 100% zu setzen.
4. Die Kosten der Regeleinhaltung  $K$  beinhalten normalerweise verschiedene Komponenten, ausgehend von erhöhten Kosten für verschiedene Inputs bis hin zu Opportunitätskosten, die durch geringere Verkaufserlöse verursacht werden und von einem regelkonform handelnden Agenten hingenommen werden müssen.
5. Analog zu den Ergebnissen werden für den Agenten zwei verschiedene Payoffs (Entlohnungen) unterschieden. Der Payoff  $P$ , der vom Prinzipal für das gewünschte Ergebnis entrichtet wird und der Payoff  $P-L$ , der gezahlt wird, falls nachweislich das unerwünschte Ergebnis eintritt. Die Verluste  $L$ , die bei Aufdeckung entstehen, können in verschiedene Komponenten wie z.B. Erlösverluste, Schadensersatzleistungen, Strafgebühren, Reputationsverluste (z.B. langfristige Marktverluste) usw. untergliedert werden.
6. Zur Berücksichtigung der Besonderheiten verhaltensbedingter Nahrungsmittelrisiken und Vertrauenseigenschaften wird unterstellt, dass Kontrollen nicht vollständig, sondern nur als kostenträchtige Zufallskontrollen durchgeführt werden können. Dementsprechend wird eine bestehende Ergebnisunregelmäßigkeit (unerwünschte Produkteigenschaft) nur mit einer bestimmten Aufdeckungswahrscheinlichkeit  $s \leq 100\%$  identifiziert<sup>18</sup>.
7. Anreizprobleme, die von unvollständigen Ergebnisinformationen herrühren, werden in Situationen mit mehreren Agenten verschärft (Multiple-Agenten-Situationen). Ein Rückverfolgbarkeitskoeffizient  $z \leq 100\%$  bildet im Modell ab, dass es Situationen geben kann, in denen ein unerwünschtes Ergebnis an einem (nachgelagerten) Kontrollpunkt erkannt wird, der Verursacher jedoch nur mit einer bestimmten Wahrscheinlichkeit ermittelt werden kann. Immer dann, wenn das beobachtete Ergebnis unmittelbar einem individuellen Agenten zuzuordnen ist, beträgt der Koeffizient  $z$  gleich 100%.

---

<sup>17</sup> Um die das Modell auf relevante Fälle einzugrenzen, wird im Folgenden unterstellt, dass die Eintrittswahrscheinlichkeit für das gewünschte Ergebnis bei Regeleinhaltung größer ist als die Eintrittswahrscheinlichkeit für das gewünschte Ergebnis bei Regelverstoß: ( $q > 1-r$ )

<sup>18</sup> Die hier als Aufdeckungswahrscheinlichkeit  $s$  bezeichnete Größe meint die Wahrscheinlichkeit, dass ein vorhandenes unerwünschtes Handlungsergebnis (z.B. Produkteigenschaft) aufgedeckt wird. Die Wahrscheinlichkeit, dass ein Regelverstoß aufgedeckt wird, hängt bei produktbezogenen Kontrollen dagegen zusätzlich von der Wahrscheinlichkeit  $r$  ab, dass es bei Verstoß zu einer unerwünschten Produkteigenschaft kommt.

Unter der Annahme, dass die Payoffs des Agenten (des Lebensmittelunternehmens) vom Handlungsergebnis abhängen, und zunächst davon absehend, dass die Aufdeckungswahrscheinlichkeit und Rückverfolgbarkeit unvollkommen sind, kann das Entscheidungskalkül des Agenten wie folgt abgebildet werden:

$$\begin{aligned}
 \text{Anreize für Regeleinhaltung} &= \text{Payoffs für Regeleinhaltung} - \text{Payoffs für Regelverstoß} \\
 \text{Anreize für Regeleinhaltung} &= qP + (1 - q)(P - L) - K - (1 - r)P + (r(P - L)) \\
 &= (q + r - 1)L - K
 \end{aligned} \tag{1}$$

Aus Gleichung (1) ist zu erkennen, dass der Betrag  $P$  für das gewünschte Ergebnis nicht bekannt sein muss, um eine empirische Anreizsituation abzubilden. Hierfür wird lediglich die Differenz  $L$  der beiden Zahlungsbeträge benötigt. Ein negatives Ergebnis der Gleichung (1) zeigt, dass die Anreize „nicht richtig“ gesetzt sind, da der Agent höhere Gewinne erwartet, wenn er die Regel missachtet. Umgekehrt bedeutet ein positiver Wert, dass es profitabler ist, sich an die Regel zu halten als sie zu verletzen.

Gleichung (1) zeigt zudem, dass bei vollkommener Ergebniskontrolle und vollkommener Rückverfolgbarkeit die Ergebniswahrscheinlichkeiten in Abhängigkeit von den Handlungen des Agenten mit den Wahrscheinlichkeiten für seine Payoffs  $P$  bzw.  $P-L$  übereinstimmen. Im Gegensatz dazu verändert eine unvollständige Ergebniskontrolle ( $s < 100\%$ ) und eine unvollständige Rückverfolgung ( $z < 100\%$ ) die erwarteten Payoffs des Agenten. Dies liegt daran, dass, unabhängig von dem (unbekanntem) Ergebnis, der Betrag  $P$  immer dann gezahlt wird, wenn das Ergebnis nicht durch eine Kontrolle überprüft wird. Aber sogar wenn ein unerwünschtes Ereignis durch eine Zufallskontrolle aufgedeckt wird, können Täter bei unvollständiger Rückverfolgung mit einer Wahrscheinlichkeit  $z < 100\%$  davon ausgehen, nicht zur Verantwortung gezogen zu werden. Um diese Tatsachen zu berücksichtigen, müssen  $s$  und  $z$  als zusätzliche „Gewichte“ bei der Berechnung der erwarteten Anreize aufgenommen werden:

$$\text{Anreiz für Regeleinhaltung} = sz \cdot (q + r - 1)L - K, \quad \text{mit } 0 < sz \leq 1 \tag{2}$$

Obwohl in diesem Modell nur wenige Parameter berücksichtigt werden, erfordert ihre empirische Ermittlung einen enormen Aufwand. Einerseits können ökonomische Determinanten, die in Gleichung (2) durch einzelne Parameter repräsentiert werden, aus zahlreichen Einzelkomponenten zusammengesetzt sein. Die Hauptaufgabe im Rahmen empirischer Untersuchungen besteht darin, die einzelnen Komponenten zu identifizieren und eine realistische Schätzung der Einzelwerte bzw. wenigstens ihrer Größenordnung vorzunehmen. So ist es bspw. nicht trivial, fällige Schadensersatzleistungen oder kurz- und langfristige Reputationsverluste zu schätzen, die ja für den Fall der Aufdeckung Komponenten des Verlustes  $L$  darstellen.

Ebenso schwierig ist es, die Wahrscheinlichkeiten  $s$ ,  $z$ ,  $q$  und  $r$  zu schätzen, die benötigt werden, um die Höhe der erwarteten Anreize zu bestimmen. Die Aufdeckungswahrscheinlichkeit  $s$  mag z.B. in bestimmten Situationen lediglich die Kontrolldichte widerspiegeln (vgl. STARBIRD 2005). In Verarbeitungsprozessen, bei denen individuelle Chargen vermischt werden, bevor sie z.B. auf Schadstoffe bzw. Rückstände untersucht werden, muss die Aufdeckungswahrscheinlichkeit  $s$  allerdings den gemeinsamen Effekt aus der Verdünnung (der individuellen Schadstoffkonzentration) und der unvollständigen Kontrolle widerspiegeln.

Darüber hinaus weisen bestimmte empirische Situationen eine höhere „strukturelle Komplexitäten“ auf als mit Gleichung (2) unterstellt wurde. So ergeben sich gelegentlich unterschiedli-

che Verluste  $L$  (z.B. Schadensersatzleistungen) in Abhängigkeit davon, wo bzw. wie die Aufdeckung erfolgt: Sie sind möglicherweise hoch, wenn unerwünschte Produktqualitäten erst über die Analysen eines nachgelagerten Verarbeitungsunternehmens aufgedeckt werden. Sie sind möglicherweise niedriger, wenn es zu einer direktem Aufdeckung der unzulässigen Handlung z.B. im Rahmen einer zufälligen Betriebskontrolle kommt, bevor das Produkt ausgeliefert wird. Die Höhe der bei Aufdeckung entstehenden Verluste  $L$  wird zudem - insbesondere bei staatlichen Sanktionen - unabhängig vom konkreten Handlungsergebnis davon abhängen, ob es sich um einen eindeutig eigennützigen Verstoß, Nachlässigkeit oder ein technisches bzw. menschliches Versagen handelt. In all diesen Fällen muss die Struktur des eingangs dargestellten einfachen Modells angepasst werden<sup>19</sup>.

Nach der Darstellung der allgemeinen Vorgehensweise und des Grundprinzips des PA-Ansatzes sowie der Identifikation der in empirischen Analysen zu schätzenden Parameter wird hier darauf verzichtet, eine Vielzahl verschiedener Modellspezifikationen vorzustellen. Vielmehr wird im folgenden Kapitel 6 gezielt die empirische Situation der Akteure im Geflügelbereich untersucht und dargestellt. Formale Moral Hazard Analysen auf den verschiedenen Stufen der Wertschöpfungskette stellen hierfür eine wichtige Informationsquelle dar.

#### 5.4.3 Die Erfassung der Modellparameter

In empirischen Moral Hazard Studien ist Expertenwissen aufgrund des Mangels an sekundären Daten eine unverzichtbare Informationsquelle, um die Entscheidungsparameter und die Entscheidungssituationen der betroffenen Lebensmittelunternehmen zu verstehen. Über zunächst offene und dann leitfadengestützte Experteninterviews wurde für alle Wertschöpfungsstufen auf der Basis von ad hoc Experteneinschätzungen eine Liste potenziell drohender Verstöße erstellt. Der Pool der interviewten Experten umfasste hauptsächlich das relevante Kontrollfeld und Strafverfolgungsbehörden (Futtermittelkontrolleure, Amtstierärzte, Lebensmittelkontrolleure, Staatsanwälte). Es wurden aber auch Vertreter aus Lebensmittelunternehmen, Berater sowie Vertreter von Interessensgruppen hinzugezogen (vgl. Abbildung 1, Tabelle 1).

Der den explorativen Experteninterviews zur Erstellung der Liste potenzieller Verstöße zugrunde liegende Ablauf war wie folgt: Zunächst wurden die Experten gefragt, welche Verstöße bereits in der Vergangenheit beobachtet wurden und welche davon ihrer Einschätzung nach auch in der Zukunft eine Rolle spielen, da sich die Rahmenbedingungen nicht maßgeblich geändert haben. Diese Angaben wurden mit den verfügbaren Informationen über aufgedeckte Verstöße kontrastiert. Dann wurden die Experten gebeten, sich in die Situation der jeweiligen Lebensmittelunternehmen zu versetzen, und zu überlegen, welche Verstöße aus der Sicht der technologischen Abläufe und ggf. Probleme für die Akteure „sinnvoll“ erscheinen könnten, auch wenn diese Verstöße bisher nicht beobachtet wurden.

Die auf der Grundlage der Expertenaussagen zusammengestellten potenziellen Verstößen, die nach der ad hoc Expertensicht möglicherweise relevant sein könnten und eine weitergehende Untersuchung rechtfertigen, wurden einer formal-quantitativen Moral Hazard Analyse unterworfen (vgl. Anhang 11 bis 36). Die Ergebnisse dieser Analysen sind zum einen die beste-

---

<sup>19</sup> Bei unterschiedlichen Aufdeckungsquellen mit unterschiedlichen Verlusten kann der Erwartungswert des Gesamtverlustes  $L$  nicht mehr einfach durch Multiplikation mit einem Gewicht  $s$  ermittelt werden. Vielmehr ist der Erwartungswert der Sanktion bei Aufdeckung als Summe der Erwartungswerte, die aus den einzelnen Aufdeckungsquellen resultieren, zu berechnen.

henden Anreize (lohnt es sich mehr zu verstoßen als nicht?) und zum anderen kritische Sanktionen und Aufdeckungswahrscheinlichkeiten, die - jeweils für sich genommen - fehlgeleitete Anreize auf Null reduzieren würden. Zur Gewinnung der für die Modellrechnungen benötigten Parameterwerte (vgl. Gleichung (2) in Abschnitt 5.4.2) wurden ausgewählte Experten zu jeder der identifizierten Verstoßmöglichkeiten mündlich befragt. Die grundsätzlichen Fragen, die für jeden der untersuchten Verstöße gestellt wurden, sind nachstehend aufgeführt:

- (a)** Welche Zusammenhänge zwischen unternehmerischem Handeln (Verstoß vs. Nicht-Verstoß) und Handlungsfolgen (Produktqualität) gibt es aufgrund von Zufallseinflüssen? Mit anderen Worten, mit welcher Wahrscheinlichkeiten ergibt sich die erwünschte (die unerwünschte) Produkteigenschaft in der Folge der Regelbefolgung (des Regelverstößes)?
- (b)** Wie hoch ist die Wahrscheinlichkeit bezogen auf relevante Informationsquellen (Nachbarn, Kollegen, Angestellte, Zufallskontrollen durch Überwachungsbehörden, Qualitätskontrollen durch Handelspartner, etc.), dass es im Falle eines Verstoßes zur Aufdeckung kommt? Welche Faktoren verhindern eine Aufdeckung? Gibt es inadäquate Kontrollen in dem Sinne, dass Produktunregelmäßigkeiten (z.B. überhöhte Rückstandswerte) durch Mischung der Partien verschiedener Herkünfte „ausreichend“ verdünnt werden, bevor analytische Untersuchungen an nachgelagerten Kontrollpunkten durchgeführt werden?
- (c)** Wie hoch sind die Kosten der Regeleinhaltung? Welche Kosten können durch den betrachteten Regelverstoß eingespart werden und/oder welche zusätzlichen Erlöse können erzielt werden?
- (d)** Was sind die ausschlaggebenden Komponenten des wirtschaftlichen Verlustes infolge der Aufdeckung eines Verstoßes? Besteht die Gefahr, dass es zu Umsatzeinbußen kommt und/oder Fördermittel zurückbezahlt werden müssen? Sind Buß- oder Strafgebühren zu zahlen, Schadensersatzzahlungen zu leisten oder fallen Entsorgungskosten an? Kommt es zu einem Reputationsverlust, der zu mittel- und langfristigen Verlusten an Marktanteilen und zu Umsatzeinbußen führt?
- (e)** Gibt es Lücken in der Rückverfolgbarkeit, aufgrund derer eine aufgedeckte unerwünschte bzw. schädliche Produkteigenschaft nur mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit auf das verantwortliche Lebensmittelunternehmen zurückgeführt werden kann? Wie hoch ist diese Wahrscheinlichkeit?

Mit Blick auf die Interpretation der Modellergebnisse ist darauf hinzuweisen, dass über die Nutzung von Expertenschätzungen wertvolle Hinweise auf bestehende Problemlagen gewonnen werden können, aber keine statistisch abgesicherten Ergebnisse bzgl. der (räumlichen) Verbreitung dieser Probleme (vgl. Abschnitt 2.1.3). Mit anderen Worten: Die jeweiligen Entscheidungsträger in den verantwortlichen Behörden sollten im Rahmen einer kritischen Einschätzung der vorgelegten Ergebnisse explizit analysieren, ob diese Problemlagen für Unternehmen in ihren Zuständigkeitsbereich auch zutreffen könnten. Gegebenenfalls wären dann im Sinne einer pro-aktiven Herangehensweise (vgl. Abbildung 5) situationsbezogene Analysen durchzuführen, die sich sowohl auf ausgewählte Unternehmen im behördlichen Zuständigkeitsbereich als auch auf ausgewählte Unternehmensgruppen mit ähnlichen Rahmenbedingungen beziehen können.

Weiter ist darauf hinzuweisen, dass sich die formale Analyse mit Hilfe des Moral Hazard Modells ganz gezielt auf die ökonomischen Versuchungen beschränkt. Dies stellt somit einen

unabdingbaren, aber eben nur ersten Schritt zur Erforschung verhaltensinduzierter Risiken dar. Wenn es ökonomische Anreize gibt, gegen Regeln zu verstoßen, ist das ein erster Hinweis auf mögliche Problemfelder. Solchen Hinweisen kommt mit Blick auf die Tätigkeit staatlicher Behörden eine Fokussierungsfunktion bzw. eine Ressourcen leitende Funktion zu. Das tatsächliche Verhalten der Akteure im Lebensmittelsektor in Hinblick auf derartige Versuchungen ist damit noch nicht bekannt, da dies auch vom Ausmaß der jeweils relevanten protektiven Faktoren abhängt. Während Ermittlungen bzgl. tatsächlicher Verstöße außerhalb der Zielsetzung und Möglichkeiten eines Forschungsprojektes sind, ist neben der Analyse der Anreizsituation auch den Regelmäßigkeiten bzgl. der Ausformung protektiver Faktoren nachzugehen<sup>20</sup>.

---

<sup>20</sup> Vgl. hierzu die Ergebnisse des kriminologischen Teilprojektes 03HS045/2.

## 6 Empirische Befunde zu Verhaltensrisiken auf einzelnen Wertschöpfungsstufen

In Kapitel 6 werden die Ergebnisse der empirischen Untersuchung bzgl. der Akteursebene dargestellt. Dazu werden Informationen zu potenziellen Regelverstößen auf den einzelnen Wertschöpfungsstufen aus Sekundärdaten, Experteninterviews und den schriftlichen Befragungen der Amtsveterinäre und Lebensmittelkontrolleure zusammengetragen. Die verfügbaren Informationen werden für die einzelnen Wertschöpfungsstufen jeweils im Unterpunkt „Allgemeine Hinweise auf Problembereiche und potenziell drohende Verstöße“ in Form eines Überblicks dargestellt. Im Unterpunkt „Einzelne Verstoßgelegenheiten und ihr Hintergrund“ finden sich dann qualitative Informationen zu den im Einzelnen untersuchten Regelverstößen. Abschließend werden die qualitativen Expertenhinweise mit den quantitativen Ergebnissen der Modellrechnungen (s. Anhang 11 bis 36) in Form eines kurzen Fazits kontrastiert.

Die Modellrechnungen beziehen sich auf einzelne Verstoßhandlungen. Bei der Ergebnisinterpretation ist also zu berücksichtigen, dass es sich bei lebensmittelrechtlichen Verstößen häufig um Tatkomplexe handelt. Identifizierte Probleme verschärfen sich, wenn Akteure einzelne Verstöße absichtsvoll zu Tatkomplexen kombinieren, um ihr betrügerisches Ziel zu erreichen.

### 6.1 Futtermittel

#### 6.1.1 Allgemeine Hinweise auf Problembereiche und potenziell drohende Verstöße

Die Futtermittelgesetzgebung wurde in den letzten Jahren weiterentwickelt und das europäische Futtermittelrecht harmonisiert. Ausgehend vom BSE-Skandal und im Zuge der Umsetzung der Basisverordnung 178/2002 wurden die Rückverfolgbarkeit von Futtermitteln, die Verantwortung der Hersteller für die Sicherheit ihrer Waren und die staatlichen Kontrollen ausgebaut. Diese Entwicklung wird von allen interviewten Experten grundsätzlich als in die richtige Richtung weisend begrüßt. Ein Interviewpartner aus Sachsen weist darauf hin, dass das deutsche Futtermittelrecht im Gegensatz zu anderen Bereichen ein sehr modernes Recht sei und dass sich seit BSE revolutionäre Veränderungen ergeben hätten, „...obwohl die Veränderungen auch erhebliche Überzeugungsarbeit im Hinblick auf die Betroffenen benötigt“ (51, 2). Sein niedersächsischer Kollege unterstützt diese Aussage bzgl. der Registrierungspflichten und merkt bzgl. der Mitwirkung der betroffenen Wirtschaftsbeteiligten an:

*„Ja, das wird jetzt kommen [die Stimmen der Verbände] in den nächsten Wochen, Monaten wird das kommen. [...] Ich glaube, insgesamt werden die mitziehen.“ (23, 23)*

In Deutschland wird die amtliche Futtermittelüberwachung seit 2001 durch das „Nationale Kontrollprogramm Futtermittelsicherheit“ harmonisiert und die Überwachungsergebnisse der Kontrollen in den Ländern werden durch das BMELV zusammengetragen und ausgewertet. Der Probenumfang im Jahr 2005 wird durch die folgende Tabelle verdeutlicht.

**Tabelle 21: Anzahl der von der amtlichen Futtermittelüberwachung untersuchten Proben**

Betriebskategorie	2003	2004	2005
Bei Herstellern oder Händlern	16 459	13 686	12 304
Bei Tierhaltern	7 373	7 813	6 925
Eingangsstellen	589	158	303
Sonstige	309	759	3 015
Gesamt	24 730	22 416	19 847*

Quelle: BMVEL (2006c); Unstimmigkeit der Summe findet sich bereits in Originalquelle.

Von den ca. 20 000 Proben wurden 16 % beanstandet. Aus diesen Proben wurden über 135 000 einzelne Stoffe bestimmt. Die hohe Anzahl an Einzelbestimmungen relativiert sich jedoch im Hinblick auf die vorliegende Untersuchung: Über ein Drittel dieser Einzelbestimmungen (37 %) beziehen sich auf den Bereich der ernährungsphysiologischen Eigenschaften von Futtermitteln, wie der Fett-, Faser-, Wasser- sowie Eiweißgehalt oder der Vitamin- und Energiegehalt. Sie sind somit zumindest im Hinblick auf den gesundheitlichen Verbraucherschutz von geringer Bedeutung. Ohne die Jahresstatistik der amtlichen Futtermittelüberwachung im Einzelnen darzustellen, sei abschließend auf die Beanstandungsrate bei Mischfutter für Geflügel eingegangen: Im Jahr 2005 wurden von 2 634 Proben 21,5 % beanstandet. Dies stellt eine leichte Verringerung gegenüber dem Vorjahr (22,6 %) dar (BMELV 2006c: 5).

Die Maßnahmen der Futtermittelüberwachung bei Beanstandungen bezogen auf das gesamte Bundesgebiet für das Jahr 2005 sind in der nächsten Tabelle dargestellt.

**Tabelle 22: Maßnahmen bei Beanstandungen, Gebühren, Verwarnungs- und Bußgelder**

	<b>Anzahl</b>
<b>Hinweise (Belehrungen)</b>	2 247
<b>Verwarnungen</b>	580
<b>Maßnahmen nach § 19a FMG</b>	275
<b>Bußgeldverfahren</b>	
- eingeleitet	743
- abgeschlossen	403
- eingestellt	186
<b>Strafverfahren</b>	
- eingeleitet	2
- abgeschlossen	2
- eingestellt	3
<b>Abgabe an andere Mitgliedstaaten</b>	47
<b>Höhe der im Berichtsjahr vereinnahmten Gebühren und Auslagen</b>	90 850 €
<b>Höhe der im Berichtsjahr vereinnahmten Verwarnungsgelder</b>	7 025 €
<b>Höhe der im Berichtsjahr vereinnahmten Bußgelder</b>	107 473 €

Quelle: BMELV (2006c); Angaben für das Jahr 2005

Die staatlichen Maßnahmen zur Reduktion von Futtermittelrisiken zeigen nach übereinstimmender Meinung der befragten Experten Wirkung. Der Umfang staatlicher Kontrollen wird als ausreichend und die Orte der Probennahme werden als sinnvoll erachtet. Gleichzeitig wird bestätigt, dass aus Kostengründen nicht alle Chargen beprobt und daher nicht alle Problemstoffe entdeckt werden können. Als ein Beispiel wird von einem Gesprächspartner die Einmischung von Mineralölen genannt, die man in der Vergangenheit nicht immer nachweisen konnte, da nicht jede Charge beprobt wird (51; 2). Zur Verdeutlichung der Probenintensität können die in Deutschland gezogenen Proben auf die im Jahr 2005 insgesamt hergestellte Mischfuttermenge von ca. 20 Mio. t (ohne die Eigenproduktion der tierhaltenden Betriebe) zzgl. der 9 Mio. t Futtermiteleinfluhren umgelegt werden. Demnach wird nur eine Probe von 1 450 t Futtermittel gezogen (BMELV 2006b: 5). Diesen Probenumfang kritisiert die Verbraucherschutzorganisation „foodwatch“ als nicht ausreichend, um den Anforderungen eines vorbeugenden Gesundheitsschutzes gerecht zu werden. Darüber hinaus bemängeln die Verbraucherschützer, dass die Probennahme an falschen Kontrollpunkten ansetzt. Sie fordern daher einerseits eine Erhöhung der Probenanzahl im Rahmen einer lückenlosen Warenein-



gangsbeprobung in den Futtermittelwerken als auch den Ausbau der Probennahme in Einzelfuttermitteln (hier insbesondere auf Dioxine und PCB), um den Verdünnungseffekt zu eliminieren und gezielt diejenigen Einzelfuttermittel zu identifizieren, die besonders hoch mit Schadstoffen belastet sind (foodwatch 2005).

Foodwatch weist im Gegensatz zu den befragten Experten explizit auf das Risiko der verbotswidrigen Verfütterung von Tiermehlen an Masttiere hin (foodwatch 2005: 51). Demnach ist es „[...] praktisch möglich und ökonomisch äußerst verlockend [...]“ unvergällte Tiermehldünger in der Mast einzusetzen, da der Missbrauch durch unzureichende behördliche Meldevorschriften und eine intransparente Dokumentation der Handelsströme nicht ausreichend genug unterbunden wird.

KAMPHUIS (2005) vertritt bezüglich der Futtermittelqualität die folgende Einschätzung: „Insgesamt zeigen die Ergebnisse eben ein - im Vergleich zur Vergangenheit - nie vorher erreichtes hohes Qualitätsniveau.“ Weiterhin sieht er jedoch die Gefahr, dass „einzelne Vorkommnisse mit teils kriminellem Hintergrund bzw. technischen Pannen immer wieder in den Medien für entsprechende Schlagzeilen (‘Futtermittelskandal’) sorgen.“ Für ihn bleibt die Futtermittelsicherheit „das Ergebnis guter fachlicher Praxis, d.h. von Sachkunde und Sorgfaltspflicht auf allen Stufen.“ HÖHN (2006a) betont bezogen auf die oft kritisierten Marktakteure: „Die Mischfutterindustrie (egal ob öko oder konventionell) ist besser als ihr Ruf in der Öffentlichkeit.“ Ein befragter Experte meint, „[...] aus den Skandalen der Vergangenheit haben alle gelernt“ (51; 2) und die Hemmschwelle für Regelverstöße sei seit BSE und dank des neuen Futtermittelrechts höher geworden.

KAMPHUIS (2005) sieht Gefahren für die Futtermittelsicherheit unter anderem in den folgenden Bereichen: fehlendes Problembewusstsein und Betriebsblindheit bei den Marktakteuren, technische Funktionsstörungen, Einträge aus natürlichen Quellen und „sogar kriminelle Energie“. Weitere Gefahren für die Futtermittelsicherheit gehen nach Expertenmeinung von Drittländersimporten, kostengünstigen Futtermittelsubstituten und insbesondere Abfällen der Verarbeitungs- und Lebensmittelindustrie aus. In der Vergangenheit stellte auch die Gruppe der Zusatzstoffe ein Problem dar (51; 2). Ein Gesprächspartner formuliert die potenziellen Risiken wie folgt:

*„Das ist die Verwertung von Rohstoffen, die aus verschiedenen Bereichen kommen, der Lebensmittelherstellung im Allgemeinen gesprochen. Sei es aus der Backwarenindustrie, sei es aus den Schlachtabfällen, sei es aus pflanzlichen Reststoffen. Der Bereich ist, Schwerpunktbereich ist er schon, ja schwer fassbar. Und greifbar, verfolgbar, macht uns Kopfzerbrechen. Das ist so. Das ist eine sehr inhomogene Masse ist, die da [...] in den Futtermittelsektor fließt.“ (23, 14)*

Einen weiteren Risikopunkt können zur Verwertung freigegebene Abfälle aus Convenience-Produkten darstellen, wie die folgenden Ausführungen des bereits zitierten Experten zeigen:

*„Mehr als früher, also dieser Lebensmittelabfallbereich, was man als Abfall bezeichnet, der ist ja, der wächst ja kontinuierlich durch diese ganze veränderte Logistik. Wenn ich sehe, dass die Firma XY [...] das gesamte Brot [...] reinholt oder sie haben in diesem Convenience-Food-Bereich, der wird ja immer mehr, die Tiefkühlfabriken werden immer größer, und deren Reste gehen ja irgendwo hin. [...]die] gehen natürlich zum Großteil an die Verwertungsfirmen oder vielleicht auch direkt dann an Schweinemastbetriebe oder so, aber je mehr Convenience-Hersteller wir haben, desto mehr Abfälle haben wir auch.“ (23, 16)*

An diesem Punkt setzt auch die Initiative der Normenkommission an, die ein Expertengremium aus Vertretern des Deutschen Bauernverbands (DBV), des Deutschen Raiffeisenverbands (DRV), des Verbands der Landwirtschaftskammern (VLK) und der Deutschen Landwirtschaftsgesellschaft (DLG) darstellt. Mit einer Futtermittelpositivliste haben die Beteiligten im Jahr 2001 einen eigenen einheitlichen Standard für die Beschreibung und die Qualität von Einzelfuttermitteln definiert. Nach einer Risikobewertung werden aktuell insgesamt 324 Einzelfutter in der Liste aufgeführt. Die Positivliste für Einzelfuttermittel<sup>21</sup> bildet unter anderem die Grundlage für die am System „Qualität und Sicherheit“ (QS) teilnehmenden landwirtschaftlichen Betriebe und soll dazu beitragen, die Futtermittelrisiken zu minimieren. Die Hersteller von Einzelfuttermitteln haben in einem Datenblatt alle relevanten Daten, die den Herstellungsprozess betreffen, aufzuführen. Die Verwender von Futtermitteln (Landwirte und Mischfutterhersteller) sind wiederum gehalten, die Datenblätter anzufordern und ihren Kunden zur Verfügung zu stellen (DBV 2006).

Ein konkretes Beispiel für Risiken aus diesem Bereich stellt der folgende Beanstandungsfall aus Brandenburg dar. Dort wurden im Jahr 2004 in einem Futtermittel Reste von tierischen Bestandteilen gefunden. Nach HÖHN (2006b) konnte als Verursacher ein Unternehmen identifiziert werden, das abgelaufene Brotwaren aus Bäckereien verwertete. In einigen Bäckereien wurden mit Wurst belegte Brötchen der Verwertung zugeführt, deren Belag sich später im Futtermittel als Stoff tierischer Herkunft wiederfand. Dieser Fall verdeutlicht, dass eine gewisse Unaufmerksamkeit bzw. nachlässiges Handeln am Entstehungsort von „Futtermitteln“ erhebliche Probleme in der Weiterverarbeitung aufwerfen können. Der Beispielfall zeigt aber auch die Entwicklung der Analysetechnik, die sich in den letzten Jahrzehnten erheblich weiter entwickelt hat. Dies hat nach Aussage von KRAMER (2006) dazu geführt, „dass schon eine relativ große Anzahl von unterschiedlichsten Stoffen in beinahe unvorstellbar kleinen Konzentrationen nachgewiesen und dabei sogar sehr exakt und wiederholbar mengenmäßig bestimmt werden können“.

Besondere Bedeutung für die Futtermittel- und Lebensmittelsicherheit haben die Mykotoxine Aflatoxin, Deoxynivalenol (DON) und Zearalenon (ZEA). Während die beiden letztgenannten Fusarien-Toxine durch infizierte Körner in Getreide- und Maiserzeugnissen in die menschliche Nahrung gelangen, stellen vor allem Schimmelpilze der Gattung *Aspergillus flavus* ein Problem in Futtermitteln für Milchkühe dar. Der Gesetzgeber hat im Rahmen der Mykotoxin-Höchstmengenverordnung für die durch Fusarien produzierten Pilzgifte DON und ZEA-Toxine Obergrenzen festgelegt<sup>22</sup>, die in Getreide vorkommen dürfen. In gereinigtem und verarbeitetem Rohgetreide dürfen maximal 0,5 mg DON je kg vorhanden sein, der Grenzwert für feine Backwaren beträgt 0,35 mg je kg. Seit dem 01.07.2004 gilt darüber hinaus ein Verschneidungsverbot für mit Mykotoxinen belastetes Getreide, nach dem das bewusste Vermischen von verkehrsfähigen und nicht verkehrsfähigen Getreidepartien mit dem Ziel der Unterschreitung von Grenzwerten für die Gesamtpartie verboten ist.

Die EU-Kommission greift das Problem der Mykotoxin-Belastung von Getreide im Rahmen des koordinierten Kontrollprogramms im Bereich Futtermittel gemäß der Richtlinie

---

<sup>21</sup> Abrufbar unter: [www.dlg.org/de/landwirtschaft/futtermittelnet/positivliste/index.html](http://www.dlg.org/de/landwirtschaft/futtermittelnet/positivliste/index.html)

<sup>22</sup> Mykotoxin-Höchstmengenverordnung in der Fassung vom 02.06.1999, zuletzt geändert durch Verordnung zur Änderung lebensmittelrechtlicher und tabakrechtlicher Bestimmungen vom 22.02.2006. [www.rechtliches.de/info\\_MHmV.html](http://www.rechtliches.de/info_MHmV.html) (15.09.2006).

95/53/ EG des Rates auf und hat sich im Dezember 2005 dafür ausgesprochen, die Mykotoxin-Konzentrationen durch Stichproben sowie durch gezielte Probennahme von „[...] Getreidekörnern, Ölsaaten, Ölfrüchten, ihren Produkten und Nebenprodukten sowie Ausgangsstoffen mit langer Lagerzeit oder großen Transportstrecken im Seeverkehr [...]“ zu überprüfen (EU-Kommission 2005). Mykotoxine lassen sich mahlentechnisch nur schwer entfernen. Die regelmäßige Analyse von Mischpartien durch Getreidehändler und Mühlen soll das Auffinden von Kontaminationen unterstützen und die Qualität der Endprodukte sicherstellen. Zudem setzen Getreidehändler und Mühlen auf die Prüfung bei Anlieferung. Der finanzielle Aufwand für die Bestimmung von Mykotoxingehalten ist jedoch hoch, da schnelle und preiswerte Analysemethoden fehlen. Nach wie vor begutachtet daher die aufnehmende Hand Getreidepartien in erster Linie subjektiv-sensorisch (IVA 2006). In der Praxis werden mögliche Kontaminationen durch Inaugenscheinnahme und Beurteilung von Farbe, Geruch und Feuchte identifiziert. Besteht bei Anlieferung von Einzelpartien ein begründeter Kontaminationsverdacht, dann hat die aufnehmende Hand die Möglichkeit, eine Mischprobe aus der Lieferung untersuchen zu lassen oder die Partie des liefernden Landwirts zu verweigern.

Es ist davon auszugehen, dass zukünftig im Zusammenhang mit dem Einsatz gentechnisch veränderter Organismen (GVO) auch bei Futtermittel und Saatgut Fragen nach den Risiken der ungewollten Verschleppung und Vermischung mit gentechnikfreien Rohstoffen an Bedeutung gewinnen. Die Landesuntersuchungsämter haben bereits auf die Umsetzung der EU-Verordnungen 1829/2003 und 1830/2003 zur Kennzeichnungspflicht von gentechnisch veränderten Lebensmitteln, Lebensmittelzutaten und Futtermitteln und der verbindlichen Rückverfolgbarkeit von gentechnisch veränderten Organismen reagiert und ihr Untersuchungsspektrum entsprechend erweitert. Lebensmittel sind grundsätzlich kennzeichnungspflichtig, wenn „[...] sie GVO enthalten, aus diesen bestehen, aus GVO hergestellt wurden oder Zutaten enthalten, die aus GVO hergestellt wurden“ (LAVES 2005: 49). Das Internetportal „TransGen“ (2006) weist die deutschlandweiten Kontrollergebnisse auf GVO-Bestandteile im Bereich der Futtermittel für die Jahre 2004 und 2005 wie folgt aus:

**Tabelle 23: Bundesweite Kontrollen auf GVO-Bestandteile in Futtermitteln 2004 und 2005**

	2004	2005
<b>Anzahl Proben gesamt</b>	996	632
<b>Nicht auswertbar</b>	13	2
<b>GVO-Positiv</b>	576	239
<b>Nicht korrekt gekennzeichnet</b>	33	24
GVO-positiv: nachgewiesen wurde gv-Soja (RR), gv-Mais (mehrere Events), gv-Raps		

Quelle: TransGen (2006)

Weniger Beanstandungen wurden im gleichen Zeitraum im Bereich Saatgut festgestellt, was durch die folgenden Zahlen verdeutlicht wird.

**Tabelle 24: Bundesweite Kontrollen auf GVO-Bestandteile in Saatgut 2004 und 2005**

	2004	2005
<b>Anzahl Proben gesamt</b>	717	771
<b>Nicht auswertbar</b>	0	0
<b>GVO-Positiv</b>	15	12
<b>Nicht korrekt gekennzeichnet</b>	1	3
GVO-positiv: nachgewiesen wurde gv-Soja (Round Ready), gv-Mais (mehrere Events), gv-Raps		

Quelle: TransGen (2006)

### 6.1.2 Einzelne Verstoßgelegenheiten und ihr Hintergrund

Auf der Stufe der Futtermittelerzeugung wurden nach der anfänglichen Sondierungsphase (vgl. Abbildung 1) die folgenden zwei Verstöße (Nr. 1 und Nr. 2) als a priori plausible Verstoßgefahren eingestuft und einer expliziten Moral Hazard Analyse unterworfen. Der Hintergrund dieser Verstöße wird im Folgenden erläutert.

#### ***Unzureichende Reinigung einer mobilen Mahl- und Mischanlage (vgl. Anhang 11: Verstoß 1)***

Landwirte können die Dienstleistungen von Lohnunternehmern und Maschinenringen nutzen, um betriebseigene Futterkomponenten zusammen mit anderen Futtermitteln (Eiweiß-Konzentraten, Mineralstoffen, etc.) unter Zuhilfenahme mobiler Mahl- und Mischanlagen bedarfsgerecht mischen und mahlen zu lassen. Durch den Einsatz ungereinigter Anlagen kann es zu unerwünschten Verschleppungen von gentechnisch verändertem Getreide kommen, die für einen Betrieb, der keine Gentechnik einsetzen darf (z.B. Landwirt, der nach Richtlinien der EU-Verordnung zum ökologischen Landbau 2092/91 arbeitet), einen regelwidrigen Tatbestand darstellt. Durch intensive mechanische Reinigungsritualen der mobilen Mahl- und Mischanlage lassen sich Verschleppungen vermeiden. Dies wird jedoch in der Praxis oft, oder gar in der Regel, unterlassen, um Prozesskosten zu minimieren. SCHIMPF (2006: 63) berichtet z.B. im Zusammenhang mit dem überbetrieblichen Einsatz von Mähdreschern, dass die sorgsame Reinigung der Arbeitsgeräte erheblichen Aufwand nach sich zieht, der gerade unter Zeitdruck nicht aufgebracht wird.

Wird die Reinigung von Seiten des Lohnunternehmers unterlassen, ist der Landwirt, der mit gentechnisch veränderten Organismen (GVO) verunreinigtes Futter an seine Masttiere verfüttert, zunächst der Geschädigte. Ein Ökolandwirt hat bei Aufdeckung des Sachverhaltes z.B. mit kurz- und langfristigen Marktnachteilen zu rechnen. Im Extremfall hat er zudem die Umstellungs- bzw. Beibehaltungsprämie mehrerer Jahre zurückzuzahlen. Allerdings ist bisher die „Gefahr“, dass es zu einer Aufdeckung solcher Verunreinigungen durch unabhängige Kontrollen kommt, insgesamt sehr gering. Zudem bestehen für die Lohnunternehmer bisher weder formale gesetzliche Reinigungsvorschriften noch werden Reinigungsmaßnahmen im Rahmen der üblicherweise mündlichen Dienstleistungsvereinbarungen explizit vereinbart.

Für den Lohnunternehmer ergibt sich also aus ökonomischer Sicht eine recht einfache Entscheidungslage: Auf der einen Seite stehen die eindeutig eingesparten Kosten, wenn er die Reinigungsmaßnahmen unterlässt, die eigentlich notwendig wären, um eine Verschleppung von GVO in den Ökobetrieb hinein zu vermeiden. Auf der anderen Seite steht eine gegen Null gehende Wahrscheinlichkeit, dass der Sachverhalt „Verschleppung von GVO“ überhaupt aufgedeckt wird. Aber auch wenn beim Landwirt GVO gefunden werden sollten, ist die Rückverfolgbarkeit, d.h. die Wahrscheinlichkeit, dass dies eindeutig auf die Verschleppung durch den Lohnunternehmer zurückgeführt werden kann, annähernd Null. Aber auch wenn beides erfolgen würde, hätte der Lohnunternehmer voraussichtlich weder Strafen noch Schadensersatzklagen oder ähnliches zu erwarten, da er geltend machen kann, dass er weder eine Straftat noch eine Ordnungswidrigkeiten noch ein zivilrechtliches Delikt begangen hat.

#### ***Missachtung des Untermischverbotes am Beispiel DON-belasteten Weizens (vgl. Anhang 12: Verstoß 2)***

Denkbar und technisch möglich ist eine Annahme von mykotoxinbelastetem Getreide trotz eines fundierten Verdachts auf Belastung mit Mykotoxinen oberhalb der Grenzwerte, der sich

aus der subjektiv-sensorischen Erstbegutachtung ergibt. Ein befragter Getreidehändler weist auf die grundsätzliche Möglichkeit hin, das Verschneidungsverbot zu unterlaufen. So sei z.B. die Annahme von augenscheinlich belasteten Einzelfuttermitteln und die Verschneidung mit unbelasteten Chargen denkbar: „Eine Rückstellprobe kann ich immer manipulieren“ (80, 1), so der befragte Experte. Das Entdeckungsrisiko schätzt er persönlich als äußerst gering ein. Demzufolge ergeben sich hohe ökonomische Versuchungen, ggf. vorhandene Preisdifferenzen zwischen verkehrsfähigen und nicht verkehrsfähigen Getreidepartien auszunutzen.

### **Fazit**

Die Modellergebnisse stützen für die untersuchten Fälle die qualitativen Expertenhinweise, nach denen beide Verstoßgelegenheiten relevante Verstoßgefahren darstellen. Bei der unzureichenden Reinigung der Mahl- und Mischanlage besteht das Hauptproblem sowohl in der bislang fehlenden Vorschrift und der faktischen Sanktionsfreiheit als auch in der gegen Null gehenden Aufdeckungswahrscheinlichkeit für den Lohnunternehmer. Dementsprechend lässt sich zwar der aktuelle ökonomische Anreiz, die Anlage nicht zu reinigen, bestimmen, aber (wegen der gegen Null gehenden Sanktion) weder die kritische Aufdeckungswahrscheinlichkeit noch (wegen der gegen Null gehenden Aufdeckungswahrscheinlichkeit) die kritische Sanktionshöhe. Auch beim Verschneidungsverbot von verkehrsfähigen und nicht verkehrsfähigen Getreidepartien scheint die Setzung „richtiger ökonomischer Anreize“ sowohl mit Blick auf die zu erwartende Sanktion als auch mit Blick auf die Aufdeckungswahrscheinlichkeit in eklatantem Maße misslungen zu sein. Bei der betrachteten unzulässigen Verschneidung von 50 Tonnen Getreide beläuft sich die kritische Aufdeckungswahrscheinlichkeit auf über 66 % und die kritische Sanktion auf ca. 2,5 Mio. Euro. Eine realistische Reduzierung der fehlgeleiteten Anreize lässt sich also nur über die simultane Anhebung beider Parameter erzielen.

## **6.2 Tierarzneimittel**

### **6.2.1 Allgemeine Hinweise auf Problembereiche und potenziell drohende Verstöße**

Die Überwachung der Höchstmengen für Tierarzneimittelrückstände und die Ursachenbekämpfung bei Rückständen in Lebensmitteln tierischer Herkunft sind Ziele des Nationalen Rückstandskontrollplanes (NRKP). Eine Übersicht über die illegale Anwendung verbotener Substanzen und der missbräuchlichen Anwendung von beschränkt zugelassenen Substanzen ergeben sich aus den Überwachungsergebnissen der Länder, die im NRKP zusammenfließen. Im Jahr 2005 wurden im Geflügelbereich bei Tierhaltern und in Schlachthöfen insgesamt 6 286 Proben gezogen und auf die folgenden Stoffklassen untersucht:

**Tabelle 25: NRKP: Proben bei Erzeugern und Geflügelschlachtbetrieben im Jahr 2005**

<b>Analysen auf ...</b>	<b>Anzahl im Jahr 2005</b>
<b>Umweltkontaminanten</b>	462
<b>sonstige Tierarzneimittel</b>	2 413
<b>antibakteriell wirksame Stoffe und nicht zugelassene Stoffe</b>	1 779
<b>verbotene Stoffe mit anaboler Wirkung</b>	3 837
<b>Gesamtanzahl der gezogenen Proben</b>	6 286

Quelle: BVL (2006c)

Insgesamt wurden von allen untersuchten Proben 0,05 % positiv getestet. In drei Proben wurde das verbotene Antibiotikum Chloramphenicol nachgewiesen. Angesichts dieser Befunde

kommt das BVL zu folgendem Fazit: „Geflügel war neben Kaninchen im Jahr 2005 am geringsten mit Rückständen in verbotener Höhe belastet. Gegenüber dem Vorjahr lag die Belastung auf ähnlichem Niveau“ (BVL 2006c).

Neben der Probennahme am lebenden Tier, am Schlachtkörper und vom Tränkewasser bildet die Überwachung des Handels und der Anwendung von Tierarzneimitteln einen weiteren Schwerpunkt der behördlichen Kontrollaktivitäten. Die Überwachung der tierärztlichen Hausapotheken und landwirtschaftlichen Tierhaltungen erfolgt bundesweit durch ein Qualitätssicherungssystem, das auf den einheitlichen Verfahrensanweisungen (VAW) 071121 und 0171122 fußt, die von der Expertengruppe 13 (Tierarzneimittel) der Zentralstelle der Länder für Gesundheitsschutz bei Arzneimitteln und Medizinprodukten (ZLG) erarbeitet wurden. Die Verfahrensanweisungen sichern nach Aussage von SCHMIDT (2006: 2) eine „gewisse Systematik in der Durchführung und der Kontrollen und verhindern, dass Teilbereiche vergessen werden.“ Die Kontrollbesuche sollen unangemeldet und bei Tierhaltern nach § 64(3) AMG risikoorientiert durchgeführt werden. Einen Überblick über die arzneimittelrechtliche Überwachung durch die verantwortlichen Behörden geben KLEIMINGER und JÄGER (2006). Demnach können Regelverstöße im Bereich der Anwendung und Verabreichung von Tierarzneimitteln grundsätzlich in die folgenden Bereiche eingeteilt werden: (i) tierärztliche Hausapotheken (fehlende Festlegung von Verantwortlichkeiten, inadäquate Räumlichkeiten und Aufbewahrung von Arzneimitteln, Dokumentationsmängel, Einsatz nicht zugelassener Arzneimittel, keine ordnungsgemäße Behandlung) und (ii) landwirtschaftliche Tierhaltungen (Mängel in der Dokumentation, Verstöße gegen das AMG §§ 57 und 58).

Um eine Vorstellung von den Beanstandungsraten bei der Überwachung tierärztlicher Hausapotheken zu erhalten, seien Zahlen aus Niedersachsen genannt: Im Jahr 2005 wurden bei 242 Vorortkontrollen von tierärztlichen Hausapotheken insgesamt 25 % der Fälle beanstandet, „[...] überwiegend handelte es sich um Fehler in der Aufzeichnung zum Arzneimitteleinsatz“ (LAVES 2006: 52). Grundsätzlich merken die Experten aus der tierarzneimittelrechtlichen Kontrollpraxis an, dass der Nachweis von Verstößen in den genannten Bereichen oft nur schwer möglich ist (KLEIMINGER und JÄGER 2006). Abhilfe kann nach SCHMIDT (2006) die zeitgleiche Kontrolle der Dokumente der tierärztlichen Hausapotheke und der Unterlagen des Tierhalters schaffen. Trotzdem bleibt das Entdeckungsrisiko für solche Verstöße nach Aussage eines Amtsveterinärs statistisch gesehen sehr gering (49, 1). Zwar wird die Probennahme beim Tierhalter durch die Risikoanalyse unterstützt und vorherige positive Proben fließen in die Beurteilung von Bestandstierärzten und Tierhaltern mit ein, aber nach Expertensicht bleibt die Kontrolle der Verwendung von Tierarzneimitteln sehr schwierig (49, 2).

Die Ergebnisse der schriftlichen Befragung der Amtsveterinäre geben Hinweise zum verbotswidrigen Einsatz von Tierarzneimitteln, die nicht mehr zugelassen sind. Auf die Frage: „Gibt es nicht zugelassene Arzneimittel, bei denen die Gefahr besteht, dass sie unzulässiger Weise eingesetzt werden?“ antworteten insgesamt fünf Veterinärämter: „Chloramphenicol“, „Ronidazol“, „Nikotin zur Bekämpfung der roten Vogelmilbe“, „Nitrofurane H/P gegen bakterielle Infekte“, „Nitroimidazole P gegen Schwarzkopfkrankheit“, „Nikotin-Produkte zur Bekämpfung der roten Vogelmilbe“ und relativ unspezifisch „Masthilfsmittel“.

Die Verabreichung von Tierarzneimitteln in Tierbeständen kann sowohl über das Tränkewasser als auch über die eingesetzten Futtermittel erfolgen. Die Herstellung und Abgabe eines Fütterungsarzneimittels (FAM) an tierhaltende Betriebe ist jedoch nur noch nach tierärztlicher

Verschreibung möglich und muss in einem Kraftfutterwerk erfolgen, das eine Herstellungsgenehmigung nach § 13 AMG besitzt. Nach der 11. AMG-Novelle unterliegen Hersteller dem Arzneimittelrecht und müssen den Status eines pharmazeutischen Herstellers im Rahmen eines Genehmigungsverfahrens erwerben. Dies kann erhebliche bauliche und organisatorische Aufwendungen nach sich ziehen (BODE 2004).

Durch die verschärften Zulassungsvorschriften haben immer mehr Mischfutterhersteller die Produktion von Vormischungen eingestellt und überlassen diese Abläufe spezialisierten Vorlieferanten. Die Mischfutterhersteller fokussieren auf die Produktion „end of line“, d.h. den Zukauf von Vormischungen von zertifizierten Herstellern von FAM und das Zumischen der benötigten Komponenten am Ende des Produktionsprozesses. Dadurch minimiert sich nach Expertenaussage das Problem ungewollter Verschleppungen auf der Ebene der gewerblichen Futtermittelhersteller (48, 2). Die rechtlichen Veränderungen wirken sich dahingehend aus, dass die Herstellung und der Einsatz von FAM seit ein paar Jahren rückläufig sind (LAVES 2005: 70). Zudem gilt seit dem 01.01.2006 das Verbot, antibiotisch wirkende Wachstumsförderer, einschließlich Vormischungen und Futtermittel, die diese Zusatzstoffe enthalten, in den Verkehr zu bringen oder zu verwenden.

Weniger Verschleppungsproblemen bei gewerblichen Futtermittelherstellern stehen neue Risiken im Bereich des „top dressing“ (gezielte Behandlung von Tierbeständen durch die orale Applikation pulverförmiger Fertigarzneimittel) gegenüber. Nach Aussage von MATTHIES (2006) erhöhen eine falsche Handhabung und Verabreichung von Fertigarzneimittel auf den landwirtschaftlichen Betrieben die Gefahr unerwünschter Verschleppungen in Futtermitteln. Die Ergebnisse einer Untersuchung zum Umgang mit oral applizierbaren Tierarzneimitteln durch die Baden-Württembergische Stabsstelle Ernährungssicherheit (SES 2006) verdeutlichen die Problematik. Demnach befindet sich unter 72 tierhaltenden Betrieben, die in die Untersuchung einbezogen wurden, nur noch ein Betrieb, der FAM einsetzt. Hingegen dosiert ein Drittel der Betriebe die benötigten Mittel mit der Hand; ein weiteres Drittel dosiert unter Zuhilfenahme hofeigener Mischer. Dies führt zu deutlichen Rückständen in Futtermitteln und Silos (SES 2006). MATTHIES (2006) sieht daher Verbesserungsbedarf bei der Anwendung oraler Pulver „...entweder durch neue gesetzliche Anforderungen für die Anwendung oral zu verabreichender Arzneimittel oder eine qualitative Verbesserung der Arzneimittelanwendung im landwirtschaftlichen Betrieb durch die Wirtschaftsbeteiligten.“

Als weiteren Problembereich, zu dem bisher wenige Informationen vorliegen, identifizieren die Experten die Abgabe von Futtermittelkomponenten an Landwirte, die durch die EU-Verordnung 1831/2003 erleichtert wurde. Demnach können insbesondere Zink und Kupfer, aber auch Vitamine und Spurenelemente zum Selbstmischen an Tierhalter abgegeben werden. In diesem Bereich könnten nach Expertenaussage unsachgemäße Zumischungen in Futtermitteln zu neuen Risiken führen (49, 3).

## 6.2.2 Einzelne Verstoßgelegenheiten und ihr Hintergrund

Auf der Stufe der Tierarzneimittel wurden nach der anfänglichen Sondierungsphase (vgl. Abbildung 1) die folgenden zwei Verstöße (Nr. 3 und Nr. 4) als a priori plausible Verstoßgefahren eingestuft und einer expliziten Moral Hazard Analyse unterworfen. Der Hintergrund dieser Verstöße wird im Folgenden erläutert.

***Manipulation des Arzneimittel- und Anwendungsbelegs durch den behandelnden Arzt (vgl. Anhang 13: Verstoß 3)***

Wie in Abschnitt 6.2.1 beschrieben, sind insbesondere Dokumentationsmängel bei der Verschreibung und Anwendung von TAM festzustellen. Wenn es zu Verstößen kommt, werden im Zuge dessen meist auch der Arzneimittelabgabe- und Anwendungsbeleg (AuA-Beleg) durch den behandelnden Tierarzt und das Bestandsbuch durch den Tierhalter manipuliert. Dabei werden diese beiden rechtsverbindlichen Dokumente, die über Abgabe und Erhalt von TAM und ihre Verwendung im Tierbestand Auskunft geben, in vielfältiger Form manipuliert.

Insbesondere die so genannte 7-Tage-Regelung, die eine Abgabe systemisch wirkender Antibiotika an Halter landwirtschaftlicher Nutztiere auf eine Menge begrenzt, die für eine Behandlung von höchstens sieben Tagen nach der Abgabe notwendig ist, stellt nach Aussage von BAUMGARTE (2006: 224-242) „ein ungeliebtes Kind bei Tierärzten und Tierhaltern“ dar. GROBE BEILAGE (2006) spricht sogar von einer „Arbeitsbeschaffungsmaßnahme für Tierärzte“ und empfindet die umfassenden Aufzeichnungspflichten als sehr belastend für Tierärzte und Tierhalter. Dementsprechend kommt es nach Aussage verschiedener Experten aus den Überwachungsinstitutionen in der Praxis zu Umgehungstatbeständen im Zusammenhang mit den geforderten Aufzeichnungspflichten. Ein Experte aus der arzneimittelrechtlichen Kontrollpraxis beschreibt unterschiedliche Mängel, die während der Kontrollen von Tierhaltern und Tierärzten aufgedeckt werden (54, 2): auf Seiten des Tierhalters (fehlende Dokumentation der Wartezeiten, fehlende eindeutige Identifikation der behandelten Tiere, nicht dokumentierter Ortswechsel der behandelten Tiere, „Passendmachen“ von Bestandsbüchern) und auf Seiten des Tierarztes (fehlende eindeutige Indikation, unklare Anzahl der behandelten Tiere, unzureichende Identifizierbarkeit der behandelten Tiere, uneindeutige Behandlungsdauer, fehlende oder ungenaue Dosier- und Abgabemenge der TAM).

Die „Abstimmung“ zwischen Tierhalter und Tierarzt kann im Einzelfall soweit gehen, dass der Tierarzt neben einem AuA-Beleg als „Serviceleistung“ gleich einen PC-Ausdruck zum Einheften in das Bestandsbuch des Tierhalters ausreicht. In diesem sind dann bereits alle Daten vermerkt und der Tierhalter muss nur noch die dokumentierten Behandlungen unterschreiben. Dieses regelwidrige Vorgehen könnte man als „kreativen Beitrag“ zum Bürokratieabbau interpretieren. Es muss allerdings kritisch hinterfragt werden, ob die im Dokument ausgedruckten Informationen immer den konkreten Therapie- und Behandlungsverlauf darstellen. Nach Meinung eines Gesprächspartners ist *„das Kernproblem die absichtlich ungenau ausgefüllten Belege, um die Bevorratung von Arzneimitteln zu verschleiern“* (54, 3).

Erfolgt eine regelwidrige Bevorratung des Tierhalters mit verschreibungspflichtigen Medikamenten, dann ist dieses Verhalten des behandelnden Tierarztes nach übereinstimmender Meinung der befragten Experten eindeutig darauf gerichtet, dem monetären Interesse des Landwirts zu entsprechen, der an der Minimierung seiner Tierarztkosten interessiert ist. Diese Einschätzung unterstreicht auch die Aussage von BAUMGARTE (2006: 224-242), der als ein Umsetzungsproblem der 7-Tage-Regelung die „Kosten für Zeitaufwand (Anfahrt und Betriebsrundgang durch 'Fristen-Besuche' ohne Erkenntnisgewinn)“ sieht.

Die enge Bindung zwischen Tierarzt und Betriebsleiter kann den Tierarzt dazu verleiten, den ökonomischen Interessen des Tierhalters nachzugeben, weil er sonst befürchtet, dass dieser Kunde sich zukünftig einen anderen Tierarzt sucht, der seinen Interessen mehr entspricht. Der behandelnde Tierarzt müsste dann befürchten, einen Teil seiner zukünftigen Umsätze zu verlieren. Folgende Ausführungen eines Tierschutzexperten verdeutlichen den Zusammenhang:



*„Jeder muss einen Bestandstierarzt nachweisen, und wenn der Bestandstierarzt sagt, hör mal zu, junger Freund, das läuft so nicht, das musst du ändern, dann sagt der, das kostet mich Geld. Was kostet mich dieser Tierarzt? Was kostet mich das? Ich wechsle den betreuenden Tierarzt. [...] Wenn jetzt einer wirklich darauf aus ist, dass relativ früh Medikamente eingesetzt werden, und der Tierarzt sagt, ne, also tut mir Leid, ich halte das noch nicht für gerechtfertigt, wir haben gewisse Nachteile dadurch, dann ist der unter Umständen auch weg. Genauso gut kann der weg sein, wenn er relativ schnell mit Mitteln dabei ist, das kommt also auf ein sehr enges Verhältnis zwischen Betriebstierarzt und dem Betriebsleiter an, und wenn dieses Verhältnis durch irgendetwas gestört wird, dann wird eben gewechselt.“ (10, 30f.)*

Einerseits ist davon auszugehen, dass der regelwidrige Einsatz von Medikamenten und die regelwidrige Bevorratung in erster Linie bei den Geflügelmastbetrieben von Bedeutung sind, die ohne vertragliche Bindung an ein Geflügelschlachtunternehmen produzieren. Große Geflügelschlachtunternehmen haben in der Regel innerhalb ihrer vertikal integrierten Produktionskette spezialisierte Geflügeltierärzte unter Vertrag, die die Geflügelmäster im Hinblick auf eine fachgerechte Indikation und Medikation betreuen. Die enge Führung der Geflügelmastbetriebe im Bereich Tierarzneimittel bietet den Vorteil, dass das Tierarzneimittel-Input im einzelnen Erzeugerbetrieb gesteuert und kontrolliert werden kann. Dieses Vorgehen schützt die Geflügelschlachtunternehmen wiederum vor unerwünschten Rückstandsproblemen am Schlachtband und unterstützt ihre Bemühungen, innerhalb integrierter Qualitätssicherungssysteme, rückstandsfreie Lebensmittel zu produzieren. Eine optimierte und regelmäßige Bestandsbetreuung durch einen Vertragstierarzt verbunden mit einem einfachen Abrechnungssystem für die anfallenden Tierarztkosten vermindert die Gefahr des unkontrollierten Zugangs von externen Tierärzten und eine regelwidrige Abgabe von Tierarzneimitteln.

Andererseits kann eine enge Bindung zwischen Vertragstierarzt und Geflügelschlachtunternehmen prinzipiell dazu führen kann, dass produktionstechnische Herausforderungen durch eine „optimierte“ Medikation gelöst werden. Die intensive Geflügelmast ist gekennzeichnet durch einen erhöhten Infektionsdruck auf die Tiere, dem durch eine Verabreichung von Tierarzneimitteln begegnet werden kann. Es ist deshalb gut vorstellbar, dass im Einzelfall die tierärztliche Indikation bereits im Vorfeld eines Krankheitsausbruchs gestellt wird, um kostengünstig das Risiko eines Krankheitsausbruchs zu mindern. Die Grenze zwischen prophylaktischer Abgabe von Tierarzneimitteln und dem kurativen Medikamenteneinsatz kann dadurch verschwimmen und für Außenstehende nicht mehr nachvollziehbar sein.

Eine prophylaktische Tierarzneimittelgabe würde ein „Passendmachen“ bzw. eine Manipulation des AuA-Beleges von Seiten des Tierarztes erforderlich machen. Die Wahrscheinlichkeit, dass dies von der Kontrollbehörde aufgedeckt werden kann, ist äußerst gering. Wie virulent die oben aufgezeigten Probleme in der Praxis sind, konnte innerhalb der vorliegenden Untersuchung nicht endgültig geklärt werden. Einen Überblick über die aktuelle Praxis könnten jedoch eine Erfassung der AuA-Belege und Bestandsbücher von Geflügelmastbetrieben und ihre Auswertung z.B. im Rahmen einer landesweiten Schwerpunktkontrolle geben.

#### ***Verstöße bei der Tierarzneimittelabgabe durch Autobahntierärzte (Verstoß 4: ohne Modellrechnung)***

Hinweise auf Bezugsquellen illegaler Arzneimittel gibt die schriftliche Befragung der Amtsveterinäre, die gefragt wurden: *„Auf welchem Weg können sich Mäster diese nicht zugelassenen Arzneimittel verschaffen?“* (vgl. Tabelle 26).

**Tabelle 26: Hinweise auf Vertriebswege illegaler Tierarzneimittel**

	<b>Nennungen</b>
<b>EU-Staaten</b>	11
<b>Unspezifisches Ausland und Nachbarländer</b>	11
<b>Internet</b>	21
<b>Futtermittelhandel</b>	2
<b>Interessengemeinschaft der Tierhalter</b>	1
<b>Landwirtschaftliche Betriebe in der EU</b>	1
<b>Andere Betriebe, andere Mäster</b>	2
<b>Schwarzmarkt</b>	3
<b>Überregional tätige Tierärzte und Autobahntierärzte</b>	7
<b>Darüber hinaus: illegal arbeitende Tierärzte, Tierarzt in der EU, Tierärzte mit illegaler AM-Abgabepraxis, Apotheken und Tierärzte im Ausland</b>	5
<b>Gesamt</b>	<b>64</b>

Quelle: Schriftliche Befragung deutscher Veterinärämter, Mai 2006

Insbesondere der Bezug von Tierarzneimitteln durch so genannte „Autobahntierärzte“ wurde in den Expertengesprächen immer wieder thematisiert. Als Hauptprobleme werden die mangelhafte Bestandsbetreuung, die regelwidrige Indikation per „Ferndiagnose“ und das „großzügige“ Ausreichen von Tierarzneimitteln durch „Autobahntierärzte“ gesehen. Eine Klassifizierung dieser Art von Tierärzten kann in Anlehnung an FUCHS (2006) anhand der folgenden Charakteristika vorgenommen werden: Die Betriebsbesuche erfolgen entlang einer Route, landwirtschaftliche Betriebe in mehreren Landkreisen werden „betreut“ und die Tierärzte weisen keinerlei besondere Qualifikation hinsichtlich einer bestimmten Tierart auf.

Ein Gesprächspartner weist mit eigenen Worten darauf hin, dass sich die Tätigkeit von „Autobahntierärzten“ als äußerst lukrativ erweisen kann: *„Ich kann nur feststellen, dass die so viel Geld verdienen, dass sie sich Ferienhäuser im Ausland leisten können!“* (59, 1). Die ökonomischen Vorteile für Tierärzte, die als „Autobahntierärzte“ unterwegs sind, fasst ein weiterer Experte schriftlich wie folgt zusammen:

*„Der Tierarzt beschränkt sich auf die Behandlung großer Betriebe mit hohem Bedarf an AM. Der AM-Handel ist pro Zeiteinheit deutlich lukrativer als praktische Arbeit am Tier. Andererseits werden durch den hohen Arzneimittelumsatz zum Teil deutlich bessere Einkaufspreise erzielt und damit die Gewinnmargen erhöht bzw. Dumpingpreise ermöglicht, die für Regionalpraktiker nicht möglich sind.“ Darüber hinaus setzen „[...] umsatzstarke Autobahn-Praxen den Außendienst der Pharmafirmen unter Druck und erhalten zusätzliche Rabatte: Valuta, kostenlose Probelieferungen einer Tonne Pulver usw.“* (60, 2)

Für Tierhalter stellt der „Autobahntierarzt“ eine preisgünstige Alternative zu seinem in der Region niedergelassenen Tierarzt dar, da *„meistens der Preis der Arzneimittel niedriger ist, und die Freizügigkeit der AM-Abgabe größer ist und der Aufwand des Tierarztes für Untersuchungen und andere Tätigkeiten meist geringer ist und diese Tätigkeit zudem nicht in Rechnung gestellt, sondern über den AM-Gewinn abgerechnet“* (60, 2) wird.

Ein Unrechtsbewusstsein der Landwirte, die Dienste von „Autobahntierärzten“ in Anspruch nehmen, scheint in der Praxis wenig ausgeprägt zu sein: *„Es werden ja schließlich AuA-Belege ausgegeben,“* (54, 3) wie ein Amtstierarzt bemerkt. Während die „Autobahntierärzte“ keine Bereitschaftsdienste in der Nacht und am Wochenende anbieten, sind die ortsansässigen Tierärzte, die für Notfälle und am Wochenende zur Verfügung stehen, nach Aussage von

FUCHS (2006) zum Teil eben nur „Lückenfüller“ für Landwirte. Regelverstöße in diesem Bereich bleiben nach Einschätzung der befragten Experten in der Regel schwer nachweisbar und die Entdeckungswahrscheinlichkeit ergibt sich eher durch Zufälle, wenn „[...] der „Autobahntierarzt“ während einer Kontrolle gerade auf den Hof fährt“ (54, 3).

### **Fazit**

Das Ergebnis der Modellrechnung bzgl. der Manipulation der AuA-Belege stützt die qualitativen Hinweise der befragten Experten und die Aussagen aus der verfügbaren Sekundärliteratur, dass die regelwidrige Abgabe von Tierarzneimitteln einen relevanten Verstoß und eine vielfach ökonomisch verlockender Versuchung darstellt. Insbesondere die niedrige Aufdeckungswahrscheinlichkeit ist dafür verantwortlich.

Dies gilt bereits für niedergelassene Tierärzte, die sich bei regelkonformem Verhalten mit der Gefahr konfrontiert sehen, Kunden zu verlieren. Zudem ist davon auszugehen, dass niedergelassene Tierärzte durch die konkurrierenden Aktivitäten von „Autobahntierärzten“ über die Konkurrenz am Markt quasi dazu gezwungen werden, „ihren“ Landwirten entgegenzukommen und freizügig mit den Vorschriften umzugehen.

Die Expertenaussagen geben vielfältige Hinweise auf potenzielle Verstöße von „Autobahntierärzten“. Da eine direkte Kontrolle im Sinne einer Kontrolle der Kontakt- und Vertriebsaktivitäten nicht erfolgt und - ohne inakzeptable Übernahme überwachungsstaatlicher Praktiken - auch nicht erfolgen kann, sind die Veterinärbehörden auch hier auf eine ex-post Kontrolle der AuA-Belege angewiesen. Noch mehr als bei den niedergelassenen Tierärzten, scheint bei dieser „Vertriebsform“ von TAM ein hoher ökonomischer Anreiz für Regelverstöße zu bestehen. Dies liegt zum einen daran, dass sich die Kontrollen nicht grundsätzlich unterscheiden, aber angesichts des überregionalen Aktionsraums von „Autobahntierärzten“, der sich auch über Bundesländergrenzen hinweg erstrecken kann, davon auszugehen ist, dass die Entdeckungswahrscheinlichkeit für Regelverstöße noch niedriger ist als für Bestandstierärzte. Zum anderen sind die Anreize zu einem „kreativen“ Umgang mit den AuA-Belegen bei Autobahntierärzten eher noch höher. Sie sind nicht in der Vermeidung von Kundenverlusten zu suchen, sondern in den hohen Umsätzen und Gewinnmargen, die in relativ kurzer Zeit und quasi ohne tierärztlich-fachlichen Aufwand erzielt werden. Eine formale Analyse der Anreizsituation bezogen auf den Akteur „Autobahntierarzt“ ist an dieser Stelle nicht möglich, da gegenstandsbedingt im Rahmen der vorliegenden Untersuchung die hierfür erforderlichen betriebswirtschaftlichen Daten nicht gewonnen werden konnten. Aufschluss hierüber könnte aber eine genaue Analyse der erzielten Umsätze, Gewinnmargen und betrügerischen Gewinne im Rahmen einer Aktenanalyse (z.B. von staatsanwaltlichen Ermittlungsverfahren) geben.

## **6.3 Landwirtschaftliche Erzeugung**

### **6.3.1 Allgemeine Hinweise auf Problembereiche und potenziell drohende Verstöße**

Die Mastgeflügelzucht unterliegt einer Vielzahl gesetzlicher Vorgaben, die der artgerechten Ausgestaltung der Mastställe, der Gewährleistung der Futtermittelssicherheit und einer insgesamt umwelt- und tierschutzgerechten Produktion dienen (s. Abschnitt 4.1.1). Auf Erzeugerebene greifen darüber hinaus zusätzliche Maßnahmen, die dem Schutz der Verbraucher vor ungewollten Rückständen in Geflügelfleischprodukten und der Minimierung von Zoonoseerregern dienen.

Nach übereinstimmender Meinung vieler Interviewpartner sind die Geflügelmäster einem sehr hohen ökonomischen Druck ausgeliefert, den ein Tierschützer wie folgt beschreibt:

*„Ihnen [den Landwirten] wird der Schlachtermin mit der Einstallung vorgegeben, das kann ein ganz klein bisschen schwanken, entweder wenn die Schlachtereier mehr [Schlachtgeflügel] wegen geringerer Verluste hat und nicht so früh abnehmen kann. Es kann aber auch sein, dass sie sagen, wir müssen heute abnehmen und du hast einen Leistungseinbruch gehabt, das interessiert uns nicht, du kriegst deine Abschläge, du kriegst ja nur bezahlt nach Gewicht. Und das gesamte Risiko ist eben bei diesen Leuten, und insofern mag ich auch den Stab nicht brechen über so einen Mäster, der in einer Zwickmühle ist. Der das Geschäft macht, das ist XY, der macht's über die Menge, und er lebt ja auch nicht schlecht davon.“ (10, 15)*

Aus der Sicht eines befragten Broilermästers wird ein auskömmliches Einkommen aus der Geflügelmast erst bei etwa 100 000 Mastplätzen ermöglicht. Er selbst ist Mitte der 90er Jahre in die Geflügelproduktion mit 15 000 Mastplätzen eingestiegen und beschreibt das Verhältnis zu seinem Vertragsschlachthof mit den folgenden Worten: „Man ist denen ausgeliefert, kann man so sagen“ (31, 1). Bedingt durch diesen ökonomischen Druck sind die Geflügelhalter gezwungen, ein wirtschaftlich optimiertes Produktionsmanagement zu gewährleisten.

*„Das ist ganz wichtig, wird aber gerne mal ein bisschen unterschlagen, aber die Tierhaltung steht und fällt eigentlich mit dem Management und der Tierbetreuung. Das sind ja beides Aufgaben von dem Tierhalter oder Betreuer. Er kann das Klima gut oder schlecht regeln, in dem er das eben vernünftig einstellt oder eben nicht. Und er kann damit entscheiden, ob die Tiere große Hitze ausgesetzt sind, hohen Ammoniakkonzentrationen und damit eben den hohen Gesundheitsrisiken.[...] Das ist ja auch das Interesse des Tierhalters, dass die Tiere vernünftig kontrolliert werden, aber es ist ja einfach nicht immer gewährleistet. Und der Tierhalter muss einfach ein vernünftiges Fachwissen haben, um zu erkennen, ob die Tiere gesund sind, sich artgerecht verhalten, ob Verhaltensstörungen im Beginn auftreten, oder ob es anfängt, dass es Krankheiten gibt. Er muss auch in der Lage sein, geeignete Maßnahmen zu ergreifen. Da spielt einfach das Fachwissen eine ungeheure Rolle. Aber auch das persönliche Engagement.“ (14, 5)*

Der wirtschaftliche Druck zwingt die Geflügelmäster die Vorgaben innerhalb des Produktionsmanagement optimal zu erfüllen, um unnötige Tierverluste zu minimieren.

*„Also, worauf immer geachtet wird, und ich bin der Meinung, jeder Betriebsinhaber ist verrückt, wenn er nicht selber drauf achtet, ist, dass die Tränkeanlagen in Ordnung sind, [...] dass die Sprinkler-Anlage in Ordnung ist, also jetzt bei diesen hohen Temperaturen, dann muss ja gekühlt werden, das heißt, es muss eine Vernebelungsanlage drin sein, oder die Ventilatoren müssen laufen. Und das hat der Mann jede Woche zu kontrollieren und die Alarmanlage muss er auch kontrollieren. Dann kann das natürlich sein, wenn ein Veterinär kommt, dass zufällig das eine oder andere Gerät ausfällt, aber solche Fälle dürften eigentlich nicht vorkommen.“ (10, 28)*

Hinweise auf potenzielle Verstöße innerhalb des Produktionsmanagements lassen sich aus den Antworten der Amtsveterinäre im Rahmen der schriftlichen Befragung ableiten. Auf die Frage „In welchen anderen Bereichen des Produktionsmanagements sehen Sie darüber hinaus Gefahren einer unzulässigen Ausgestaltung?“ sah eine Person „kaum Möglichkeiten“, während andere antworteten: „Schlachtung Broiler und Tierschutz in Mast und Aufzucht“, „Anzahl Fütterungs- und Tränkeeinrichtungen“, „Kürzen der Schnäbel“, „Verstoß gegen Impfpflicht“, „allgemeiner Seuchenschutz“ und eine „gewisse Überbelegung“. Eine grundsätzliche Einschätzung zu potenziellen Regelverstößen trifft der bereits zitierte Tierschützer:

*„Das gibt es sicherlich in allen Bereichen. Bei der Haltung angefangen, wenn etwa Besatzdichten nicht eingehalten werden, wenn Regelungen zum Klima nicht eingehalten werden, wenn also die Belüftung nicht ausreicht und damit die Klimawerte für die Tiere einfach sehr problematisch werden. Wenn Kontrollen nicht eingehalten werden und die Tiere quasi sich selbst überlassen werden. Wenn Tiere sterben und herumliegen, auf denen dann die anderen Tiere herumspicken. Das ist dann sicherlich so ein Lebensmittel- und Hygieneproblem. Es gibt da viele Bereiche, wo Misswirtschaft getrieben werden kann und getrieben wird.“ (14, 5)*

Die Hinweise auf potenzielle Verstöße lassen sich in drei Gruppen aufteilen: Verstöße, die den gesundheitlichen Verbraucherschutz tangieren, Verstöße gegen Umweltschutzaufgaben (zur Analyse eines Verstoßes bei der Kotentsorgung vgl. ZWOLL und HIRSCHAUER 2006) und Verstöße, die tierschutzrechtliche Vorgaben betreffen.

Im Bereich des gesundheitlichen Verbraucherschutzes sind als problematische Bereiche insbesondere ein unsachgemäßes Hygienemanagement im Geflügelbetrieb und der Einsatz von Tierarzneimitteln zu nennen. Die Verschleppung von Krankheitserregern in Mastanlagen und die Übertragung von Krankheiten auf Masttiere stellen einen der kritischsten Punkte innerhalb der gesamten Geflügelproduktion dar. Landwirtschaftliche Betriebe, die erfolgreich Geflügel produzieren wollen, müssen in ihrem Produktionsmanagement Augenmerk auf ein entsprechendes Hygienemanagement richten. Die Einführung wirkungsvoller Maßnahmenbündel gegen den Eintrag von Krankheitserregern in Mastanlagen beinhaltet unter anderem die Umsetzung von Reinigungs- und Desinfektionsroutinen sowie das Tragen von Schutzkleidung und eine effektive Schadnagerbekämpfung sowie das Einhalten von Leerstandszeiten zwischen einzelnen Durchgängen und die Einrichtung von Anlagen zu Reinigung und Desinfektion von Schuhwerk und Fahrzeugreifen.

Anforderungen an ein fachgerechtes Hygienemanagement finden sich in allen Qualitätssicherungssystemen, die von den Unternehmen der Geflügelbranche auf Grundlage privatrechtlicher Vereinbarungen umgesetzt werden. Darüber hinaus finden sich Anforderungen zum Hygienemanagement auch in unternehmensübergreifend ausgerichteten Qualitätssicherungssystemen (z.B. QS-System der Qualität und Sicherheit GmbH). Landwirtschaftliche Betriebe können umfangreiche Informationen zur Etablierung und Umsetzung geeigneter Hygienemaßnahmen im Rahmen der allgemeinen Produktionsberatung durch Berater und Vermarktungspartner sowie durch Vorortkontrollbehörden erhalten. Angesichts dieses Informationsangebotes zur guten fachlichen Praxis muss davon ausgegangen werden, dass Geflügelmäster um die Bedeutung eines umfassenden Hygienemanagements wissen.

Die intensive Behandlung des Themas kann im Umkehrschluss jedoch auch dahingehend interpretiert werden, dass Personen und Institutionen, die regelmäßigen Kontakt zu landwirtschaftlichen Betrieben pflegen, einer Verbesserung des Hygienestatus zumindest in einem Teil der Betriebe eine hohe Bedeutung zumessen. Dies kann auch darauf hinweisen, dass in bestimmten Betrieben der Hygienestatus nicht den Anforderungen der guten fachlichen Praxis entspricht. Diese Erkenntnis deckt sich mit den Erfahrungen einiger Interviewpartner, die die Umsetzung eines fachgerechten und qualitätsorientierten Hygienemanagements in einem Teil der Geflügelmastbetriebe bemängeln. Verstöße in diesem Bereich können negative Auswirkungen auf die Verbrauchergesundheit haben. Zu nennen sind die unsachgemäße Handhabung von Desinfektions- und Reinigungsmitteln sowie die unsachgemäße laufende Reinigung der Stallanlagen, die zu Rückständen in Schlachtkörpern führen können.

Der gesundheitliche Verbraucherschutz kann darüber hinaus auch durch Rückstände von Tierarzneimitteln in Geflügelschlachtkörpern tangiert werden, die durch einen regelwidrigen Einsatz in den landwirtschaftlichen Betrieben verursacht werden. Eine allgemeine Einschätzung zur Einhaltung von Wartezeiten nach dem Einsatz von Tierarzneimitteln gibt ein Sächsischer Amtstierarzt:

*„Doch, Wartezeiten werden eingehalten, aber man kann ja, es gibt zwei Probleme. Das eine ist, dass wenig Arzneimittel zugelassen sind, und von den zugelassenen wähl ich mir dann natürlich immer eins aus, was mit der Wartezeit noch hinkommt. Oder aber ich kalkuliere einfach knapp. Und sage dann, und dann kann natürlich das immer sein, wenn der Stoffwechsel des Tieres nicht in Ordnung ist, und ich kalkuliere wirklich, dass die Wartezeit abgelaufen ist an dem Tag und ich gehe jetzt am nächsten Tag zur Schlachtung, kann ich natürlich immer noch Reste drin haben, bin aber rein gesetzlich auf der richtigen Seite. Die andere Sache ist die, dass man auch Präparate höher dosieren kann. Und wenn ich die höher dosiere, hab ich natürlich auch einen höheren Gewebespiegel, und theoretisch auch eine längere Wartezeit, also muss ich zumindest von ausgehen. Und dann kann man sich aber trotzdem ja als Tierarzt oder Tierhalter auf diese Wartezeit berufen, die eben angegeben ist.“ (27, 12)*

Umweltschutzvorschriften können durch eine verzögerte Kadaverentsorgung aus dem Maststall und/oder Kadaverlagerung außerhalb vorgeschriebener Örtlichkeiten sowie durch eine vorschriftswidrige Entsorgung von Reinigungsmitteln bzw. Schmutzwasser betroffen sein.

Verstöße gegen tierschutzrechtliche Regelungen sind ein weiterer umfangreicher Bereich, den die befragten Interviewpartner immer wieder ansprechen.

Ein Experte formuliert: *„Also im konventionellen Bereich würde ich das größte Problem in der Einhaltung der Tierschutzanforderungen sehen“ (15, 4)*. Ein anderer Experte weist auf Probleme hin, die sich aus einer überhöhten Besatzdichte in Verbindung mit einem grundsätzlich unzureichendem Produktionsmanagement ergeben können:

*„Die größten [Probleme] liegen eigentlich hinsichtlich, also Besatzdichtemanagement. Also Besatzdichte, Stallklima, sagen wir mal. Wenn die Besatzdichte sehr hoch ist, und das vom Management her Defizite gibt, dann haben wir häufig Probleme mit feuchter Einstreu und schlechtem Stallklima, das korreliert miteinander. Und schaukelt sich dann halt auch entsprechend weiter hoch.“ (27, 16)*

Zusammenfassend lassen sich die potenziellen Verstöße gegen das Tierschutzrecht zurückführen auf (i) eine zu geringe Stroheinstreu im Stall sowie (ii) auf die mangelhafte Überwachung und Regelung der Entlüftungsanlagen mit der Folge überhöhter Schadstoffkonzentrationen im Stall, (iii) bewusste Manipulation der Lichtenlagen und (iv) eine überhöhte Besatzdichte während der Mastperiode mit negativen Folgen auf das Wohlbefinden und den Gesundheitsstatus der Tiere. Darüber hinaus führt ein Experte, dass es auch immer mal wieder zu Problemen in der Dokumentation von Prozessabläufen kommt:

*„Also soweit ich da Einblick habe ich die Betriebe hier, sieht es nicht anders aus. Nein, da beschränkt sich die Buchführung schon auf das gesetzliche Notwendige, und selbst das wird häufig, naja häufig kann ich nicht sagen, aber selbst das wird nicht immer vorschriftsmäßig geführt, sondern nachgetragen oder sonst wie.“ (27, 6)*

Zwar werden die oben genannten Produktionsbereiche von Vorortkontrollbehörden überwacht. Bezogen auf die Wirksamkeit der Lebenduntersuchung bei Geflügel betont ein Sächsischer Amtsveterinär jedoch:

*„Also diese Lebendbeschau halte ich persönlich auch für nicht sonderlich effektiv, muss ich ehrlich sagen. Also da kann ich wirklich nur Extremfälle mit abgrenzen. [...] Ja, es ist auch die Frage, ob drüberlaufen hilft, wenn sich in 4 Meter Entfernung da gerade so ein Tier in Todeskrämpfen windet. Ob man das dann wirklich erkennen kann, bei dieser Masse. Also, man kann in dieser amorphen Hühnermasse ein Einzeltier nicht wirklich kontrollieren. Das wage ich hier sehr zu bezweifeln.“ (23, 11)*

Die Einschätzung eines Tierschützers deutet darauf hin, dass Kontrollen zumindest in unterschiedlicher Intensität und Sorgfalt seitens des Kontrollpersonals durchgeführt werden.

*„Ja. So, und ansonsten, also ich bin, ich kann es nicht belegen, aber ich vermute, dass das so ähnlich wie bei uns auf dem Bau gelaufen ist. Man geht ins Wohnzimmer, man lässt sich durchfüttern und bespricht so einiges, guckt mal kurz in den Stall, und insbesondere also diese, das hab ich auch von Veterinären gehört, die Schlachtuntersuchung in der Herde, das ist nur eben kurz in den Stall rein gucken und - der wäre auch bescheuert, der Tierhalter, wenn er nicht die Kadaver vorher rausholt. Wenn er weiß, übermorgen wird geschlachtet, ich melde das an, der Veterinär kommt, spätestens morgen, also bevor ich anrufe, bin ich durch den Stall gegangen und nehme die Kadaver raus. Das wäre doch bescheuert, wenn nicht. Also deswegen müssen die an, die Untersuchungen unangemeldet sein.“ (10, 29)*

### 6.3.2 Einzelne Verstoßgelegenheiten und ihr Hintergrund

Auf der Stufe der landwirtschaftlichen Erzeugung wurden nach der anfänglichen Sondierungsphase (vgl. Abbildung 1) insgesamt vier Verstöße auf der Erzeugerebene als besonders plausibel erscheinende Verstoßgefährdungen ausgewählt. Neben den in der ursprünglichen Expertenliste erfassten Verstöße (vgl. Anhang 5) wurde zusätzlich der tierschutzrelevante Aspekt überhöhter Besatzdichten während der Mastperiode betrachtet. Einer formalen Moral Hazard Analyse wurden zwei Verstöße auf der Erzeugerunterebene unterworfen. Der Hintergrund der Verstöße wird im Folgenden erläutert.

#### ***Behandlung eines erkrankten Putenbestandes mit Nifursol (vgl. Anhang 15: Verstoß 5)***

Die Schwarzkopfkrankheit (Histomonose, Typhlohepatitis enzootica) ist eine besonders bei Puten auftretende parasitäre Erkrankung, verursacht durch einen einzelligen Parasiten (*Histomonas meleagridis*). Die Infektion kann durch die Aufnahme von Regenwürmern erfolgen oder aber durch die in den Eiern oder Larven des Blinddarmwurms befindlichen Einzeller. Puten zeigen nach der Infektion Symptome wie Schläfrigkeit und einen allgemein schwachen Zustand. Nach Aussagen der Firma Bayer Health Care (2006) ist für die Krankheit ein schwefelgelber Kot charakteristisch sowie eine durch Kreislaufstörungen verursachte blaurote bis schwärzliche Verfärbung der Kopfhaut. Während die Krankheit bei älteren Tieren chronisch verläuft, sterben junge Tiere relativ schnell nach wenigen Tagen. Bei Hühnern erfolgt die Infektion seltener und die Erkrankung äußert sich vor allem durch Müdigkeit und schleimigen Durchfall. Nach Informationen der Putenerzeugergemeinschaft Ahlhorn GmbH (2004) liegt der Schwerpunkt der Krankheitsbekämpfung „...in der Vermeidung der Einschleppung von Erregern bzw. der Reduzierung der Ausbreitung.“ Neben der Reduktion des Befalls mit Histomonaden durch regelmäßige Entwurmung der Masttiere werden als wirkungsvolle Vorbeugemaßnahmen die Trennung der Wirtschaftsgeflügelarten, die Einhaltung der allgemeinen Hygienemaßnahmen, konsequente Schadnagerbekämpfung aber auch die Minimierung des Einschleppens durch Käfer und Regenwürmer empfohlen.

Der Prophylaxe durch geeignete Hygienemaßnahmen kommt in den Mastbetrieben größte Bedeutung zu, da seit dem EU-weiten Verbot von „Nifursol“ auf dem Markt weder prophylaktisch noch kurativ wirksame Mittel zur Behandlung der Schwarzkopfkrankheit vorhanden sind. Nifursol wird der Substanzgruppe der Nitrofurane zugeordnet und wurde als Futtermittelzusatzstoff in den Anhang IV der RL 2377/90/EWG aufgenommen. Dies hatte zur Folge, dass EU-weit die Verabreichung dieser Stoffe als Tierarzneimittel ab dem 01.04.2003 verboten wurde und aus Gründen des vorbeugenden Verbraucherschutzes von Tierärzten nicht mehr bei Lebensmittel liefernden Tieren zur Behandlung verabreicht werden darf. Nitrofurane gelten als Erbgut verändernd und Krebs erregend. Für Veterinäre ergibt sich durch das Anwendungsverbot ein besonderes Dilemma, das durch die folgende Aussage eines Tierschützers verdeutlicht wird:

*„Das ist natürlich ein Riesenproblem. Diese Schwarzkopfkrankheit, die grassiert. Wenn das auftritt in einem Bestand, dann ist im Grunde der gesamte Bestand der Tiere mit betroffen. Das zu lösen, wird noch eine große Aufgabe sein. Hier stehen einfach veterinärmedizinische Erfordernisse gegen das Erfordernis der Lebensmittelsicherheit. Das zu lösen ist schwierig.“ (10, 8)*

In der EU besteht seit dem Anwendungsverbot ein akuter Therapienotstand, der nach Aussage der Veterinärmedizinischen Universität Wien (2005) „zum Verlust ganzer Putenbestände in der EU geführt hat.“ Die Einhaltung des Verbots von Nifursol ist für den betroffenen Landwirt mit hohen Kosten verbunden, da im Infektionsfall bis zu 90 % eines Putenbestandes sterben. Die Schwarzkopfkrankheit ist keine anzeigepflichtige Krankheit, so dass Landwirte keine Entschädigung durch die Tierseuchenkasse beantragen können. Da Amtsveterinäre im Erkrankungsfall keine Tötungsanordnung aussprechen können, entfällt auch der Entschädigungsanspruch des Landwirts gegenüber der öffentlichen Hand. Im Jahr 2004 weist die Bayerische Landestierärztekammer (2004) auf einen Krankheitsausbruch im Regierungsbezirk Schwaben (Bayern) hin, in dessen Verlauf 15 000 acht Wochen alte Puten gekeult wurden, was einem finanziellen Verlust von 150 000 Euro entsprach. In einem weiteren Fall meldete das Baden-Württembergische Landwirtschaftsministerium zum Ende des Jahres 2003 den Ausbruch der Krankheit in einem Bestand mit 3 900 Puten im Regierungsbezirk Stuttgart, wobei der Schaden für den betroffenen Landwirt auf rund 100 000 Euro geschätzt wurde (o.V. 2003). Die dargestellten Zahlen verdeutlichen die potenziellen Verluste, die den betroffenen Landwirten im Fall eines Krankheitsausbruchs drohen. Bereits ohne eine formale Analyse drängt sich ein ökonomischer Anreiz zum Regelverstoß geradezu auf. Dies wird durch die Ergebnisse der schriftlichen Befragung der Amtsveterinäre unterstrichen. Das Antwortverhalten auf die Frage *„Wie hoch schätzen Sie aus Sicht von Putenmältern die ökonomische Versuchung ein, sich bei Ausbruch der Schwarzkopfkrankheit Nifursol oder vergleichbare Arzneimittel zu beschaffen und einzusetzen?“* wird in Tabelle 27 aufgezeigt.

**Tabelle 27: Ökonomischer Anreiz für den Einsatz von Nifursol in der Putenmast (N=63)**

1 Sehr niedrig	2	3 Mittel	4	5 Sehr hoch
7	6	26	16	8

Quelle: Schriftliche Befragung deutscher Veterinärämter, Mai 2006

Im Mittelwert liegen die Antworten bei 3,19. Dies deutet auf einen nicht unbedeutenden ökonomischen Anreiz hin. Vergleichend dazu wurden die Amtstierärzte auch gefragt: *„Wie hoch*



*schätzen Sie die Gefahr ein, dass Nifursol oder vergleichbare Arzneimittel in der Praxis tatsächlich von Putenmästern eingesetzt werden?“.*

**Tabelle 28: Tatsächliche Gefahr des Einsatzes von Nifursol in der Putenmast (N=63)**

1 Sehr niedrig	2	3 Mittel	4	5 Sehr hoch
16	26	13	8	0

Quelle: Schriftliche Befragung deutscher Veterinärämter, Mai 2006

Demnach sehen die Amtstierärzte einen ökonomischen Anreiz für Putenmäster im Erkrankungsfall Nifursol einzusetzen, schätzen jedoch die tatsächliche Gefahr des Regelverstößes aufgrund außerökonomischer Hemmfaktoren deutlich geringer ein (Mittelwert: 2,21).

Über mögliche Bezugsquellen sagt ein praktizierender Tierarzt aus Niedersachsen Folgendes:

*„[...] vielleicht beim privaten Halter, der seine fünf Puten hat im Garten. Und wo man dann sagt, hier erzähl es nicht weiter, für die Tauben ist das nämlich noch zugelassen, weil die ja nicht der Lebensmittelgewinnung dienen. Die mischen das ins Futter und warten lange genug, das, denk ich mal, passiert in Einzelfällen.“ (23, 15)*

Als Bezugsquellen für Nifursol kommen darüber hinaus in Betracht: *„Internet – Nifursol ist über chinesische Firmen zu bestellen.“ (Bayerischer Amtsveterinär, Zitat aus der schriftlichen Befragung).* Eine Kontrolle des Anwendungsverbotes kann grundsätzlich an zwei Stellen ansetzen: Im Rahmen der Schlachtgeflügeluntersuchung im Erzeugerbetrieb durch Probenahme von Tränkewasser oder aber im Rahmen der Schlachtkörperuntersuchung im Schlachthof. Im Rahmen des NRKP wurden im Jahr 2005 insgesamt 1 396 Proben auf Nitrofuranturan-Rückstände untersucht. Eine davon wurde positiv getestet<sup>23</sup>.

### ***Unterschreiten der Wartezeit nach Einsatz von Levamisol (vgl. Anhang 16: Verstoß 6)***

Im Sinne einer effizienten Ausnutzung ihrer Stallkapazitäten sind Geflügelmäster grundsätzlich daran interessiert, unnötige Leerzeiten zu vermeiden, die den Fixkostenanteil je produzierte Einheit in die Höhe treiben würden. Deshalb entsteht ökonomischer Druck, im Normalbetrieb eine enge terminliche Planung und Abstimmung aller Produktionsabläufe, von der Kükenabnahme und -einstellung, über die Mast hin zur Lieferung an den Schlachthof, die nachfolgende Desinfektion und Reinigung sowie die erneute Kükeneinstellung, vorzunehmen. Allerdings entstehen hierdurch auch Risiken, da Pufferzeiträume fehlen, die benötigt werden, wenn man mit einer dieser Aktivitäten (aus welchem Grund auch immer) in zeitlichen Verzug kommt. Ohne Pufferzeiträume können in diesem Fall für den Landwirt durch unsichere Umweltwirkungen hohe ökonomische Verluste entstehen. Insbesondere in vertraglichen Verbundsystemen ist hier bspw. an Preisabschläge bzw. Mehrkosten zu denken, wenn der Landwirt nicht zu den vertraglich vereinbarten Terminen Schlachttiere liefern bzw. neue Küken abnehmen kann. Im konkreten Fall besteht dann für den Landwirt voraussichtlich eine ökonomische Versuchung, die Termine „auf jeden Fall“ zu halten und so drohende Preisabschläge bzw. Mehrkosten zu vermeiden. Dieser Sachverhalt ist insbesondere im Zusammenhang mit der Einhaltung von Wartezeiten - sowohl nach dem hier betrachteten Einsatz von Tierarzneimitteln als auch nach dem Einsatz von Desinfektionsmitteln (s.u.) - von Bedeutung.

<sup>23</sup> Dabei handelte sich laut BfR um Furazolidonmetabolit 3-Amino-2-oxazolidinon (AOZ), das in einer Fischprobe gefunden wurde (BfR 2006).

Exemplarisch wird die Unterschreitung der Wartezeit nach Einsatz des Antiparasitikums Levamisol einer Moral Hazard Analyse unterzogen. Eine Verkürzung der Wartezeit ist insbesondere dann denkbar, wenn sich in Folge unzureichender Hygienemaßnahme ein erhöhter Nematoden-Druck im Maststall aufgebaut hat und der Landwirt relativ spät in der Mastphase eine Behandlung durchführen muss. Er muss dann die Wartezeit um einige Tage unterschreiten, wenn er den vereinbarten Schlachtermin einhalten will. Andernfalls muss er die Tier zu einem späteren Zeitpunkt und mit einem höheren Lebendgewicht abliefern. Dies führt in aller Regel zu ökonomischen Verlusten.

### ***Verstoß gegen die Wartezeitenregelung beim Einsatz von Desinfektionsmitteln (Verstoß 7: ohne Modellrechnung)***

Die Informationen aus den Experteninterviews weisen auf Probleme im Hygienemanagement von Geflügelmastbetrieben hin. Reinigungs- und Desinfektionsroutinen sind in den Geflügelmastställen fachgerecht auszuführen, um potenzielle Schädlinge und Krankheitserreger vor der Einstallung neuer Küken zu eliminieren bzw. zu minimieren. Verkürzte Wartezeiten nach der Desinfektion können dazu führen, dass von den Küken Rückstände von Desinfektionsmitteln aufgenommen werden. Gleichzeitig ist der Mäster aber daran interessiert, Leerstandszeiten zu minimieren. Innerhalb seiner vertraglichen Bindungen und den vorgegebenen Produktionszyklen ist er bei entsprechend knapper Terminplanung hohem Termindruck ausgesetzt. Dies betrifft sowohl die vertragsgemäße Abnahme der Küken als auch die Lieferung des Schlachtgeflügels (s.o.).

Allerdings sind Rückstände von Desinfektionsmitteln (aus der Reinigung vor Aufstallung der Küken) im Schlachtgeflügel kaum mehr nachzuweisen, da sie während der Lebenszeit der Tiere verstoffwechselt wurden. Eine gewisse Wahrscheinlichkeit, dass eine verkürzte Wartezeit aufgedeckt wird, könnte sich aber anhand direkter Kontrollen der betrieblichen Aktivitäten bzw. durch eine systematische Kontrolle der Dokumentation ergeben. Da dies in der Regel nicht erfolgt, bleibt die Aufdeckungswahrscheinlichkeit äußerst gering. Aus Sicht eines möglicherweise unter Termindruck gekommenen Mästers ist die wirtschaftliche Entscheidungslage damit recht übersichtlich: Auf der einen Seite stehen enorme organisatorische Verwerfungen und voraussichtlich hohe Kosten, wenn es zu einer verzögerten Kükenabnahme und einer verzögerten Lieferung des Schlachtgeflügels kommt. Auf der anderen Seite steht eine gegen Null gehende Aufdeckungswahrscheinlichkeit (und voraussichtlich zu vernachlässigende Sanktionen bei Aufdeckung). Mit anderen Worten: Auch ohne genaue Quantifizierung der ökonomischen Folgen eines Terminverzuges und ohne explizite Modellanalysen lässt sich festhalten, dass ein Mäster unter Termindruck *nicht* durch ökonomische Anreize vom Verstoß abgehalten wird.

### ***Überhöhte Besatzdichte während der Mastperiode mit negativen Folgen auf das Wohlbefinden und den Gesundheitsstatus der Tiere (ohne Modellrechnung)***

Die Besatzdichten in Geflügelmastbetrieben sind in den „Bundeseinheitlichen Eckwerten für eine freiwillige Vereinbarung zur Haltung von Jungmasthühnern und Broilern“ (BML 1999) festgeschrieben. Die Kontrolle des zur Schlachtung vorgesehenen Mastgeflügels erfolgt durch den zuständigen Amtsveterinär im Rahmen einer Lebendbeschau bis zu 72 Stunden vor dem eigentlichen Schlachtermin. Dabei sollen der Zustand des Bestandes und die Bestandsdokumentationen vom Veterinär kontrolliert werden. Eine Kontrolle der aufgestellten Tiere erfolgt in der Regel nur in Form einer Begutachtung von Lieferscheinen und Aufzeichnungen im Be-

standsbuch der Mäster und einem kurzen Stallcheck. Diese Form der Kontrolle dürfte zur Routine jedes Amtsveterinärs gehören. Inwieweit die konkrete Zählung des eingestellten Mastgeflügels innerhalb eines Stalls überhaupt möglich ist, muss jedoch hinterfragt werden, wie ein niedersächsischer Amtsveterinär meint:

*„Haben Sie schon mal in einem solchen Stall gestanden, mit solch einer Staubbelastung? Da schaut man mal über den Bestand und versucht so schnell wie möglich wieder rauszukommen.“ (29, 1)*

In seiner Fragebogenanmerkung unterstreicht ein Amtsveterinär aus Nordrhein-Westfalen diesen Problembereich: *„Wie wollen Sie eine Besatzdichte kontrollieren? Zählen ist unmöglich“ (schriftliche Befragung der Amtsveterinäre)*. Eine intensive Kontrolle der Bestandsdichte erscheint für einen Amtsveterinär im Rahmen einer Routineuntersuchung nicht leistbar, da die Zählung aller Tiere erheblichen organisatorischen Aufwand nach sich ziehen würde. Ein niedersächsischer Lebensmittelkontrolleur stellt dazu fest:

*„Die müssen dann eigentlich ja in die Stalllisten gucken, wie das hinhaut mit der Stückzahl, das werden die wohl machen, aber durchzählen, das ist natürlich logisch, das machen die nicht, kann man ja nicht.“ (42, 23)*

In der schriftlichen Befragung der Amtsveterinäre wurden die Befragten nach dem Prozentsatz der Mäster befragt, bei denen im Rahmen der Kontrollen des jeweiligen Veterinäramtes in den letzten zwei Jahren die Bestandsdichten tatsächlich überprüft wurden. Bei den insgesamt 51 Veterinären, die hierzu Angaben machten, antworteten sechs mit der Angabe 0 % und 23 mit der Angabe 100 %. Insgesamt ergab sich ein Mittelwert von 65,2 %. Dabei ist zu hinterfragen, ob die Tiere wirklich von den Antwortenden gezählt wurden oder nur eine Inaugenscheinnahme der entsprechenden Dokumente erfolgt. Auffällig ist, dass insgesamt 29 Veterinäre entweder gar keine Angaben machen konnten oder aber antworteten, dass keine Kontrolle der Bestandsdichte erfolgte.

Aus Sicht der Mäster ergeben sich keine nennenswerten kontrollbedingten Hindernisse, gegen die „Bundeseinheitlichen Eckwerte für eine freiwillige Vereinbarung zur Haltung von Jungmasthühnern und Broilern“ zu verstoßen, zumal es sich ja „nur“ um Eckwerte handelt, die eine geringe Normbindungskraft aufweisen. Den voraussichtlich zumindest in einigen Fällen vorhandenen Gewinnsteigerungspotenzialen durch Überbelegung stehen - zumindest wenn es nicht zu einer Skandalisierung in der Öffentlichkeit kommt - keine nennenswerten wirtschaftlichen Nachteile gegenüber, sollte es in seltenen Fällen einmal zu einer Aufdeckung kommen. Auch hier lässt sich also ohne weitergehende Analysen festhalten, dass die ökonomischen Anreize nicht in die richtige Richtung weisen.

### **Fazit**

Die Ergebnisse der beiden quantitativ untersuchten Verstöße „Nifursol“ und „Levamisol“ bestätigen, dass sowohl der Einsatz nicht zugelassener TAM als auch eine nicht-sachgemäße Anwendung zugelassener TAM (insbesondere in Form einer Wartezeitverkürzung) hohe ökonomische Verlockungen erzeugen kann. Gleiches gilt für den qualitativ untersuchten Verstoß „verkürzte Wartezeit nach Desinfektion“ und den (unmittelbar tierschutzrelevanten und mittelbar verbraucherschutzrelevanten) Verstoß „überhöhte Bestandsdichten“. Insgesamt ist also zu konstatieren, dass auf der Ebene des landwirtschaftlichen Produktionsmanagements, insbesondere (aber nicht nur) im Zusammenhang mit TAM die ökonomischen Anreize, die aus dem regulären Marktgeschehen einerseits und der Überwachung andererseits resultieren,

fehlgerichtet sind. Bei spezifischen privatrechtlichen Vereinbarungen (inklusive vereinbarter Kontrollen) zwischen Tierhaltern und Schlachthöfen bzw. Vermarktern im Rahmen hochintegrierter vertikaler Systeme mag die Situation anders aussehen. Wie virulent die beschriebenen Probleme in der Praxis sind, lässt sich deshalb in dieser Untersuchung nicht abschließend klären. Hierfür wäre zunächst eine Offenlegung der jeweiligen Qualitätssicherungssysteme (z.B. im Rahmen der jeweiligen Geflügelmarkenfleischprogramme) inklusive der internen Kontrollen und Sanktionsmechanismen erforderlich. Erst dann ließe sich durch eine unabhängig-externe Überprüfung feststellen, welchen reinen „Marketinganteil“ diese Systeme haben bzw. ob oder in welchem Umfang sie tatsächlich die hier beschriebenen Verhaltensrisiken aus Sicht des Verbraucherschutzes transparent und glaubwürdig eliminieren.

#### **6.4 Probleme und Verstößgelegheiten bei Verladung/Transport von Mastgeflügel**

##### ***Allgemeine Hinweise zu Problemen beim Umgang mit lebenden Schlachttieren***

Tierschutzwidrige Praktiken bei der Verladung, dem Transport und der „Aufbewahrung“ von Tieren vor der Schlachtung standen in den letzten Jahren immer wieder in der Kritik der Öffentlichkeit. Mastgeflügel wird nach jedem Mastdurchgang gefangen, verladen und dann zum Schlachthof transportiert. Obwohl in den letzten Jahren verschiedene technische Lösungen für das Fangen von Masthähnchen entwickelt wurden, erfolgt diese Tätigkeit in der Regel momentan noch manuell (GOCKE 2000: 24)<sup>24</sup>. Die Ausstallung erfolgt in Großbetrieben in den meisten Fällen durch spezialisierte Lohnunternehmen, die mit eigenen Fängergruppen die Tiere fangen und verladen. Da die Lichtverhältnisse und die Tageszeit die Verletzungshäufigkeit beim Fangen maßgeblich beeinflussen, werden die Tiere meistens in den Nachtstunden mit Blaulichtunterstützung gefangen. Gemäß der deutschen Tierschutztransportverordnung, in der am 11.07.1999 die Gemeinschaftsbestimmungen<sup>25</sup> zum Tiertransport in nationales Recht umgesetzt wurden, ist bei der Ausstallung der Tiere darauf zu achten, dass während des Verladevorgangs die Tiere nicht am Kopf oder am Gefieder festgehalten und keine kranken und verletzten Tiere verladen werden.

Nach der Eigendarstellung des Verbandes Deutscher Putenerzeuger e.V. (VDP) werden Puten von „geschulten und sachkundigen Personen schonend und ruhig in die nach wissenschaftlichen Untersuchungen entwickelten Transportkäfige auf den LKW verladen. Die Transportzeiten zu den Geflügelschlachtereien sind so kurz wie möglich. Um die gezielte Betreuung der Tiere beim Transport sicherzustellen, müssen die Fahrer eine umfassende Prüfung ablegen.“ Für den VDP besteht der beste Schutz der Tiere „darin, dass die Transportwege bei deutschem Geflügel nur kurz sind. Dies verringert von vornherein mögliche Belastungen für die Tiere“ (VDP 2006). Die regionale Konzentration der Schlachtgeflügelproduktion in Deutschland begünstigt - neben den Gesundheits- und Umweltproblemen, die hieraus entstehen - insgesamt sicherlich kurze Transportzeiten.

---

<sup>24</sup> Nach Schätzung von OHLSEN (2007) werden aktuell in Deutschland zwischen 30% und 35 % der Hähnchenmastbetriebe unter Zuhilfenahme von Hähnchenfangmaschinen ausgestellt. Bauliche Hindernisse und der Einsatz von vorhandenen Transportbehältern, die für die maschinelle Beladung ungeeignet sind, begrenzen momentan den verstärkten Einsatz der Hähnchenfangmaschinen.

<sup>25</sup> TiertransportRichtlinie 91/628/EWG, EU-Verordnung 411/98 mit Anforderungen an die Spezialfahrzeuge und EU-Verordnung 1255/97 mit Anforderungen an die Versorgungsstationen:  
[ec.europa.eu/food/animal/welfare/references/2002\\_0626\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/food/animal/welfare/references/2002_0626_de.pdf)

Tatsächlich sind die formalen Beanstandungen bei Schlachttiertransporten in Deutschland insgesamt auf relativ niedrigem Niveau (vgl. Tabelle 29).

**Tabelle 29: Anzahl der Transportkontrollen und Beanstandungen in Deutschland**

	2004	2005
<b>Anzahl der Kontrollen</b>	<b>15 275</b>	<b>15 399</b>
<b>Beanstandungen</b>	<b>143</b>	<b>55</b>
<b>Beanstandungsrate in %</b>	<b>0,93</b>	<b>0,35</b>

Quelle: Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt Sachsen Anhalt (2006: 64)

Auch die schriftliche Befragung der Amtsveterinäre gibt nur wenige Hinweise, dass es im Bereich der Schlachttiertransporte zur unzulässigen Ausgestaltung von bestehenden Regelungen kommt. Auf die Frage: *In welchen anderen Bereichen des Produktionsmanagements sehen Sie darüber hinaus Gefahren einer unzulässigen Ausgestaltung?* antworten zwei Amtstierärzte mit „Schlachttiertransporte“ und einer mit „Transport der Tiere Küken/Masttiere“.

Neben dem Umgang mit den Tieren beim Fangen und beim Transport sind die Standzeiten am Schlachthof zu beachten. Tiere, die in ihren Transportbehältnissen zu lange auf die Schlachtung warten, können unnötigem Stress insbesondere an heißen Tagen ausgesetzt werden. Es ist aber davon auszugehen, dass die dringlichsten Probleme - nicht zuletzt aus ökonomischen Gründen - in den letzten Jahren durch die Installation von Beschattungs- und Belüftungssystemen in den Geflügelschlachthöfen behoben wurden.

***Personalkosteneinsparung durch eine unsachgemäße bzw. tierschutzwidrige Verladung der Masttiere (Verstoß 8: ohne Modellrechnung)***

Da die Art und Weise, wie ein Tier gefangen wird, einen starken Einfluss auf mögliche Schädigungen hat, sind das rohe Behandeln der Tiere und das Tragen von zu vielen Tieren grundsätzlich zu minimieren. Die Schulung des Personals sowie die Erfahrung und Motivation der Fänger spielen eine wichtige Rolle im belastungsarmen Umgang mit den Tieren. Schonende und zeitintensivere Fangmethoden minimieren das Risiko von Verletzungen. Die Bezahlung nach Stückzahl, die wenig attraktive Arbeitsumgebung (warm und staubig) und ungünstige Arbeitszeiten verleiten die Fänger jedoch zu einem schnellen Fangen und Verladen der Tiere (LACY und CZARICK 1998). Dies führt zu einer Diskrepanz zwischen der Anforderung, die Broiler in möglichst kurzer Zeit zu verladen und sie dabei aber belastungsarm zu behandeln (BRÖCKER 1977). Ein Tierschützer bemängelt die Fangpraxis wie folgt:

*„Was auch ein Problem ist, ist das Einfangen der Tiere, der Masthühner insbesondere. Wenn das noch ungelernte Leute machen und das dann unsachgemäß gemacht wird. Es gibt ja durch den Europarat bestimmte Normen, wie man Hühner zu transportieren hat oder wie man die einfangen soll. Wenn man das einfach nicht beachtet, dann kann Panik entstehen, Knochenbrüche bei Tieren, auch Todesfälle. Also hohe Todesraten beim Einfangen und Transport. Und das ganz sicher, wenn man bestimmte Dinge, die man beachten muss, nicht beachtet.“ (14, 2)*

Insbesondere der Einsatz von maschinellen Fangmaschinen in der Broilermast soll helfen, sowohl Tierschutzbelange, als auch Arbeitsschutzbelange besser umzusetzen. HARTUNG und KNIERIM (1998) kommen in einem Gutachten über Hähnchenfangmaschinen zu folgendem Urteil: „Die im Betrieb besichtigten Broilerfangmaschinen haben das Potential, den Tierschutz beim Einfangen und Verladen von Masthühnern gegenüber den Handfangmethoden

deutlich zu verbessern.“ Im Rahmen der vorliegenden Untersuchung merkte ein Experte bzgl. des Einsatzes von maschinellen Fangmaschinen an:

*„Ja. Also ich bin ja einmal dabei gewesen. [...] das ist eine harte Knochenarbeit dort, also, ja, zweimal drei Tiere zu greifen und dann in den Transportbehälter rein zu tun. Der Vorteil liegt sicherlich eindeutig Arbeitskräfteeinsparung, die Amortisation, das sind ja auch Lohnunternehmen, [...]“ (10, 17)*

Eine direkte Kontrolle der Ausstallung erfolgt in aller Regel nicht. Ein niedersächsischer Amtstierarzt merkt an: *„Kritischer Punkt bleibt die Verladung der Tiere, bei der meist kein Veterinär vor Ort ist“ (29, 4)*. Gleichwohl ist eine indirekte Kontrolle durch die Schlachtkörperbeschau am Schlachtband gegeben, während der die Tiere mit Brüchen und Verletzungen im Regelfall vom Amtstierarzt beanstandet werden. Dies führt zu Abzügen in der Mastgeflügelabrechnung und zu Umsatzverlusten des Geflügelmästers. Gemäß seinem ökonomischen Kalkül wird ein rational handelnder Geflügelmäster daher immer die potenziellen Verluste (Abzüge wegen Verletzungen) den potenziell einsparbaren Kosten für die Dienstleistung (Ausstallung) gegenüberstellen.

Die quantitative Bestimmung der ökonomischen Anreize für unterschiedlich kostenträchtige Verladungspraktiken erfordert die genaue Bestimmung der Grenzkosten (im Sinne der Mehrkosten für eine tierschutzadäquatere Verladung) und der Grenzerträge (im Sinne der hierdurch vermeidbaren Preisabschläge bzw. Umsatzverluste wegen der Qualitätsminderung der Schlachttiere). Dies erfordert den Zugriff auf konkrete betriebswirtschaftliche Daten der Mäster bzw. Schlachthöfe, die im Rahmen dieser Untersuchung nicht gegeben war. Es ist allerdings festzuhalten, dass bisher nur die Marktanreize, die aus dem Lieferanten-Käfer-Verhältnis zwischen Mäster und Schlachthof resultieren, aus ökonomischer Sicht verhaltensbestimmend sind. Wenn dies nicht ausreicht, eine tierschutzadäquate Verladung sicherzustellen, so wird dies durch die bisherige staatlichen Überwachungstätigkeit nicht korrigiert: Sowohl die Aufdeckungswahrscheinlichkeit als auch die Höhe der vom Tierhalter ggf. zu tragenden Verluste bei Aufdeckung gehen nämlich gegen Null.

## **6.5 Schlachtung und Zerlegung**

### **6.5.1 Allgemeine Hinweise auf Problembereiche und potenziell drohende Verstöße**

Geflügelfleischgewinnung und -weiterverarbeitung sind hoch technisierte industrielle Prozesse, die in die Arbeitsschritte „Schlachten und Rupfen“, „Ausweiden“, „Kühlung“, „Zerteilen“ und „Entbeinung“ sowie „Weiterverarbeitung“ und „Verpackung“ unterteilt werden können. In diesen Arbeitsschritten werden eine Vielzahl von Spezialmaschinen eingesetzt, die beispielsweise aus „hintereinander bzw. parallel geschalteten Systemen für den Geflügeleingang, den Hängetransport und die Umhängung der Vögel, aus Schlacht- und Rupfsystemen, Ausweidungssystemen, Wasser- und Luftkühlungssystemen, Wäge und Verteilungssystemen, Fleischzerteilung- und Entbeinungssystemen, Logistiksystemen, Abfallentsorgungssystemen sowie den Gefrier- und Kühlanlagen“ bestehen (Bundeskartellamt 2005). Darüber hinaus kommen in der Weiterverarbeitung „Formfleisch-, Panier-, Marinier-, Back-, und Kochanlagen“ zum Einsatz (Bundeskartellamt 2005). Die Technologie ist ausgelegt auf die Verarbeitung von Tausenden von Schlachtkörpern pro Stunde und birgt einige Tücken, die nach Aus-

sage eines Tierarztes dazu führen, „dass alle [im Schlachthof Beschäftigten] beim Anlaufen des Schlachtbandes schwitzen, ob denn alles direkt rund läuft“ (60, 1).

Die Prozesse der Geflügelfleischgewinnung am Schlachtband und die anschließende Kühlung und Weiterverarbeitung sind hinsichtlich der Kontrollintensität durch die amtliche Veterinär- und Lebensmittelüberwachung voneinander abzugrenzen. Der Prozess der Geflügelfleischgewinnung wird während seiner gesamten Dauer ständig durch mindestens einen Amtstierarzt kontrolliert. Ein Tierschützer bewertet die Schlachtgeflügelkontrolle wie folgt:

*„Ja. Die Kontrollen auf dem Schlachthof sind unheimlich gut. Allerdings frage ich mich, ob die Amtsveterinäre nicht überfordert sind, wenn sie zwei Stunden lang am Schlachtband sitzen und die Schlachtkörper an sich vorbeiwandern sehen.“ (10, 20)*

Dem gegenüber werden die Kühl- und Weiterverarbeitungsprozesse nur temporär durch die amtliche Überwachung erfasst, was dazu führt, dass in diesen Bereichen die Möglichkeiten der Marktakteure gegen geltende Regelungen zu verstoßen, naturgemäß größer ist.

Der hohe Wettbewerbsdruck hat die deutsche Fleischwirtschaft in den letzten Jahren verstärkt dazu veranlasst, den Blick auf Einsparungspotenziale im entsprechenden Schlacht- und Verarbeitungsprozess zu richten. Eine Folge davon beschreibt ein Gewerkschafter:

*„Die deutsche Fleischwirtschaft ist im Grunde genommen auf Grund dieser schwierigen Situation dazu übergegangen, ihr Heil [...] in Kostensenkungsstrategie zu suchen. Also, sie hat weniger auf Wettbewerbsparameter geachtet, wie Qualität, neue Produkte oder innovative Verfahren, sondern es wurde ausschließlich diese Kostensenkungsstrategie eingeschlagen. Sie hat die Schlachtung und Zerlegung ausgelagert aus dem Organisationsbereich und Fremdpersonal mit diesen Tätigkeiten beauftragt.“ (11, 3)*

Der Gesprächspartner führt weiter aus:

*„De facto ist es so, dass sie praktisch Dauerarbeitsplätze ausgelagert haben und über ein Rotationsverfahren an Billiglöhner aus Osteuropa vergeben haben, das ist der Trick an der ganzen Sache.“ (11, 7)*

Durch den Einsatz von Fremdpersonal kommt es immer wieder zu Regelverstößen gegen die Arbeitsschutzvorschriften, was der Oldenburgische Staatsanwalt Südbeck mit eigenen Worten beschreibt: „Die Verträge sind offiziell in Ordnung, der Lohn und die Arbeitsbedingungen aber nicht. Mit der Dienstleistungsfreiheit sind alle Dämme gebrochen“ LAUTERBACH (2005). Ein Vertreter einer Strafverfolgungsbehörde unterstreicht die Problematik:

*„Wir haben eben auch die Problematik in diesem Bereich stark, dass oftmals der Verdacht besteht, dass das Unternehmen, das Arbeitnehmer nach Deutschland entsendet, im Heimatland nicht wirtschaftlich aktiv ist. Also ein so genanntes Briefkastenunternehmen ist. Das würde dazu führen, dass wir eine illegale Arbeitnehmerüberlassung haben.“ (13, 20)*

Da die vorliegende Untersuchung den gesundheitlichen Verbraucherschutz und den Schutz vor Irreführung und Täuschung fokussiert, kann der angesprochene Problembereich an dieser Stelle nicht weiter ausgeführt werden. Verwiesen sei auf die bereits genannten Quellen.

Umfangreiche Checklisten, die die amtlichen Kontrollen unterstützen sowie erfahrenes Überwachungspersonal (Tierärzte und Geflügelfleischkontrolleure) sollen in den Geflügelschlachthöfen die veterinärrechtlichen und tierschutzrechtlichen Vorgaben überwachen und Regelverstöße während des Schlachtvorgangs zeitnah aufdecken und ahnden. Ein Interviewpartner betont, dass die in den Geflügelschlachthöfen arbeitenden Amtsveterinäre ein hohes

Eigeninteresse haben, dass „ihre“ Schlachthöfe sowohl hinsichtlich der Rückstandsproblematik als auch der Hygienestandards „sauber“ bleiben (60, 1).

Nach Aussage eines niedersächsischen Amtstierarztes stellen unzureichende Reinigungs- und Desinfektionsroutinen den größten Problembereich in einem Geflügelschlachthof dar (37, 2). Diese Aussage deckt sich auch mit den Ausführungen von SCHÜTT-ABRAHAM (2000), die anlässlich der Inspektionsbesuche in Geflügelschlachthöfen und Geflügelzerlegungsbetrieben durch EU-Kontrolleure im Frühjahr 2000 folgende Problempunkte benennt: Erhaltungszustand und Sauberkeit ließen in manchen Räumen zu wünschen übrig; Beanstandungen der allgemeinen Betriebshygiene bezogen sich vor allem auf eine unzureichende Trennung zwischen reiner und unreiner Seite; unzureichende Trennung der Arbeitsbereiche (hier: Herstellung und Verpackung); fehlende Trennung von Kartonware und unverpacktem Fleisch. Beanstandet wurden auch nicht ausreichende und nicht in erreichbarer Nähe vorhandene Einrichtungen zur Zwischenreinigung und Desinfektion, staubige Spinde, unzureichende Reinigung und Desinfektion der Transportkäfige, Einhängdauer und Einhängbedingungen am Schlachtband, die Betäubung der Schlachttiere und die Sammlung von Abfällen und Konfiskaten. In der Regel reicht eine umgehende Belehrung des Schlachthofpersonals aus, um eine zeitnahe Mängelbeseitigung zu ermöglichen, wie ein Interviewpartner bestätigt (37, 2). Schwieriger gestalten sich meist jedoch Um- und Ausbauten von Geflügelschlachtstätten, unter anderem dann, wenn eine neue Technik eingebaut wird. PASCHERTZ (2000: 75) schildert ausführlich, dass es im Zuge dieser Bau- und Installationsmaßnahmen zu erheblichen Mängeln im Schlachtablauf kommen kann, die im betrachteten Fall durch ein konsistentes Verhalten der Kontrollbehörde (Mängelaufstellung mit Bitte um umgehende Mängelbeseitigung, ordnungsbehördliche Verfügung mit Zwangsgeldandrohung, etc.) behoben wurden.

#### 6.5.2 Einzelne Verstoßgelegenheiten und ihr Hintergrund

Auf der Stufe der Schlachtung und Zerlegung wurden nach der anfänglichen Sondierungsphase (vgl. Abbildung 1) zwei Verstöße als besondere Verstoßgefährdung eingestuft. Einer formalen Moral Hazard Analyse wurde ein Verstoß (Nr. 9) unterzogen. Beide Verstöße werden im Folgenden erläutert.

##### ***Unzureichende Justierung und Wartung der Betäubungseinrichtung am Schlachtband (Verstoß 9: ohne Modellrechnung)***

Bevor das für die Schlachtung vorgesehene Mastgeflügel getötet wird, ist es gemäß der Tierschutz-Schlachtverordnung zu betäuben. Dies erfolgt bei Geflügel durch Gasbetäubung oder durch Betäubung mittels eines mit Strom durchflossenen Wasserbades. Die kopfüber durch das Wasserbad geführten Tiere werden dabei durch einen Stromfluss betäubt und anschließend mittels eines Entblutungsschnitts getötet. Die Gasbetäubung erfolgt „durch Sauerstoffentzug (Anoxie mit Argon) oder durch Erhöhung der arteriellen CO<sub>2</sub>-Spannung (Hyperkapnie), wie auch durch die Kombination beider Verfahren“ (WENZLAWOWICZ 2000). Bei der Gasbetäubung werden die Tiere durch einen Tunnel geführt und dabei kontinuierlich ansteigenden CO<sub>2</sub>-Konzentrationen ausgesetzt (WENZLAWOWICZ 2000). In der Praxis kommt es vor, dass die Betäubungsanlagen nicht entsprechend der Vorgaben justiert sind, wie die Aussage eines Tierschützers verdeutlicht:

*„Und ich wollte das gerne ansprechen, warum die immer so viel Nachgeschnittenes haben, die Schlachtereie, bei der ich also zum ersten Mal, drei Besichtigungen hab ich ge-*



*habt, muss ich nun mal sagen, wo also der Nachschlächter alle Hände voll zu tun hatte beim Schneiden. Weil die Tiere nicht ins Rotationsmesser reingekommen waren. Und bei der CO<sub>2</sub>-Betäubung wollten wir eben auch, da war dann, warum so viele Tiere noch nach 20 Sekunden noch nicht betäubt waren. Theoretisch müssten sie eigentlich schon, aber, die japsten da noch mit aufgerissenen Augen nach Luft.“ (10, 30)*

Flatternde, schreiende und nach Luft japsende Schlachttiere sind Anzeichen für eine inkorrekte Einstellung der Betäubungsanlage. Das Problem beschreibt ein weiterer Tierschützer:

*„Dann die Betäubung selber. Es gibt bei der Geflügelschlachtung eine relativ hohe Fehlbetäubungsrate, die damit zusammenhängt, dass nicht alle Tiere genormt sind, auch wenn man versucht, das zu erreichen. Es gibt zum Beispiel kleinere Tiere, die dann einfach nicht diese Größennorm erfüllen und deren Kopf dann nicht komplett in das Elektrobad eintauchen kann. Und genau diese Tiere werden dann eben nicht betäubt. Bei anderen Tieren wie z.B. Puten oder Wassergeflügel, die sind in der Lage, ihren Kopf auch noch hochzuheben. Dadurch taucht eben auch dieser Kopf nicht in das Wasser ein. Die werden eben auch nicht betäubt. Die werden dann bei lebendigem Leib getötet. Problematisch ist auch, dass bei der Elektroschlachtung es schmerzhaft vorzeitige Stromstöße gibt, durch überfließendes Wasser. Das führt dazu, dass die Tiere mehrfache elektrische Schläge erhalten, die sehr schmerzhaft sind, dann aber nicht zu einer Bewusstlosigkeit führen.“ (14, 6)*

Die Probleme in diesem Bereich lassen sich zunächst unter Nachlässigkeit bzw. technologische Probleme verorten. Allerdings ist es ja nicht so, dass man diese nicht beheben könnte. Hierfür wäre allerdings ausreichend geschultes betriebliches Kontrollpersonal anzustellen, das die technologischen Prozesse kontrolliert und steuert. Offensichtlich verursacht dies Kosten. Die Probleme in diesem Bereich veranlassten SCHÜTT-ABRAHM (2000) dazu, eine Checkliste für die regelmäßige Kontrolle der Betäubungsanlage durch Amtstierärzte zu entwerfen, um eine tierschutzgerechte und dauerhafte Betäubung der Schlachttiere zu gewährleisten (SCHÜTT-ABRAHM 2000). Eingang haben diese Vorschläge auch in das Handbuch „Tierschutzüberwachung im Schlachtbetrieb“ des Niedersächsischen Ministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (MELF 2002) gefunden, in dem die Einhaltung der Sollvorgaben im Rahmen der Überwachung der Elektrobetäubung im Wasserbad für die kontrollierenden Amtsveterinäre zusammengefasst werden.

### ***Erlössteigerung durch die Erhöhung des Fremdwasseranteils im Schlachtkörper mittels Manipulation der Luftsprühkühlung (vgl. Anhang 20: Verstoß 10)***

Für die Kühlung von Geflügelschlachtkörpern direkt nach dem Schlachtvorgang können in der EU mehrere Verfahren angewendet werden. In Deutschland ist inzwischen die Kühlung mittels des Luft-Sprüh-Verfahrens das gängige Verfahren. Mittels kleiner Düsen werden die vorbeiziehenden Schlachtkörper mit einem Wassernebel benetzt, der dem Schlachtkörper Wärme entzieht. Technologisch unvermeidlich ist eine geringe Fremdwasseraufnahme, die einen Wert von 3,3 % nach der EU-Verordnung 1538/91 Anhang V jedoch nicht überschreiten darf. Der Geflügelschlachtbetrieb muss die Einhaltung dieser Vorschrift eigenverantwortlich regelmäßig anhand einer festgelegten Stichprobengröße prüfen und die Prüfergebnisse dokumentieren. Diese Dokumentation wird wiederum im Rahmen der „staatlichen Kontrolle der Kontrolle“ überwacht. Gemäß EU-Verordnung 1538/91 § Art. 14a, die die Durchführungsverordnung zur Vermarktungsnorm 1906/90 darstellt, muss die staatliche Veterinärüberwachung die Wassergehalte von gefrorenen und tiefgefrorenen Schlachtkörpern von Hähnchen in einem bestimmten Turnus überwachen. Diese Kontrollen erfolgen in Abhängigkeit von den in der Vergangenheit beobachteten Kontrollergebnissen in diesem Geflügel-

schlachtbetrieb. Ein einwandfrei arbeitender Betrieb wird in der Regel sechs Mal im Jahr von der amtlichen Kontrolle erfasst. Nach Aussage eines Experten gibt es Geflügelschlachthöfe, die die vorgegebenen Grenzwerte für Fremdwasser bewusst überschreiben, um das Verkaufsgewicht der gefrorenen Masthähnchen zu erhöhen.

*„Den Eindruck kann man gewinnen, dass es Schlachtbetriebe gibt, die ihre Verfahrenstechnik, die sie dort einsetzen in dem Betrieb, ausgesprochen gut im Griff haben, während es andere Betriebe gibt, die immer wieder Grenzwerte reißen, die ihnen nachgewiesen werden entweder durch uns oder auf Grundlage privatwirtschaftlicher Vereinbarungen, irgendwelche Untersuchungseinrichtungen.“ (22, 4)*

Im beobachteten Fall betraf der Regelverstoß einen Schlachtbetrieb mit einer Gesamttageschlachtmenge von 160 000 Masthühnchen. Nach Aussage eines weiteren Experten kann der Schlachtbetrieb einen erheblichen ökonomischen Vorteil generieren.

*„Und der hatte ja, wenn man das jetzt so direkt vergleicht, absolut ja ein Prozent mehr am Wassergehalt und dann braucht man bloß hochrechnen. 160 000 Hähnchen schlachtet der am Tag, da waren wir mit 15 000 Euro, oder so was. Je nach dem, wie hoch man den Produktpreis ansetzt. [...] Und normal ist das 1 % Wasser und beim Wiegen ist das 10 gr., da würde jeder normale Mensch bei denken, also irgendwo hört es auf, sich darüber Gedanken zu machen. Aber bei 160 000 sieht die Sache ganz anders aus.“ (42, 29)*

Nach Expertenaussage wurde dieser Betrieb nach mehrmaliger Aufforderung zur Mängelbeseitigung mit einem Bußgeld von 20 000 Euro belegt. Dies ist eine Größenordnung, die einen betriebswirtschaftlich denkenden Manager angesichts des fremdwasserbedingten „Schlachtgewichtszuwachses“ von täglich(!) über 1 600 kg kaum von einem Verstoß abhalten dürfte.

### **Fazit**

Der ausführliche Expertenhinweis auf den o.a. Verstoß deutet bereits die hohen ökonomischen Anreize für Lebensmittelunternehmer an, gegen die geltenden Vorschriften zu verstoßen. Gleichzeitig sind die Vorgaben bzgl. der Kontrollfrequenz - im Vergleich zu anderen Bereichen - eindeutig gesetzlich festgelegt. Die in der Moral Hazard Analyse berücksichtigte Kontrollfrequenz von einer Kontrolle innerhalb von 20 Produktionstagen reicht als Regelkontrolle jedoch nicht aus, um den ökonomischen Anreiz zu eliminieren. Mit anderen Worten: Das Ergebnis der Modellrechnung bestätigt die qualitativen Hinweise, dass die gezielte Manipulation des Fremdwassergehaltes für Geflügelschlachtereien eine sehr hohe ökonomische Versuchung darstellt, wenn es nicht im Rahmen von Markt- bzw. Vertragsbeziehungen zu ausreichenden Sanktionen in Form eines angedrohten Abbruchs von Geschäftsbeziehungen o.ä. kommt, der diese Anreize „richtig stellt“. Neben den geringen Sanktionen im Vergleich zu dem betrügerisch zu erwartenden Gewinn liegt dies daran, dass ein betrügerisch Handelnder zudem die gute „Chance“ hat, dass er in der großen Mehrzahl der Fälle gar nicht auffliegt.

Anders liegt der Fall bei der unzureichenden Prozesssteuerung und Justierung der Betäubungsanlage. Hier ist davon auszugehen, dass die Aufdeckungswahrscheinlichkeit bei nahezu 100 % liegt, da eine Prozesskontrolle inklusive der Überwachung der technischen Einrichtungen in Problembetrieben zwar nicht im ausreichenden Maße durch betriebliches Personal, aber kontinuierlich und relativ zeitnah durch die in den Geflügelschlachthöfen arbeitenden Amtsveterinäre erfolgt. Gleichzeitig ergeben sich aber durch aufgedeckte tierschutzwidrige Verhältnisse keinerlei ökonomischen Nachteile. Der Amtsveterinär verhängt kein Bußgeld, er geht auch nicht in die Öffentlichkeit, sondern veranlasst lediglich die Nachjustierung. Mit

diesem Befund erübrigt sich eine weitere formale Analyse der ökonomischen Anreize. Es ist von vornherein klar, dass die ökonomischen Anreize - bei gegebenen Kosteneinsparungspotenzialen im Personalbereich, die zu einer unzureichenden Prozesskontrolle und -steuerung führen - auch in diesem tierschutzrelevanten Problembereich nicht „richtig gestellt“ sind.

## **6.6 Problem und Verstoßgelegenheiten in der Weiterverarbeitung**

Neben ganzen Geflügelschlachtkörpern und Teilstücken aus frischem<sup>26</sup> und gefrorenem Geflügelfleisch werden dem Endverbraucher im Einzelhandel eine Vielzahl von Fleischzubereitungen<sup>27</sup> und Fleischerzeugnisse<sup>28</sup> als Convenience-Produkte offeriert. Lebensmittelunternehmen haben vielfältige Möglichkeiten in diesen Produkten höherwertige tierische Rohstoffe durch minderwertige Rohstoffe zu substituieren, um dadurch auf Kosten der Verbraucher die eigenen Gewinne zu erhöhen. Frei nach den Worten eines Experten: „*Jede Stufe hat ihr kleines schmutziges Geheimnis*“ (9, 1) werden vielfältige Möglichkeiten ausgereizt, um angesichts eines hohen Wettbewerbsdrucks ihre Prozess- und Produktkosten zu senken.

Wegen der Unterschiedlichkeit der verschiedenen Verarbeitungsprodukte und damit der Spezifität einzelner Verstöße im Verarbeitungsbereich werden im Folgenden direkt einzelne Verstöße bei der Weiterverarbeitung von Geflügelfleischerzeugnissen- und -zubereitungen zusammengetragen. Dies geht von der Kosteneinsparung durch die Einarbeitung unzulässig hoher Panadeanteile im Endprodukt (Verstoß 11) über das Unterschreiten des auf der Verpackung angegebenen Verkaufsgewichtes am Beispiel von Hähnchen-Nuggets (Verstoß 12) und den Einsatz minderwertigen Verarbeitungsfleisches in gepökeltem Putenbrustfilet (Verstoß 13) bis hin zur Verarbeitung von nicht mehr verzehrfähigem Verarbeitungsfleisch am Beispiel einer Fleischerei, die Geflügelbratwurst herstellt (Verstoß 14). Neben den in der ursprünglichen Expertenliste erfassten Verstößen (vgl. Anhang 5) wurden aufgrund zusätzlich gewonnener Hinweise zusätzlich folgende Verstöße betrachtet: erstens, Manipulationen allgemein im Zusammenhang mit unzulässig hohen Anteilen an Flüssigwürzen bzw. Fremdwasser; zweitens, Verstöße im Zusammenhang mit der unzulässigen Verwendung von so genannten K-3-Materialien (gesetzliche Schlachtabfälle) in der Lebensmittelproduktion.

### ***Manipulation (überhöhte Flüssigwürze) weiterverarbeiteter Geflügelfleischprodukte (ohne Modellrechnung)***

Im Verarbeitungsbereich finden sich häufig Produkte, die unter Zuhilfenahme von Flüssigwürze und Panade weiterverarbeitet werden. Entsprechend der Richtlinie 79/112/EWG (Art. 3 Punkt 1.4) über die Etikettierung und Aufmachung von Lebensmitteln und nach Maßgabe des Lebensmittelkennzeichnungsgesetzes (QUID-Kennzeichnung, vgl. FREDE 2006) sind alle Zutaten in ihren prozentualen Anteilen auf der Verkaufsverpackung anzugeben, wenn Flüssigwürze und Panade verarbeitet wurden<sup>29</sup>. Der tolerierbare Anteil des Fremdwassers in Form

---

<sup>26</sup> Definition „Frisches Fleisch“: s. Art. 2 der Richtlinie 71/118/EWG: [www2.lanuv.nrw.de/objectfiles/object/stephl\\_18620060707de00060008.pdf](http://www2.lanuv.nrw.de/objectfiles/object/stephl_18620060707de00060008.pdf)

<sup>27</sup> Definition „Fleischzubereitung“: s. Art. 2 der Richtlinie 94/65/EG: [europa.eu.int/comm/food/food/biosafety/salmonella/mr05\\_de.pdf](http://europa.eu.int/comm/food/food/biosafety/salmonella/mr05_de.pdf)

<sup>28</sup> Definition „Fleischerzeugnisse“: s. Art. 2 und 4 der Richtlinie 77/99/EWG: [http://www.rechtskataster.de/recht/eu/90\\_94/92\\_5gs.htm](http://www.rechtskataster.de/recht/eu/90_94/92_5gs.htm)

<sup>29</sup> Vgl.: Etikettierungsrichtlinie 79/112/EWG: [http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga\\_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=EN&numdoc=31979L0112&model=guichett](http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=EN&numdoc=31979L0112&model=guichett)

von Flüssigwürze, bis zu dem auf der Verpackung von einem Hähnchenbrustfilet gesprochen werden darf, wurde im Jahr 1990 in einer Vereinbarung zwischen Lebensmittelsachverständigen und der Industrie auf 8 % festgelegt (Chemische Untersuchungsämter Hagen und Hamm 2006: 42). Um einen erhöhten Fremdwasseranteil in Geflügelfleisch zu kaschieren, wird unter anderem „hydrolisierte“ Gelatine verwendet, die nach § 3 Fleischverordnung für die Verwendung in Fleischerzeugnissen nicht zugelassen ist. Dieses Verbot leitet sich direkt aus Artikel 5 Abs. 1b der 71/118/EWG ab, nach der der Einsatz von Stoffen, die unmittelbar zur Förderung der Wasserrückhaltung verwendet werden, verboten ist (EU-Kommission 2004).

Das BVL verweist in seiner Pressemitteilung im Februar 2005 auf ein hohes Maß an Regelverstößen. Demnach wurden in jeder zehnten untersuchten Probe deutlich erhöhte Anteile von so genanntem Fremdwasser nachgewiesen. Das BVL betont, dass „vor allem in frischen Geflügelteilen [...] die Lebensmittelüberwachung den Betrug aufdecken (konnte), aber auch bei Kochschinken, Kassler und Schweinespeck (VZHH 2005).“ Die in der Vergangenheit beobachteten Regelverstöße führten dazu, dass nach den Empfehlungen der EU-Kommission im Jahr 2005 die Überwachung der Verwendung von Wasserbindern in Geflügelfleisch in das koordinierte Programm zur amtlichen Lebensmittelüberwachung (KÜP) gemäß Art. 14 der RL 89/397/EWG aufgenommen wurde. Die vorliegenden Überwachungsergebnisse zeigen eindeutig, dass erhöhte Fremdwassergehalte in Geflügelfleischprodukten eher zur Regel gehören als eine Ausnahme darstellen.

Im Jahr 2005 untersuchte das Chemische und Veterinäruntersuchungsamt Stuttgart insgesamt 30 Hähnchenbrustfilets (z.T. mit 8 % Flüssigwürze, z.T. naturbelassen) auf die unerlaubte Zugabe von Fremdwasser und beanstandete davon 13 Proben bzw. 43 % (RENZ und ROTH 2006). Im Verantwortungsbereich des Bayerischen Landesamtes für Gesundheit und Lebensmittelsicherheit (LGL) wurden im Jahr 2005 insgesamt 134 Proben untersucht, wovon jedoch nur 7 (5 %) bemängelt wurden. Die festgestellten Mängel verteilten sich dabei nach Aussage von GELLRICH (2006) aber sehr unterschiedlich auf Rohware und verarbeitete Waren: „Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass das untersuchte Geflügelfleisch bis auf wenige Ausnahmen frei von Fremdwasser und verbotenen Wasser bindenden Zusätzen war. Beanstandet werden mussten jedoch nahezu alle Erzeugnisse „mit 8 % Flüssigwürzung“, da sie den deklarierten Fleischanteil teilweise bei weitem nicht erreichten.“ Vergleichbare Ergebnisse fanden für 2005 auch die Chemischen Untersuchungsämter Hagen und Hamm (2006: 42): „Die aus dem Einzelhandel entnommenen unbehandelten Geflügelbrustfleisch-Proben waren unauffällig.“

Der Umfang der Verbrauchertäuschung am Produkt „Hähnchenbrustfilet mit 8 % Flüssigwürze“ kann anhand der folgenden Beispiele illustriert werden. Die Daten aus Bayern und Nordrhein-Westfalen ergeben ein fast einheitliches Bild: Statt eines ca. 92-prozentigen Fleischanteils lagen die Werte in Bayern bei 5 von 6 Proben zwischen 77 % bis 88 % GELLRICH (2006), während in Nordrhein-Westfalen in zwei Proben „Hähnchenbrustfilet 1 % gesalzen“ nur ein Anteil von 75 % bzw. 85 % Hähnchenbrustfilet festgestellt werden konnte (Chemische Untersuchungsämter Hagen und Hamm 2006: 42). Bereits im Herbst des Jahres 2003 untersuchte die Zeitschrift Ökotest Geflügelfleischprodukte und stellte damals fest: „Die Produkte von Handelsmarken Goldhand und Fine Food Feinkost enthalten mehr Fremdwasser als die acht Prozent Flüssigwürze, die auf der Packung deklariert sind. Für Ihr gutes Geld bekommen Sie damit bis zu 11,9 % Wasser“ (Ökotest 2003).

***Kosteneinsparung durch die Einarbeitung unzulässig hoher Panadeanteile im Endprodukt (vgl. Anhang 21: Verstoß 11)***

Ein weiterer, recht häufiger Regelverstoß im Bereich verarbeiteter Geflügelfleischprodukte ist die Erhöhung des Panadeanteils in verarbeiteten Produkten, dessen maximaler Anteil durch die Ziffer 2.504 der Leitsätze für Fleisch und Fleischerzeugnisse (Leibniz Rechenzentrum 2006) definiert wird. Nach dieser allgemeinen Verkehrsauffassung wird beim Panieren üblicherweise max. 20 % Panade, bezogen auf das Gesamtgewicht aufgetragen. Ein erhitztes paniertes Schnitzel sollte nicht mehr als 35 % Panade enthalten. Hinweise auf die Einarbeitung erhöhter Panadeanteile in Geflügelfleischprodukten finden sich unter anderen im Jahresbericht 2002 des Chemischen und Veterinäruntersuchungsamtes Sigmaringen (2003: 49), das zwei „Truthahn Brustschnitzel“ untersuchte, deren Panadeanteile 51 % bzw. 46 % aufwiesen.

***Erlössteigerung durch das Unterschreiten des auf der Verpackung angegebenen Fleischgewichtes am Beispiel von Hähnchen-Nuggets (vgl. Anhang 22: Verstoß 12)***

Kennzeichnungsverstöße im Zusammenhang mit unterschiedlich wertvollen Komponenten von Verarbeitungsprodukten (vgl. § 8 LMKV) finden sich vielfach. Ein notorisches Beispiel ist die Unterschreitung des auf der Verpackung angegebenen Geflügelfleischanteils bei gefrorenen Hähnchen-Nuggets. Oft kommt es dabei zu einer gleichzeitigen Überschreitung des maximalen Fremdwasseranteils und einem überhöhten Panadeanteil. Die Ergebnisse einer Untersuchung von 20 verschiedenen Geflügelsnacks, die im Auftrag des Westdeutschen Rundfunks in Zusammenarbeit mit dem Chemischen Untersuchungsamt der Stadt Duisburg durchgeführt wurde, zeigten bereits im Jahr 2000 erhebliche Kennzeichnungsmängel. Insgesamt zehn getestete Produkte unterschritten den vom Hersteller angegebenen Fleischanteil um mehr als drei Prozentpunkte. Die Tester veranlasste das zu folgendem Fazit: „Nur selten bekommt der Kunde viel Fleisch für sein Geld. Die auf den Verpackungen angegebenen Mengen stimmen mit unseren Analyse-Methoden nur selten überein“ (WDR Köln 2000).

Diese Ergebnisse stellen keine Einzelfälle dar. Dies belegen Untersuchungen aus Bayern und Niedersachsen. Das Bayerische LGL untersuchte ebenfalls im Jahr 2002 vier Hähnchen-Nuggets, die alle einen Fleischanteil unter 67 % aufwiesen. Im Jahr 2004 untersuchte das LAVES verschiedene Fleischzubereitungen und beanstandete ebenfalls Hähnchen-Nuggets. Diese enthielten oft weniger Fleisch als auf der Verpackung angegeben war. Der Grund waren sowohl überhöhte Panadeanteile als auch überhöhte Anteile an Flüssigwürzung. Von insgesamt 31 untersuchten Proben hatte nur eine mehr Fleisch als angegeben aufgewiesen. 17 hatten hingegen weniger als 90 %, drei sogar weniger als 80 % des deklarierten Fleischanteils enthalten (LAVES 2005: 47). Weitere Befunde bestätigen den schlechten Gesamteindruck. Die Chemischen Untersuchungsämter Hagen und Hamm (2006: 44) identifizierten im Jahr 2005 ein vorgegartes Knusper-Hähnchenschnitzel mit einem Panadeanteil von 49 %. Wegen der hohen Beanstandungsraten in diesem Bereich schlussfolgerte das Staatliches Veterinäruntersuchungsamt Krefeld (2002: 25) bereits in seinem Jahresbericht: „Im Hinblick auf den Schutz des Verbrauchers vor Täuschung wird die Untersuchungen auf den Panadeanteil weiterhin routinemäßig durchgeführt“.

***Kosteneinsparung durch die Verarbeitung von minderwertigem Verarbeitungsfleisch in gepökeltem Putenbrustfilet (vgl. Anhang 23: Verstoß 13)***

Eine weitere Möglichkeit, den Anteil teurerer Fleischanteile zu substituieren, ist die Verarbeitung von minderwertigem Fleisch und zu viel Fett in Fleischzubereitungen und Fleischerzeugnissen. Das Ausmaß an Wertminderung zeigt sich auch anhand der Ergebnisse der

Schwerpunktüberprüfung des LAVES im Jahr 2004: „Ein deutlicher Qualitätsverlust ist den Angaben zufolge seit Jahren bei Kochpökelerzeugnissen von Schwein und Geflügel zu verzeichnen. 72 % der als Hähnchen- oder Putenbrustfiletaufschnitt verkauften Waren seien beanstandet worden, weil das Fleisch aus Stückchen zusammengefügt war“ (LAVES 2005: 72). Auch hier wird immer wieder der Einsatz billigen Separatorenfleisches nachgewiesen, der nach der Lebensmittelkennzeichnungsverordnung extra ausgewiesen sein muss. „Wurstwaren aus Geflügelfleisch werden nach wie vor unter Verarbeitung von Separatorenfleisch hergestellt. [...] Bei ca. 16 % der daraufhin untersuchten Proben war der Gehalt an Knochenpartikeln überhöht, die Proben wurden beanstandet“ (LAVES 2004). Das Chemische und Veterinäruntersuchungsamt Karlsruhe (CVUA) weist in seiner Mitteilung „Putenbrust – was versteht man darunter?“ darauf hin, dass „vor allem als abgepackte Aufschnittware [...] im Handel immer wieder Kochpökelerzeugnisse aus Putenbrustfilet angeboten (werden), die einer intensiven mechanischen Vorbehandlung unterzogen worden sind (CVUA Karlsruhe 2005a). Zwar würde der Fleischanteil dieser Produkte trotz dieser Vorbehandlung durchschnittlich bei über 90 % liegen, so dass es sich noch um hochwertige Fleischerzeugnisse handelt. Die starke Abweichung von der verkehrsüblichen Beschaffenheit eines gewachsenen Putenbrustfilets führt aber dazu, dass diese Erzeugnisse nicht mehr unter der Bezeichnung „Putenbrustfilet“ oder „Putenbrust“ verkauft werden dürften. Im Jahr 2004 wurden 5 von 12 Proben Kochpökelerzeugnissen aus Putenfleisch als irreführend beurteilt (CVUA Karlsruhe 2005a).

Die Täuschung des Verbrauchers kann aber auch bei anderen Fleischerzeugnissen erfolgen. So müssen die in Deutschland hergestellten Drehspieße mit der Bezeichnung „Döner Kebab“ aus dünnen Fleischscheiben hergestellt werden, die auf einen Drehspieß aufgespießt werden. Wenn Hackfleisch mitverarbeitet wird, darf dessen Anteil maximal 60 % betragen. Immer wieder werden jedoch Hackfleischspieße, Drehspieße aus zerkleinertem Fleisch und Hackfleisch-Drehspieße mit dem Zusatz "nach Döner Kebab Art" oder "gewürzt nach Döner Kebab Art" angeboten. „Sie sind häufig nur aus fein zerkleinertem Fleisch, d.h. aus Hackfleisch bzw. einer Hackfleischzubereitung ohne Anteile an Fleischscheiben hergestellt. Vielfach enthalten sie Bindemittel wie z.B. Paniermehl. Oftmals entspricht die Fleischauswahl auch nicht den qualitativen Anforderungen, die für Döner Kebab festgelegt sind“ (LAVES 2005: 22). Sie dürfen daher nicht in Verbindung mit dem Wort „Döner“ beworben werden, was jedoch nach Aussage des LAVES immer wieder geschieht.

Die oben genannten Regelverstöße in Fleischerzeugnissen und -zubereitungen lassen sich ausschließlich auf das opportunistische Verhalten von Lebensmittelunternehmern zurückführen, die die Herstellungskosten für ihre Produkte minimieren und Verbraucher über den tatsächlichen Wert der Produkte täuschen wollen. Einfachste Manipulationen an den technischen Einrichtungen z.B. zur Einarbeitung von Flüssigwürste in den Verarbeitungsunternehmen ermöglichen diese Art von Regelverstößen:

*„[...] dann sprühen die das auch ins Fleisch rein, damit das saftiger wird, ist ja nicht schlecht, muss ja nicht negativ sein, [...] da kann man ja schnell statt 8 %, 12 % oder 13 % Wasser machen. Da hast du ja schnell ein bisschen Gewicht mehr.“ (42, 28)*

Die ökonomischen Anreize, gegen geltende Kennzeichnungsvorschriften zu verstoßen, erscheinen groß und die Aufdeckungswahrscheinlichkeit wird eher durch den Zufall als durch eine systematische Beprobung beeinflusst. Die Aufdeckung erfolgt dann auch meist durch die Hinweise von Mitarbeitern oder von Wettbewerbern wie die folgende Aussage verdeutlicht:

„[...] ursprünglich hatten wir eine Anzeige, dass jemand gesagt hat, da wird aufgespritzt, und dann sind wir gezielt rein und haben dann in einem Lagerraum diese Palette gefunden, haben geguckt, was ist das denn, ja, dann stand da Produkt XY, und dann haben wir die Inhaltsstoffe gesehen, und dann haben wir die ganzen Proben genommen, haben tonnenweise beschlagnahmt, und haben dann gezielt nicht nur auf Verkeimung und Verdorbenheit untersuchen lassen, sondern eben auch auf Fremdwasser, und damit verbunden auf die Zusatzstoffe, die in diesem Produkt XY waren.“ (53, 2)

Die niedrige Aufdeckungswahrscheinlichkeit führt zu Versuchungen, die ein Bremer Lebensmittelkontrolleur wie folgt beschreibt:

„Wenn ich es als Lebensmittelunternehmer darauf anlegen würde, dann würde ich erst mal drei Monate korrekt produzieren, dann würde ich anfangen den Panadeanteil zu erhöhen und mal warten, was passiert.“ (50, 1)

Zwar werden auch durch die Landesuntersuchungsämter in unregelmäßigen Abständen immer wieder Regelverstöße dokumentiert (s.o.), aber es drängt sich der Verdacht auf, dass trotz Aufdeckung der Regelverstöße die bisherigen Maßnahmen zur Minimierung dieser Verstöße seitens der kommunalen Vorort-Kontrollbehörden ins Leere laufen. Dies führt dazu, dass sich z.B. ein Mitarbeiter eines Nordrhein-Westfälischen Untersuchungsamtes sinngemäß fragt: „Warum schreibe ich eigentlich seit Jahren die gleichen Gutachten, die immer die gleichen Unternehmen betreffen, wenn sich doch nichts ändert?“ (72, 1).

### **Verwertung von Kategorie-3-Materialien (ohne Modellrechnung)**

In der Vergangenheit wurden immer wieder Verstöße gegen EU-Verordnung 1774/2002<sup>30</sup> gemeldet, wonach aus lebensmitteltauglichen Ausgangsmaterialien stammende, aber nicht für den menschlichen Verzehr bestimmte Schlachtabfälle (sog. Kategorie-3-Material) in die Lebensmittelproduktion zurückgeführt wurden. Ein Staatsanwalt beschreibt die ökonomischen Vorteile für Akteure, die regelwidrig Stichfleisch als Verarbeitungsfleisch verkaufen:

„[...] seit 2002 gibt es die EU-Verordnung 1772. Stichfleisch, das sind so drei bis fünfhundert Gramm, muss rausgeschnitten werden, und das gilt als Kategorie 3-Material, das ist genussuntauglich. Und darf nicht in die Lebensmittelkette. Muss entweder zu Tierfutter verarbeitet werden oder zu technischem Fett, also Schmierfett für Fahrzeuge oder so was. Und hier haben die das so gemacht...da kann man also Wahnsinnsgewinne mit machen, 500 Gramm mal...wir haben Betriebe [...] in Nordrhein-Westfalen, die schlachten 20 000 Schweine am Tag, das sind 10 000 kg Stichfleisch, für die ich 15 Cent bekomme... das Kilo. Wenn ich das aber in die Lebensmittelschiene schiebe, dann zahlen Händler mir da zwischen 30 und 40 Cent, 50 Cent für. Dann kann ich am Tag also...statt...ja, 1 500 Euro bekomme ich eben vielleicht drei, viertausend Euro dafür, mal 300 Tage, sind schnell sechs, siebenhunderttausend Euro Mehrgewinn im Jahr. Und die schlimmere Schiene kommt dann. Wir hatten dann einen Betrieb, der hatte keine Genehmigung für die Annahme [...] der hatte überhaupt keine Genehmigung. Der Landkreis, in dem dieser Betrieb war, [...] hatte es angeblich nicht gesehen [...] und hat das über Jahre so laufen lassen, hat sogar anderen Landkreisen noch mitgeteilt, unser Betrieb hier ist zugelassen als 1772-Betrieb...1774-Betrieb...und ja, 15, 20 Arbeitsplätze. Und dieses Stichfleisch ist dann vorne rein, hinten raus, auf LKWs, und dann in Lebensmittelbetriebe, und dann wurde Wurst draus gemacht. Und das über Jahre.“ (53, 6)

---

<sup>30</sup> Vgl.: [eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2002:273:0001:0095:DE:PDF](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2002:273:0001:0095:DE:PDF)



Anhand des aktuellen Stichfleischskandals um die Firma Hartke Fleisch- und Wurstwaren aus Vechta verdeutlicht Staatsanwalt du Mesnil de Rochemont aus Oldenburg am 08.01.2007 gegenüber dem Magazin Report (2007) die Situation: „Und das Geschäft hat sich gelohnt. Zahlte Uwe D. noch 36 Cent für das Kilo Stichfleisch, hatte sich für Hartke der Preis bereits mehr als verdoppelt. 85 Cent zahlte er für den Müll. Aber auch er sparte. Für reguläres Fleisch hätte auch er gut das Doppelte bezahlen müssen. [...] Es steht zu befürchten, dass angesichts der großen Gewinnspannen und der geringen Möglichkeiten in der Tataufdeckung, das hier nicht ein Einzelfall ist. Insbesondere, wenn man bedenkt, dass Stichfleisch als solches letztendlich, wenn es als Salami auf den Tisch kommt, nicht mehr zu erkennen ist.“

Da die zitierten Zahlen die ökonomische Anreizsituation sehr deutlich darstellen, wird an dieser Stelle auf eine Berechnung der konkreten Anreizsituation zur Umdeklarierung von K3-Material zu Lebensmitteln verzichtet. Anzumerken ist, dass die Verordnung zur Durchführung des Tierische-Nebenprodukte-Beseitigungsgesetzes<sup>31</sup> vom 27.07.2006 und der Beschluss der für den Verbraucherschutz zuständigen Minister und Senatoren am 07.09.2006 zur verbesserten Rückverfolgbarkeit und Kennzeichnung von Kategorie-3-Material die richtigen Maßnahmen beschreiben, um die ökonomische Anreizsituation der Marktakteure im Sinne des vorbeugenden Verbraucherschutzes entsprechend zu korrigieren (BMELV 2006d).

#### ***Verarbeitung von nicht mehr verzehrfähigem Verarbeitungsfleisch am Beispiel einer Fleischerei, die Geflügelbratwurst herstellt (vgl. Anhang 24: Verstoß 14)***

Neben der Verarbeitung von K3-Material in Geflügelwurstprodukten ist es in der jüngsten Vergangenheit immer wieder zum Einsatz von Verarbeitungsfleisch gekommen, das nicht mehr für den Verzehr geeignet war (SCHILDER 2005). Geflügelwurst kann unter Verwendung von Verarbeitungsfleisch oder auch „Baaderfleisch“<sup>32</sup> hergestellt werden, das sowohl als gefrorene (-12°C) wie auch tiefgefrorene Ware (-18°C) angeboten und transportiert wird. Weiterverarbeitungsfleisch ist ein Handelsgut, das infolge unterschiedlicher Einflüsse seine Qualität ganz oder zum Teil einbüßen kann. Eine unsachgemäße Lagerung, ein nicht fachgerechter Transport bei zu hohen Temperaturen oder beschädigte Verpackungen können sich negativ auf die mikrobiologische Eigenschaft der Rohware auswirken und die sensorischen Eigenschaften so verändern, dass die Ware nicht mehr für den menschlichen Verzehr geeignet ist. Darüber hinaus ist der Ankauf bereits sensorisch beeinträchtigter und dadurch preisgünstigerer Ware und deren Weiterverkauf zu einem späteren Zeitpunkt ein äußerst lukratives Geschäft, wie der Fall „Domenz“ (Gelsenkirchen) im Jahr 2005 zeigt. Als Kunden der Firma wurden auch handwerkliche Fleischereien identifiziert, die wissentlich oder nicht wissentlich kostengünstiges Verarbeitungsfleisch zukaufen und z.B. in ihren Wurstwaren verarbeiten.

#### ***Fazit***

EG-zugelassene Fleischverarbeitungsbetriebe sind nach der Fleischhygieneverordnung risikoorientiert zu überwachen. Die Überwachungsfrequenz leitet sich aus einer Risikobeurteilung der Vorortkontrollbehörde ab. Eine Mindestkontrollfrequenz differiert in den Bundesländern zwischen einem Mal in fünf Jahren und vier Mal in einem Jahr. Diese Überwachungsfrequenz

---

<sup>31</sup> Vgl.: Tierische Nebenprodukte-Beseitigungsgesetz in der Fassung vom 25.1.2004, zuletzt geändert durch Gesetz zur Bereinigung des Bundesrechts im Zuständigkeitsbereich des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz vom 13.4.2006. [www.rechtliches.de/info\\_TierNebG.html](http://www.rechtliches.de/info_TierNebG.html)

<sup>32</sup> Umgangssprachlich für Fleisch, das mit Separatoren der Lübecker Firma Nordischer Maschinenbau Rud. Baader GmbH & Co. KG gewonnen wird.



kann in begründeten Fällen auf bis zu 52 Kontrollen im Jahr angehoben werden (BERG 2004). Angesichts der dargestellten Überwachungsfrequenzen ergeben sich für Verarbeitungsbetriebe genügend Zeitfenster, um die produzierten Waren zu manipulieren. Dies gilt sowohl im Bereich der „reinen“ Verbrauchertäuschung (Verkauf von Wasser und Panade statt Fleisch) als auch in hygienisch bedenklichen Bereichen mit geringer Gefahr einer direkten gesundheitlichen Beeinträchtigung der Verbraucher (angefangen von der Verwendung von „Gammelfleisch bis hin zur Verwendung gesetzlicher Schlachtabfälle).

In all diesen Bereichen stützen die Modellanalysen die qualitativen Expertenhinweise, dass hohe ökonomische Anreize für Lebensmittelunternehmer bestehen, gegen geltende Vorschriften zu verstoßen. Von geringeren Problemen bzw. geringeren betrügerischen Gewinnspannen ist auch hier nur dann auszugehen, wenn eine vertragliche Einbindung in ein glaubwürdiges und transparentes vertikales Qualitätsmanagementsystem vorliegt. In einem solchen stufenübergreifenden System, dessen Leistungsfähigkeit ggf. von staatlicher Seite zu überprüfen ist, könnten durch systeminterne Kontrollen und Sanktionen die Aufdeckungswahrscheinlichkeit und der Sanktionslevel gegenüber den in den Modellrechnungen unterstellten Parametern erhöht sein. Die betrügerisch zu erzielenden Gewinne der Akteure wären dadurch verringert.

## **6.7 Probleme und Verstoßgelegenheiten in der Distribution und Vermarktung**

Im Bereich der Distribution und Vermarktung von Geflügelfleisch bestehen für Lebensmittelunternehmer vielfältige Möglichkeiten gegen bestehende gesetzliche Regelungen zu verstoßen. Im Folgenden werden insgesamt vier Verstöße beschrieben, zu denen relevante Informationen innerhalb der Untersuchung zusammengetragen werden konnten.

### ***Betrieb eines der Kontrollbehörde nicht gemeldeten Kühllagers (vgl. Anhang 25: Verstoß 15)***

In der Distributionskette bis hin zum Endkunden werden Lebensmittel auf vielfältige Art transportiert und gelagert. Zu diesen Zwecken nutzen Lebensmittelunternehmer unter anderem Lagerstätten und Kühllhäuser, die sie eigenverantwortlich betreiben oder temporär von Dritten anmieten. Die Einrichtungen zur Lagerung und Kühlung müssen zugelassen bzw. registriert werden. Lagerstätten von registrierten Verarbeitungsbetrieben müssen den Behörden nicht gemeldet werden, die von zugelassenen Betrieben sind hingegen meldepflichtig.

Bezogen auf Geflügelfleisch besagt § 13 Abs. 1, Satz 1 der GfIHV, dass zugelassene Kühl- und Gefrierhäuser in regelmäßigen Abständen durch die zuständigen Behörden zu überwachen sind. Es muss hinterfragt werden, wie der Begriff „regelmäßige Abstände“ im Einzelnen ausgelegt wird und wie sich die Kontrollen der Kühl- und Gefrierhäuser und des Lagergutes gestalten. Die Aussage eines Berliner Amtsveterinärs verdeutlicht, dass Kontrollen normalerweise regelmäßig durchgeführt werden, die zum Teil riesigen Lagerbestände jedoch angesichts knapper Zeit- und Personalressourcen ausschließlich anhand von Stichproben und daher eher oberflächlich überwacht werden können:

*„Na, auch hier Veterinäramt, wir kontrollieren schon das Kühlhaus, aber wir gehen ja nun nicht dauernd hin und beproben das, und wir gehen auch nicht dauernd hin und packen Sachen aus und wieder ein, also das machen wir nur bei konkretem Verdacht. Also so eine Geschichte wie Lastrup, da rennen sie natürlich alle los und fangen an, Sachen genauer zu betrachten. Aber routinemäßig kriegen wir das auch von Zeit und Personal nicht hin. Aber das sind so die anonymen Blöcke.“ (41, 15)*

Dies bedeutet beispielsweise, dass eingelagerte Ware, die nicht direkt zugänglich ist<sup>33</sup>, ausschließlich durch Inaugenscheinnahme der vorliegenden Warenbegleitdokumente überprüft wird oder undeklarierte und verpackte Ware nur im Verdachtsfall geöffnet wird, um sich über den Inhalt und Zustand ein Bild zu machen. „Sie kommen da rein, und es ist wie in Sibirien, minus 27 Grad. Vor ihnen liegen 3 000 Quadratmeter Fläche, es gibt 7 000 Stellplätze für die Fleischpaletten, 20 Meter hoch gestapelt, verpackt und dick wie Baumstämme“ (LEHMAN 2006). Mit anderen Worten: Neben dem grundsätzlichen Problem, dass Behörden von Lagern gar keine Kenntnis haben, stellt auch bei bekannten Lagern der schnelle Warenumschlag verbunden mit einem hohen Maß an anonymer Ware ein faktisches Kontrollproblem dar.

*„Und ich kann halt niemandem verbieten, irgendwo Räume anzumieten. [...] zum Beispiel so wie die MUK (unser Kühlhaus), der vermietet einerseits Käfige, da haben die Leute also selber einen Schlüssel und eine Zugangskarte und können Tag und Nacht in ihren eigenen angemieteten Bereich gehen und da Sachen reintun oder raustun, wie die das wollen, das werden wir auch nicht mitbekommen. Und dann sagt der (Kunde), dann ruft der den (Betreiber des Kühlhauses) an und sagt, pass auf, da kommt ein LKW, der bringt jetzt 20 Paletten, die brauche ich untergestellt für eine Woche oder für zehn Tage, die hol ich peu à peu ab, nach vier Wochen ist die Ware wieder weg. Dann sagt der, okay, ich vermiete dir 20 Stellplätze, 20 Stellplätze für, was weiß ich, sieben Tage, ja, fünf für zehn Tage und drei für 14 Tage oder wie immer das gerade so hinkommt. Und dann hat das Kühlhaus zwar einen Auftraggeber, aber dann stehen da irgendwelche anonymen Paletten, mit etwas Glück sind die beschriftet oder auch nicht, steht nur ein Name drauf von dem Kunden oder eine Nummer. Und das ist Ware, die ist auch ganz schwer kontrollierbar.“ (41, 14)*

Grundvoraussetzung für die Durchsetzung amtlicher Kontrollen in diesem Bereich ist die Kenntnisnahme von Lagerstätten durch die kommunalen Überwachungsbehörden. Innerhalb der Online-Befragung wurden die Lebensmittelkontrolleure darum gebeten, einzuschätzen, ob Marktakteure möglicherweise unangemeldete Räumlichkeiten zur Lagerung und Kühlung ihrer Waren nutzen. Die folgende Tabelle zeigt die Antworten auf diese Frage.

**Tabelle 30: Einschätzung der Nutzung den Behörden nicht bekannter Lagerstätten (N=33)**

I: Das kann möglicherweise vorkommen, aber ich gehe davon aus, dass unangemeldete Lagerstätten im Verantwortungsbereich meines Lebensmittelüberwachungsamtes nicht vorhanden sind.	16
II: Ich kann mir überhaupt nicht vorstellen, dass im Verantwortungsbereich meines Lebensmittelüberwachungsamtes solche unangemeldeten Lagerstätten vorhanden sind.	1
III: Ich kann mir vorstellen, dass es den einen oder anderen Marktakteur gibt, der dies so handhabt und möglicherweise gibt es auch im Verantwortungsbereich meines Lebensmittelüberwachungsamtes solche unangemeldeten Lagerstätten.	16

Antwort der Lebensmittelkontrolleure auf die Frage: „Möglicherweise nutzen Marktakteure Räumlichkeiten zur Lagerung und Kühlung ihrer Waren, die Ihrer Überwachungsbehörde nicht gemeldet wurden. Welcher der folgenden Aussagen würden Sie in diesem Zusammenhang zustimmen?“ (Quelle: Online-Befragung Lebensmittelkontrolleure, Juni 2006).

Eine Garantie dafür, dass alle Kühllager den dafür zuständigen Behörden gemeldet werden, gibt es nach Aussage mehrerer Experten nicht. Ein Lebensmittelkontrolleur aus Rheinland-Pfalz betont: „Leider kommt es in der Praxis immer mal wieder vor, dass es „illegale“, der

<sup>33</sup> Im konkreten Fall war die angemietete Kühlfläche nur dann zu betreten, wenn durch den Mieter oder seinen Beauftragten die Verschlusseinrichtung geöffnet wurde.

*Lebensmittelüberwachung nicht bekannte Lagerstätten gibt. Die seit dem 01.01.06 bestehende Registrierungspflicht für Betriebe greift leider gar nicht. 1. wissen es die Betriebe nicht und 2. m. M. n. als schwarzes Schaf meldet man sich nicht“ (Zitat Online-Befragung Lebensmittelkontrolleure).*

Es ist daher denkbar, dass zur Lagerung von Geflügel und Geflügelfleischprodukten Räumlichkeiten genutzt werden, die den gesetzlichen Anforderungen nicht entsprechen. Die folgende Aussage eines Berliner Amtsveterinärs zu so genannten „inoffiziellen“ Lagern verdeutlicht diesen Sachverhalt:

*„Das ist was ganz Blödes für uns in der Überwachung. Weil wir nie ganz sicher sind, ob die wirklich noch ein Büro haben oder nicht vielleicht doch irgendwo ein Lager betreiben, was wir nie sehen werden. Ne? Wenn der ein Gewerbe anmeldet und meldet eben nur, sagt, okay, ich hab nur noch ein Büro und im Hintergrund, im Westhafen dann in irgendeiner tiefen Katakombe legt der sich ein Lager an, das werden wir nie erfahren.“(41, 14)*

Das Aufspüren „inoffizieller“ Lager ist mit erheblichem Aufwand verbunden. Während es in der Vergangenheit wegen erhöhter Personalressourcen möglich war, „sich mal ins Auto zu schwingen und hinter dem einen oder anderen Lieferanten herzufahren“ (50, 3) und damit auch Ein- und Ausladepunkte von Lieferanten zu identifizieren, erfolgt die Aufdeckung eines solchen Regelverstößes heute eher durch Zufall, wie ein Lebensmittelkontrolleur bestätigt. Die konsequente Prüfung der Lieferpapiere und die stringente Rückverfolgung von Warenlieferungen bis zum ursprünglichen Verladeort können das Auffinden von „illegalen“ Kühlslagern unterstützen. Darüber hinaus sind vor allem anonyme Hinweise und Hinweise von Wettbewerbern an die amtlichen Überwachungsbehörden nützlich, die in dem einen oder anderen Fall zur Aufdeckung von illegalen Lagern führen.

Am 10.10.2006 meldet der Deutsche Depeschen Dienst (2006) im Zusammenhang mit der Aufdeckung umetikettierter Ware: „Die Lebensmittel lagerten in einem Kühlraum einer Großhandelsfirma, der den Lebensmittelkontrolleuren bislang nicht bekannt war. Ein anonym Hinweis brachte die Behörden auf die Spur.“ Am 13.11.2006 meldet die Verbraucherzentrale Hamburg unter der Überschrift: „Auf dem Münchner Schlachthof wurde tonnenweise Fleisch gefunden, das möglicherweise nicht mehr zum Verzehr geeignet ist. Genauere Angaben sind erst nach der Analyse des Fleisches möglich. Das Pikante an dieser Sache ist, dass die Kontrolleure den Raum mit dem Fleisch überhaupt nicht kannten. Nur durch einen anonymen Hinweis per E mail sind die Veterinäre auf diesen Lagerraum gestoßen. Eine weitere Panne: Die Behörden waren diesem Hinweis nicht sofort nachgegangen“ (VZHH 2006).

Es ist davon auszugehen, dass ein Lebensmittelunternehmer zunächst mehrere Kostenkomponenten vor Augen hat, bei denen sich durch die Nutzung eines unangemeldeten Lagers direkte Vorteile ergeben: erstens bei den Kosten für die innerbetriebliche Dokumentation und die Aufrechterhaltung eines ausreichenden Hygienestatus, und zweitens bei den Kosten, die sich im Zusammenhang mit behördliche Auflagen zur baulichen Ausstattung des Kühlhauses ergeben. Neben diesen Kostenkomponenten, die im Rahmen der Modellrechnung (vgl. Anhang 25) überschlägig berücksichtigt wurden, ist die Nutzung eines unangemeldeten Kühlslagers aber vor allem in Verbindung mit anderen unregelmäßigen Aktivitäten von ökonomischem Interesse. Mit anderen Worten: Unangemeldete Lager stellen vor allem eine Voraussetzung für andere regelwidrige Aktivitäten dar (z.B. im Zusammenhang mit der Nutzung von Gammelfleisch, Schlachtabfällen, etc.). Sie sind somit ein Beispiel dafür, dass es sich bei Ver-

stößen im Lebensmittelbereich häufig um schwer zu durchschauende Tatkomplexe handelt. Während die Akteure durch diese Tatkomplexe in sich konsistent ein betrügerisches Ziel verfolgen, sind die hierbei durchgeführten Einzelaktivitäten für sich genommen möglicherweise gar nicht auffällig oder es handelt sich um Tatbestände von geringer Schwere, wie eben der Betrieb eines unangemeldeten Lagers.

***Unzureichendes Warenhandling bzw. schlechte Wartung der Kühlaggregate am Beispiel innerstädtischer Auslieferungsfahrzeuge (vgl. Anhang 26: Verstoß 16)***

Lebensmittelsicherheit und Transportlogistik sind eng miteinander verzahnt. Daher kommt der Einhaltung der Kühlkette während der Distribution von leicht verderblichen Gütern besondere Bedeutung zu. Die allgemeinen Rechtsgrundlagen für den Transport und die Lagerung von Lebensmitteln werden in den EU-Verordnungen 852/2004, 853/2004 und 854/2004 benannt. Die Regelungsbereiche der EU-Verordnungen doppeln sich teilweise mit den Anforderungen der Geflügelfleischhygiene-Verordnung Kapitel IX, Nr. 7 und 8, die die Hygieneanforderungen an das Kühlen, Lagern und Befördern von Geflügelfleisch regelt, sowie der Lebensmitteltransportverordnung (LMTV) über hygienische Anforderungen an Transportbehälter für Lebensmittel und der Verordnung über tiefgefrorene Güter (TLMV), die die allgemeinen Anforderungen an den Transport kühlbedürftiger Produkte formuliert. Nach KLEIMINGER (2004) stellt der Transport kühlpflichtiger Produkte einen Teilaspekt der Qualitätssicherung im Lebensmittelhandel dar. Angesichts der Globalisierung mit zwangsläufig länger werdenden Transportwegen „kommt der Kontrolle der Kühlkette im Rahmen des Verbraucherschutzes eine große Bedeutung zu. [...] Als Schwachstellen innerhalb der Kühlkette sind insbesondere die Schnittstellen zwischen den einzelnen Beteiligten der Wertschöpfungskette zu lokalisieren. Jeweils dort, wo die Ware den Ort wechselt, besteht verstärkt die Gefahr einer Unterbrechung der Kühlkette.“ Nach Meinung von KLEIMINGER (2004) muss dem Verteilerverkehr, bei dem die größten Kälteverluste innerhalb der Kühlkette auftreten können, besondere Aufmerksamkeit gewidmet werden.

Immer wieder kommt es bei Kontrollen von Transportfahrzeugen zur Aufdeckung von erheblichen Verstößen gegen lebensmittelrechtliche Vorschriften. Am 31.01.2006 fällt der Bremer Autobahnpolizei auf der Autobahn A 27 ein „augenscheinlich überladener Kleintransporter auf. Bei der Kontrolle stellten die Beamten fest, dass das Fahrzeug Geflügelfleisch geladen hatte und ein Teil der Ladung bereits erheblich angetaut war.“ Die Kontrolle ergibt darüber hinaus, „dass das Fahrzeug drei Tonnen Geflügelfleisch geladen und somit um ca. 20 % überladen war“ (o.V. 2006a). Am 08.11.2006 kontrollieren Beamte in Lübeck einen kleinen Kühl-LKW, in dem neben 16 neuwertigen Autoreifen fast eine Tonne angetautes Dönerfleisch gefunden wird. „Die Überprüfung der Veterinärin ergab eine Fleischtemperatur von nur minus 3 Grad“ (o.V. 2006b). Auf dem Berliner Großmarkt wurden Ende 2006 durch Mitarbeiter des Landeskriminalamtes und des zuständigen Veterinär- und Lebensmittelaufsichtsamtes ca. drei Tonnen ungekühltes Kalbs- und Geflügelfleisch beschlagnahmt. „Bei dem Fahrzeug handelte es sich um einen angemieteten LKW, der über keine Kühl-Aggregate verfügte. Das Fleisch war bereits zu Döner-Spießen verarbeitet worden und sollte nach bisherigem Ermittlungsstand nach Spanien weiter transportiert werden“ (o.V. 2006c).

Die Überwachung des innerstädtischen Verteilerverkehrs gestaltet sich nach Aussage zweier befragter Experten (50 und 41) als sehr schwierig, weil zum einen bevorzugt Kleintransporter ohne Beschriftung genutzt werden, um die Identifizierung zu erschweren, und weil zum anderen das Personal fehlt, um regelmäßige Kontrollen durchzuführen.

*„Absolut, die sind nie zu greifen. Wir sehen die hier sporadisch, wissen eigentlich gar nicht, wer das ist, wessen Auto, natürlich nicht beschriftet. Sehen alle irgendwo so ein bisschen gleich aus. Denn die renommierten Firmen, die wollen natürlich, dass ihr Logo auf dem Auto ist, aber so einer ja nicht. Kriegen Sie nicht. Gebrauchtes Fahrzeug irgendwo. Oder wenn er nicht gar so viel macht, dann mietet er vielleicht sogar nur einen.“(41, 34)*

Durch die bewusste Umgehung von amtlichen Kontrollen und ein regelwidriges Verhalten im Zusammenhang mit der technischen Ausstattung der Transportfahrzeuge und der Ausgestaltung der Transportabläufe können Prozesskosten minimiert werden. Es ist davon auszugehen, dass im Transportbereich das Verhalten vieler Marktakteure darauf abzielt, eine Transportleistung möglichst kostengünstig zu organisieren, um einen Kostenvorteil gegenüber Wettbewerbern zu erlangen.

*„Wenn man gut Geld verdienen will, muss man sich einen nicht mehr ganz taufrischen, naturweißen Sprinter kaufen, Lieferwagen, kennen Sie? [...] Und dann geht man irgendwo im Zerlegebereich und kauft Fleisch, holt das da direkt ab, bezahlt das bar und dann verteilt man das quer über die Stadt an irgendwelche alten Handelsgeschäfte. Keine Lagerhaltung, keine Reinigung, kaufen und verkaufen, am selben Tag weg.“(41, 34)*

Die Durchsetzung der Hygieneanforderungen gemäß GfLHV Kapitel IX, Nr. 7 und 8 scheint somit für einen Teil der unter diese Regelung fallenden Transportfahrzeuge momentan nicht gewährleistet zu sein. Neben den oben beschriebenen eindeutigen ökonomisch motivierten Verstößen kann es aber auch bei grundsätzlich geeigneten Transportfahrzeugen zu Problemen kommen, die man unter „Nachlässigkeit“ verbuchen könnte. Das Problem besteht hier nicht darin, dass das Lebensmittelunternehmen durch regelwidriges Verhalten betrügerische Gewinne erzielen könnte. Vielmehr verhalten sich möglicherweise Mitarbeiter des Unternehmens wie z.B. Fahrer während des Entladungsvorgangs nachlässig und schließen z.B. die Ladetür nicht immer richtig. Wenn sie gleichzeitig das Kühlaggregat nur unregelmäßig überwachen, haben sie gar keine Vorstellung bzgl. der tatsächlichen Kühltemperatur und die Regelwidrigkeit ihres Verhaltens ist ihnen selbst nicht bewusst. Aus Sicht des Verbraucherschutzes reicht es in solchen Fällen nicht aus, lediglich fehlgeleitete Anreize abzubauen, so dass man mit einem Verstoß kein Geld verdienen kann. Dennoch bleibt auch Nachlässigkeit bzw. die Reduzierung der Gefahr von Nachlässigkeit eine Frage regulatorischer Anreize im Sinne der Beeinflussung relativer Preise für individuelle Wahlhandlungen und einer proaktiven Verhaltenssteuerung. Es ist anzunehmen, dass das Management umso mehr gegen die Nachlässigkeit von Mitarbeitern unternimmt (z.B. über unternehmensinterne Anreize und Fortbildungen), je höher die unternehmerischen Folgekosten der Nachlässigkeit von Mitarbeitern sind.

***Inverkehrbringen von Ware, die bereits mit einem Verbrauchsdatum versehen war und zu einem späteren Zeitpunkt über einen alternativen Distributionskanal als gefrorene Ware deklariert in den Handel gelangt (vgl. Anhang 27: Verstoß 17)***

Innerhalb eines Gesprächs mit einem Lebensmittelkontrolleur wurde auf einen aktuell aufgedeckten Verstoß gegen die Lebensmittelkennzeichnungsverordnung hingewiesen. Ein Lebensmittelunternehmer hatte frische Hähnchenbrustfilets nach Ablauf des Verbrauchsdatums eingefroren und mit einem neuen Mindesthaltbarkeitsdatum ausgezeichnet. Diese Ware wurde dann an einen Zwischenhändler verkauft, der die Ware wiederum an die Gastronomie verkaufte. Die Lebensmittelkontrolle stellte einen Teil der Ware während einer Routinekontrolle in einem Gastronomiebetrieb sicher.

***Inverkehrbringen von aufgetauter Ware, die als frische Ware deklariert wird (vgl. Anhang 28: Verstoß 18)***

Ein immer wieder diskutierter Verstoß stellt das Inverkehrbringen aufgetauter Ware dar, die nicht als solche gekennzeichnet ist. Insbesondere bei saisonalen Nachfrageschwankungen (z.B. erhöhte Nachfrage nach Filets zur Weihnachtszeit) gibt es einen ökonomischen Anreiz, bestehende Preisdifferenzen auf Kosten der Konsumenten auszunutzen bzw. knappheitsbedingte Umsatzverluste zu vermeiden. Die Aufdeckung solcher Verstöße ist schwierig, da kostengünstige und schnelle Nachweisverfahren fehlen, um aufgetaute Ware direkt am Kontrollpunkt zu identifizieren. Erschwerend kommt hinzu, dass der Nachweis der Verantwortlichkeit problematisch ist, da der Beschuldigte immer darauf verweisen kann, dass bereits sein Vorlieferant die Ware unsachgemäß behandelt hat und er selber getäuscht worden sei (71, 1).

Die Modellanalyse zeigt, dass bereits die Ausnutzung der Preisdifferenzen zwischen gefrorener und frischer Ware (ohne Berücksichtigung möglicher Mehrerlöse in den angesprochen Knappheitssituationen) eine moderate Verstoßverlockung darstellt. Verstärkt wird das Problem auch hier, wenn es zu Tatkomplexen kommt. Die Versuchung wird viel höher sein als in der Modellrechnung angezeigt, wenn z.B. unverkaufte Frischware vor dem Wochenende unzulässigerweise eingefroren und am Wochenanfang wieder aufgetaut und als Frischware verkauft wird. In diesem Fall spart sich der Händler - im Vergleich zu einer regelkonformen Einhaltung der Vorschriften - nicht nur die Einstandskosten, sondern zusätzlich die Entsorgungskosten der Ware.

***Fazit***

Auch im Bereich der Distribution und Vermarktung erklären bzw. stützen die modellbasiert berechneten (fehlgeleiteten) Anreize die empirischen Befunde über beobachtete Verstöße und die Expertenaussagen bzgl. ökonomisch attraktiven Verstoßverhaltens. Vom Betrieb nicht gemeldeter Kühllager bis hin zur Falsch- und Umdeklarierung von Waren scheint es im Rahmen der bestehenden Kontrollsysteme häufig nicht zu gelingen, ökonomische Verlockungen abzubauen. Mit fortgesetzten Verstößen eines Teils der Akteure ist deshalb zu rechnen. Ein interessantes Ergebnis ergibt sich im Zusammenhang mit der hier beispielhaft untersuchten Nachlässigkeit von Auslieferungsfahrern von Kühlfahrzeugen. Ganz allgemein kann festgehalten werden, dass es immer dann nicht ausreicht, auf die Eliminierung betrügerisch zu erzielender Gewinnraten zu bauen, wenn ein Hang zu einer nachlässigen Arbeitserledigung durch die Mitarbeiter eines Unternehmens zu vermuten ist. Vielmehr müssen dem Unternehmen in einem solchen Fall direkte ökonomische Nachteile entstehen, deren Vermeidung positive Anreize für die unternehmensinterne Gewährleistung regelkonformen Verhaltens schafft.

**6.8 Potenzielle Verstöße in der ökologischen Mastgeflügelproduktion**

Grundsätzlich lassen sich Regelverstöße in der Öko-Mastgeflügelherzeugung und in der Weiterverarbeitung von Geflügelfleisch in die folgenden drei Kategorien unterteilen: (i) Verstöße gegen *allgemeine Produktionsvorschriften*, die sowohl für konventionell wie auch ökologisch wirtschaftende Landwirte gelten, (ii) Verstöße gegen die in der *EU-Öko-VO 2092/91* festgelegten Mindeststandards für die Erzeugung und Verarbeitung von Produkten pflanzlicher oder tierischer Herkunft, welche als „ökologisch erzeugt“ vermarktet werden sollen, sowie (i-ii) Verstöße gegen *Richtlinien eines deutschen Ökolandbauverbandes* (z.B. BIOLAND; NATURLAND, DEMETER, etc.), die ergänzend zur EU-Öko-VO 2092/91 die Erzeugung und

Verarbeitung von ökologischen Produkten regeln, die unter dem jeweiligen Verbandszeichen vermarktet werden sollen. Die Verstöße, die unter (i) fallen, werden an dieser Stelle nicht gesondert betrachtet. Im vorliegenden Abschnitt wird das Augenmerk auf Regelverstöße der Kategorie (ii) gerichtet. Zusätzlich wird ein Regelverstoß der Kategorie (iii) analysiert.

In ihrer „Analyse der Schwachstellen in der Kontrolle der EU-Verordnung 2092/91“ weisen die Verfasser auf Verstoßpotenziale auf allen Stufen der Produktion und Weiterverarbeitung von ökologisch produzierten Rohstoffen hin. Demnach erhöht sich das Risiko für Regelverstöße mit zunehmend ähnlich werdenden Qualitätsanforderungen an konventionell und ökologisch erzeugte Waren, mit abnehmender Produkthaltbarkeit bzw. raschem Produktumschlag, mit zunehmender Preisdifferenz zwischen konventioneller und Öko-Ware, mit besserer Verfügbarkeit unzulässiger Verarbeitungshilfsstoffe sowie mit einem abnehmendem Haftungsrisiko des Unternehmers (GfRS 2003: 24).

#### 6.8.1 Potenzielle Verstöße bei der landwirtschaftlichen Erzeugung

##### ***Allgemeine Hinweise zu Problemen in der ökologischen Mastgeflügelherzeugung***

Durch die EU-Öko-VO 2092/91 werden die Eckpunkte für das Produktionsmanagement ökologischer Geflügelmastbetriebe geregelt. Die Bereiche Halte- und Fütterungsmanagement sowie Krankheitsprophylaxe und -behandlung sind detailliert beschrieben. Maximale Bestandsdichten und die Bereitstellung von Auslaufflächen sind in der Verordnung genauso geregelt wie die Vorgaben für die Futterkomponenten und Übergangsregelungen für den zulässigen Anteil an konventionellen Futtermitteln in den Futterrationen<sup>34</sup>. Erlaubt sind in der Öko-Fütterung nur Komponenten, die auf der so genannten „BLE-Liste“ stehen (BLE 2006). Generell verboten sind gentechnisch veränderte Bestandteile, synthetisch hergestellte Zusatzstoffe und die prophylaktische Gabe von Futterarzneimitteln. Weiterhin ist die Verwendung konventioneller Küken geregelt, die mit einer Ausnahmegenehmigung der zuständigen Kontrollstellen zugekauft werden dürfen.

In den letzten Jahren wurde die Forschung im ökologischen Landbau insbesondere im Rahmen des „Bundesprogramm Ökologischer Landbau“ vorangetrieben. In diesem Zusammenhang wurden auch Defizite innerhalb der ökologischen Hennenhaltung und der Mastgeflügelproduktion offen gelegt. HÖRNING et al. (2004: 160) berichten in ihrer Studie Folgendes: „Die Vorgaben [zur Besatzdichte] werden von einigen Betrieben nur als grobe Schätzwerte betrachtet.“ In ihrer Status Quo Analyse zur ökologischen Tierhaltung konstatieren SUNDRUM et al. (2004), dass bei allen Nutztierarten trotz Einhaltung der Produktionsrichtlinien häufig deutliche Diskrepanzen zwischen dem Anspruch an ein Idealbild des „gesunden und glücklichen Bio-Tieres“ und der Produktionsrealität besteht. Federpicken, Kannibalismus, Parasitenbefall sowie ein allgemeiner Antagonismus zwischen Leistung und Gesundheit werden als häufigste Problembereiche genannt, wobei eine große Varianz zwischen den Betrieben betont wird (HÖRNING et al. 2004).

Eine besondere Herausforderung besteht in der Fütterung von Öko-Geflügel, durch die eine optimale Nährstoffversorgung auf pflanzlicher Basis unter Verwendung ökologischer Futter-

---

<sup>34</sup> Nach der momentan geltenden Regelung ist eine Zugabe konventioneller Futtermittel in Höhe von 15 % der jährlich verfütterten Trockenmasse erlaubt; ab 01.01.2008 vermindert sich dieser Anteil auf 10 % und für den Zeitraum vom 01.01.2010 bis zum 31.12.2011 liegt er bei 5 %.

mittel sichergestellt werden muss. Dabei ist es besonders schwierig, den hohen Proteinbedarf zu decken und wichtige Aminosäuren in ausreichender Menge verfügbar zu machen. Zwar wurde zwischenzeitlich nachgewiesen, dass die Futteransprüche von Masthühnern auch mit einer 100-prozentigen Biofütterung adäquat abgedeckt werden können (BELLOF und SCHMIDT 2005), eine exakte und aufwändige Rationsberechnung und -zusammenstellung besonders in der Kükenfütterung ist jedoch erforderlich.

HÖRNING et al. (2004) beschreiben, dass viele Tiere in der Praxis durch eine suboptimale Futtermittelsversorgung unter ihrem genetischen Leistungspotenzial bleiben. Dieses Problem kann sich insbesondere auf den Betrieben verschärfen, die die Tierhaltung nur als ein weiteres Standbein in ihren Betrieb integriert haben bzw. nicht ausreichende Kenntnisse bzgl. der ökologischen Geflügelhaltung aufweisen. Ein Tierschützer beschreibt das Problem wie folgt:

*„Ja. Und das ist das Problem bei den Ökos. Die haben so viele Standbeine, im Grunde genommen ja noch diesen idyllischen Kinderbuch-Bauernhof. Ich kenne gute Ökoberiebe, aber ich muss auch sagen, ich kenne gar nicht so furchtbar weit weg von hier einen, wo ich sagen würde, ich würde keine Schweinefleisch von dem ...“ (10, 33).*

Da in der ökologischen Mast die Futterkosten (höhere Kosten, höherer Futtermittelverbrauch durch längere Mastdauer) einen erheblichen Anteil an den Gesamtkosten darstellen, lassen sich in diesem Bereich durch Fehlverhalten zunächst hohe Kosteneinsparpotenziale realisieren.

Ein weiterer Problembereich besteht im Zukauf konventioneller Küken: Da die Regelungen der EU-Öko-VO 2092/91 einigen Interpretationsspielraum in Bezug auf das Mindestschlachtalter und die Einordnung der Herkünfte als „langsam wachsend“ oder „schnell wachsend“ zulässt, ergeben sich durch eine weite Auslegung möglicherweise ökonomische Anreize für Marktakteure. HÖRNING et al. (2004: 171) beschreiben Verstöße gegen die Vorgaben zum Mindestschlachtalter von Mastgeflügel, wonach zwei untersuchte Betriebe schnell wachsende Puten der Herkünfte T9 und BIG 6 bereits mit 120 Tagen geschlachtet hätten, obwohl diese erst ab dem 140. Tag hätten geschlachtet werden dürfen.

Potenzielle Problembereiche stellen auch das Hygienemanagement und die Krankheitsbekämpfung dar. Aktuelle Studien zum Status Quo der Tiergesundheit im Ökolandbau (SUNDRUM et al. 2004, HÖRNING et al. 2004) weisen nach, dass die Tiergesundheit in ökologischen Beständen teils unbefriedigend ist und nennen als Hauptursachen ein schlechtes Hygienemanagement. Zudem scheint es „gewisse Vorbehalte“ bei einigen Betriebsleitern gegenüber Hygienemaßnahmen zu geben (SUNDRUM et al. 2004: 73; HÖRNING et al. 2004: 160). Ein sächsischer Amtstierarzt bestätigt dies und bewertet das Hygienemanagement in ökologischen Betrieben mit den folgenden drastischen Worten:

*„Und der nächste Punkt, Schwachpunkt im Ökobereich ist meiner Ansicht, oder nach meiner Erfahrung, dass eben die hygienischen Maßnahmen, die getroffen werden, doch im Vergleich zu der konventionellen Haltung minimal sind und schlecht, richtig schlecht. Also was die Bestandsabschirmung angeht, also beim Ökobereich denken immer alle, es gehört dazu, dass die Familien mit den Kleinkindern da durch die Mastställe laufen können. Und das ist natürlich seuchenhygienisch wirklich fatal. Und das trifft, gilt natürlich dann auch wieder für den Eintrag gerade von Salmonellen, über Schädner und Wildvögel.“ (27 20)*

Ein unzureichender Hygienestatus könnte den Einsatz hochwirksamer aber nicht für den ökologischen Landbau zugelassener Desinfektionsmittel nach sich ziehen, um die „Sache in den



Griff zu bekommen“. Im Folgenden werden drei potenzielle Regelverstöße auf Ebene der landwirtschaftlichen Erzeugung beispielhaft analysiert.

***Produktionskosteneinsparung durch das Untermischen konventionellen Starterfutters mit synthetischen Aminosäuren (vgl. Anhang 29: Verstoß 19)***

Die Fütterung von Mastgeflügel stellt in der ökologischen Produktion eine besondere Herausforderung dar, da eine optimale Nährstoffversorgung ausschließlich auf Basis pflanzlicher Futtermittel garantiert werden muss. Spezielle Ansprüche an die Versorgung mit essentiellen Aminosäuren haben Hühner. Um das Leistungsvermögen der Tiere nicht zu beeinträchtigen, sind diese Aminosäuren über das Futter zuzuführen, wobei insbesondere auf die Versorgung mit Methionin und Lysin geachtet werden muss (STAACK 2004: 12ff.). In der konventionellen Mast wird ein Aminosäurenmangel durch die Anreicherung und Verfütterung synthetisch hergestellter Aminosäuren, Sojaextraktionsschrote oder tierischer Futterkomponenten ausgeglichen, deren Verwendung in der ökologischen Tierfütterung jedoch verboten ist.

Eine zusätzliche Schwierigkeit besteht darin, dass der exakte Energiebedarf von Geflügel in Freilandhaltung nicht bekannt ist, da sich dieser durch die zusätzliche Bewegung und den Thermoregulationsbedarf der Tiere erhöht und da wissenschaftliche Nährstoffbedarfsrechnungen bisher nur an Käfighühnern durchgeführt wurden (ZOLLITSCH 2000). Energie- und Nährstoffgehalte in ökologischem Futter können zudem um bis zu 30 % geringer sein als es die Richtwerttabellen angeben, die Werte schwanken häufig. Da Nährstoffanalysen des verwendeten Futters nur auf wenigen Betrieben durchgeführt werden (HÖRNING et al. 2004), kann es zu einer nicht leistungsgerechten Fütterung des Mastgeflügels kommen.

Aber auch trotz guter Futtermittelqualitäten und abgestimmter Nährstoffgehalte ökologischer Futtermittel kann es in Folge weiterer Faktoren zu einer schlechten Futteraufnahme kommen (falsche Futtermittelkonsistenz, Entmischung von Futtermittelkomponenten, etc.). Aktuelle Untersuchungen sehen auf ökologischen Betrieben diverse Defizite in der Fütterung, die durch mangelnde Beratung aber auch durch Zeitmangel, Überlastung und fehlendes Interesse der Geflügelmäster begründet werden (SCHMIDT 2003, ZOLLITSCH 2000).

Eine mangelhafte Nährstoffversorgung, die während der Aufzucht auftritt, lässt sich im späteren Mastverlauf nicht mehr vollständig kompensieren und führt zu schlechteren Mastergebnissen (DEERBERG et al. 2004, RAHMANN 2004). Der regelwidrige Einsatz konventionellen Aufzuchtfutters bietet sich für Geflügel haltende Biolandwirte als Alternative zu einem ökologischen Futtermittel an und hätte mehrere Vorteile: zum einen das vereinfachte Futterhandling sowie geringere Verluste in der Mast, zum anderen eine bessere Futterverwertung und insgesamt verbesserte Mastergebnisse. Angesichts der genannten Vorteile und zur Überbrückung von Versorgungsengpässen mit hochwertigen Eiweißkomponenten ist der Einsatz konventioneller Futtermischungen mit synthetischen Aminosäuren in der Fütterung denkbar. Die ökonomische Anreizsituation insgesamt wird daher analysiert.

***Kosteneinsparung durch Verwendung unzulässig hoher Anteile von konventionellen Futtermitteln in der Mastration von Öko-Geflügel (vgl. Anhang 30: Verstoß 20)***

Durch das niedrigere Ertragsniveau im ökologischen Ackerbau weisen alle ökologischen Rohwaren einen erhöhten Preis gegenüber konventioneller Ware auf. Daraus ergeben sich Verstoßgefahren über den Austausch preisgünstigerer konventioneller Ware gegen ökologisch erzeugte. „Je nach Marktsituation (Schlachtpreis, Futterpreis) ist die Versuchung groß oder klein“ (56, 1), wie ein ehemaliger Ökokontrolleur betont. Die Bewertung der ökonomischen

Versuchung eines Ökolandwirtes gegen die Regelung zu verstoßen, wurde von den befragten Vertretern der Ökokontrollstellen ad hoc überwiegend als mittel bis hoch eingeschätzt.

Eine Entdeckungswahrscheinlichkeit ergibt sich vor allem aus der Möglichkeit, eine genaue Überprüfung der Buchhaltung (Eingangsrechnungen, Kontoauszüge) vorzunehmen (64, 1). Mit modernen Analysemethoden könnten auch Futtermittelanalysen, die (bislang in herkömmlicher Form) bei den Betriebsinspektionen durchgeführt werden, zum Nachweis der Herkunft eingesetzt werden. Ein ehemaliger Ökokontrollleur betont bzgl. der Aufdeckungswahrscheinlichkeit: „*Ein praxiserfahrener Kontrollleur könnte auch sensorisch und optische Unterschiede feststellen oder zumindest ein Indiz erhalten [...]*“ (56, 1).

***Nicht-Einhalten der Mindestmastdauer nach Einsatz konventioneller, schnell wachsender Küken in der ökologischen Geflügelproduktion (Verstoß 21: ohne Modellrechnung)***

Öko-Mastgeflügel aus langsam wachsenden Herkünften darf - unter Berücksichtigung der 70-tägigen Umstellungsfrist bei konventionellen Küken - jederzeit geschlachtet werden. Schnell wachsende Rassen müssen hingegen ein Mindestschlachtalter von 81 Tagen (Broiler) bzw. 140 Tage (Puten) erreichen. Die folgende Abbildung verdeutlicht die Zusammenhänge zwischen Schlachtalter und Kükenherkünften.

**Tabelle 31: Mindestmastdauer von Ökogeflügel abhängig von Kükenherkunft und -rasse**

Herkunft der Küken	Rasse	Ab wann kann das ausgemästete Geflügel geschlachtet werden?	
		Hühner	Puten
Konventionell	Langsam wachsend	Nach 70 Tagen Umstellungszeit	Nach 70 Tagen Umstellungszeit
Konventionell	Schnell wachsend	Mindestschlachtalter: 81 Tage	Mindestschlachtalter: 140 Tage
Bio	Langsam wachsend	Keine Einschränkung	Keine Einschränkung
Bio	Schnell wachsend	Mindestschlachtalter: 81 Tage	Mindestschlachtalter: 140 Tage

Quelle: ABCERT (2006) und eigene Ergänzungen

Die Verwendung schnell wachsender Rassen in Verbindung mit einer Mastdauer von unter 81 Tage bzw. 140 Tage ist mit einer Ausnahmegenehmigung einer Kontrollstelle bzw. Landeskontrollbehörde möglich, wenn tierschutzrechtliche Gründe dafür sprechen, die Masttiere früher zu schlachten. Diese Gründe liegen vor, wenn erkennbar ist, dass die schnell wachsenden Tiere ihr genetisches Leistungspotenzial bereits frühzeitig ausgeschöpft haben und Bedenken bestehen, dass die Tiere durch eine längere Mastdauer unnötigem Leid ausgesetzt sind. „*Der Verstoß „intensiv-konventionelle Eintagsküken gegen extensiv-bio Eintagsküken von Bio-Elterntieren“ ist insgesamt lukrativ!*“ betont ein landwirtschaftlicher Berater. Ein erstes Kosteneinsparpotenzial ergibt sich aus der Preisdifferenz unterschiedlicher Kükenherkünften. Beispielsweise liegt die Differenz in den Einstandpreisen konventioneller Eintagsküken (ca. 0,30 €<sup>35</sup>) gegenüber extensiven biologischen Eintagsküken (1,02 €<sup>36</sup>) bei fast 0,70 €. Darüber hinaus ergeben sich durch höhere Leistungen weitere Vorteile, wenn ein Mäster gezielt auf schnell wachsende Tiere zurückgreift und diese dann ohne Genehmigung durch die Ökokontrollstelle bzw. Landeskontrollbehörde frühzeitig geschlachtet werden.

<sup>35</sup> Broilerkükenpreise nach Angaben eines Geflügelmästers (31, 1).

<sup>36</sup> Kostenkalkulation für Geflügel: [www.oekolandbau.de/erzeuger/tierische-erzeugung/gefluegelhaltung/oekonomie-allgemeines/kostenkalkulation-fuer-gefuegel-berechnung-von-produktions-und-arbeitskosten/](http://www.oekolandbau.de/erzeuger/tierische-erzeugung/gefluegelhaltung/oekonomie-allgemeines/kostenkalkulation-fuer-gefuegel-berechnung-von-produktions-und-arbeitskosten/) (12.10.2006).

Wie die folgenden Überlegungen zeigen, ist trotz der Kosteneinspar- und Erlössteigerungspotenziale ein Verstoß bei gewissenhaft durchgeführten Ökokontrollen aus Sicht des Ökolandwirtes in der Regel nicht attraktiv. Zwar erfolgt keine direkte Prozesskontrolle, es ist aber davon auszugehen, dass der Zukauf konventioneller Küken (ohne Einholen einer Ausnahmege-  
nehmigung) durch eine gewissenhafte Prüfung der Dokumentation im Rahmen einer Öko-  
Kontrolle eindeutig nachgewiesen werden kann. Dies vorausgesetzt, ist für den Regelverstoß  
von einer Aufdeckungswahrscheinlichkeit von 100 % auszugehen. Gleichzeitig ergeben sich  
bei einer Aufdeckung des Verstoßes hohe ökonomische Nachteile für den Öko-Landwirt,  
wenn wegen der Schwere des Verstoßes eine Meldung an die zuständige Landesbehörde er-  
folgt. Ein Bußgeld bis zu 30 000 € gemäß ÖLG kann dann verhängt werden. Darüber hinaus  
kann es zu einer Rückforderung der Umstellungs- und Beibehaltungsprämien für die gesamte  
Förderperiode (max. fünf Jahre) kommen. Angesichts der drohenden Verluste bei Aufde-  
ckung und - eine gewissenhafte Ökokontrolle voraussetzend - einer gegen 100 % gehenden  
Aufdeckungswahrscheinlichkeit erübrigen sich weitere Analysen<sup>37</sup>.

### **Fazit**

Vordergründig könnte man annehmen, dass wegen der Preisdifferenzen zwischen konventio-  
neller Ware und Ökoware hohe Anreize vorliegen, ökologische Inputs wie Futter und Küken  
unzulässigerweise durch konventionelle Inputs zu ersetzen. Wie die Modellrechnungen zei-  
gen, bestätigt sich diese Annahme aber bei gewissenhaft durchgeführten Ökokontrollen nicht,  
da den Kosteneinsparpotenzialen - bedingt durch eine hohe Aufdeckungswahrscheinlichkeit  
und eine empfindliche Sanktionierung bei Aufdeckung - ein hoher Erwartungswert der Sank-  
tion gegenübersteht. Diese Einschätzung wird auch von der Mehrzahl der befragten Experten  
bestätigt.

Inwiefern in allen Fällen (bei allen Kontrollstellen bzw. in allen Bundesländern) Aufde-  
ckungswahrscheinlichkeiten und Sanktionen auf dem hier unterstellten Niveau angenommen  
werden können, konnte im Rahmen dieser Untersuchung nicht abschließend geklärt werden.  
Entsprechende situationsbezogene Analysen durch die in den jeweiligen Bundesländern zu-  
ständigen Landesbehörden könnten hierüber Aufschluss verschaffen. Zur Verminderung von  
Wettbewerbsverzerrungen zwischen Geflügelmästern wäre in diesem Zusammenhang zudem  
hilfreich, wenn eine bundesweit abgestimmte und konsistente Auslegung der Richtlinien beim  
Umgang mit den angesprochenen Ausnahmeregelungen (wie z.B. Unterschreitung des Min-  
destschlachtalters bei Einsatz schnell wachsender Küken) herbeigeführt werden würde.

---

<sup>37</sup> Der betrachtete Regelverstoß wird nur durch die spezielle Situation auf dem Markt für ökologisch erzeugte  
Küken verständlich. Es ist davon auszugehen, dass ausschließlich gefestigte Lieferbeziehungen zwischen  
Geflügelmästern und Kükenproduzenten eine kontinuierliche und termingerechte Bereitstellung von ökolo-  
gisch erzeugten Küken ermöglicht. Wenn ein Geflügelmäster keine feste Abnahmeverträge mit einem Küken-  
produzent vorweisen kann, erhöht sich die Gefahr, dass er bei einer engen Marktsituation auf den Bezug kon-  
ventioneller Küken zurückgreifen muss, um Leerstände in seinem Stall zu vermeiden. Dieser Sachverhalt lässt  
sich von einem Landwirt in zwei Richtungen interpretieren: Ist er an einer Einhaltung der Produktionsrichtli-  
nien der EU-Öko-VO interessiert, so nutzt er die Möglichkeit des Zukaufs konventioneller Küken nur in Aus-  
nahmefällen. Andernfalls sieht er im Zukauf konventioneller Küken eine zu nutzende vorteilhaftere Alternati-  
ve, die es ihm ermöglicht, Produktionskosten zu reduzieren. Der betrachtete Fall stellt ein grundsätzliches  
Problem dar, da sich wegen einer inkonsistenten Richtlinienauslegung durch die zuständigen Kontrollbehörden  
für die Akteure unterschiedliche Produktionskosten ergeben (vgl. auch Bio-Ferkelmarkt).

## 6.8.2 Potenzielle Verstöße bei der Verarbeitung und Vermarktung

### ***Allgemeine Hinweise zu Problemen in der Verarbeitung und Vermarktung von ökologischem Geflügelfleisch***

Die Verarbeitung von Geflügelfleisch aus ökologischer Produktion gestaltet sich in technologischer Hinsicht als unterschiedslos zur Verarbeitung konventioneller Rohware. Verarbeiter von Geflügelfleisch haben jedoch einige Restriktionen hinsichtlich des Einsatzes von Zusatzstoffen und technischen Hilfsstoffen zu beachten. Die Rohstoffe (Fleisch und Gewürze) müssen aus ökologischer Produktion stammen, obwohl ein Zusatz konventioneller Zutaten bis zu einem Anteil von fünf Prozent erlaubt ist<sup>38</sup>. Dies gilt jedoch wiederum nur dann, wenn diese marktseitig nicht in ökologischer Qualität verfügbar sind. Ionisierte Strahlen, Geschmacksverstärker, Stabilisatoren, Aromen, Farb- oder Süßstoffe dürfen nicht verwendet werden; und Zusatzstoffe und technische Hilfsstoffe nur dann, wenn sie in den Positivlisten der EU-Öko-VO<sup>39</sup> bzw. der „BLE-Liste“ aufgeführt sind. Zudem ist der Einsatz von Phosphat als Kutterhilfsmittel bei der Herstellung von Brühwurst verboten. Nach der letzten Änderungsverordnung zur EU-Öko-VO dürfen mit Wirkung vom 01.12.2007 Natriumnitrit und Kaliumnitrat nur noch dann eingesetzt werden, wenn nachweislich keine technologischen Alternativen zur Verfügung stehen, die in Bezug auf die Hygiene dieselbe Sicherheit bieten und/oder die Erhaltung der besonderen Merkmale des Erzeugnisses gestatten. Über die Verwendung von Nitritpökelsalz für Fleischerzeugnisse soll bis Ende 2007 entschieden werden. Nitritpökelsalz wird besonders gerne in der Wurstherstellung eingesetzt, da es neben seiner farbgebenden Wirkung bei Brühwürsten eine geschmackgebende sowie konservierende Wirkung aufweist. Betriebe, die sowohl konventionelle als auch ökologische Rohstoffe verarbeiten, haben zu gewährleisten, dass eine Verwechslung ökologischer und konventioneller Ware ausgeschlossen ist. Dies bedeutet insbesondere, dass die eindeutige Identifizierbarkeit von Tieren und tierischen Produkten auf allen Stufen der Produktionskette jederzeit möglich ist.

Zwei grundsätzliche Verstoßbereiche sind bei der Weiterverarbeitung ökologischer Produkte zu unterscheiden: zum einen richtlinienwidrige Prozessführung durch den Einsatz von nicht erlaubten Zusatz- und Hilfsstoffen, und zum anderen der Einsatz konventioneller Rohstoffe bei der Herstellung von Produkten, die als ökologisch erzeugt deklariert werden. Das grundlegende Problem verdeutlicht die folgende Aussage eines Vertreters einer Öko-Kontrollstelle:

*„...kommt hinten das raus, was Bio ist, also was vorne als Bio rein gegangen ist? [...] ist es wirklich Bio, was hinten rauskommt? [...] Und da muss man sich dann eben auch über Qualitäten unterhalten, nicht nur über den reinen Mengenfluss, wie es dann eben Ökokontrollstellen ganz gerne immer in gewohnter Weise rechnen, sondern das sind eben p a r a l l e l verarbeitende Betriebe. Da kann man auch Vertauschungen vornehmen, 'Qualitätsverbesserungen' herbeiführen.“ (15, 5)*

Im folgenden Abschnitt werden insgesamt vier Verstöße dieser Art einer formalen Analyse unterzogen. Zusätzlich wird ein Regelverstoß berechnet, der die Ausnutzung unterschiedlicher Produktionskosten, bedingt durch verschiedene ökologische Produktionsstandards (Erzeugung nach BIOLAND- vs. Erzeugung nach EU-Standard) beschreibt.

---

<sup>38</sup> Dies gilt, soweit sie in der Eu-Öko-VO 2092/91 Anhang VI, Teil C genannt sind.

<sup>39</sup> Vgl.: EU-Öko-VO 2092/91 Anhang VI, Teil A und B.

***Erlössteigerung durch zu lang bemessene Haltbarkeitsdaten am Beispiel von Brühwürsten aus ökologischer Produktion (vgl. Anhang 32: Verstoß 22)***

Verpackte und in Scheiben geschnittene Brühwürste sind sensible Produkte, die bedingt durch zu hohe Lagertemperaturen oder falsches Handling während des Verpackungsprozesses schnell verderben können. Nach Aussage des Chemischen und Veterinäruntersuchungsamtes Karlsruhe kommt es „...beim Aufschneiden und Verpacken von Brühwurstscheiben häufiger zu einer Verunreinigung mit Keimen. Bei der Herstellung aufgeschnittener Brühwurst sind daher strenge hygienische Anforderungen zu beachten. Das Mindesthaltbarkeitsdatum und die Aufbewahrungstemperaturen sind so zu bemessen, dass das Erzeugnis bei Einhaltung der Kühlkette bis zum deklarierten Haltbarkeitsdatum seine spezifischen sensorischen Eigenschaften behält“ (CVUA Karlsruhe 2005b).

Nitritpökelsalz wird unter anderem dazu genutzt, um Wurstwaren länger haltbar zu machen und die Gefahr des frühzeitigen Verderbs zu mindern. Obgleich zum aktuellen Zeitpunkt noch zugelassen, vermeidet eine Mehrzahl der Hersteller ökologischer Wurstwaren aus Marketinggründen den Einsatz von Nitritpökelsalz. Dies verringert die Haltbarkeit und zwingt sie dazu, ein grundsätzlich kürzeres Mindesthaltbarkeitsdatum (MHD) auszuweisen.

Im Jahr 2005 beanstandete das Chemische Untersuchungsamt Stuttgart neun von 18 Proben ökologischer Brühwurst, was die Prüfer zu folgendem Fazit veranlasste: „Die Ergebnisse zeigen, dass die Hersteller von Nitritpökelsalz-freier Ökobrühwurst die verminderte Haltbarkeit bei der Festlegung des Mindesthaltbarkeitsdatums oftmals nicht ausreichend berücksichtigen.“ (CVUA Stuttgart 2006). Das Chemische Untersuchungsamt Karlsruhe stellte bereits ein Jahr vorher fest: „Bei der Untersuchung von verpackten Brühwurstscheiben aus ökologischer Produktion wurden erhebliche Mängel festgestellt. Bereits zehn Tage vor Ablauf des angegebenen Mindesthaltbarkeitsdatums waren erhöhte Gehalte an Verderbniserregern, wie Milchsäurebakterien und Hefen nachzuweisen. Wurden die Brühwurstscheiben bis zum Mindesthaltbarkeitsdatum gelagert, trat ein durch die Mikroorganismen verursachter Verderb auf“ (CVUA Karlsruhe 2004). Die Verbraucher werden durch diesen Verstoß gegen § 7 der Lebensmittelkennzeichnungsverordnung über den Frischezustand der Waren getäuscht, da bis zum deklarierten MHD die erforderlichen Produkteigenschaften nicht gehalten werden.

Es ist zu fragen, welcher ökonomische Anreiz für Lebensmittelunternehmer besteht, gegen die Kennzeichnungsvorschriften zu verstoßen. Insbesondere in kleineren Produktionsbetrieben ist davon auszugehen, dass eine adäquate Deklaration des MHD zu kürzeren Produktionsrhythmen mit jeweils kleineren Produktionschargen führt, was wiederum erhöhte Produktionskosten verursacht. Die Aufdeckungswahrscheinlichkeit für zu lang bemessene Mindesthaltbarkeitsdaten ist relativ gering, da die Überprüfung der sensorischen Eigenschaften eines verpackten Produktes in der Verkaufsstelle durch die Lebensmittelüberwachung nur in Einzelfällen vorgenommen wird. Gleichzeitig hat der Lebensmittelunternehmer nur eine geringe Anzahl von Reklamationen zu befürchten, wie ein Experte aus der Naturkostbranche bestätigt. Demnach werden aufgrund von Verbraucherbeschwerden durchschnittlich nur drei von 12 000 ausgelieferten Wurstpackungen wegen sensorischer Mängel retourniert (55, 1).

***Produktionskosteneinsparung durch den Einsatz konventioneller Gewürze in der Geflügelwurstproduktion (vgl. Anhang 33: Verstoß 23)***

Die für die Weiterverarbeitung ökologisch produzierter Rohstoffe zugelassenen konventionellen Zusatz- und Hilfsstoffe werden in der BLE-Liste aufgeführt. Darüber hinaus sind zwi-

schenzeitlich eine Vielzahl von Kräutern und Gewürzen ganzjährig in ökologischer Qualität auf dem Markt vorhanden, so dass deren Einsatz in ökologischen Wurstwaren nicht mehr durch temporäre Lieferengpässe begrenzt wird. Trotzdem gab und gibt es immer wieder in kleineren handwerklichen Fleischverarbeitungsbetrieben Beanstandungen bzgl. des Einsatzes konventioneller Zusatzstoffe. Dieses regelwidrige Verhalten wird sich in den meisten Fällen durch eine mangelnde Produktionsplanung und/oder durch Nachlässigkeiten während des Produktionsprozesses erklären lassen. Ein befragter Ökokontrolleur meint jedoch, dass es eine grundsätzlich sehr hohe ökonomische Versuchung für diesen Regelverstoß gibt. Ein anderer schätzt dagegen die Gefahr als sehr gering ein. Da die Experteneinschätzungen in diesem Bereich erheblich differieren, wurde im Rahmen dieser Untersuchung die ökonomische Anreizsituation beispielhaft für den Einsatz von Pfeffer in der Geflügelwurstproduktion in einem Fleischerhandwerksbetriebes analysiert.

***Kosteneinsparung durch unzulässige Deklaration. Aufgezeigt am Beispiel der Verarbeitung konventionellen Geflügelfleisches in einer Bio-Brühwurst (vgl. Anhang 34: Verstoß 24)***

Die Ökogeflügelprodukte sind durchschnittlich mehr als dreimal so teuer wie konventionelle Geflügelprodukte, was auch durch eine entsprechende Preisdifferenz zwischen dem Verarbeitungsfleisch beider Herkünfte bedingt ist. Die Substitution ökologischer Rohware durch konventionelle Rohware in der ökologischen Wurstwarenherstellung kann zu erheblichen Produktionskosteneinsparungen führen. Dies stellt vordergründig wiederum einen ökonomischen Anreiz für Lebensmittelunternehmer dar, gegen geltende Regelungen zu verstoßen. Die befragten Experten betätigen den Sachverhalt der Kosteneinsparung, weisen jedoch auf die hohe Aufdeckungswahrscheinlichkeit hin, die sich anhand der Ökokontrollen ergibt. Um zu verdeutlichen, wie sich die ökonomische Entscheidungssituation unter Berücksichtigung aller Rahmenbedingungen darstellt, wurde in dieser Untersuchung beispielhaft die Produktion von Geflügelbrühwurst durch einen handwerklichen Verarbeitungsbetrieb analysiert.

***Kosteneinsparung durch unzulässige Deklaration. Aufgezeigt am Beispiel der Verarbeitung von Geflügelfleisch, das nach EU-Öko-Standard produziert wurde, in einer Geflügelmortadella, die als „BIOLAND“-Ware deklariert wird (vgl. Anhang 35: Verstoß 25)***

Die Ökoanbauverbände (DEMETER, BIOLAND, NATURLAND) haben in ihren Produktions- und Verarbeitungsrichtlinien zum Teil sehr umfangreiche Restriktionen formuliert. Diese Auflagen für die Produktion und den Umgang ökologischer Produkte sind teilweise enger gefasst als diejenigen, die in der die EU-Öko-VO beschrieben sind. Beispielsweise begrenzt der BIOLAND-Verband die Ausbringung von Stickstoff auf 112 kg pro Hektar, während die EU-Öko-VO einen maximalen Wert von 170 kg pro Hektar zulässt (BIOLAND 2006). Diese und andere Produktionsrestriktionen führen zu höheren Produktionskosten bzw. geringeren Erträgen, die sich zum Teil in höheren Marktpreisen für Verbandsware widerspiegeln. Lebensmittelunternehmer, die für die Vermarktung ihrer Waren das BIOLAND-Warenzeichen nutzen, müssen mit dem BIOLAND-Verband einen Warenzeichennutzungsvertrag abschließen, der den Einsatz von Nicht-Verbandsware in weiterverarbeitete Produkte einschränkt. Die Einhaltung der privatrechtlichen Markennutzungsvereinbarung und die damit verbundene Warenflusskontrolle erfolgt in der Regel gesondert im Rahmen der jährlichen Ökokontrolle.

Für den Lebensmittelunternehmer ergibt sich durch den Einsatz von kostengünstigerer Nicht-BIOLAND-Rohstoffen (hier: Rohware, die nach den Richtlinien der EU-Öko-VO produziert wurden) ein Kosteneinsparpotenzial. Nach Aussage mehrerer Experten ist es durchaus vorstellbar, dass ein Lebensmittelunternehmer in seiner Geflügelwurst den Anteil EU-Bio-Ware

zu Lasten der BIOLAND-Ware erhöht, um seine Wareneinstandskosten zu minimieren. Eine Aufdeckung des Verstoßes kann allerdings mit hoher Wahrscheinlichkeit im Rahmen der turnusgemäßen Ökokontrolle erfolgen, da eine Plausibilitätsprüfung des Warenflusses in Verbindung mit einer Kontrolle der Wareneingangs- und Warenausgangsdokumente den Zukauf der Nicht-Verbandsware zu Tage fördern wird. Im Aufdeckungsfall wird der Warenzeichennutzer auf Grundlage der Bestimmungen des privatrechtlichen Warenzeichennutzungsvertrages sanktioniert. Ein Vertreter des BIOLAND-Verbandes beschreibt die Sanktion wie folgt:

*„Die von der BIOLAND-Anerkennungskommission erteilte Vertragsstrafe bzw. hier die Höhe der Geldbuße bemisst sich in der Regel am wirtschaftlichen Vorteil, der durch den Richtlinienverstoß erzielt wurde, mit anderen Worten: der Zugewinn wird abgeschöpft.“ (61, 1)*

Diese Verbandssanktionierung im Zusammenhang mit den marktbedingten Umsatzverlusten (die Ware darf nicht mehr als BIOLAND-Ware verkauft werden) stehen im Kalkül des jeweiligen Akteurs den Kosteneinsparpotenzialen gegenüber. Die Modellanalyse zeigt, dass dies nur dann ausreicht, die ökonomische Anreizsituation „richtig zu gestalten“, wenn die Aufdeckungswahrscheinlichkeit sehr hoch ist (80 %) und wenn gleichzeitig neben der eigentlichen Sanktion des Verbandes für den Delinquenten ein Verlust am Markt erzeugt werden kann.

#### ***Verkauf von konventionell erzeugtem Putenbrustfleisch als ökologisch produziertes (vgl. Anhang 36: Verstoß 26)***

Potenzielle Deklarationsverstöße betreffen nicht nur weiterverarbeitete Ökoprodukte. Da ökologisch erzeugte Frische-Produkte von Konsumenten am Einkaufsort visuell nicht von konventionell erzeugten Produkten zu unterscheiden sind, kann es auch am Point of Sale zur Substitutionshandlungen durch den Lebensmittelunternehmer kommen. Die Gefahr solcher Regelverstöße ist nach der ad hoc Einschätzung zweier Öko-Kontrolleure als hoch bis sehr hoch einzuschätzen. Auch in diesem Fall wird die Aufdeckungswahrscheinlichkeit durch eine Ökokontrolle bestimmt, der sich Verkaufsstellen unterwerfen müssen, sobald sie unverpackte Ökoware verkaufen. In der vorliegenden Untersuchung wurde ein Deklarationsverstoß beim Verkauf von frischem Putenfleisch analysiert.

#### ***Fazit***

In der Weiterverarbeitung und dem Vermarktung von Öko-Produkten gibt es vielfältige Möglichkeiten für Deklarationsverstöße. Mit anderen Worten: Verstöße, die auf die Substitution von Öko-Rohstoffen gegen preisgünstigere konventionell erzeugte Rohstoffe hinauslaufen, generieren zunächst hohe Kostenvorteile. Wiederum könnte man vordergründig annehmen, dass wegen der Preisdifferenzen zwischen den verschiedenen Warenkategorien (bei gleichzeitig identischer technologischer Eignung) auch hohe Anreize vorliegen, bestimmte ökologische Inputs unzulässigerweise durch (billigere) konventionelle Inputs zu ersetzen. Auch hier stützen die Modellrechnungen diese vordergründige Vermutung aber nicht. Bis auf die zu lang angegebenen MHD sowie die Fehldeklaration bei Frischeprodukten entstehen bei den anderen Verstößen und den angenommenen Parameterkonstellationen keine fehlgeleiteten Anreize.

Auch bei der Verarbeitung und Vermarktung ökologischer Produkte beruht dies auf der Annahme gewissenhaft durchgeführter Ökokontrollen und einer ernsthaften Sanktionspraxis. Eine relativ hohe Aufdeckungswahrscheinlichkeit ergibt sich durch die obligatorischen Jahreskontrollen der Ökokontrollstellen. Wenn gut geschultes und erfahrenes Kontrollpersonal eingesetzt wird, das eine detaillierte Prüfung der Buchführungsunterlagen einschließlich der

Geschäftskonten in Form von Warenbilanzen durchführt, können Warenumsätze nachvollzogen werden. Mit anderen Worten: Kontrollen im Ökobereich können dann effektiver sein als die durch die reguläre Lebensmittelkontrolle durchgeführten Kontrollen. Eine Verschleierung regelwidrig produzierter Ware ist in diesem Fall nach Aussagen der Experten nicht ohne weiteres möglich. Eine risikoorientierte Kontrollfrequenz verbunden mit einer Jahreskontrolle, die zu 100 % unangekündigt erfolgt, würde zudem den Anreiz zu Regelverstößen weiter vermindern, wie ein Experte anregt (15, 1).

In diesem Zusammenhang ist auf die Bedeutung der zweiten essentiellen Entscheidungs determinante „Sanktionsniveau“ hinzuweisen. Relevante Sanktionskomponenten umfassen im Ökobereich neben den Bußgelder gemäß ÖLG vor allem direkt „marktwirksame“ Maßnahmen gemäß der EU-Öko-VO Abs. 9.9a, wonach bei Aufdeckung einer nicht richtlinienkonformen Produktion die Ware als konventionelle Ware verkauft werden muss. Zusätzlich ist der Lebensmittelunternehmer verpflichtet, seine Kunden zu informieren und bereits ausgelieferte Ware zu retournieren. Durch diese Maßnahmen können Erlöseinbußen bzw. Zusatzkosten entstehen, die den ökonomischen Anreiz für einen Regelverstoß vermindern.

Wie auf der Stufe der Geflügelerzeugung ist auch bei der Verarbeitung und Vermarktung ökologischer Produkte mit Blick auf die Variabilität der Kontrollpraxis der Ökokontrollstellen sowie der Praxis der jeweiligen Landesbehörden eine kritische Anmerkung anzuschließen. Es ist ja zu fragen, ob in allen Fällen Aufdeckungswahrscheinlichkeiten und Sanktionen auf dem hier unterstellten hohen Niveau gewährleistet sind. Entsprechende situationsbezogene Analysen durch die in den jeweiligen Bundesländern zuständigen Landesbehörden könnten hierüber Aufschluss verschaffen. Hilfreich in diesem Zusammenhang wäre sicherlich auch ein systematischer Vergleich der Situation zwischen den Bundesländern. Ein solcher Vergleich müsste sich sowohl auf die Kontrollpraxis der Ökokontrollstellen (Methoden, Frequenz) und damit die Aufdeckungswahrscheinlichkeit von Ökoverstößen als auch auf die Sanktionspraxis in den einzelnen Ländern (Komponenten und Niveau der Sanktion) beziehen.



## 7 Empirische Befunde im Bereich des lebensmittelrechtlichen Kontrollfeldes

Das allgemein akzeptierte Ziel staatlicher Bemühungen im lebensmittelrechtlichen Kontrollfeld ist der bestmögliche Verbraucherschutz. Das damit verbundene Aufgabenfeld ist vielschichtig und lässt sich anhand der nachstehenden Dimensionen unterteilen:

1. Verbraucherschutz beinhaltet sowohl den *Schutz der Gesundheit* als auch auf den *Schutz vor Irreführung* und Täuschung.
2. Mit Blick auf den zeitlichen Ansatzpunkt sind *Präventionsbemühungen* (proaktives Management) vom *Krisenmanagement* (reaktive Problemmilderung bzw. -behebung) zu unterscheiden.
3. Mit Blick auf die grundlegend dichotome Natur der Risikoursachen beinhaltet Verbraucherschutz nicht nur die *Reduzierung von technologischen Risiken* sondern auch die *Reduzierung von Verhaltensrisiken*.
4. Mit Blick auf die Art der für die Informationsbeschaffung gewählten Beobachtungs- bzw. Kontrollpunkte sowie die Gewinnung von Reaktionszeit sind eine ursachenorientierte *indikatorenbegleitende Beobachtung* einerseits und *prozess- und produktorientierte Kontrollen* andererseits zu unterscheiden.
5. Mit Blick auf die konkreten Arbeitsabläufe lassen sich *Beobachtungs-* und *Überwachungstätigkeiten*, *Beratungs-* und *Aufklärungstätigkeiten* sowie *Verfolgungstätigkeiten* abgrenzen.

Diese mehrschichtigen Aufgaben sind auf allen Stufen der verschiedenen Wertschöpfungsketten und mit Blick auf die verschiedenen Produktionsprozesse und Gruppen von Lebensmittelunternehmen wahrzunehmen. Verantwortlich hierfür sind zunächst die Bundesländer. Zuständig hier sind unterschiedliche Behörden (Futtermittelkontrolle, Tierarzneimittelkontrolle, Veterinärkontrolle, Lebensmittelkontrolle). Zudem erfolgt ab einer gewissen Schwere von Delikten ein Wechsel der Zuständigkeiten von den Ordnungs- zu den Strafverfolgungsbehörden.

Gerade wegen der Mehrschichtigkeit des Aufgabenfeldes und der verteilten behördlichen Zuständigkeiten erfordern alle Verbraucherschutzaufgaben (i) eine systematische Informationssammlung, -zusammenführung und -verarbeitung, (ii) die explizite Ableitung überprüfbarer Sachziele und dafür erforderlicher Maßnahmen (z.B. adäquate Kontrollabläufe, geeignete Sanktionen und Präventionsmaßnahmen) und ihre Umsetzung sowie eine (iii) funktionierende Kommunikation und Kooperation zwischen den beteiligten Behörden.

### 7.1 Spezifische Defizite bei der Erfassung verhaltensbezogener Informationen

Auf nationaler Ebene sind mehrere Überwachungsprogramme installiert (z.B. Lebensmittel-Monitoring, Nationaler Rückstandskontrollplan für Lebensmittel tierischen Ursprungs, koordinierte Überwachungsprogramme der EU, „Nationales Kontrollprogramm Futtermittelsicherheit“ etc.). Diese überprüfen als Kontrollmaßnahmen ex post Endprodukte auf Stoffe und Substanzen, „[...] die aus Sicht des vorbeugenden gesundheitlichen Verbraucherschutzes unerwünscht und nach Möglichkeit zu vermeiden bzw. zu minimieren sind“ (MÜLLER et al. 2006). Neben diesem produkt- und schadstofforientierten Monitoring kontrollieren die zuständigen Behörden (Futtermittelkontrolle, Tierarzneimittelkontrolle, Veterinärkontrolle, Lebensmittelkontrolle) im Rahmen ihrer Überwachungstätigkeit auch die Prozessaktivitäten von

Lebensmittelunternehmen. Die Qualität und Quantität der hiermit gesammelten Informationen ist von der inhaltlichen Ausgestaltung der Kontrollmaßnahmen abhängig. Dies bezieht sich einerseits auf die Festlegung der Bereiche, in denen Informationen beschafft werden, sowie die Auswahl der Kontrollpunkte, -maßnahmen und -technologien. Andererseits geht es aber auch darum, ob angekündigte oder unangekündigte Kontrollen durchgeführt werden, mit welcher Intensität die Informationsbeschaffung und in welchem Umfang die Kontrollen erfolgen (Kontrolldichte; vgl. Abschnitt 7.2.1).

Unabhängig davon, ob es sich um produkt- oder prozessorientierte Kontrollen handelt, liegt der aktuelle Überwachungsfokus auf dem gesundheitlichen Verbraucherschutz, während die Überwachung bzgl. Irreführung und Täuschung nach Aussagen eines Bremer Lebensmittelkontrolleurs „[...] *seit Jahren kontinuierlich zurückgeht*“ (50, 1). Diesbezügliche Informationen werden implizit als weniger wichtig erachtet und in geringerem Umfang erfasst.

Zur Unterstützung der Maßnahmen im Rahmen risikoorientierter Kontrollen wurden unterschiedliche Typen EDV-gestützter Risikoanalysen wie z.B. das „Gütersloher Modell“ (BERG 2004) entwickelt und getestet. Diese fokussieren bisher auf gesundheitliche Risikopotenziale für den Verbraucher und naturwissenschaftlich-technisch-medizinische Beurteilungskriterien. Die aktuellen Fleischskandale haben jedoch veranschaulicht, dass es ökonomische und soziale Indikatoren gibt, die aufschlussreiche Informationen über Lebensmittelunternehmen geben können. Ein tatsächlicher Informationsgewinn zum Zwecke der Prävention ergibt sich allerdings nur dann, *wenn* solche Indikatoren im Rahmen einer vorausschauenden Informationsbeschaffung zu neu auftretenden Risiken (vgl. EU-Basisverordnung 178/2002 zu „*emerging risks*“) explizit im Rahmen einer Risikoanalyse berücksichtigt werden. Dass eine bereits verhängte Bewährungsstrafe unter anderem wegen Urkundenfälschung und Verstößen gegen die Fleischhygiene (vgl. Skandal um die K-3-Abfälle der Fa. Frost GmbH, Deggendorf (MOEST 2006) oder z.B. zivilrechtliche Auseinandersetzungen mit Kunden wegen der Auslieferung von minderwertigem Fleisch als zusätzliche Signale hätten genutzt werden können, veranschaulicht folgende staatsanwaltliche Aussage zum Fall der Fa. Bünнемeyer/Lastrup:

*„[...] da kriegte ich von mehreren Amtsgerichten aus Deutschland, kriegte ich plötzlich Zivilakten zugesandt, ein, zwei, drei Jahre alt [...] wir hatten da mal vor zwei, drei Jahren was, ein Dönerhersteller, [...] ist damals von B. verklagt worden auf Zahlung der 15 000 Euro für die Lieferung vom soundsovielten, und der Dönerhersteller hat gesagt, ist alles verdorben. Und da kriegte ich zur Kenntnisnahme von verschiedenen Amtsgerichten diese Akten.“ (53, 39)*

Eine Informationsbeschaffung, die über Produkt- und Prozesskontrollen hinausgeht und eine Beobachtung von Indikatoren einschließt, die an den Ursachen von Problemen ansetzen und diese frühzeitig signalisieren, wird in der Überwachungspraxis bisher „von oben“ weder systematisch unterstützt noch von den Mitarbeitern vor Ort eingefordert. Engagierte Mitarbeiter besitzen diesbezüglich aber umfangreiche praktische Kenntnisse aus ihrer täglichen Arbeit. Neben technologischen Kriterien kennen sie die Bedeutung und Ausformung wirtschaftlicher und sozialer Indikatoren, die in der täglichen Überwachungsarbeit der Unternehmen zu berücksichtigen sind. So zeigt beispielsweise die schriftliche Befragung von Amtstierärzten, dass die Praktiker vor Ort sehr wohl eine Vorstellung davon haben, in welchen Bereichen Verstoßgelegenheiten mit ökonomischen Verlockungen und geringen sozialen Hemmfaktoren zusammenfallen, gegen Vorschriften zu verstoßen. Tabelle 32 fasst die Einschätzungen der Amtsveterinäre bzgl. der ökonomischen Versuchungen auf der Erzeugerebene zusammen.

**Tabelle 32: Einschätzung der ökonomischen Versuchungen von Regelverstößen (N=73)**

	Mittelwert
Unzulässige Reinigungs- und Desinfektionsabläufe (z.B. Nikotineinsatz)	1,96
Ordnungswidriges Produktionsmanagement (z.B. überhöhte Bestandsdichten, Manipulation des Lichtprogramms, etc.)	2,96
Einsatz verbotener und nicht zugelassener Tierarzneimittel und Futtermittelzusatzstoffe	1,97
Vorschriftswidriger Einsatz von Tierarzneimitteln	2,14
Verstöße gegen Dokumentationspflichten	2,79

Antwort der Amtsveterinäre auf die Frage „Wie hoch schätzen Sie die ökonomische Versuchung für Geflügelmäster ein, in einem oder mehreren der folgenden Bereiche gegen geltende gesetzliche Vorschriften bzw. die Grundsätze der guten landwirtschaftlichen Praxis zu verstoßen?“ (Quelle: Schriftliche Befragung deutscher Veterinärämter, Mai 2006); Antwortmöglichkeit von 1 (sehr niedrig) bis 5 (sehr hoch).

Die Amtstierärzte sehen insbesondere im Bereich des Produktionsmanagements den ökonomischen Anreiz für Geflügelmäster gegen Vorschriften zu verstoßen (Mittelwert: 2,96). Die tatsächliche Verstoßgefahr, die sich ihrer Einschätzung nach aus dem Zusammenwirken der ökonomischen Anreizsituation mit ggf. vorhandenen außerökonomischen Hemmfaktoren (protektiven Faktoren) ergibt, wird mit einem Mittelwert von 2,64 nur unbedeutend geringer eingeschätzt (vgl. Tabelle 33). Ein systematischer Vergleich der Werte in Tabelle 32 und Tabelle 33 verdeutlicht, dass die Veterinäre über alle Bereiche hinweg davon ausgehen, dass das Verhalten der Akteure hauptsächlich durch ökonomische Faktoren bestimmt ist. Moralische Hemmfaktoren scheinen aber in allen Bereichen - wenn auch in geringem Umfang - bei bestehenden ökonomischen Verlockungen die tatsächliche Verstoßgefahr etwas zu reduzieren.

**Tabelle 33: Einschätzung der tatsächlichen Wahrscheinlichkeit von Verstößen (N=73)**

	Mittelwert
Unzulässige Reinigungs- und Desinfektionsabläufe (z.B. Nikotineinsatz)	1,71
Ordnungswidriges Produktionsmanagement (z.B. überhöhte Bestandsdichten, Manipulation des Lichtprogramms, etc.)	2,64
Einsatz verbotener und nicht zugelassener Tierarzneimittel und Futtermittelzusatzstoffe	1,58
Vorschriftswidriger Einsatz von Tierarzneimitteln	1,84
Verstöße gegen Dokumentationspflichten	2,75

Antwort der Amtsveterinäre auf die Frage „Wie hoch schätzen Sie die Gefahr ein, dass es tatsächlich zu Verstößen in diesen Bereichen kommt?“ (Quelle: Schriftliche Befragung deutscher Veterinärämter, Mai 2006); Antwortmöglichkeit von 1 (sehr niedrig) bis 5 (sehr hoch).

Die Tatsache, dass die Befolgung lebensmittelrechtlicher Regelungen grundsätzlich neben den ökonomischen Anreizen von der Einstellung des jeweiligen Entscheidungsträgers abhängt, wird durch folgende Äußerung eines Berliner Amtsveterinärs verdeutlicht:

*„Man muss sich eigentlich nur den Chef angucken, dann weiß man, was in der Firma geht und was nicht. Und alle Sanktionsmaßnahmen müssen immer so eingetaktet werden, dass der Chef mit ran muss.“ (41, 31)*

Neben dem Wissen, das die Experten des Kontrollfeldes zu den Problembereichen bereitstellen könnten, haben sie auch eine Vorstellung davon, durch welche Maßnahmen Verstoßgefahren abgebaut werden können. Dies unterstreicht die schriftliche Befragungen der Experten aus der Kontrollpraxis im Rahmen der vorliegenden Untersuchung. Die befragten Amtsveterinäre

und Lebensmittelkontrolleure sollten eine Auswahl vorgegebener Maßnahmen bzgl. ihrer Eignung zum Abbau von Verstößen beurteilen. Solche ad hoc Experteneinschätzungen stellen eine Informationsquellen unter vielen dar und sind nicht von vornherein „der Weisheit letzter Schluss“. Dieses Expertenwissen muss vielmehr in einen systematischen Prozess der Informationsbeschaffung integriert und mit Informationen aus anderen Quellen wie z.B. wissenschaftlicher Expertise inkl. einer systematischen Auswertung der Verwaltungsreformerfahrungen in anderen Ländern kontrastiert werden. Das Wissen und die Expertise der Praktiker stellen aber - richtig eingebaut in ein controllingbasiertes System der Informationsbeschaffung z.B. über das Delphiverfahren (vgl. Abschnitte 8.1.1 und 8.3.1 und Abbildung 6) - einen wichtigen Baustein dar, um in der jeweiligen Situation (im jeweiligen behördlichen Zuständigkeitsbereich) adäquate und überprüfbare Ziele und Maßnahmen abzuleiten und einvernehmlich umzusetzen.

Die im Rahmen dieser Untersuchung befragten (und antwortenden) Veterinäre hielten verbesserte Kontrollen durch die Marktakteure selbst („Bessere Produktkontrolle durch die Abnehmer“) für besonders sinnvoll. Über geeignete Maßnahmen zur Förderung der Eigenverantwortung der Marktteilnehmer in der Kette ist damit natürlich noch nichts gesagt (vgl. hierzu Abschnitt 8.4.2). Daneben sprachen sie sich insbesondere für erhöhte Kontrolldichten am Schlachtband sowie eine zeitnahe Nachkontrolle nach Verstößen aus (vgl. Tabelle 34).

**Tabelle 34: Einschätzung der Amtsveterinäre zur Eignung von Maßnahmen zum Abbau von Verstoßgefahren (N=47)**

	Mittelwert
Höhere Kontrolldichte des Produktionsprozesses durch Veterinäre	3,35
Höhere Kontrolldichte des Endproduktes am Schlachtband durch Veterinäre	3,63
Höheres Strafmaß bei Aufdeckung von Verstößen	3,27
Bessere Ausrichtung der Kontrollen nach Eingruppierung von ldw. Betrieben in Risikoklassen	3,11
Zeitnahe Nachkontrolle nach Verstößen	3,60
Bessere Information bzw. Weiterbildung der Geflügelmäster	3,21
Bessere Produktkontrolle durch die Abnehmer	3,88
Verbesserte Eigenkontrollen und begleitende Dokumentationspflichten	2,64

Antwort der Amtsveterinäre auf die Bitte „Beurteilen Sie bitte aus Ihrer Sicht die Eignung der nachstehenden Maßnahmen zum Abbau von Verstoßgefahren in der Geflügelmast!“ (Quelle: Schriftliche Befragung deutscher Veterinärämter, Mai 2006); Antwortmöglichkeit von 1 (sehr niedrig) bis 5 (sehr hoch).

Gleichzeitig sehen aber weitere 27 Personen keinen Veränderungsbedarf, da sie die Eingangsfrage: „Sind Sie der Meinung, dass ausgehend vom heutigen Stand der Kontroll- und Sanktionssysteme Veränderungen erforderlich sind, um die Gefahr zukünftiger Regelverstöße zu reduzieren“? mit einem klaren „Nein“ beantworten. Das sind 36,5 % aller Antwortenden.

Demgegenüber sehen die Lebensmittelkontrolleure dies kritischer. Nur sechs von 34 antwortenden Lebensmittelkontrolleuren sprechen sich für eine Beibehaltung des Status Quo aus (17,6 %). Insgesamt bewerteten die Lebensmittelkontrolleure eine bessere Information bzw. Weiterbildung der Lebensmittelunternehmer als wichtigste Maßnahme zum Abbau von Verstoßgefahren. Mit fast gleicher durchschnittlicher Punktezahl plädierten sie für ein höheres Strafmaß bei Verstoßaufdeckung. An dritter Stelle rangiert nach der Einschätzung der Lebensmittelkontrolleure eine verstärkte zeitnahe Nachkontrolle nach Verstößen, um Verstoßge-

fahren abzubauen. Diese Einschätzung ist erstaunlich deckungsgleich mit den allgemeinen Regulierungsprinzipien des „responsive regulation model“ von BRAITHWAITE (1985, 2002, 2003; vgl. Abschnitt 5.3.2), die zur Verhaltensregulierung statt reiner Abschreckung (deterrence strategy) für einen kooperativen Beratungs- und Überzeugungsstil (compliance strategy), aber nicht ohne Rückgriff auf „big sticks“ bei fortgesetztem Fehlverhalten plädieren.

**Tabelle 35: Einschätzung der Lebensmittelkontrolleure zur Eignung verschiedener Maßnahmen zum Abbau von Verstoßgefahren (N=28)**

	Mittelwert
Höhere Kontrolldichte der Abläufe (Transport, Lagerung, Kühlung, etc.)	3,57
Höhere Kontrolldichte des Endproduktes	2,93
Höheres Strafmaß bei Aufdeckung von Verstößen	3,79
Stärkere Ausrichtung der Kontrolldichte nach Eingruppierung von Betrieben in Risikoklassen	3,43
Verstärkte zeitnahe Nachkontrolle nach Verstößen	3,71
Bessere Information bzw. Weiterbildung der Lebensmittelunternehmer	3,82
Verpflichtung von Lebensmittelunternehmen, zu melden, wenn sie angebotene unsichere Lebensmittel zurückweisen	3,43
Verbesserte Eigenkontrollen und begleitende Dokumentationspflichten	2,93

Antwort der Lebensmittelkontrolleure auf die Bitte „Beurteilen Sie bitte aus Ihrer Sicht, die Eignung der nachstehenden Maßnahmen zum Abbau von Verstoßgefahren!“ (Quelle: Online-Befragung Lebensmittelkontrolleure, Juni 2006); Antwortmöglichkeit von 1 (sehr niedrig) bis 5 (sehr hoch).

Kurz gesagt lassen sich aus Befragungen der im Kontrollfeld tätigen „eigenen“ Experten wertvolle Hinweise auf potenzielle Verstöße herausarbeiten, die, richtig aufgegriffen und organisiert, einen Beitrag zur Verbesserung der Kontrollpraxis leisten könnten. Allerdings wird dieser im Kontrollfeld vorhandene Erfahrungsschatz der „Praktiker vor Ort“ bisher weder systematisch erfasst und ausgewertet noch haben die Kontrolleure ihrerseits Zugriff auf systematisch gesammelte akteursbezogene Informationen von Kollegen. Dies liegt auch daran, dass die aktuelle Struktur der deutschen Veterinär- und Lebensmittelüberwachung eine einheitliche und systematische Informationssammlung und -verarbeitung bzgl. der (Verhaltens-) Risiken für die Lebensmittelsicherheit erschwert. Zum einen werden dezentral vorhandene Erkenntnisse und Informationen aus der Kontrollpraxis nicht regelmäßig und strukturiert in Risikoanalysen einbezogen. Zum anderen werden gar keine umfassenden Risikoanalysen durchgeführt, die über die naturwissenschaftlich-technologische Ebene der Chemie und der Mikrobiologie hinaus gezielt auf wirtschaftliche und soziale (Früherkennungs-) *Indikatoren* zurückgreifen, die *Informationen* über die Vertrauenswürdigkeit eines Unternehmers bzw. die „betrieblich gelebte Rechtstreue“ (KEMMING 2004) liefern können.

## 7.2 Probleme bei der Ableitung und Umsetzung staatlicher Maßnahmen

### 7.2.1 Allgemeine Beobachtungs- und Überwachungsdefizite

#### *Unzureichende Kontrolldichte*

Ganz allgemein gilt für die Lebensmittelüberwachung, dass Kontrollpersonal und Sachmittel möglichst effektiv einzusetzen sind. Dies gilt insbesondere angesichts der allortigen knappen öffentlichen Haushaltsmittel. Gleichzeitig sind aber bei allen diesbezüglichen Entscheidungen

wie z.B. Kosteneinsparungen durch den Abbau von Kontrollpersonal die Konsequenzen auf Seiten der wirtschaftlichen Akteure kritisch zu berücksichtigen.

Wenn die Kontrolldichte so weit ausgedünnt wird, dass die damit verbundene Aufdeckungswahrscheinlichkeit von Delikten quasi gegen Null geht, so ist eine Regulierung des Verhaltens der Marktakteure nicht mehr möglich. Zum einen funktioniert dann wegen einer fehlenden bzw. gegen Null gehenden Aufdeckungswahrscheinlichkeit die Abschreckung nicht, weil betrügerische Gewinne ohne jegliche Gefahr erzielt werden können.. Zum anderen wird durch quasi nicht-existente Kontrollen - ähnlich wie durch einen Laissez-Faire Stil - den potenziellen Delinquenten ebenso wie den vornherein „guten“ Akteuren signalisiert, dass es „nicht so ernst ist mit den Regeln“ und „nur die Dummen“ sich streng an diese halten. Bei extrem ausgedünnten Kontrollen laufen damit alle nachgelagerten Maßnahmen letztlich ins Leere.

Tabelle 36 zeigt, wie die Amtsveterinäre in den Vorortkontrollbehörden die bestehende Ressourcenausstattung selber wahrnehmen. Im Durchschnitt bewerten sie diese mit 2,51 Punkten.

**Tabelle 36: Zufriedenheit der Amtsveterinäre mit der Ressourcenausstattung (N=73)**

1 Stimme gar nicht zu	2	3 teils / teils	4	5 Stimme voll zu
17	16	29	8	3

Antwort der Amtsveterinäre auf die Frage „Für die erforderlichen Kontroll- und Überwachungsaufgaben in meinem Aufgabenbereich stehen mir genügend Zeit und andere Ressourcen zur Verfügung!“ (Quelle: Schriftliche Befragung deutscher Veterinärämter, Mai 2006).

Ähnliche Einschätzungen treffen die befragten Lebensmittelkontrolleure (vgl. Tabelle 37) , die die Adäquatheit der ihnen zur Verfügung stehenden Ressourcenausstattung mit einem Durchschnittswert von 2,55 Punkten bewerten.

**Tabelle 37: Zufriedenheit der Lebensmittelkontrolleure mit der Ressourcenausstattung (N=33)**

1 Stimme gar nicht zu	2	3 teils / teils	4	5 Stimme voll zu
6	14	4	7	2

Antwort der Lebensmittelkontrolleure auf die Frage „Für die erforderlichen Kontroll- und Überwachungsaufgaben in meinem Aufgabenbereich stehen mir genügend Zeit und andere Ressourcen zur Verfügung!“ (Quelle: Online-Befragung Lebensmittelkontrolleure, Juni 2006).

Auch die Aussagen von Interviewpartnern aus der Tierarzneimittelüberwachung weisen darauf hin, dass die Personal- und Sachmitteleinsparungen in den Kontrollinstitutionen innerhalb der letzten Jahre einen sehr hohen Umfang angenommen haben und daher in vielen Bereichen die Kontrolldichten tatsächlich so gering geworden sind, dass sie in der Regel nicht mehr abschreckend wirken können. Wie die folgende Aussage illustriert, geht dies soweit, dass sogar bereits bestehenden Verdachtsfällen nicht weiter nachgegangen werden kann.

*„Da kann es schon mal passieren, dass eine dünne Personaldecke für Probleme bei der Untersuchung von Verdachtsproben sorgt, vor allem dann, wenn Geräte für einzelne Messungen aufwändig umgebaut werden müssen.“ (Hessischer Amtsveterinär; 51, 2)*

Hier wird deutlich, welche Probleme sich in einem staatlichen Überwachungssystem ergeben, das die Sicherung bzw. Verbesserung des Verbraucherschutzes nicht über eindeutig definierte Sachziele und entsprechende Maßnahmen sowie ein begleitendes Controlling operationalisiert. Mangels überprüfbarer Ziele und mangels der für sinnvolle Entscheidungen erforderlichen Informationen kann es dazu kommen, dass Einsparungen in einem solchen System ohne

Berücksichtigung ihrer Wirkungen (ohne Kosten-Nutzen Betrachtungen) vorgenommen werden. Ganz entgegen der ursprünglichen Absicht kann dies dann sogar zu einer ineffektiven Verwendung öffentlicher Mittel und der verbleibenden „Regulierungsmaßnahmen“ führen. Dies ist dann der Fall, wenn bei der Aufdeckungswahrscheinlichkeit der aus Sicht der Akteure kritische Wert nicht mehr erreicht wird, der Normappell des Rechts die Marktakteure nicht mehr erreicht und die Strafandrohung für viele Akteure nur noch abstrakter Natur ist<sup>40</sup>. Man stelle sich nur einmal vor, wie es sich auf die betroffenen Unternehmen selbst und die anderen Unternehmen der betrachteten Wertschöpfungsstufe auswirken muss, wenn nicht einmal mehr bereits auffällige Tatbestände weiterverfolgt werden. Kurz zusammengefasst lässt sich Folgendes festhalten: Zwar entfalten Kontrollen nie allein, sondern selbstverständlich nur im konsistenten Zusammenspiel mit anderen Maßnahmen wie Sanktionierung und Beratung ihre sinnvolle Regulierungswirkung, aber man muss sich über die Verbesserung anderer Maßnahmen wie Beratung und Sanktionierung gar keine weiteren Gedanken mehr machen, wenn es keine „fühlbaren“ Kontrollen gibt und damit die *conditio sine qua non* eines funktionierenden Regulierungssystems nicht gegeben ist.

Die besondere Bedeutung fühlbarer Kontrollen als *conditio sine qua non* ist insbesondere bei der Diskussion und den Überlegungen zur Einführung risikoorientierter Kontrollen in allen Bereichen der Lebensmittelkontrolle zu berücksichtigen. Wenn risikoorientierte Kontrollverfahren in Zukunft dazu dienen, weitere Mittelkürzungen in diesen Bereichen zu rechtfertigen und als Folge daraus Kontrolldichten und Überwachungsschwerpunkte nur noch durch geringe Personalverfügbarkeit definiert werden, dann wird sich - entgegen der intendierten Absichten - nicht einmal das bestehende Schutzniveau halten lassen. In diesem Zusammenhang fordert der Verbraucherzentralen Bundesverband daher bereits heute: „Ressourcen sichern!“ (VZBV 2006a).

### ***Umgehung von Kontrollroutinen***

Die Kontrolle von Produkten bzw. die Überwachung von Prozessabläufen durch die amtliche Veterinär- und Lebensmittelkontrolle in den Lebensmittelunternehmen ist aus Kostengründen unvollständig (stichprobenbezogen) bzw. „temporär“. Eine gewisse Ausnahme bilden Schlachtstätten, wo gegenwärtig während des gesamten Schlachtvorgangs (Schlachtetierannahme, Schlachtung) amtliche Veterinäre anwesend sein müssen. Die Anwesenheit des amtlichen Überwachungspersonals variiert zwischen wenigen Stunden pro Tag (Zerlegebetrieb) und wenigen Stunden pro Jahr (Kühlhaus, Handwerksbetrieb, Gastronomie). Dies bietet den Lebensmittelunternehmern große Zeitfenster, in denen ihr Handeln keiner Kontrolle unterworfen ist. Daraus ergeben sich „Chancen“, dass Delikte nicht aufgedeckt werden. Besonders problematisch ist dies dann, wenn Kontrollen angekündigt erfolgen oder regelmäßig zu bestimmten Zeiten durchgeführt werden, wie dies bspw. in aller Regel in Verarbeitungsbetrieben und auf Fleischgroßmärkten der Fall ist. Hier können die kontrollierten Unternehmen regelwidriges Verhalten auf die überwachungsfreien Zeiträume begrenzen. Ein Berliner Amtsveterinär gibt hierzu den Hinweis, dass „[...] also zum Beispiel [...] doch unsere Kunden auf dem Markt ganz genau die Arbeitszeiten des Veterinäramtes [kennen].“ (41, 21). Der Sinn der Kontrolle wird dadurch geradezu pervertiert, da die Kontrollierten die Möglichkeit einer verstoßbezogenen Informationsgewinnung der Kontrolleure und die Höhe der Aufdeckungs-

---

<sup>40</sup> Zur Bedeutung des Aufdeckungsrisikos bei kalkulierten Delikten vgl. z.B. BANNENBERG (2006: 31) oder SCHAUPENSTEINER (2006: 48).

wahrscheinlichkeit durch eigenes strategisches Handeln ohne große Mühen und Kosten quasi auf Null reduzieren können.

In der aktuellen Diskussion um die Lehren aus den Gammelfleischskandalen wird diesem Problembereich besonderes Augenmerk gewidmet. So ist gemäß Abschlussbericht der „Sonderkommission Wild“ „[...] gesondert [...] die Frage zu untersuchen, ob und in welchem Umfang die Kontrollen durch amtliche Tierärzte in Betriebsstätten gezielt umgangen würden, indem Arbeiten in Zeiten gelegt wurde, zu denen kein amtlicher Tierarzt anwesend war“ (Sonderkommission Wild 2006: 14).

Ein Verantwortlicher aus dem Bereich der Futtermittelüberwachung in Niedersachsen unterstreicht die Wirksamkeit von unangekündigten Kontrollen:

*„Das ist richtig, da gehört eine Portion Druck auch von außen, dass er in dieser oder jener Weise täglich unvorbereitet, unangemeldet jemand auf den Hof oder in den Betrieb kommen kann und prüfen kann. [...] Das ist ein ganz, ganz wichtiger Punkt. Und darauf, ja, das hat Wirkung. Einige mögen auch meinen, ja, wenn sie dann da gewesen sind, dann kommt der in den nächsten drei Monaten nicht wieder [...]. Aber das wird die Ausnahme sein. Das gehört auch dazu, dieser Druck muss da sein.“ (35, 21)*

Trotz der von den Experten wahrgenommenen Bedeutung unangekündigter Kontrollen scheinen diese aber vor allem in den Bereichen Zerlegung und Fleischgroßmärkte bisher die Ausnahme zu sein.

### ***Probleme mit der Kontrolle der Eigenkontrolle***

Ein weiteres grundsätzliches Problem der Kontrolltätigkeit stellt nach Expertenmeinung die Überwachung der betrieblichen Eigenkontrollsysteme zur Betriebs- und Prozesshygiene dar, deren Vorgaben besonders auf der „Guten Hygienepaxis“ gemäß EU-Verordnung 854/2004, Art. 3 und 4 beruhen. Zur Durchführung der Eigenkontrolle einschließlich der Dokumentation des HACCP-Systems sind nach EU-Verordnung 854/2004 alle Lebensmittel produzierenden und verarbeitenden Betriebe verpflichtet. Während bei größeren Lebensmittelunternehmen die Dokumentation von HACCP-Systemen und der periodisch erfolgten Eigenkontrollmaßnahmen integrale Bestandteile der Zulassung und Registrierung darstellen, treten diesbezügliche Kontrollprobleme insbesondere in kleineren und mittleren Betrieben auf. OTTO (2006) verknüpft diese Erkenntnis mit der Forderung, gerade „[...] Neueinsteiger in der Lebensmittelbranche sollten sich umfassender mit den Vorschriften auseinandersetzen.“

Fehlende HACCP-Systeme und -Dokumentationen bzw. die mangelnde Handhabbarkeit ihrer Kontrolle scheinen nach wie vor ein großes Problem in der Überwachungspraxis darzustellen. BACH (2000) betont: „Mangelnde Kenntnisse sind in fast allen Lebensmittelbetrieben das Normale!“ Bezogen auf die heutige Situation urteilt ein Lebensmittelkontrolleur aus Niedersachsen wie folgt:

*„HACCP ist eine feine Sache aber verkommt immer mehr zu einem Papiertiger. Es ist eben schwer Geld zu verdienen, Personal zu führen und zu bezahlen und dann sich um Formulare zu kümmern.“ (Online-Befragung der Lebensmittelkontrolleure)*

In der Studie zur Umsetzung der neuen EU-Anforderungen ab 2006 in Fleischereien benennt ZECHEL (2006: 64f.) drei wesentliche Umsetzungsprobleme im Bereich kleiner und mittlerer Lebensmittelbetriebe: (i) Kostendruck, der für die Aufwendungen in Bereich Hygieneschulung kaum Spielraum lässt; (ii) Sprachprobleme bei Gewerbetreibenden ausländischer Herkunft; (iii) mangelnde Ausbildung und Einsicht der Gewerbetreibenden.



Die grundsätzliche Problematik bei der Einführung und Umsetzung von Eigenkontrollen und HACCP-Systemen wird durch die folgende Beurteilung eines Berliner Amtstierarztes mit Blick auf registrierte Fleischverarbeitungsbetriebe auf den Punkt gebracht:

*„[...] allein der Auftrag, Dinge zu dokumentieren, macht die Sache an sich nicht ehrlicher. [...] Und ich bin ja im Grunde genommen in meiner neumodischen Struktur aufgefordert, ich soll die Eigenkontrolle, nein, Moment, die Kontrolle der Eigenkontrolle kontrollieren. Was bedeutet, dass ich gucken muss, ob er Dinge aufgeschrieben hat, die sinnvoll sind, und darüber hinaus muss ich prüfen, ob die wahr sein könnten. Ich muss also immer überlegen, ob ich ihm das glauben kann, was er da aufschreibt. Und wenn das alles hieb- und stichfest ist, dann werd ich ganz viel Mühe haben nachzuweisen, dass er gelogen hat. Das heißt, ich muss den Betrieb genauso gut kennen wie vorher, zuzüglich der Tatsache, dass ich genügend Fantasie aufbringen muss, um diese ganze Dokumentation zu verifizieren oder zu zerhackstücken, was auch immer. [...] anstatt dass ich hingehe und sag, pass auf, [...], da musst du mal in der und der Ecke was machen, ja, stattdessen guck ich seine Checkliste an, der Abstellraum ist bei Bedarf zu reinigen, na, ist der Bedarf nun nachgewiesen oder nicht? Und dann fangen wir an uns zu streiten, ob das gemusst, gesollt [...] wie auch immer.“ (41, 24)*

ZECHEL (2006: 150) hinterfragt den Sinn der eigenverantwortlichen Probennahme durch Betriebe und zieht die folgende Schlussfolgerung: „Das Ziel der Eigenkontrolle der Reinigung und Desinfektion kann, wie sich in der Vergangenheit herausgestellt hat, nicht dadurch erreicht werden, dass die Probennahme durch Betriebe selbst durchgeführt wird, wenn gleichzeitig mit schlechten Ergebnissen Sanktionen verbunden sind, die sich in einer Verpflichtung zur erhöhten Probennahme und damit finanziellen Auswirkungen widerspiegeln. Hierdurch wird der Sinn der Eigenkontrolle erheblich in Frage gestellt.“

### 7.2.2 Defizite bei der Aufdeckung und Verfolgung

Das von BRAITHWAITE (1985, 2002, 2003) beschriebene „responsive regulation model“ (vgl. Kapitel 5) spiegelt sich zwar unvollständig, aber ansatzweise im deutschen Verwaltungshandeln wider. Es drückt sich unter anderem im Abwägungsgebot und dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit bzw. im Übermaßverbot (BVA 2006) aus. Verwaltungen besitzen in aller Regel einen gewissen Entscheidungsspielraum, den sie nach pflichtgemäßem Ermessen ausschöpfen können. Mit den Mitteln der Verwarnung, der Ordnungsverfügung, der Bußgelder und der Strafverfahren haben Kontroll- und Strafverfolgungsbehörden differenzierte Instrumente an der Hand, die es ihnen ermöglichen, angepasst auf Regelverstöße zu reagieren. Die Mehrzahl der befragten Experten halten daher die Möglichkeiten, die das deutsche Recht im Allgemeinen und das Lebensmittelrecht im Besonderen zur Verhängung von Sanktionen bietet, für prinzipiell ausreichend. Gleichzeitig sehen sie jedoch erhebliche Ausführungsdefizite. So äußert bspw. ein Lebensmittelkontrolleur aus Rheinland-Pfalz:

*„[...] jedoch traut sich eine Verwaltung denn bislang die 10 000 oder 20 000 Euro [maximaler Bußgeldrahmen] auszuschöpfen? Es sollte in jedem Fall mehr darauf geachtet werden, den wirtschaftlichen Vorteil abzuschöpfen. Wenn jemand über längere Zeit in einem verdreckten Betrieb arbeitet und dies hinnimmt, dann hat er u.U. zwei bis drei Monate 400 Euro für eine Putzfrau im Monat gespart! Der Vorteil gegenüber anderen sollte mehr abgeschöpft werden, auch von den Gerichten, wo diese Fälle in der Regel landen.“ (Online-Befragung der Lebensmittelkontrolleure)*

Darüber hinaus bestehen nach Expertensicht Defizite sowie eine mangelhafte Konsistenz und Persistenz bei der Verfolgung von Delikten durch den Übergang der Verantwortlichkeit von den Ordnungs- zu den Strafverfolgungsbehörden. So wird bspw. bemängelt, dass die Staatsanwaltschaften und Richter in aller Regel zu wenig lebensmittelrechtliches Fachwissen besitzen, um eine konsistente und nachdrückliche Behandlung der Verstoßunternehmen durchzusetzen. Die Äußerung eines Lebensmittelkontrolleurs aus Bremen verdeutlicht dies:

*„Schauen Sie sich mal eine Verhandlung vor dem Amtsgericht an; die haben meist keine Ahnung vom Lebensmittelrecht. Wenn dann einer sagt, er habe ja gar kein Geld, kommt der auch noch milde davon!“ (50, 1)*

Viele Experten aus den Kontrollbehörden bemängeln eine insgesamt ungenügende Ausschöpfung des Strafrahmens durch die Gerichte und sind der Meinung, dass Delikte gegen das Lebensmittelrecht, die ja nicht ohne Grund als Straftaten bei den Strafverfolgungsbehörden landen, generell zu wenig und nicht hoch genug bestraft werden. Stellvertretend für viele äußert bspw. ein Lebensmittelkontrolleur aus Hessen. „[Lebensmittelstraftaten werden] *grundsätzlich viel zu gering geahndet*“ (Online-Befragung der Lebensmittelkontrolleure). Ein Nordrhein-Westfälischer Amtstierarzt beschreibt die Situation wie folgt: „*Der Stellenwert bei Gerichten ist zu gering und das Strafmaß zu milde. Die Tragweite von Verstößen ist vielen Gerichten nicht hinreichend bekannt*“ (schriftliche Befragung der Amtsveterinäre).

Einige Experten sehen das Problem auch darin, dass Staatsanwälte und Richter das Lebensmittel- und Futtermittelrecht sowie Tierarzneimittelrecht als vollkommen nachrangige Rechtsbereiche ansehen, deren Bearbeitung wenig eigene Reputation verspricht.

*„Die sagen, wir wollen einfach nichts damit zu tun haben, und ein Richter will ja auch seine Fälle vom Tisch kriegen und strebt einen Vergleich an, es gibt ja diese und jene Richter, das ist wieder so ein anderer Punkt.“ (35, 28)*

Insbesondere die Möglichkeit bei Straftaten eine Vermögensabschöpfung nach § 73 Strafgesetzbuch zu erwirken wird von einigen Experten als probates Mittel der Sanktionierung angesehen, das aber leider nicht genügend eingesetzt werde<sup>41</sup>. So meint ein Lebensmittelkontrolleur aus Nordrhein-Westfalen selbstkritisch, dass lediglich eine konsequente Gewinnabschöpfung Wirkung zeigen würde: „*Die lachen doch alle über die Sanktionen die von der Bußgeldstelle kommen*“ (Online-Befragung der Lebensmittelkontrolleure). Gleichzeitig wird aber darauf verwiesen, dass der Nachweis konkreter Delikte und insbesondere die Bemessung betrügerisch erlangter Gewinne und ihre Abschöpfung in der Praxis schwierig und mit erheblichem Vollzugaufwand verbunden sind.

*„Also es mag nach außen hin, [...], so aussehen, es ist so wenig. Nur wer sich auskennt so ein bisschen im Owi-Bereich, [Bescheid weiß,] da muss man ja jemandem etwas vorwerfen. Und das geht dann jetzt hier um dieses Bußgeld, [...], dieses, wissen Sie, wenn es richtig und ordnungsgemäß läuft, an eine Person richten. Und diese Person hat das dann zu zahlen. Das ist wirklich, weil er gegen etwas verstoßen hat. [...] Ich kann einen*

---

<sup>41</sup> Das am 24.10.2006 in Kraft getretene „Gesetz zur Stärkung der Rückgewinnungshilfe und der Vermögensabschöpfung bei Straftaten“ gibt dem Staat seit Kurzem verbesserte Möglichkeiten der Abschöpfung betrügerischer Gewinne (Auffangrechtserwerb des Staates). Das Gesetz hat insbesondere Situationen im Blick, in denen die Geschädigten ihre Ansprüche nicht geltend machen (z.B. Verkauf von minderwertigem Gammelfleisch an Konsumenten). Wegen der Vorrangstellung von Ersatzansprüchen der Geschädigten musste bisher sichergestelltes betrügerisch erlangtes Vermögen dem verurteilten Täter (!) spätestens drei Monate nach Verurteilung zurückgegeben werden. Durch das neue Gesetz fällt das sichergestellte Vermögen dagegen nach einer Frist von drei Jahren (zur Erlangung von Ansprüchen durch die Geschädigten) an den Staat.

*Verstoß, ich sag, mit einer Verwarnung abtun, ich kann ihn aber auch mit 10 000 Euro belangen. Den gleichen Verstoß objektiver Art. Das hat alles eine Vorgeschichte, und da muss ich reingehen und gucken, was kann ich jemandem vorwerfen. Da hat er fahrlässig gehandelt, grob fahrlässig, vorsätzlich, hat er es nie kapiert und und und. So, also das ist etwas, was man in der Erfahrung dann so mitkriegt. Und das bereitet uns Kopfzerbrechen, und in der Regel, ja, deswegen sind die Bußgelder insgesamt nicht so hoch. [...] Es sei denn, wenn wir einen krassen Fall haben, wo wir Gewinne abschöpfen können. Den wirtschaftlichen Vorteile abgeschöpft [...], und da können wir den Dingen habhaft werden und sagen: Da schöpfen wir mal oben hier das ab, was die zu viel eingenommen haben. Und das ist nicht ganz einfach.“ (35, 25)*

Die Aussagen der befragten Experten zur Gewinnabschöpfung sowie die Diskussion in Zusammenhang mit dem neuen „Gesetz zur Stärkung der Rückgewinnungshilfe und der Vermögensabschöpfung bei Straftaten“ (vgl. Fußnote 41) erweckt den Eindruck, dass eine konsequente Abschöpfung unrechtmäßig erworbener Gewinne ein „probates“ Mittel zur Abschreckung von kalkulierten Wirtschaftsdelikten ist. Dem ist aus ökonomischer Sicht mit Blick auf die Entscheidungssituation der betrachteten Akteure zu widersprechen. Das Entscheidungskalkül eines potenziellen Delinquenten ist - von seiner Risikoeinstellung abstrahierend - der Erwartungswert der jeweiligen Handlung (vgl. Gleichung (2) und die Beschreibung des Moral Hazard Modells in Abschnitt 5.4). Wenn der Täter bei Aufdeckung lediglich mit einer Abschöpfung seines betrügerisch erworbenen Gewinnes und einer kleinen Sanktion rechnen muss, so „lohnt“ sich aus seiner Sicht die Begehung des Deliktes z.B. bei einer Aufdeckungswahrscheinlichkeit von 10 % immer. A priori kann er ja damit rechnen, in neun von zehn Fällen den Gewinn einstreichen zu können. Bei der beispielhaft gewählten Aufdeckungswahrscheinlichkeit von 10 % müsste die Summe des insgesamt entstehenden „Verlustes“ das Zehnfache des erwarteten betrügerischen Gewinns sein.

### 7.2.3 Schwierigkeiten bei der Identifikation von verantwortlichen Akteuren

Das im Zusammenhang mit den Schwierigkeiten der Verfolgung und der Gewinnabschöpfung oben angesprochene Problem der Identifikation von Verantwortlichen stellt sich insbesondere in Lebensmittelunternehmen, die eine Vielzahl von Mitarbeitern beschäftigen. Aus Sicht der befragten Experten ist die schwierige Identifizierung verantwortlicher Personen in diesen Unternehmen ein bedeutsames und grundsätzliches Hindernis für einen effektiven Umgang mit verhaltensinduzierten Risiken. Das deutsche Strafrecht ist ein Verschuldungsstrafrecht und immer personenbezogen, d.h. die Ahndung eines Regelverstößes ist an die Identifikation eines Verantwortlichen geknüpft. Dieses im Grundsatz sinnvolle rechtstaatliche Prinzip beschränkt in der Praxis die wirkungsvolle Ahndung von Regelverstößen über das Strafrecht (vgl. hierzu Abschnitt 8.4.1) und verhindert sogar in Unternehmen, die bereits auffällig geworden sind, eine funktionierende Abschreckungswirkung über den staatlichen Sanktionsapparat:

*„Es ist bloß ein Problem, gerade bei solchen verhaltensinduzierten technischen Veränderungen, um es mal so zu beschreiben, ist es so, dass, wenn Sie dann ein Ordnungswidrigkeitsverfahren einleiten gegen irgendjemand, dass Sie einen Prozessverantwortlichen womöglich finden müssen vor Ort. Und da kann man sich im Betrieb immer die Schuld fröhlich gegenseitig in die Schuhe schieben. [...] ist relativ schwierig es dann festzumachen, wenn [...] Sie nicht den richtigen Adressaten Ihrer Ordnungswidrigkeitenverfügung haben.“ (Niedersächsischer Lebensmittelkontrolleur; 22, 11)*

Die schwierige Identifikation von Verantwortlichen behindert insbesondere ein adäquates abgestuftes Reagieren der staatlichen Behörden bei Folgeverstößen:

*„Also, bei uns ist es so, wir machen eine Prüfung, wir hätten eine Beanstandung, dann greifen wir uns einen z.B. den Schlachtbandleiter und sagen, du hast es jetzt falsch gemacht. OK, dann kriegt der erst mal Verwarnung, eine mündliche Belehrung und dann eine Verwarnung und dann eventuell ein Bußgeld. Beim nächsten Mal, gleicher Fall, ja ich bin es heute nicht gewesen, ist der andere gewesen, also, fängt die ganze Prozedur wieder an, erst mündliche Verwarnung, dann schriftliche Verwarnung, dann Bußgeld. Mittlerweile bekennt sich dann vielleicht auch mal der Firmeninhaber dazu, dann ist der Dritte dran. Das steigert nicht das Bußgeld, sondern die bleiben dann alle auf, ich sag mal fiktive Zahl, 200 Euro stehen, und das ist einfach absurd.“ (Niedersächsischer Lebensmittelkontrolleur; 42, 6)*

Diese Schwierigkeit setzt sich bis vor Gericht fort, wo die „Delegation von Verantwortlichkeiten“ nach Aussagen eines Bremer Lebensmittelkontrolleurs von einigen Lebensmittelunternehmen bewusst genutzt, um sich einer Strafe zu entziehen:

*„Sehen Sie, wenn die (die angeklagten Unternehmen) einen guten Rechtsanwalt haben, dann kann der darauf plädieren, dass das nur ein Ausreißer gewesen ist. Dann sucht der Geschäftsführer einen Verantwortlichen aus dem Produktionsprozess und der bezeugt dann vor Gericht, dass das wirklich nur unbewusst passiert ist.“ (50, 1)*

Ein Staatsanwalt aus Niedersachsen bestätigt dies und beschreibt das Problem wie folgt:

*„Aber es läuft dann eben oft so, dass man eben dann den Betriebsleiter hat, oder der delegiert das wieder auf den nächsten, das ist hier der Mann für die Qualitätskontrolle, also an die Oberen kommt man in solchen Fällen natürlich nicht ran, in solchen Einzelfällen. An die kommt man höchstens ran, wenn es um Sachen geht wie Fremdwasser. Da, sag ich mal ganz platt, da kann mir keiner erzählen, dass das ein Betriebsleiter sich ausdenkt, das ist sicherlich ... auf höheren Ebenen wird entschieden, ob ich Putenbrüste mit Wasser aufspritze. Das würde nie jemand wagen, der irgendwo in der Produktion, der hat ja auch nichts davon.“ (53, 15)*

Das Problem wird verschärft, wenn Lebensmittelunternehmen über mehrere Produktionsstandorte verfügt. Die Aussage des bereits zitierten Staatsanwaltes verdeutlicht das Problem:

*„[...] nehmen wir irgendeinen Wurstfabrikanten, die haben ja meistens dann noch verschiedene Filialen...also Produktionsstätten...eine in McPomm, eine in Niedersachsen, eine in Bayern und so...und dann taucht irgendwie [ein Problem] in Niedersachsen auf, und dann wissen wir ja gar nicht, wer das verbockt hat, auf gut deutsch.“ (53, 15)*

In Einzelfällen nutzen Kontrollbehörden die Möglichkeit, regelwidriges Verhalten im Rahmen einer Verantwortungszuordnung als ein Organisationsverschulden zu sanktionieren.

*„Wir haben einmal einen Fall gehabt, wo wir sagen, es gibt so was wie Organisationsverschulden. Wenn der Betriebsleiter das immer toleriert, dann ist er auch dran, dann kann er noch so sagen, der hat mich nicht verstanden, weil das ein polnischer Mitarbeiter oder sonst was war. Die Nummer, klar. Und das ist eigentlich das, wo wir, wo ich denke, da muss man den Rechtsrahmen und wir haben mit diesem Organisationsverschulden eigentlich mal ein richtiges dickes Bußgeld abgezogen, weil die unteren Ebenen alle raus waren, sondern der Betriebsleiter musste bluten.“ (Niedersächsischer Lebensmittelkontrolleur; 42, 6)*

Geschäftsführer und Betriebsleiter im Rahmen eines Organisationsverschuldens<sup>42</sup> für Verstöße im Produktionsprozess haftbar zu machen, bedarf eines hohen Dokumentations-, Recherche- und Verwaltungsaufwandes und einer stringenten Argumentation vor Gericht. Wegen des hohen Vollzugsaufwandes und der begrenzten Personalressourcen wird es nur selten genutzt. Da bisher in Deutschland ein explizites Unternehmensstrafrecht fehlt, stellt die Verschleierung von Verantwortlichkeiten aus Sicht der Akteure nach wie vor ein äußerst probates und Erfolg versprechendes Mittel zur Verminderung zu erwartender Sanktionen dar.

#### 7.2.4 Mangelnde Abstimmung zwischen Überwachung und Verfolgung

In Deutschland wird viel über die risikoorientierte Kontrolle von Lebensmittelunternehmen gesprochen, die im Rahmen der neuen EU-Gesetzgebung auf allen Ebenen der Lebensmittelproduktion umgesetzt werden soll. In der gesamten Diskussion kann zum einen der Eindruck entstehen, dass zukünftig für eine erhöhte Kontrolldichte gesorgt wird. Zum anderen wird der Eindruck erweckt, dass eine erhöhte Kontrolldichte die einzig adäquate Präventionsmaßnahme darstellt, um „Schwarze Schafe“ von Regelverstößen abzuhalten. Bei einer solchermaßen verkürzten Sicht werden drei essentielle Sachverhalte übersehen:

1. Die Kontrollfrequenz kann aus Kostengründen nicht beliebig ausgedehnt werden. Eine deutlich erhöhte Kontrolldichte kann nicht einfach dekretiert werden, sondern erfordert eine adäquate Ressourcenausstattung der verantwortlichen Behörden.
2. Durch Kontrollen (gleich welcher Frequenz), die rein auf die naturwissenschaftlich-technologische Risikodimension bzw. Gesundheitsgefährdungen ausgerichtet sind, können Verstöße, die „nur“ eine Verbrauchertäuschung bzgl. der Qualitätskategorie eines Produktes darstellen, in der Regel nicht aufgedeckt werden.
3. Die mit der Kontrolldichte zusammenhängende Aufdeckungswahrscheinlichkeit ist für sich genommen nicht ausreichend, um eine wirksame Abschreckung zu erzeugen. Vielmehr muss man das Kalkül der Akteure berücksichtigen und sich in „ihre Schuhe stellen“. Ökonomisch entscheidungsrelevant ist für die Unternehmen ja die mit der Aufdeckungswahrscheinlichkeit gewichtete Sanktionshöhe, d.h. der *Erwartungswert* der Sanktion im Vergleich zum Gewinn des Regelbruchs (z.B. den eingesparten Kosten).

Die Forderung von RIPKE (2006) „Deshalb mehr Schwerpunkt auf risikoorientierte Kontrolle!“ ist aus Kostengesichtspunkten voraussichtlich nur in den Bereichen der Lebensmittelbranche gangbar, in denen die bisherigen Kontrollen relativ wenige Beanstandungen erbracht haben. In diesen Bereichen scheint das Gesamtsystem der Regulierung, d.h. die bestehende Anreizsituation in Verbindung mit der Einsicht der Akteure im Großen und Ganzen zu funktionieren. Es ist somit plausibel, dass sich eine erhöhte Regelbefolgung erzielen lässt, indem man die in bestimmten Fällen bestehenden ökonomischen Versuchungen durch (leicht) erhöhte Kontrollen abbaut. Mit anderen Worten: Nur eine Minderheit von Lebensmittelunternehmen verhält sich aus ökonomischen Gründen regelwidrig und bedarf einer verstärkten Nachkontrolle und einer „nachdrücklicheren Behandlung“ durch die Kontrollbehörden.

---

<sup>42</sup> Organisationsverschulden beschreibt die schuldhafte/leichtfertige Verletzung von Organisationspflichten oder das Nichterfüllen rechtlicher Anforderungen an betriebliche organisatorische Maßnahmen. Dabei bezieht sich der Begriff „Organisation“ sowohl auf die Abläufe in einem Unternehmen als auch auf das Unternehmen selber (ROTHE 2006). Der Kläger trägt die Darlegungs- und Beweislast, dass der Organisationsablauf einem qualifizierten Verschulden im Sinn von § 435 HGB entspricht.

Dauerhaft hohe Beanstandungsquoten in anderen Bereichen der Lebensmittelbranche (LAVES 2005; Hamburger Senat 2005) lassen jedoch den Schluss zu, dass es auch Bereiche gibt, wo ein bedeutender Anteil der Unternehmer regelwidrig arbeitet. Trotz offensichtlich gegebener Aufdeckungswahrscheinlichkeit scheint hier Abschreckung bzw. die Verbindung zwischen den ökonomischen Anreizen und den Hemmfaktoren der Akteure nicht zu funktionieren („adverse selection“; vgl. AKERLOF 1970 und Abschnitt 7.4.2). Das Problem einer ausschließlichen Fokussierung auf die Kontrolldichte wird bspw. dadurch offensichtlich, dass Verwarnungsgelder teilweise lediglich als „Gebühr“ betrachtet werden. Dies verdeutlicht die Aussage einer Brandenburger Lebensmittelkontrolleurin bzgl. der Gastronomie:

*„Die stehen doch schon an der Tür mit dem geöffneten Portemonnaie und fragen mich schon vor der Kontrolle: Was habe ich heute zu bezahlen? Da muss man einfach sagen, die Höhe des Verwarnungsgeldes bewirkt nichts!“ (58, 1)*

In Bereichen mit hohen Beanstandungsquoten reicht die alleinige Erhöhung der Kontrolldichte nicht aus, um einer mangelnden Einsicht der Akteure bzw. fehlgerichteten ökonomischen Anreize zu begegnen. Sie wäre aus Kostengesichtspunkten und der bestehenden Personalausstattung der Kontrollbehörden auch kaum gangbar. Vielmehr muss gezielt das Entscheidungskalkül der Akteure (d.h. der *Erwartungswert* der Gesamtsanktion im Vergleich zum betrügerischen Gewinn) durch eine in sich konsistente Gestaltung von Kontrollpunkten, Kontrolldichten *und* eine glaubhafte Androhung von Sanktionen aus unterschiedlichen Quellen (vgl. Fußnote 1) berücksichtigt werden, die diesem betrügerischen Gewinn Rechnung trägt.

Neben der mangelnden Konsistenz zwischen faktischer Kontrolldichte und Gesamtsanktion sehen viele befragte Experten ein Problem darin, dass die Wechselbeziehungen zwischen Überwachung, Aufdeckung und Verfolgung in der Wahrnehmung der Lebensmittelunternehmen zu wenig offensichtlich sind. Dies liegt unter anderem daran, dass eine Strafandrohung für vorsätzlich handelnde Lebensmittelunternehmer zu abstrakt bleibt, um ihr Handeln tatsächlich zu beeinflussen; d.h. trotz Existenz dieser Strafandrohung wird sie von den Akteuren nicht als Entscheidungsdeterminante wahrgenommen. Ein Berliner Amtsveterinär sieht einen Grund dafür in zu langen Bearbeitungszeiten:

*„[...] unmittelbar sofort muss die Strafmaßnahme, die Sanktion kommen, damit für ihn auch ersichtlich ist, wenn du was falsch machst, dann gibt es was an die Backe. Diese Konsequenz, die ist zu weit auseinander, wenn ich zum Beispiel ein Ordnungswidrigkeitenverfahren einleite, dann schreibe ich einen schönen Bericht. [...] dann schreibe ich das Mittwoch, dann geht das zu meinem Chef, und dann geht das Schritchen für Schritchen weiter, und nach zwei Wochen kriegt der endlich mal den Anhörbogen, wenn es schnell geht. Da hat der schon längst vergessen, was es eigentlich war.“ (41, 32)*

Als weiteres Problem wird das Fehlen zeitnaher Nachkontrollen bemängelt, die eine in sich stimmige nachdrücklichere Behandlung von bereits auffällig gewordenen Unternehmen erst ermöglichen würde (vgl. „responsive regulation“; Kapitel 5). Das Problem wird durch die folgende Aussage eines Lebensmittelkontrolleurs aus Niedersachsen auf den Punkt gebracht:

*„Du hast einen Verstoß, Freitags z.B. und du hast denen gesagt, du müsstest das abstellen, es ist in der Regel nicht so, dass wir Dienstags schon wieder da sind, sondern ein halbes Jahr später und das ist eigentlich das, was ich furchtbar finde.“ (42, 6)*

Verschärft wird die Situation insbesondere dann, wenn Sanktionen die verantwortlichen Delinquenten *überhaupt nicht* erreichen. In der Gastronomie ist bspw. der ebenso banale wie folgenreiche Umstand von Bedeutung, dass selbst eine gleichzeitige Erhöhung der Kontrollen

und Sanktionsdrohungen nichts nützt, solange wegen der hohen Fluktuation von Inhabern, Geschäftsführern und Personal (gekoppelt mit Sprachbarrieren) die Adressaten von Sanktionen (und Beratung/Aufklärung) überhaupt nicht erreicht werden und diese Maßnahmen eben keine proaktive Verhaltenssteuerung bewirken, sondern ins Leere laufen.

### 7.3 Probleme der behördlichen Kommunikation und Kooperation

#### 7.3.1 Mangelnder horizontaler Informationsfluss zwischen verschiedenen Behörden

Lebensmittelunternehmen sind mit einer Vielzahl von Vorschriften aus verschiedenen Bereichen (Lebensmittelrecht, Tierschutzgesetzgebung, Arbeitsschutz, Umweltschutz) konfrontiert. Dies spiegelt sich in einer Vielzahl von Behörden wider, mit denen die Unternehmen regelmäßig bzw. in Ausnahmefällen „zu tun haben“. Bei einer akteursbezogenen Regulierung und Herangehensweise, die zum Ziel hat, „to produce business behavior that adheres to standards and rules“ (SIMPSON 2002: 79), müssten diese verschiedenen Behörden durch einen geeigneten Informationstransfer untereinander die Identifizierung kritischer (gefährdeter) Unternehmen und eine effektive Prävention, Überwachung und ggf. Verfolgung sicherstellen.

Häufig begehen auffällige Unternehmen, die ja sozusagen als Unternehmensspezifikum vergleichsweise hohe ökonomische Versuchungen und/oder geringe protektive Faktoren aufweisen, Verstöße in mehreren Regelungsbereichen. Aufgrund der getrennten fachlichen Zuständigkeiten gibt es allerdings in der gemeinsamen und akteursbezogenen Bearbeitung durch die verschiedenen Behörden teilweise große Mängel. Dies bezieht sich auf die Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Fachbehörden (z.B. zwischen Lebensmittelüberwachung, Umwelt- und Finanzbehörden), zwischen verschiedenen regional zuständigen Behörden (von verschiedenen Landkreisen bis zum Problem der Zusammenarbeit zwischen den Bundesländern) bis hin zur Zusammenarbeit mit der Polizei und dem Zoll.

Die Probleme regionaler Zuständigkeiten bei der Etablierung koordinierter Überwachungstätigkeiten von auffälligen Unternehmen verdeutlicht die folgende Aussage:

*„Wie war denn das mit dem Informationsfluss zwischen den Behörden am Beispiel REAL-Märkte Anfang 2005? Hier wurde ein REAL-Markt überprüft und Mängel vorgefunden, aber die anderen REAL-Märkte wurden deshalb nicht stärker kontrolliert.“ (Bremer Lebensmittelkontrolleur; 50, 1)*

Das Problem wird dadurch verschärft, dass in den letzten Jahrzehnten im Rahmen der Delegation von Überwachungsaufgaben an die Kommunen Vorortkontrollbehörden mit beschränkten Personalressourcen und regionaler Zuständigkeit Lebensmittelunternehmen gegenüberstehen, die zunehmend überregional bzw. international agieren.

Eine starre Verwaltungsstruktur und die politische gewollte Konzentration auf den eigenen Wirkungskreis führen zu einem suboptimalen zwischenbehördlichen Informationsfluss, besonders dann, wenn es darum geht, zeitnah von den Erfahrungen anderer Fachbehörden mit bestimmten Vorgängen und Unternehmen zu profitieren. Das Problem einer langsamen behördeninternen sowie einer mangelnden zwischenbehördlichen Kommunikation wird durch die folgende Anmerkung aus der schriftlichen Befragung der Amtsveterinäre illustriert:

*„Keine Zusammenarbeit mit Finanzbehörden, Umwelt teilweise, Polizei klappt kaum.“ (angestellter Tierarzt aus Thüringen); „Problem Datenschutz, Nebeneinander Land/Kreis/Stadt, ohne Zusammenarbeit.“ (angestellter Tierarzt aus Brandenburg)*

Das Problem geht soweit, dass häufig nicht einmal die Telefonnummern bzw. Kontaktpersonen von anderen Behörden systematisch innerhalb der eigenen Behörde bereitgestellt werden. Tabelle 38 zeigt allerdings im Ergebnis der schriftlichen Befragung der deutschen Veterinärämter, dass die Veterinäre insgesamt eine sehr uneinheitliche Einschätzung bzgl. der Qualität der horizontalen Zusammenarbeit haben.

**Tabelle 38: Einschätzung der Amtsveterinäre zur Qualität des horizontalen Informationsflusses\* (N=74)**

1 Stimme gar nicht zu	2	3 teils / teils	4	5 Stimme voll zu
9	11	33	12	9

Antwort der Amtsveterinäre auf die Frage „Der horizontale Informationsfluss zwischen meiner Überwachungsbehörde und anderen Behörden (Umweltbehörden, Polizei, Finanzkontrolle Schwarzarbeit, etc.) ist angemessen und zweckdienlich zur effektiven Erfüllung meiner Aufgaben!“ (Quelle: Schriftliche Befragung deutscher Veterinärämter, Mai 2006).

Dieser Eindruck wird auch durch die Ergebnisse der Befragung der Lebensmittelkontrolleure bestätigt, deren Einschätzungen in Tabelle 39 dargestellt sind.

**Tabelle 39: Einschätzung der Lebensmittelkontrolleure zur Qualität des horizontalen Informationsflusses\* (N=33)**

1 Stimme gar nicht zu	2	3 teils / teils	4	5 Stimme voll zu
6	10	11	5	1

Antwort der Lebensmittelkontrolleure auf die Frage „Der horizontale Informationsfluss zwischen meiner Überwachungsbehörde und anderen Behörden (Umweltbehörden, Polizei, Finanzkontrolle Schwarzarbeit, etc.) ist angemessen und zweckdienlich zur effektiven Erfüllung meiner Aufgaben!“ (Quelle: Online-Befragung Lebensmittelkontrolleure, Juni 2006).

Die uneinheitliche Einschätzung bzgl. des Informationsflusses zwischen unterschiedlichen Fachbehörden wird beispielhaft durch schriftliche Anmerkungen von Veterinären aus verschiedenen Bundesländern zur Zusammenarbeit mit dem Zoll verdeutlicht: Einerseits wird bspw. geäußert: „Zusammenarbeit mit Zollbehörden sehr gering“, „Einbindung der Zollbehörde wäre sinnvoll, Info-Austausch ist teilweise juristisch untersagt“. Andererseits wird aber auch angemerkt: „Zusammenarbeit mit dem Zoll ist nicht zu bemängeln“ (alle Zitate aus der schriftlichen Befragung der Amtsveterinäre).

Möglicherweise ist diese uneinheitliche Einschätzung durch die Heterogenität in der tagtäglichen Praxis der Zusammenarbeit zu erklären, wo sich - im Zusammenhang mit bzw. infolge der unzulänglichen offiziellen Kommunikationsströme - häufig informelle Kommunikationsstrukturen durch die Eigeninitiative engagierter Einzelner entwickeln, die meist über ein weit verzweigtes Netzwerk persönlicher Kontakte in anderen Behörden verfügen. Mit Blick auf eine bundesländerübergreifende Kommunikation wird dies durch die folgende Bemerkung eines hessischen Amtsveterinärs illustriert:

*„Wenn ich eine Information aus einem anderen Bundesland brauche, rufe ich den Kollegen an, den ich persönlich kenne, sonst wird das doch nichts über das Landesministerium.“ (54, 2)*

Solche Netzwerke stehen und fallen aber mit den Personen und können die mangelhafte Organisation des Informationstransfers nur unzureichend abfangen. Zwar werden Lebensmittlerisiken, die über den einzelnen Betrieb hinaus bzw. überregional von Bedeutung sind, in der



Krise durch ad hoc zusammengesetzte Task Forces, Sonderkommissionen oder Sondereinheiten „bearbeitet“, die mit Sondervollmachten wie z.B. staatsanwaltschaftlichen Befugnissen (o.V. 2006d) ausgestattet sind und fachübergreifend tätig werden. Im Regelbetrieb sind institutionalisierte Anlaufstellen bzw. zentrale Informationssammlungsstellen und Datenbanken jedoch nicht vorhanden, in denen Erkenntnisse zum Verhalten von denjenigen Lebensmittelunternehmern kontinuierlich zusammenlaufen, die überregional tätig sind oder/und unterschiedliche Betriebsstätten im Bundesgebiet betreiben. Ein erstaunlicher Mangel angesichts der intensiven Bemühung zur Rückverfolgbarkeit von Lebensmittelprodukten ist insbesondere die ungeklärte und mit teilweise langen Verzögerungen behaftete Kommunikation und Kooperation der verschiedenen, entlang der Wertschöpfungskette zuständigen Behörden.

### 7.3.2 Mangelnder vertikaler Informationsfluss innerhalb von Behörden

Beim Informationsfluss zwischen den verschiedenen Hierarchieebenen der Lebensmittelüberwachungsbehörden innerhalb der Länder steht einem mangelhaften Transfer wichtiger Informationen („information underload“) ein „information overload“ gegenüber, durch den sich die Kontrolleure vor Ort überfordert sehen, da die übergeordneten Fachbehörden „[...] die Veterinärämter mit Informationen aus Bonn und der EU in vielen Fällen ungefiltert und unbearbeitet [überschütten], so dass eine konzentrierte fachliche Information nicht erfolgt bzw. die Facharbeit regelrecht behindert wird“ (angestellter Veterinär aus Thüringen; schriftliche Befragung der Amtsveterinäre). Dies führt nach Aussage eines Bayerischen Amtsveterinärs zu einem ausufernden Materialfluss zwischen den Behörden, „...der in der Regel keinen Erkenntnisgewinn schafft“ (schriftliche Befragung der Amtsveterinäre). Ein Nordrhein-Westfälischer Amtsveterinär fordert in diesem Zusammenhang, dass der überbordende Informationsfluss übergeordneter Behörden auf ein Minimalmaß reduziert wird. Ähnliches regt der Bundesverband der Lebensmittelkontrolleure (BVLK 2006a) in seiner Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Bundestages am 23.01.2006 und der Forderung zur „Förderung direkter Informationswege und der sachdienlichen Erfahrungsaustausches“ an.

Diese Aussagen deuten einerseits darauf hin, dass zwar die verwaltungstechnischen Informationen zu Gesetzen, Verordnungen, Zuarbeiten zu überregionalen Kontrollprogrammen, etc. fließen, dass aber wenig systematische Unterstützung durch Aufbereitung dieser Informationen, Kompetenzaufbau und Fortbildung und geeignete Information der Vorortmitarbeiter erfolgt. Zu diesem Problemkreis gehört auch, dass das Erfahrungswissen und der Erfahrungsschatz der Praktiker nur unzureichend gesammelt, ausgewertet und zurückkommuniziert werden. Auf den Punkt bringt den letzten Punkt ein Amtsveterinär aus Nordrhein-Westfalen, der sich „z.B. Info an Veterinärämter [wünscht], wie der Fall aufgedeckt wurde“ (schriftliche Befragung der Amtsveterinäre).

Die bereits eingeleiteten Maßnahmen zur Verbesserung der Informationssituation weisen in die richtige Richtung, sind aber nur als Grundbaustein einer effektiven Risikokommunikation zu sehen. Datenmanagementsysteme wie das Fachinformationssystem Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (FIS-VL) auf Bundesebene (WENDT 2006) oder das Gemeinsame Verbraucherschutzinformationssystem (GeViN) mit einem zentralen Landesserver für die Lebensmittel- und Veterinärüberwachung der Landkreise in Niedersachsen (HAHNE 2006) bilden das technisch-organisatorische Rückgrat für eine effektive Kommunikation und sind unabdingbar. Eine Weiterentwicklung in zweifacher Hinsicht steht aber noch aus: zum einen hin zu einem Instrument, das neben dem Krisenmanagement auch der Weiterverbreitung indi-

katorbasierter Informationen zur frühzeitigen Erkennung und Bewertung verhaltensinduzierter Risiken dienen kann, und zum anderen zu einem Instrument, das eine Einbindung anderer Fachbehörden (Umwelt, Finanzen, etc.) ermöglicht und eine gemeinsame Arbeit unterstützt.

### 7.3.3 Sequentielle Verstoßbearbeitung der Kontroll- und Strafverfolgungsbehörden

In der Regel sind gemäß der Geschäftsverteilungspläne die Kreisordnungsämter für die Einleitung und Umsetzung von Zwangsmaßnahmen und ggf. für die Verweisung von schweren Regelverstößen an die Staatsanwaltschaften zuständig. Während die Informationen über identifizierte Regelverstöße bzw. beanstandete Mängeln von den Vorortmitarbeitern der Überwachungsbehörden (Lebensmittelkontrolleure, amtliche Tierärzte, etc.) aktiv an die zuständigen Verwaltungseinheiten (d.h. die Kreisordnungsämter) weitergeleitet werden müssen, um die Verfolgung des Regelverstößes bzw. die Beseitigung eines Mangels in Gang zu setzen, ist im Gegenzug dazu der (zeitnahe) Rückfluss von Informationen bzgl. des weiteren Verfahrensablaufs an den Vorortmitarbeiter, der das gesamte Verfahren durch seine Meldung in Gang gesetzt hat, insbesondere bei eingeleiteten Strafverfahren sehr lückenhaft bzw. nicht existent. Das heißt, der Vorortmitarbeiter weiß in vielen Fällen nicht, „was aus der Verfolgung geworden ist“ und kann seine nachfolgenden Überwachungs- und Beratungstätigkeit in diesem Unternehmen auch nicht dementsprechend ausrichten. Ein in sich stimmiger Umgang mit Unternehmen, die bereits Verstöße begangen haben, nach dem Konzept der „responsive regulation“ (vgl. Abschnitt 5.3.2) ist dadurch ausgeschlossen.

Handelt es sich um ein Ordnungswidrigkeitsverfahren, dann ist davon auszugehen, dass die Informationen über den Ausgang des Verfahrens innerhalb der Kommunalverwaltung automatisch an den Mitarbeiter rückgemeldet werden bzw. er die Möglichkeit besitzt, sich auf dem „kurzen Dienstweg“ die erforderlichen Informationen zeitnah zu beschaffen. Wenn die Verfolgung von Verstößen an die Strafverfolgungsbehörden übergegangen ist, gibt es Probleme. Hier liegen keinerlei institutionalisierte Kontakte bzw. Rückmeldepflichten vor, durch die der zuständige Vorortmitarbeiter eine Rückmeldung bzgl. des Ausgangs von Gerichtsentscheidungen „seiner Klienten“ erhalten würde.

Neben den grundsätzlichen Problemen bzgl. des Transfers inhaltlicher Informationen und Hinweisen zu „problematischen“ Unternehmen und Abläufen aus anderen Behörden fehlt auch eine effektive Unterstützung der Praktiker zum „Wie“ der Informationsaufbereitung und -dokumentation. Mit Blick auf die Zusammenarbeit zwischen Vorortmitarbeitern und sanktionierender Behörde hat dies weitreichende Konsequenzen und beeinträchtigt eine konsistente und „nachdrückliche Behandlung von auffälligen Unternehmen“. So bilden die Informationen der Kontrollbehörden im Rahmen einer ausführlichen und nachvollziehbaren Dokumentation der Kontrolltätigkeit vor Ort die Grundlage zur Begründung von Verwaltungshandeln und deren Rechtsbeständigkeit vor Gericht. Die Anforderungen an die Dokumentationspflichten der Kontrollierenden sind jedoch wenig standardisiert: „Über die amtlichen Untersuchungen und die sonstigen Überwachungstätigkeiten sind Tagebücher oder systematische Aufzeichnungen, gegebenenfalls auf elektronische Datenträger, zu führen, die für jedes Kalenderjahr abzuschließen und mindestens zwei Jahre aufzubewahren sind. In das Tagebuch sind die zu amtlichen Untersuchungen angemeldeten Tierkörper sowie angemeldete Fleisch- und Geflügelschlachtensendungen, die Ergebnisse der amtlichen Untersuchungen sowie die daraufhin getroffenen Anordnungen unverzüglich einzutragen“ (AVVFIH Kapitel II, Ziffer 4.5).

Die mangelnde Standardisierung kann dazu führen, dass die Tätigkeit einzelner Kontrolleure ex post nicht mehr nachvollzogen werden kann, was die bayerische „Sonderkommission Wild“ dazu veranlasste, anzuregen, „...die Dokumentation der Tätigkeit durch die amtlichen Tierärzte stärker zu standardisieren und exakte definierte Berichtspflichten der amtlichen Tierärzte gegenüber den Veterinärämtern einzuführen“ (Sonderkommission Wild 2006: 28). Erste Maßnahmen zur Standardisierung durch entsprechende Dokumentationsschemata gehen in diese Richtung (vgl. DECKART 2006). Bisher lassen sich aussagekräftige Informationen, die unstandardisiert in „Tagebüchern“, MS-EXCEL-Sheets und handschriftlichen Aktennotizen vermerkt sind, nur mit großer Zeitverzögerung und hohem Arbeitsaufwand nutzbar machen.

## **7.4 Spezifische Defizite beim Umgang mit verhaltensbezogenen Risiken**

### **7.4.1 Mangelnde Systematik im Umgang mit Verhaltensrisiken**

Engagierte Mitarbeiter im Kontrollfeld erkennen durchaus die Relevanz von Verhaltensrisiken sowie die Notwendigkeit zur Regulierung von Verhalten, wie die folgende Aussage eines Lebensmittelkontrolleurs aus Niedersachsen verdeutlicht:

*„Mein Ziel ist eben nicht Bußgeld einheimsen, sondern Verhaltensänderung. Und wir haben einfach schon auch gerade im Schlachtbereich, [...] einfach auch schlichtweg Erfolge gehabt. Indem wir gesagt haben, so, nein es geht nicht, wir werden das immer beanstanden, sie müssen es ändern, es gibt kein Vertun.“ (42, 9)*

Für einen Berliner Amtsveterinär stellen die handelnden Menschen trotz der vielfältigen Verbesserung der technologischen Ausstattung das Risikopotenzial Nummer eins dar:

*„Und Fakt ist, wir haben in der Vergangenheit sehr viel an technischen Voraussetzungen eingefordert, die aber nicht automatisch zu einer besseren Hygiene geführt haben. Es ist nun mal so. Was eben wieder zeigt, dass Risiko Mensch doch noch höher zu bewerten ist als diese ganzen technischen Hazards. Wenn die Leute das nicht benutzen, obwohl es vorhanden ist, dann nützt das leider gar nix, wenn es da rumsteht. Also, das Waschbecken an sich macht keine bessere Hygiene, das macht nur dann bessere Hygiene, wenn der Mensch das auch benutzt.“ (41, 25)*

Vereinzelt existieren in Teilbereichen Ansätze, Verhaltensrisiken gezielt in Risikoanalysen zu integrieren, wie z.B. beim Zulassungsmanagement von EG-Schlachtbetrieben (KEMMING 2004). In der praktischen Überwachungsarbeit vor Ort sind die einzelnen Mitarbeiter bisher aber beim Umgang mit Verhaltensrisiken vielfach auf ihr persönliches Erfahrungswissen zurückgeworfen. In der Folge sind die zur Verringerung von Verhaltensrisiken getroffenen Maßnahmen in starkem Maß von der (teilweise zufälligen) persönlichen Initiative und Schwerpunktsetzung der Vorortmitarbeiter und Behördenleiter abhängig und bleiben ohne organisatorische Unterstützung im Gesamtsystem der Überwachung.

Ein Grund für die geringe Beachtung verhaltensbedingter Lebensmittelrisiken liegt möglicherweise im hohen Dunkelfeld begründet. Wie z.B. die zurückliegenden Gammelfleischskandale gezeigt haben, ist der Auslöser für diese Art von Lebensmittelkrisen das opportunistische Verhalten von Lebensmittelunternehmern, die auf Kosten der Verbraucher betrügerisch ihren Gewinn maximieren wollen. Allerdings gehören die Verstöße in diesem Bereich in aller Regel zu den hochprofitablen, aber „quasi-opferlosen“ Kontrolldelikten (vgl. Abschnitt 5.2). Das heißt, es ist nicht nur schwierig, die verantwortlichen Täter aufzuspüren, sondern es ist bereits im Vorfeld schwierig, überhaupt zu erkennen, ob ein Delikt begangen wurde. Mit an-

deren Worten: Es gibt nicht nur unaufgeklärte Fälle, sondern sogar eine einigermaßen realistische Einschätzung der Dunkelziffer und damit der Relevanz des Problems ist mit großen Schwierigkeiten verbunden.

Die rasche Aufdeckung weiterer Verstöße in Folge der durch die ersten „Skandale“ angeregten Kontrolltätigkeit deutet aber darauf hin, dass das Dunkelfeld der Delikte insbesondere in den Bereichen Vertrieb und Handel mit Geflügelfleisch sehr groß ist. Diese Einschätzung teilt auch der Vorsitzende der Bundesvereinigung der Ernährungsindustrie ABRAHAM (2006), der nach der Aufdeckung des Gammelfleischskandals „[...] erst die Spitze des Eisberges“ sieht und für Deutschland von einer zehnfachen Menge an Gammelfleisch ausgeht, die bisher nicht gefunden wurde. Die Ergebnisse der modelltheoretischen Analysen im Rahmen der vorliegenden Untersuchung verdeutlichen die Höhe ökonomischer Anreize (vgl. Anhang 11 bis 36), denen Lebensmittelunternehmer in ausgewählten Situationen ausgesetzt sind und können einen Beitrag zu einer zukünftigen Fokussierung der Kontrolltätigkeit liefern.

Bisher gibt es allerdings weder eine Verknüpfung von Einzelinitiativen noch eine systematische Planung zur Bearbeitung von Verhaltensrisiken auf den verschiedenen Wertschöpfungsstufen und in der inner- und zwischenbehördlichen Zusammenarbeit. Dies liegt nicht zuletzt daran, dass den Beteiligten für eine effektive Kommunikation ein explizit ausformuliertes Problemverständnis sowie eine gemeinsame Terminologie fehlt, die auf einem theoriegeleiteten konzeptionellen Verständnis von Moral Hazard aufbaut und in der Lage ist, „die Dinge beim Namen zu nennen“. Nur wenn man das unternehmerische Handeln im Spannungsfeld zwischen Gewinnerzielung und der Einhaltung kostenträchtiger gesetzlicher Vorschriften als Folge von Gelegenheiten, Anreizen und Hemmfaktoren versteht, kann man Verstöße als Folge situations- bzw. unternehmensspezifischer hoher Anreize und/oder geringer protektiver Faktoren verstehen und gezielt „bearbeiten“ (vgl. hierzu Kapitel 5).

#### 7.4.2 Nachsichtigkeitskulturen

Neben der mangelnden systematischen Unterstützung scheinen in vielen Fällen die Kontrolleure ein großes Verständnis für die Delinquenten unter den Lebensmittelunternehmen zu haben und in der Konsequenz bei der Aufdeckung und Verfolgung leichter bis mittelschwerer Verstöße sehr nachsichtig zu sein. Das Problem ist nicht ein zur Regulierung von Verhalten eingesetzter kooperativer Stil an sich. Ein solcher ermöglicht ja, richtig eingesetzt im Sinne einer „responsive regulation“ und „graduated response“ (vgl. Abschnitt 5.3.2), eine Stärkung der protektiven Faktoren durch eine sinnvolle Beratung und Aufklärung der Unternehmen.

Nachsichtigkeit ist aber dann problematisch, wenn sie sich zu einem Laissez-Faire Stil ausweitet und es an klaren professionellen Hinweisen fehlt, dass Fehlverhalten nicht geduldet wird und (Wiederholungs-) Verstöße entsprechend geahndet werden. Das Problem überechnersichtiger Kontrolleure liegt darin, dass sie das Signal aussenden, dass „nur die Dummen“ sich streng an die Regeln halten. Dies hat dann dreifach negative Folgen. Erstens trägt es zu einer Verringerung der (noch) vorhandenen protektiven Faktoren und Hemmungen nicht nur bei den bereits auffälligen Unternehmen, sondern bei der entsprechenden Gruppe von Lebensmittelunternehmen bei. Zweitens erodiert eine fehlende Verfolgung die Abschreckung und verstärkt die ökonomischen Versuchungen zum Regelbruch und damit die Wahrscheinlichkeit von Verstößen. Drittens werden durch eine mangelhafte Marktregulierung die „an sich guten

Unternehmen“ geradezu dazu gezwungen, aus Kostengründen Verstöße zu begehen bzw. den Markt zu verlassen („adverse selection“).

Die von den Experten genannten Gründe für (über-) verständnisvolles Verhalten gegenüber leichten bis mittelschweren Verstöße in verschiedenen Bereichen lassen sich in zwei Hauptgruppen unterteilen: (i) Verständnis für wirtschaftliche Notlagen inklusive damit verbundener gesellschaftlicher Betrachtungen, wie z.B. der Erhalt von Arbeitsplätzen, und (ii) soziale Nähe zu den Kontrollierten und Reserviertheit gegenüber den staatlichen Regeln durch die Kontrolleure selbst.

### ***Nachsichtigkeit aus Verständnis für wirtschaftliche Notlagen***

Viele Experten sind sich der wirtschaftlichen Situation von Lebensmittelunternehmen bzw. der Kosten regelkonformen Verhaltens bewusst und verstehen die „Nöte der Akteure“ sehr gut, wie die folgende Aussage eines Berliner Amtsveterinärs verdeutlicht:

*„Es wird immer schwieriger, auf ehrliche Art und Weise in der Lebensmittelbranche Geld zu verdienen. Wenn ich alle Normen einhalte, hab ich deutlich höhere Unkosten als jemand, der das nicht tut. Wenn ich irgendwo einen Betrieb ordnungsgemäß führe, hab ich die Überwachung regelmäßig an der Backe.“ (41, 34)*

HAUNHORST (2005) sieht einen Hauptgrund für die konstant hohen Mängelquoten bei Fleisch und Fleischerzeugnissen in einem „ruinösen Wettbewerb“. *„Der Preiswettbewerb ginge damit zu Lasten der Ehrlichkeit,“* so seine Schlussfolgerung. Und ein Bremer Lebensmittelkontrolleur merkt an: *„Je schwieriger die Zeiten, desto mehr dehnen diejenigen die Grenzen aus!“* (50, 2). Ein weiterer Gesprächspartner betont, dass die Hersteller kaum noch Spielräume hätten und der wirtschaftliche Druck unvorstellbar sei (9, 1)

Aus Sicht des Verbraucherschutzes findet sich nach den Aussagen engagierter Experten im Kontrollfeld häufig ein zu großes, wenngleich nachvollziehbares Verständnis seitens mancher Kontrolleure für die wirtschaftlichen Sorgen der Kontrollierten. Sinngemäß meint ein Niedersächsischer Amtstierarzt (37, 1): *„Wir wollen unsere Betriebe angesichts der Wettbewerbssituation nicht kaputt prüfen!“* Zwar wird im Ernährungssektor anlässlich aktueller Skandale immer wieder nach dem „big stick“ (vgl. BRAITHWAITE 2002) gerufen, viele Kontrolleure sind aber durchaus nachsichtig. Die Schwierigkeiten und Kosten der Regelbefolgung und die Gefahr einer absoluten Existenzgefährdung, aber auch eine relative Deprivation, bei der die wirtschaftlichen Akteure das „Gefühl haben“, dass die Einhaltung von Vorschriften sie der Gewinne beraubt, die ihnen „eigentlich zustehen“, werden als verhaltensbeeinflussend und als „Milderungsgründe“ für regelwidriges Verhalten akzeptiert.

Dabei geht es der Kontrollseite natürlich nicht absichtlich um die Mit-Produktion von Devianz, auch wenn in der Folge von Laissez-Faire Kontrollstilen das Funktionieren des Marktes wegen einer unzulänglichen Regulierung beeinträchtigt ist. Verstärkt wird das Problem, wenn es neben dem Verständnis für die wirtschaftliche Notlage einzelner Unternehmen zusätzlich um den Erhalt von Arbeitsplätzen und Steuereinnahmen geht, für die man dann die Duldung von Devianz nolens volens in Kauf nimmt. Ein Staatsanwalt erklärte das strukturell:

*„[...] dadurch, dass die Lebensmittelüberwachung und Veterinärüberwachung bei den Kommunen aufgehängt ist...da geht es um Arbeitsplätze, da geht es nicht um ... ich will den Leuten nicht unrecht tun, es ist sicherlich so, dass kontrolliert wird, und es gibt auch solche und solche, aber ich glaube,...ich hab's ja bei mir selber auch gemerkt...wenn ich gesagt hätte, wir ziehen das knallhart durch, eine Million auf den*

*Tisch, dann wäre der Laden pleite gewesen, und in der heutigen Zeit, 25 oder 20 Arbeitsplätze...da sagt man auch mal, komm, nehmen wir den Mittelweg, oder...und ich glaube, bei einer Kommune ist das noch viel, viel extremer.“ (53, 10)*

Die Antizipation von wirtschaftlichen „Milderungsgründen“ beeinträchtigt schon die Wahrnehmung und Dokumentation von Regelverstößen - also ihre Subsumtion unter Tatbestände seitens der Kontrolleure. Illustriert wird dies auch durch eine Vielzahl von Äußerungen interviewter Kontrolleure, die, angesprochen auf Regelverstöße von Lebensmittelunternehmen, als spontane Erstreaktion auf die wirtschaftlichen Probleme und Schwierigkeiten der Lebensmittelunternehmen bei der Einhaltung „all dieser Regelungen“ hinwiesen.

### ***Ablehnung der Regelungen durch die Kontrolleure selbst und Nähe zu den Kontrollierten***

Neben dem gezeigten Verständnis für den wirtschaftlichen Druck in der Ernährungswirtschaft werden auch die Interpretationsspielräume bzw. der Sinn einer komplizierten EU-Rechtssetzung von Seiten der Kontrolleure bemängelt. Insbesondere Veterinäre, die mit der Überwachung der Primärproduktion zu tun haben, sprechen sich für eine Reduzierung der bestehenden Vorschriften aus: *„Insgesamt bin ich der Meinung, dass es zu viele Vorschriften gibt. Ehrliche Diskussionen wären dann nötig über – ist die Vorschrift sinnvoll? – ist sie kontrollierbar?“*, *„Sagen wir mal so: wenn man die Vorschriften alle kontrollieren würde, würde man nie fertig“* (beide Zitate aus schriftlicher Befragung der Amtsveterinäre).

Ähnliche Wertvorstellungen, gewachsene persönliche Beziehungen und die Herkunft aus ähnlichen sozialen Milieus können insbesondere im ländlichen Bereich ein Hindernisgrund für neutrale und objektive Kontrollen und die Verfolgung von Delikten darstellen, wie sie ein effektiver Verbraucherschutz erforderlich machen würde. Auch der Verbraucherzentralen Bundesverband weist auf diese besonders problematische Nähe zwischen den Behörden und lokalen Unternehmen hin, die nach seiner Einschätzung durch die organisatorische Anbindung der Vorortkontrollbehörden auf kommunaler Ebene gegeben ist (VZBV 2006b).

Darüber hinaus sind auch politische Einflussnahmen möglich, wie der bereits zitierte Futtermittelkontrolleur aus Niedersachsen ausführte:

*„...und dann die politische Einflussnahme. Die ist eindeutig da. Gehen Sie erst zum Landrat, sag ich mal so, und fragen. [...] Gehen Sie in so einen Betrieb rein und nicht? Wo das ein großer Arbeitgeber in dem Landkreis [...] und leiern dann da ein Verfahren an oder nicht, und und und. Deswegen ist das schon ganz gut hier, wie das in Niedersachsen geregelt ist [die zentrale Futtermittelkontrolle durch das LAVES], das ist richtig“* (35, 30)

Zudem wird von engagierten Kollegen auch auf das Problem zu nachsichtiger Kontrollstile mancher Kontrolleure hingewiesen, die einer mangelnden persönlichen Motivation entspringen. So äußert sich bspw. ein Amtsveterinär aus Niedersachsen wie folgt:

*„Die [gemeint sind die Veterinäre] sitzen dann da und trinken Kaffee, lassen sich die Papiere zeigen, schauen mal am Rande in den Stall und verschwinden wieder!“* (29, 1)

In der Summe addiert sich das Verständnis für und die Nähe zu den Lebensmittelunternehmen gelegentlich zu einer Art strukturell verfestigter Kooperation zwischen Kontrolleuren und Kontrollierten. Ein Staatsanwalt berichtet bspw. von einem Betriebsangehörigen, der ausgesagt hat, dass immer dann, wenn eine Kontrolle anstand, der Betrieb angerufen und vorgewarnt worden sei:

*„[...] gleich kommt der Veteri...gleich kommt der Lebensmittelüberwacher, dann haben wir unser Gammelzeugs auf unseren LKW geladen mit dem Gabelstapler, haben den an der äußersten Ecke des Grundstückes abgestellt, und dann kam der und dann war alles in Ordnung. Und wenn der weg war, kam das Zeug wieder runter.“ (53, 12)*

Gelegentliche Aufmerksamkeiten können diese Nähe manifestieren und das Verständnis von Seiten der Kontrolleure verstärken.

*„Gut, wissen Sie bei diesen externen Kontrollen, wenn die auch so selten vorkommen, gibt es da persönliche Beziehungen zwischen Betriebsinhabern und Kontrolleuren? Ja, also ich kann das nur, ich kann da keine allgemeingültigen Aussagen machen. Ich kann berichten aus einer, wir hatten das mal mit dem Bereich mit einer Entenerzeugung in Bayern und da war es so, dass schon relativ, aus unserer Sicht, schwere Missstände da waren und die auch belegt waren und ich weiß halt, dass die zuständige Amtsveterinärin hat da angeblich auch immer Enten zu Weihnachten gekriegt etc. pp., dass die da sehr lax mit umgegangen ist.“ (7, 773-780)*

In diesem Zusammenhang kann die „Kohabitation“ zwischen wirtschaftlichen Akteuren auf der einen und Mitarbeitern von Kontrollbehörde auf der anderen Seite nicht nur ein Hindernis für effektive Kontrollen, sondern möglicherweise eine Mit-Ursache abweichenden Verhaltens in diesem Bereich darstellen. Als ein Indiz hierfür ist die Tatsache zu sehen, dass sogar staatliche Behörden wie z.B. die überregional agierende Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS) des Zollkriminalamtes zur Bekämpfung illegaler Beschäftigung nach Aussagen eines Mitarbeiters gezielt *ohne* Information der Vorortbehörden in die Betriebe geht, um den Erfolg von Überraschungskontrollen nicht zu gefährden.

### ***Kontraproduktive Folgen von Laissez-Faire Stilen***

Nachsichtige Kontrolleure in Verbindung mit den Charakteristika quasi-opferloser Kontrolldelikte ermöglichen es den Akteuren, ihr Verstoßhandeln über Neutralisierungs- und Rechtfertigungsmechanismen mit grundsätzlich legalen Vorstellungen und einem Leben in unauffälligen (mehrheitsgesellschaftlichen) Sozialstrukturen zu vereinbaren (vgl. BANNENBERG 2006; CROALL 1993). Das heißt, vorhandene protektive Faktoren werden durch Laissez-Faire Stile nicht nur nicht gefördert, sondern im Gegenteil erodiert.

Manche Kontrolleure erkennen und bemängeln die aus einem Laissez-Faire Stil resultierende Gefährdung des fairen Wettbewerbs durch „adverse selection“. Das heißt, sie erkennen, dass das Funktionieren eines fairen Marktes bei Informationsasymmetrien und mangelnder Markttransparenz eine funktionierende Regulierung voraussetzt, die diesen Problemen begegnet und die Regeln durchsetzt. Ansonsten können die von vornherein „guten“ Akteure im Konkurrenzkampf um die Kostenführerschaft nicht bestehen, gerade weil den anderen Mitbewerbern durch das mangelhafte Funktionieren von Kontrolle und Verfolgung die Möglichkeit eingeräumt wird, Kosten zu externalisieren und dadurch Wettbewerbsvorteile zu erzielen. Mit anderen Worten: Mangelnde Regulierung führt zu fehlgeleiteten ökonomischen Anreizen und zu Marktversagen für Produkte, die unter Befolgung der Vorschriften hergestellt werden. In der Folge können dann zumindest in den Massenmärkten nur diejenigen am Markt verbleiben, die bereit sind, die Regeln aus Kostengründen zu brechen. Einige Kontrolleure sehen sich daher auch explizit in der Rolle des „Wettbewerbswächters“, der dafür zu sorgen hat, dass alle Unternehmen nach gleichen Regeln wirtschaften (vgl. mündliche Aussage eines Amtsveterinärs aus Nordrhein-Westfalen; 57, 1).

Interessanterweise bestehen außerhalb von Massenmärkten „Inseln der Qualität“, die sich durch ein Ineinandergreifen von Reputationseffekten und persönlichen Beziehungen sowie eine gute Unternehmenskultur auszeichnen. Ein in der Hähnchenmast mit eigener Schlachtung und Vermarktung tätiger Landwirt verneinte z.B. die Frage, ob es Gesetze, Vorschriften oder Kontrollen gäbe, die er unsinnig finde. Als Mitglied eines Vereins, der sich artgerechter und umweltschonender Nutztierhaltung verpflichtet hat, teilt er offenbar dessen Werte/protektive Faktoren.

*„Das hat alles seine Berechtigung, auch die Kontrollen, die kommen, [...] die Möglichkeit der Zuwiderhandlung darf nicht gegeben sein. Und das finde ich so in Ordnung. [...] wenn diese Kontrollen nicht wären, dann können wir auch nicht mit gutem Gewissen sagen, wir machen das und das. Das finde ich also in Ordnung.“ (33: 93-97f.)*

**Fazit:** Angesichts der aufgezeigten Mängel im aktuellen Kontrollsystem ist es nicht verwunderlich, dass einige Lebensmittelunternehmer in ihrem regelwidrigen Verhalten angespornt werden und dieses unter Umständen sogar „optimieren“. Es fehlt im staatlichen Kontrollfeld nicht nur an systematischem Umgang mit Moral Hazard bei der Informationsbeschaffung und der Ableitung von Gegenmaßnahmen. Vielmehr trägt insbesondere die inkonsistente und in Teilen allzu nachsichtige Kontrolle (wenn auch unbeabsichtigt) zur Verstärkung der Problematik bei, d.h. sowohl zu einem niedrigen Niveau protektiver Faktoren als auch einem hohen Grad ökonomischer Verlockungen und zu „adverse selection“.



## 8 Erste Ansatzpunkte zur Reduzierung von Verhaltensrisiken

Ein adäquater Umgang mit Verhaltensrisiken erfordert ein abgestimmtes Handeln der zuständigen Behörden sowie ein gezieltes Change-Management mit dem konkreten „Projekt“, die Berücksichtigung und Reduzierung von Verhaltensrisiken explizit in den Aufgabenbereichen aller zuständigen Behörden zu verankern. Kapitel 8 zeigt Ansatzpunkte zur verbesserten Berücksichtigung von Verhaltensrisiken auf, die sich aus der Controllingliteratur und der Literatur zur Regulierung bzw. zum Management von Verhaltensrisiken sowie aus den Ergebnissen der vorliegenden Untersuchung ableiten lassen. Dabei geht es um folgende Aspekte:

1. *Einführung eines behördlichen Controllings*, das sich am Grundsatz einer „leistenden Verwaltung“ orientiert, die im Interesse des Gemeinwohls als Output bestimmte Dienstleistungen wie z.B. den Verbraucherschutz bereitstellt. Unter Berücksichtigung von Ursache-Wirkungszusammenhängen dient ein solcher Ansatz der Verbesserung der Kosten-Nutzenverhältnisse und damit der Effizienzsteigerung des staatlichen Handelns und Ressourceneinsatzes beim Verbraucherschutz. Mit Blick auf deviantes Verhalten von Lebensmittelunternehmen geht es dabei sowohl um die *gruppenbezogene Prävention* von Nachlässigkeit und kalkulierten Wirtschaftsdelikten als auch um die *einzelfallbezogene Prävention* von Folgeverstößen in bereits auffälligen „Problemunternehmen“.
2. Spezifische Schlussfolgerungen zum *Abbau verhaltensbedingter Risiken in der Geflügelwirtschaft* als beispielhaft untersuchtem Gegenstand der vorliegenden Studie. Dabei werden insbesondere die Kritischen-Wert-Analysen sowie die Regelmäßigkeiten bzgl. der ökonomischen Anreize ausgewertet, die sich bei der formalen Analyse potenzieller Regelverstöße auf den verschiedenen Wertschöpfungsstufen gezeigt haben.
3. Hinweise zu *Veränderungen organisatorischer Abläufe* (Überwachung, Aufdeckung, Verfolgung, Prävention und Kommunikation) in den staatlichen Kontrollinstanzen (ausgehend von identifizierten Schwachstellen in der staatlichen Überwachungspraxis).
4. Hinweise zu *gesetzlichen Veränderungen* zur Verbesserung des Verbraucherschutzes.

### 8.1 Nutzung des Controllingansatzes zur Verbesserung des Verbraucherschutzes\*

#### 8.1.1 Controllingleitgedanken und Verwaltungsreform

Controlling bedeutet, ganz kurz gefasst, die systematische Bereitstellung der bestmöglichen Information für alle Phasen des Entscheidungsprozesses und die beschlussfähige Vorstrukturierung von Entscheidungen (vgl. HIRSCHAUER 2001: 276). Verkürzt gesagt besteht der Kern des Controlling in der planerischen (ex ante) und der überprüfenden (ex post) Gegenüberstellung von Kosten (Ressourcenverbrauch) und Leistungen (Zielerreichung) mit dem Ziel einer laufenden Effizienzsteigerung durch die Verbesserung der Planungs- und Steuerungsprozesse (für einen umfassenden Überblick zum Controlling siehe HORVÁTH 2001). Dies beinhaltet die vorausschauende Berücksichtigung der Entwicklungen externer Rahmenbedingungen mit Hilfe von Früherkennungssystemen (vgl. ANSOFF 1976; ANSOFF und MCDONNELL 1990).

Obwohl Controllingansätze (unterschiedlicher Ausprägung) bisher vorwiegend in (großen) Wirtschaftsunternehmen eingesetzt werden, wird das Controlling in den letzten Jahrzehnten auch im Bereich öffentlicher Verwaltungen im Zusammenhang mit einer zielorientierten Steigerung der Effizienz und Transparenz staatlicher Aktivitäten diskutiert bzw. eingesetzt. Jün-

gere Verwaltungsreformansätze, die darauf abzielen, ziel- und ergebnisorientierte („leistende“) Verwaltungen“ durch die Übernahme bewährter betriebswirtschaftlicher Instrumente und Managementkonzepte (Controlling inkl. Budgetierung, Kosten-Leistungsrechnung, Balanced Score Cards, etc.) aufzubauen, sind international unter dem Stichwort „New Public Management“ (NPM) bekannt geworden (vgl. hierzu z.B. BUDÄUS et al. 1998). In Deutschland sind diese Ansätze zur Verwaltungsmodernisierung unter dem Label „Neues Steuerungsmodell“ (NSM) seit Anfang der 90er Jahre insbesondere durch die Arbeiten der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt 1993: „Das Neue Steuerungsmodell, Begründung, Konturen, Umsetzung“) entwickelt und verbreitet worden<sup>43</sup>.

Aufgrund der spezifischen Ausrichtung der hier vorgelegten Untersuchung auf den Verbraucherschutz im Ernährungsbereich wird an dieser Stelle nicht auf die umfangreiche allgemeine NPM- bzw. NSM-Literatur eingegangen. Auch der aktuelle Reformstand der öffentlichen Verwaltungen im Allgemeinen bzw. der unterschiedliche Stand in den einzelnen Bundesländern im Besonderen ist nicht Gegenstand der vorliegenden Betrachtungen. Allerdings geht es sehr wohl darum aufzuzeigen, dass die Übernahmen des Controllinggedankens und die Einführung eines Behördencontrollings für die Verbesserung des staatlichen Verbraucherschutzes erforderlich sind, und welche grundsätzlichen Abläufe und Veränderungen dies erfordert bzw. mit sich bringt:

1. Ausgerichtet am Grundsatz einer „leistenden Verwaltung“ ist explizit das Ziel zu definieren, im Interesse des Gemeinwohls als Output die „Dienstleistung Verbraucherschutz“ kosteneffizient bereitzustellen. Dieses Ziel lässt sich in die Teilziele „Reduzierung technologischer Risiken“ und „Reduzierung verhaltensinduzierter Risiken“ unterteilen.
2. Neben der Reduzierung technologischer Risiken muss der Controllingansatz systematische und kosteneffiziente Bemühungen zur Vermeidung sozial unerwünschter Entwicklungen und Verhaltensweisen unterstützen. Solche Maßnahmen der Verhaltensregulierung, die auf eine Prävention von Verstößen in der Ernährungswirtschaft im Sinne einer systematischen Reduzierung der Wahrscheinlichkeit ihrer Auftretens ausgerichtet sind, müssen sich auf die grundsätzlichen Ansatzpunkte für das Management von Verhaltensrisiken beziehen: (i) Reduzierung physischer Verstoßgelegenheiten, (ii) Abbau ökonomischer Verlockungen sowie (iii) Förderung der außerökonomisch motivierten Bereitschaft zur Regelbefolgung (d.h. der protektiven Faktoren)<sup>44</sup>.
3. Das grundsätzliche Verständnis der Abhängigkeit des Verwaltungsausgangs „verändertes Akteursverhalten“ vom staatlichem Regulierungshandeln bzw. Ressourceneinsatz ermöglicht die Ableitung konkreter Präventionsziele. In Anlehnung an die unternehmerische Managementperspektive der Kundenorientierung sind zwei verschiedene Adressaten bzw. Bereiche der Prävention zu unterscheiden: Bei der „gruppenbezogenen Prävention“ geht es darum, proaktiv, d.h. bevor sich Probleme durch die (gehäufte) Aufdeckung von Verstößen manifestieren, die Entscheidungsbedingungen für definierte Unternehmensgruppen

---

<sup>43</sup> Für einen umfassenden Überblick über das Thema inkl. Literaturverweisen siehe das [Online-Verwaltungslexikon](http://www.olev.de/n/nsm.htm) <http://www.olev.de/n/nsm.htm>; für eine kritische Würdigung z.B. DAHM (2004) oder WEIB (2002).

<sup>44</sup> Dies baut auf der grundsätzlichen entscheidungsorientierten Sicht auf, dass man es in der Realität mit Akteuren zu tun hat, die eine gegebene Verstoßgelegenheit ab einer gewissen Höhe der ökonomischen Verlockung wahrnehmen („mixed type actors“; vgl. die Darlegungen in Abschnitt 5.1 bis 5.3).

bzw. Aktivitäten so zu verändern, dass Verstöße in diesen Bereichen weniger wahrscheinlich werden. Die „einzelfallbezogene Prävention“ zielt dagegen darauf ab, durch geeignete Maßnahmen in individuellen, auffälligen Problemunternehmen die Wahrscheinlichkeit von Folgeverstößen zu verringern.

4. Beide Präventionsbereiche machen eine konkrete Outputdefinition und überprüfbare Sachzielplanung erforderlich (z.B. Erfassung und Reduzierung der Wahrscheinlichkeit des Einsatzes von Gammelfleisch in Verarbeitungsprodukten im Land Berlin), die eine Steuerung der entsprechenden Aktivitäten ermöglicht. Um die definierten Sachziele zu erreichen, müssen die grundlegenden Ursache-Wirkungsbeziehungen - d.h. die Abhängigkeit des Entscheidungsverhaltens der Akteure von den steuerbaren Entscheidungsparametern „physische Verstoßgelegenheiten“, „ökonomische Versuchungen“ und „protektive Faktoren“ - explizit dargestellt und von *allen* Beteiligten geteilt werden. Aus diesem Verständnis heraus sind Maßnahmen abzuleiten und über eine Ablaufplanung zeitlich festzulegen (wer macht wann was mit welchen Ressourcen?), mit deren Hilfe die definierten Sachziele erreicht werden sollen. Die Maßnahmendurchführung sowie der Grad der Zielerreichung sind durch Leistungsvorgaben für die ausführenden Stellen (z.B. eine bestimmte Dichte unangekündigter Kontrollen bei Lagerhaltern und Verarbeitungsbetrieben oder auch ein bestimmter Umfang von Aufklärungs- und Beratungsmaßnahmen in den Unternehmen) und nachvollziehbare Kriterien der Zielerreichung (z.B. Senkung der ökonomischen Versuchung) überprüfbar zu machen und zu überprüfen.

Ein Behördencontrolling zur Unterstützung des Verhaltensrisikomanagements muss situationsspezifische Informationen über die „zu regulierenden“ Unternehmen im jeweiligen Zuständigkeitsbereich (Anzahl, Größe, Technologien, regionale Ausdehnung der wirtschaftlichen Beziehungen) sowie detaillierte Kenntnisse der behördenintern vorhandenen Ressourcen bereitstellen. Zusätzlich sind möglicherweise politische Restriktionen zu beachten, die aus dem föderalen System von Zuständigkeiten resultieren und ein abgestimmtes Vorgehen erschweren. Eine am Controllinggedanken orientierte Operationalisierung und Detailplanung der Arbeitsschritte von der Informationssammlung bis zur Maßnahmenumsetzung und entsprechende Vorschläge zur Ressourcensteuerung und organisatorischen Umsetzung können ohne Kenntnis der Spezifika im jeweiligen Zuständigkeitsbereich nicht bereitgestellt werden.

Für ein behördliches Controlling lässt sich mit Blick auf die Reduzierung von Verhaltensrisiken (Verstoßgefahren) aber durchaus eine Reihe von Leitfragen identifizieren, deren Beantwortung eine inhaltliche Festlegung der erforderlichen Sachziele und die inhaltliche Ausgestaltung von Maßnahmen erleichtert. Diese Fragen dienen zudem als wertvolles Kommunikationsinstrument, durch das die Einsicht in die Struktur des Problems gefördert und die mangelnde Terminologie zur Benennung der relevanten Sachverhalte vermittelt wird (vgl. Abschnitte 8.1.2 und 8.1.3). Darüber hinaus lässt sich aus den Erfahrungen der vorliegenden Untersuchung und mit Blick auf die zeitliche Abfolge behördlicher Controllingabläufe ein Leitfaden im Sinne einer Grundstruktur eines Ablaufplanes erstellen, der insbesondere auf die Nutzung verschiedener Arten von Informationsquellen eingeht (vgl. Abbildung 6).

### 8.1.2 Gruppenbezogene Präventionsmaßnahmen

Unter „gruppenbezogener Prävention“ wird hier die Gesamtheit aller Maßnahmen verstanden, die über die Reduzierung ökonomischer Versuchungen und/oder eine Verstärkung protektiver

Faktoren die Wahrscheinlichkeit von Verstößen in einer definierten Gruppe von Unternehmen verringert (z.B. alle großen und spezialisierten Putenmäster einer Region). Es meint eine „verhaltensrisikobasierte“ Vorgehensweise, bei der nicht die Heterogenität jedes einzelnen Lebensmittelunternehmens, sondern, ganz im Gegensatz, Gemeinsamkeiten innerhalb von Gruppen und Unterschiede zwischen Gruppen berücksichtigt werden (vgl. Abschnitt 5.3.2). Ein als Leitfaden dienender Fragenkatalog für die Beschaffung der inhaltlichen Informationen, die im Rahmen einer solchermaßen allgemeinen, gruppenbezogenen Prävention erforderlich sind, lässt sich in die Struktur der Risikoanalyse einordnen und könnte wie folgt aussehen:

1. Bei welchen Aktivitäten in der Wertschöpfungskette bzw. bei welchen Akteursgruppen entstehen welche (die höchsten) fehlgeleiteten ökonomischen Anreize? (→ *Risikobewertung*)
2. Bei welchen Akteuren und Akteursbeziehungen bzw. bei welcher Art von Verstößen besteht ein (besonders) geringer Level an protektiven Faktoren? (→ *Risikobewertung*)
3. Wie sehen die entsprechenden physischen Verstöße und irregulären Prozesse konkret aus? Wer ist von welchen negativen Folgen betroffen? (→ *Risikobewertung*)
4. Wie wirken sich bereits absehbare Änderungen unternehmerischer Rahmenbedingungen auf die zukünftigen ökonomischen Anreize und protektiven Faktoren aus? (→ *Risikobewertung*)
5. Gibt es Maßnahmen (z.B. Einführung bestimmter Technologien), die vorhandene physische Verstoßgelegenheiten reduzieren? (→ *Risikomanagement*)
6. Wie wirken sich kurzfristig umsetzbare Maßnahmen (z.B. Kontrolldichte, Überraschkontrollen, Bußgelder) auf die ökonomischen Anreize aus? (→ *Risikomanagement*)
7. Welche langfristigen gesetzlich-administrativen Maßnahmen (z.B. Unternehmensstrafrecht) sind geeignet, fehlgeleitete Anreize abzubauen? (→ *Risikomanagement*)
8. Welche auf die Markttransparenz bzw. die Wirksamkeit marktwirksamer Sanktionen abzielende Maßnahmen (z.B. „name and shame“) sind rechtlich gangbar und aussichtsreich, um fehlgeleitete Anreize abzubauen? (→ *Risikomanagement*)
9. Mit welchen Maßnahmen lassen sich die protektiven Faktoren in welchen Situationen am besten erhöhen (z.B. Beratung, Schulung, Öffentlichkeitsarbeit)? (→ *Risikomanagement*)
10. Welche von Interessensverbänden bzw. Unternehmen getragenen Maßnahmen, die die Regelbefolgung fördern (z.B. freiwillige und transparente Verbraucherinformation), erscheinen aussichtsreich bzw. verdienen administrative Unterstützung? (→ *Risikomanagement*)
11. Welche organisatorischen Maßnahmen (z.B. zentrale Datensammlung, Meldemöglichkeit für „Whistleblower“, Schwerpunktsstaatsanwaltschaften, überregionale Zuständigkeiten bzw. mobile Kontrollgruppen) sind erforderlich, um eine effektive Informationsbeschaffung und einen effektiven Informationstransfer innerhalb und zwischen den verschiedenen Behörden (Bundesländer, Hierarchiestufen, Kontrollbehörden, Strafverfolgungsbehörden) und anderen Stakeholdern und Experten zu gewährleisten? (→ *Risikokommunikation*)

### 8.1.3 Einzelfallbezogene Prävention von Folgeverstößen

Unter „Einzelfallprävention“ wird hier die Gesamtheit aller Maßnahmen verstanden, die über die Reduzierung ökonomischer Versuchungen und/oder eine Verstärkung protektiver Faktoren die Wahrscheinlichkeit von Folgeverstößen bereits auffällig gewordener Delinquenten verrin-

gert. Es meint damit einen „verhaltensrisikobasierten“ Umgang mit evidenter Heterogenität. Wenn ein Unternehmen einen Verstoß begangen hat, signalisiert dies *eindeutig*, dass im Vergleich zu anderen Unternehmen entweder die ökonomischen Anreize besonders hoch und/oder die protektiven Faktoren besonders niedrig sind bzw. waren (vgl. Abschnitt 5.3.2). Solange das Unternehmen weiter am Markt tätig ist, erfordert und rechtfertigt dies einen einzelfallbezogenen Ansatz zur Prävention von Folgeverstößen. Für die Beschaffung der im Zusammenhang mit einer solchermaßen individuellen Prävention erforderlichen Informationen kann der folgende Fragenkatalog als Leitfaden dienen:

1. War das Unternehmen besonders hohen ökonomischen Versuchungen ausgesetzt? Wenn ja, wodurch wurden diese im Vergleich zu anderen Unternehmen verursacht?
2. Und/oder waren die protektiven Faktoren des Unternehmens besonders niedrig? Wenn ja, wodurch wurde dies im Vergleich zu anderen Unternehmen verursacht?
3. Mit welcher Strategie (welchem in sich konsistenten Maßnahmenbündel) lassen sich in diesem Unternehmen die (bisher spezifisch niedrigen) protektiven Faktoren verstärken und gleichzeitig die (bisher spezifisch hohen) ökonomischen Verlockungen abbauen?

Die Suche nach konsistenten Handlungsstrategien lässt sich mit dem bereits erwähnten fallbezogenen Kontrollstil der „responsive regulation“ (BRAITHWAITE 1985, 2002, 2003) in Verbindung bringen. Um Abwehrreaktionen (Reaktanz) zu vermeiden, sollten Kontrolleure systematisch versuchen, die Einsicht bzw. die protektiven Faktoren der Betroffenen z.B. durch Beratung und die explizite Forderung nach zukünftiger Besserung zu fördern. Sowohl mit Blick auf die protektiven Faktoren der Akteure als auch mit Blick auf ihre Gewinnorientierung wäre es aber naiv, den Einfluss ökonomischer Faktoren (der Abschreckung) zu vernachlässigen. Kontrollierende und sanktionierende Behörden müssen deshalb gleichzeitig durch den Aufbau einer *transparenten* Abschreckung klar machen, dass die Vorschriften „ernst gemeint“ sind. Neben *zeitnahen* Nachkontrollen muss diese eine *zunehmende* Eskalation der Sanktionen bis hin zum zeitweiligen oder endgültigen Entzug der Lizenz beinhalten. Organisatorisch könnte dies neben zentralen Verstoßregistern dadurch unterstützt werden, dass ab einer bestimmten Deliktsschwere die Zuständigkeit von der Vorortbehörde zu einer überregionalen Prüfgruppe übergeht, bei der alle Informationen zusammenlaufen und die für einen konsistenten Umgang mit den Verstoßunternehmen (inkl. der Kommunikation mit den Strafverfolgungsbehörden) sorgt.

## **8.2 Spezifische Hinweise zur Beeinflussung der Anreize im Geflügelbereich**

### 8.2.1 Auswertungsmöglichkeiten und Übersicht der Modellergebnisse

Tabelle 40 gibt eine Übersicht, welche ökonomischen Anreize und kritischen Werte sich bei den angeführten Parameterkonstellationen (und damit unterstellten Entscheidungskonstellationen) für die untersuchten Regelverstöße ergeben (nähere Informationen zu den unterstellten Entscheidungssituationen und zur Datengewinnung siehe Anhang 11 bis 36).

Im oberen Tabellenteil sind die unterstellten Parameterkonstellationen für die einzelnen Verstoßgelegenheiten angeführt. Die fett gedruckten Werte im unteren Teil der Tabelle beschreiben die Ergebnisse der quantitativen Anreizanalyse. Die erste Zeile des unteren Teils zeigt auf, ob es, entsprechend der oben angeführten Parameterwerte, ökonomisch vorteilhaft (+)

oder nachteilig (-) ist, die betrachtete Vorschrift einzuhalten<sup>45</sup>. Zusätzlich sind in den beiden letzten Zeilen dieses unteren Tabellenteils die kritischen Werte für die Aufdeckungswahrscheinlichkeit und die Sanktionshöhe angegeben. Die kritischen Werte geben hier an, welchen Wert der jeweilige Parameter c.p. annehmen müsste, um einen (Gewinn maximierenden) Akteur aus ökonomischer Sicht gerade indifferent bzgl. der Regelbefolgung bzw. des Regelverstößes zu machen. Sie liefern damit zunächst die (rein technische) Information, welche Anreiz verändernden Effekte von einer hypothetischen Variation der betrachteten Parameter „Aufdeckungswahrscheinlichkeit“ und „Sanktionshöhe“ ausgehen würden.

Die vorgelegten Ergebnisse der Modellrechnungen ermöglichen Nutzern (Behörden bzw. Experten im Kontrollfeld) insgesamt zwei konkrete Auswertungsschritte:

- 1. Vergleich der angeführten Parameterwerte mit „eigenen“ Werten zur Einschätzung der Relevanz des angesprochenen Problems:** Der Vergleich der in der Tabelle angeführten Parameterwerte mit den Werten, die nach eigener Einschätzung/Recherche für Unternehmen mit entsprechenden Geschäftsfeldern im eigenen Zuständigkeitsbereich gelten, ermöglicht die Bewertung, ob das Problem (fehlgeleiteter Anreiz) in gleichem (höherem, geringerem) Maße besteht<sup>46</sup>. Gegebenenfalls sind im Rahmen eigener Controllingaktivitäten eigene formale Analysen vorzunehmen, um die Auswirkungen abweichender Werte für die spezifisch betrachtete Situation (d.h. Unternehmen bzw. Gruppen von Unternehmen im eigenen Zuständigkeitsbereich) zu überprüfen.
- 2. Ableitung konkreter Maßnahmen ausgehend von den kritischen Werten:** Die Berechnung kritischer Werte ist ein erster Ausgangspunkt für normative Schlussfolgerungen. Kritische Werte liefern allerdings nur erste Hinweise für notwendige „Veränderungsrichtungen“. Konkrete, in sich konsistente und kosteneffiziente Verhaltensrisikomanagementmaßnahmen (-kombinationen) zur Veränderung der Aufdeckungswahrscheinlichkeit bzw. der Sanktionshöhe oder auch der außerökonomisch protektiven Faktoren sind damit noch nicht festgelegt.

Die Ableitung und Planung konkreter Maßnahmen erfordert - ausgehend von der geschaffenen Informationsbasis - den gemeinsamen Sachverstand von Experten (Naturwissenschaftler, Kontrolltechnologien, Ökonomen, Sozialwissenschaftler, Juristen), die antizipieren, was sinnvoll und machbar ist. Dabei sind letztlich drei Fragen zu beantworten:

- In welchem Umfang bzw. in welchem Verhältnis sollen die beiden entscheidungsrelevanten Faktoren „Aufdeckungswahrscheinlichkeit“ und „Sanktionshöhe“ beeinflusst werden? Beide Komponenten sind ja mit Blick auf die Beeinflussung des Erwartungswertes der erwarteten Gewinndifferenz zwischen Regelverstoß und Regelbefolgung substituierbar.

---

<sup>45</sup> Die angegebenen Werte sind Absolutwerte. Für eine aussagekräftige Interpretation sind diese Werte somit immer im Zusammenhang mit der Größendimension (dem Umfang) des angenommenen Verstoßes zu sehen.

<sup>46</sup> Die ausgewiesenen Parameterwerte und die daraus resultierenden ökonomischen Anreize für die untersuchten potenziellen Verstöße sind nicht als „gültige Werte“ etwa für bestimmte Bundesländer bzw. für Deutschland zu verstehen. Es handelt sich vielmehr - angesichts der vorherrschenden Technologien und Rahmenbedingungen - um plausible Parameterkonstellationen für die a priori von den interviewten Experten als plausibel beurteilten Verstoßpotenziale. Alle Parameterwerte werden sich in spezifischen unternehmerischen Entscheidungslagen und damit in verschiedenen behördlichen Zuständigkeitsbereichen unterscheiden. Darauf sind - aus Sicht des zuständigen Kontrollfeldes - eigene Problemanalysen und Maßnahmen aufzubauen. Ein einfaches Beispiel ist die Kontrolldichte, die zu verschiedenen Zeiten in verschiedenen Landkreisen unterschiedlich sein wird.

- Welche, die ökonomisch wirksame Gesamtsanktion bestimmenden Komponenten sollen durch die zu treffenden Maßnahmen beeinflusst werden? Die Höhe von wirtschaftlichen Verlusten, die bei Aufdeckung eines Verstoßes zu erwarten sind, hängt ja von einer Vielzahl gestaltbarer Faktoren ab. Dazu zählen eben nicht nur direkte Buß- und Strafgebühren, sondern insbesondere erwartete Umsatzeinbußen<sup>47</sup>, Entsorgungskosten, Schadensersatzzahlungen und langfristige Marktnachteile durch individuelle Reputationsverluste.
- Welche, die ökonomisch wirksame Aufdeckungswahrscheinlichkeit bestimmenden Komponenten sollen durch die zu treffenden Maßnahmen beeinflusst werden? Die Höhe der Aufdeckungswahrscheinlichkeit hängt ja ebenfalls von einer Vielzahl gestaltbarer Faktoren ab. Neben der staatlichen Kontrollstärke zählen hierzu die Ausgestaltung der Kontrollen (Kontrollpunkte, Überraschungskontrollen vs. angekündigte Kontrollen, etc.), aber auch andere Aufdeckungsquellen wie z.B. Whistleblower-Systeme oder von Käufern innerhalb der Kette durchgeführte Produktkontrollen.

Mit anderen Worten: Der in dieser Untersuchung durchgeführten Anreizanalyse inkl. der Berechnung kritischer Aufdeckungswahrscheinlichkeiten und Sanktionshöhen kommt sowohl mit Blick auf die Leitung von Ressourcen als auch die Ableitung von Sachzielen und entsprechenden Maßnahmen eine Ideen generierende Funktion zu. Über diese Nutzung der vorgestellten konkreten Modellanalysen hinaus sind in den jeweiligen Zuständigkeitsbereichen (z.B. Landkreise, Bundesländer) die erforderlichen Entscheidungen durch eigene Controllingaktivitäten gezielt zu unterstützen. Dies schließt die Befragung der eigenen Experten und eigene Recherchen hinsichtlich der Fragestellung ein, ob bzw. um welche drohenden Verstoßgelegenheiten angesichts der dort tätigen Unternehmen der untersuchte Verstoßkatalog erweitert und ggf. einer formalen Analyse unterzogen werden muss.

---

<sup>47</sup> Der Sanktionslevel kann interessanterweise - ganz ohne Strafen im herkömmlichen Sinne - auch durch positive Anreize wie z.B. die Zahlung höherer Preise angehoben werden. Dies ist dann der Fall, wenn der ökonomische Nachteil bei Aufdeckung durch Umsatzeinbußen erzeugt wird. In diese Kategorie von „Abschreckungsmaßnahmen“ zählen nicht nur die erhöhten Preise für ökologische Produkte oder andere Markenprodukte, sondern auch die Gewährung von Prämien wie z.B. EU-Subventionen, wenn sie bei Fehlverhalten reduziert bzw. entzogen werden. Aus ökonomischer Sicht ist es letztlich unbedeutend, ob man diesen Sachverhalt unter „positive Anreize für die Regelbefolgung“ subsumiert, oder ob man den bei Verstoß drohenden Entzug dieser Anreize als Abschreckung bzw. „Sanktion“ bezeichnet. Letzterer Sprachregelung folgt der hier vorliegende ökonomische Untersuchungsbericht.

**Tabelle 40a: Ökonomische Anreize und kritische Werte potenzieller Regelverstöße (Futtermittel, Tierarzneimittel, Erzeugung und Transport)**

	1. Unzureichende Reinigung einer mobilen Mahl- und Mischanlage	2. Missachtung des Untermischverbotes DON-belasteten Weizens	3. Manipulation des Arzneimittel- und Anwendungsbelegs	4. Verstöße bei der Arzneimittelabgabe durch „Autobahnärztin“	5. Behandlung eines Putenbestandes mit Nifursol*	6. Unterschreiten der Wartezeit nach Einsatz von Levamisol	7. Verstoß gegen die Wartezeiten nach Einsatz von Desinfektionsmitteln	8. Tierschutzwidriges Verhalten von Mastgeflügel	
Umfang des betrachteten Verstoßes	1 unterlassene Reinigung	50 t Weizen	7 500 Puten	1 Landwirt als Kunde	14 000 Puten	18 000 Broiler	-	-	
<b>(a) Stochastische Umwelteinflüsse</b>									
Wahrscheinlichkeit des erwünschten Ergebnisses bei regelkonformem Verhalten ( <i>q</i> )	100 %	100 %	100 %		100 %	100 %			
Wahrscheinlichkeit des unerwünschten Ergebnisses bei regelwidrigem Verhalten ( <i>r</i> )	100 %	100 %	100 %		15,1 %	50 %			
<b>(b) Aufdeckungswahrscheinlichkeit <i>s</i></b>									
Wahrscheinlichkeit der Aufdeckung eines unerwünschten Ergebnisses	0,0 %	0,1 %	0,1 %	Quantitative Daten im Rahmen dieser Untersuchung nicht zu beschaffen; → Verstoß wurde nicht formal analysiert qualitative Anmerkungen siehe Abschnitt 6.2.2	12,2 %	0,01 %	Sowohl <i>r</i> als auch die Aufdeckungswahrscheinlichkeit <i>s</i> gehen gegen Null, gleichzeitig sind die Kosten <i>K</i> in Abhängigkeit von der vertraglichen Bindung in der Kette sehr hoch → Verstoß wurde nicht formal analysiert (siehe Anmerkungen in Abschnitt 6.3.2)	Sowohl die Aufdeckungswahrscheinlichkeit für tierschutzwidriges Verhalten als auch die Verluste bei Aufdeckung gehen gegen Null → Verstoß wurde nicht formal analysiert (siehe Anmerkungen in Abschnitt 6.4)	
<b>(c) Kosten der Regelbefolgung <i>K</i> (€)</b>									
Eingesparte Kosten bzw. Mehrerlöse durch die Verstoßhandlung	70	2500	2450		131273	704			
<b>(d) Ökonomische Verluste bei Aufdeckung eines Verstoßes <i>L</i> (€)</b>									
Summe der ökonomischen Nachteile bei Nachweis eines Verstoßes		3750	4000		250304	32186			
hiervon - kurzfristige Marktverluste: (z.B. Umsatzverluste)	X	2750	0		207514	23166			
- kurzfristige Sanktionen (Buß- und Strafgebühren, Rückzahlung von Subventionen, Schadensersatzleistungen, etc.)	X	1000	4000		8000	2000			
- Entsorgungskosten	X	0	0		34790	7020			
- kapitalisierte langfristige Marktverluste	X	0	0		0	0			
<b>(e) Rückverfolgbarkeitskoeffizient <i>z</i></b>									
Wahrscheinlichkeit der Rückverfolgung auf den Verursacher	0,0 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %			
<b>Anreizsituation (in €): Regelbefolgung profitabel (+); nicht profitabel (-)</b>	-70	-2496	-2446	n.b.	-114052	-702	n.b.	n.b.	
<b>Kritisches Sanktionsniveau (in €)</b>	-	2,5 Mio.	2,5 Mio.	n.b.	6,4 Mio.	14,1 Mio.	n.b.	n.b.	
<b>Kritische Aufdeckungswahrscheinlichkeit</b>	-	66,7 %	61,3 %	n.b.	-	4,4 %	n.b.	n.b.	

\* Bei Verstoß Nr. 4 gibt es zwei Aufdeckungsquellen: (i) Überwachung des Tränkewassers im landwirtschaftlichen Betrieb und (ii) Rückstandskontrolle am Schlachtband. Jede der beiden Quellen resultiert in einer Aufdeckungswahrscheinlichkeit, die als Gewichtungskoeffizient für den bei der jeweiligen Quelle resultierenden „Verlust bei Aufdeckung“ verwendet werden muss. Die Parameterwerte, die in dieser Tabelle aufgeführt werden, sowie die kritische Sanktion beziehen sich ausschließlich auf die Aufdeckungsquelle „Schlachtkörperuntersuchung“. Die ausgewiesene Anreizsituation berücksichtigt jedoch beide Quellen.



**Tabelle 40b: Ökonomische Anreize und kritische Werte potenzieller Regelverstöße (Schlachtung, Verarbeitung, Distribution/Vermarktung)**

	9. Unzureichende Justierung und Wartung der Betäubungsanlage	10. Manipulation der Luft-Sprüh-Kühlung	11. Verarbeitung überhöhter Panadeanteile	12. Unterschreitung der Fleischfüllmenge (Hähnchen Nuggets)	13. Einsatz minderwertigen Verarbeitungsfleisches	14. Verarbeitung von nicht mehr verzehrfähigem Verarbeitungsfleisch	15. Betrieb eine nicht gemeldeten Kühllagers	16. Überschreiten der Kühltemperatur während des Transportes	17. Inverkehrbringen von Ware mit abgelaufenem Verbrauchsdatum	18. Verkauf von aufgetautem Geflügelfleisch als Frischfleisch
Umfang des betrachteten Verstoßes	-	160 000 Broiler	10 t	10 t	10 t	200 kg	1 Jahr Betriebszeit	1 Tages-transport	1 t	100 kg
<b>(a) Stochastische Umwelteinflüsse</b>	Keine ökonomischen Verluste bei Aufdeckung → Verstoß wurde nicht formal analysiert (siehe Anmerkungen in Abschnitt 6.5.2)									
<b>Wahrscheinlichkeit des erwünschten Ergebnisses bei regelkonformem Verhalten (<i>q</i>)</b>		100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %
<b>Wahrscheinlichkeit des unerwünschten Ergebnisses bei regelwidrigem Verhalten (<i>r</i>)</b>		100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %
<b>(b) Aufdeckungswahrscheinlichkeit <i>s</i></b>										
Wahrscheinlichkeit der Aufdeckung eines unerwünschten Ergebnisses		5,0 %	2,0 %	2,0 %	2,0 %	7,5 %	2,0 %	0,1 %	1,0 %	0,1 %
<b>(c) Kosten der Regelbefolgung <i>K</i> (€)</b>										
Eingesparte Kosten bzw. Mehrerlöse durch die Verstoßhandlung		2125	2285	1593	8600	240	420	8	1000	70
<b>(d) Ökonomische Verluste bei Aufdeckung eines Verstoßes <i>L</i> (€)</b>										
Summe der ökonomischen Nachteile bei Nachweis eines Verstoßes		17000	3800	4200	14280	1571	1000	3500	1200	830
hiervon - kurzfristige Marktverluste: (z.B. Umsatzverluste)		16000	2800	3200	13280	850	0	2800	200	280
- kurzfristige Sanktionen (Buß- und Straf-gelder, Rückzahlung von Subventionen, Schadensersatzleistungen, etc.)	1000	1000	1000	1000	500	1000	500	1000	500	
- Entsorgungskosten	0	0	0	0	221	0	200	0	50	
- kapitalisierte langfristige Marktverluste	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
<b>(e) Rückverfolgbarkeitskoeffizient <i>z</i></b>										
Wahrscheinlichkeit der Rückverfolgung auf den Verursacher	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	
<b>Anreizsituation (in €): Regelbefolgung profitabel (+); nicht profitabel (-)</b>	<i>n.b.</i>	-1275	-2209	-1509	-8314	-122	-400	-5	-988	-69
<b>Kritisches Sanktionsniveau (in €)</b>	<i>n.b.</i>	42500	114250	79650	430000	3200	21000	8000	100000	70000
<b>Kritische Aufdeckungswahrscheinlichkeit</b>	<i>n.b.</i>	12,5 %	60,1 %	37,9 %	60,2 %	15,3 %	42 %	0,2 %	83,3 %	8,4 %

**Tabelle 40c: Ökonomische Anreize und kritische Werte potenzieller Regelverstöße (ökologische Geflügelproduktion)**

	19. Nutzung konventionellen Starterfutters (mit synthetischen Aminosäuren)	20. Einsatz konventioneller Futtermittel in der Bio-Produktion	21. Unzulässiger Einsatz konventioneller Mastküken	22. Zu kurze Bemessung des Mindesthaltbarkeitsdatums	23. Unzulässiger Einsatz konventioneller Gewürze in Bio-Ware	24. Verarbeitung von konventionellem Geflügelfleisch in Bio-Wurst	25. Deklaration von EU-Bio-Ware als BIO-LAND-Ware	26. Vermarktung von konventionellem Putenbrust als Ökoprodukt
Umfang des betrachteten Verstoßes	6 t	5 t	-	500 kg	2,6 kg	300 kg	1 t	20 kg
<b>(a) Stochastische Umwelteinflüsse</b>			Die Aufdeckungswahrscheinlichkeit <i>s</i> geht gegen 100 %, gleichzeitig sind die Sanktionen <i>L</i> (Umsatzverluste bei Aufdeckung) / sehr hoch → Verstoß wurde nicht formal analysiert (siehe Anmerkungen in Abschnitt 6.8.1)					
Wahrscheinlichkeit des erwünschten Ergebnisses bei regelkonformem Verhalten ( <i>q</i> )	100 %	100 %		100 %	100 %	100 %	100 %	100 %
Wahrscheinlichkeit des unerwünschten Ergebnisses bei regelwidrigem Verhalten ( <i>r</i> )	100 %	100 %		30 %	100 %	100 %	100 %	100 %
<b>(b) Aufdeckungswahrscheinlichkeit <i>s</i></b>								
Wahrscheinlichkeit der Aufdeckung eines unerwünschten Ergebnisses	80 %	70 %		1,1 %	50 %	80 %	90 %	6 %
<b>(c) Kosten der Regelbefolgung <i>K</i> (€)</b>								
Eingesparte Kosten bzw. Mehrerlöse durch die Verstoßhandlung	7 374	460		225	25	1050	525	202
<b>(d) Ökonomische Verluste bei Aufdeckung eines Verstoßes <i>L</i> (€)</b>								
Summe der ökonomischen Nachteile bei Nachweis eines Verstoßes	10 000	70818		1930	3334	6550	2067	1000
hiervon - kurzfristige Marktverluste: (z.B. Umsatzverluste)		45878		1380	2834	2625	1242	
- kurzfristige Sanktionen (Buß- und Straf gelder, Rückzahlung von Subventionen, Schadensersatzleistungen, etc.)	10 000	24940	500	500	3925	825	1000	
- Entsorgungskosten		0	50	0	0	0	0	
- kapitalisierte langfristige Marktverluste		0	0	0	0	0	0	
<b>(e) Rückverfolgbarkeitskoeffizient <i>z</i></b>								
Wahrscheinlichkeit der Rückverfolgung auf den Verursacher	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	
<b>Anreizsituation (in €): Regelbefolgung profitabel (+); nicht profitabel (-)</b>	<b>626</b>	<b>49113</b>	<b>n.b.</b>	<b>-219</b>	<b>1642</b>	<b>4190</b>	<b>1335</b>	<b>-142</b>
<b>Kritisches Sanktionsniveau (in €)</b>	<b>9 218</b>	<b>657</b>	<b>n.b.</b>	<b>68182</b>	<b>50</b>	<b>1313</b>	<b>583</b>	<b>3366</b>
<b>Kritische Aufdeckungswahrscheinlichkeit</b>	<b>73,7 %</b>	<b>0,65 %</b>	<b>n.b.</b>	<b>38,9 %</b>	<b>0,8 %</b>	<b>16 %</b>	<b>25,4 %</b>	<b>20,2 %</b>

## 8.2.2 Modellbasierte Hinweise zur Verhaltensregulierung

### ***Hinweise im Bereich Futtermittel, Tierarzneimittel, Erzeugung und Transport***

Gemäß der Experteneinschätzung bzgl. der Parameter sind alle quantitativ analysierten Verstöße auf den Stufen bis hin zur Erzeugung aus Sicht der Akteure lohnender als die Einhaltung der Vorschriften. Das gleiche Bild ergibt sich bei den drei qualitativ beschriebenen Verstößen (vgl. hierzu Abschnitt 6.2 bis 6.4). Insbesondere für den illegalen Einsatz von Nifursol (Verstoß Nr. 5) gibt es - von den Kosten einer illegalen Beschaffung zunächst abstrahierend - sehr hohe ökonomische Versuchungen, wenn die Tiere an der Schwarzkopfkrankheit erkrankt sind. Daraus lässt sich direkt schließen, dass (ausschließlich) Gewinn maximierende Landwirte bereit sein werden, einen hohen Schwarzmarktpreis für Nifursol zu bezahlen.

Bei beiden Tierarzneimittelverstößen (Nifursol, Levamisol) zeigt sich, dass die Einführung der Cross Compliance Regeln, die einen Entzug der EU-Subventionen für Landwirte vorsehen, wenn sie in so verschiedenen Bereichen wie Lebensmittelsicherheit, Umwelt, Tiergesundheit, etc. Vorschriften verletzen, als „richtige Veränderungsrichtung“ anzusehen ist. Dies ist der klassische Versuch, über die selektive Gewährung von positiven Anreizen die relativen Preise für individuelle Handlungen zu verändern (vgl. Fußnote 47). Bei beiden Verstoßgelegenheiten reicht die angenommene Reduzierung der Subventionen - um 15 % für den Verstoß gegen die Wartezeit bei Levamisol und um 30 % für den illegalen Einsatz von Nifursol - bei der c.p. angenommenen Parameterkonstellation nicht aus, um die ökonomischen Verlockungen abzubauen. Der dadurch erreichte Abschreckungseffekt ist besonders unzureichend, wenn die Aufdeckungswahrscheinlichkeit sehr gering ist, wie bei Levamisol.

Neben den eher unbedeutenden Strafgeldern wirken bei den beiden Arzneimittelverstößen vor allem marktbedingte Effekte. Geflügel muss entsorgt werden, wenn ein Verstoß offenkundig wird. Neben den Umsatztotalenbußen entstehen zusätzliche Entsorgungskosten. Die Kritischen-Wert-Analysen zeigen, dass trotz der drohenden Umsatzverluste ökonomische Verlockungen bestehen bleiben. Im Fall von Levamisol müsste man die Aufdeckungswahrscheinlichkeit c.p. von 0,01 % auf 4,4 % erhöhen, um die ökonomischen Verlockungen auf Null zu reduzieren. Im Fall von Nifursol wäre jedoch sogar eine 100-prozentige Kontrolle der Schlachtkörper und eine daraus resultierende 100-prozentige Wahrscheinlichkeit, dass eine irreguläre Produkteigenschaft (d.h. Nifursol-Rückstände in den Schlachtkörpern) aufgedeckt würde, nicht ausreichend, um die Verlockungen zum Verstoß abzubauen. Dies liegt an den stochastischen Umwelteinflüssen und somit daran, dass ein illegaler (aber fachkundiger) Einsatz von Nifursol nur mit einer angenommenen Wahrscheinlichkeit von  $r = 15\%$  zu nachprüfbar Rückständen im Schlachtkörper führt. Während dieses 15-prozentige Rückstandsrisiko des Nifursol-Einsatzes - im Vergleich zu einem 0-prozentigen Risiko bei Einhaltung des Einsatzverbotes - aus Sicht des Verbraucherschutzes unakzeptabel ist, führt die dementsprechende 85-prozentige Chance, dass es nicht zu (nachprüfbar) Rückständen kommt, sogar bei einer 100-prozentigen Schlachtkörperkontrolle dazu, dass der Verstoß profitabel ist. Daraus ist die Schlussfolgerung zu ziehen, dass man bei der gegebenen Sanktionshöhe die Schlachtkörperkontrolle mit erhöhten betrieblichen Zufallskontrollen des Tränkwassers kombinieren müsste, um Anreizkompatibilität sicherzustellen.

Ein Blick auf die Kritischen-Wert-Analysen zeigt, welche hypothetischen Sanktionshöhen bzw. Aufdeckungswahrscheinlichkeiten jeweils c.p. erforderlich wären, um Anreizkompatibi-

lität zu erreichen und die Akteure ökonomisch indifferent gegenüber den betrachteten Verstößen zu machen. Über die untersuchten Verstöße in diesem Bereich hinweg erscheint es nicht realistisch zu sein, die gemäß den Kritischen-Wert-Analysen erforderlichen Sanktionsniveaus über das Strafrecht zu gewährleisten (vgl. Abschnitt 8.4.1), da Proportionalität ein wichtiger Grundsatz bei der Bemessung von Strafen ist. Aus Kostengesichtspunkten erscheint es ebenso wenig praktikabel, die kritische Aufdeckungswahrscheinlichkeit allein über erhöhte staatliche Kontrolldichten sicherstellen zu wollen.

### ***Hinweise im Bereich Schlachtung, Verarbeitung und Distribution/Vermarktung***

Gemäß der Experteneinschätzung bzgl. der relevanten Parameter sowie der quantitativen Analyse sind neun der insgesamt zehn auf den Stufen von der Schlachtung bis zur Vermarktung untersuchten Verstöße aus Sicht der Akteure lohnender als die Einhaltung der entsprechenden Vorschriften. Bei Verstoß Nr. 9 (unzureichende Justierung der Betäubungsanlage) wurde keine formale Modellanalyse durchgeführt, da sich bei Aufdeckung einer unzureichend justierten Anlage durch den Veterinär ohnehin keine negativen ökonomischen Folgen für das Schlachtunternehmen ergeben. Ohne formale Analyse kann also konstatiert werden, dass zur Vermeidung von Fahrlässigkeit bzw. übermäßigen Einsparungen beim betrieblichen Fachpersonal, die zu mangelnder Kontrolle und Steuerung der Abläufe führen, auch hier die notwendigen Anreize nicht vorliegen.

Die Besonderheit bei Verstoß Nr. 16 (Überschreitung der Kühltemperatur während des Transportes) besteht darin, dass die geringe Verlockung aus Sicht des Unternehmens möglicherweise gar keinen relevanten ökonomischen Anreize darstellt, gegen die Kühltemperaturen zu verstoßen. Das Problem ist allerdings größer als das geringe Niveau der ökonomischen Verlockung nahe legt, wenn man z.B. mit einer Neigung des Personals zu Nachlässigkeit rechnen muss. In einem solchen Fall reicht es nicht aus, das Unternehmen indifferent gegenüber Regelbefolgung bzw. Regelverstoß zu machen. Es ist ja anzunehmen, dass von Seiten des Managements umso eher geeignete Maßnahmen gegen Nachlässigkeit der Fahrer (z.B. durch geeignete Instruktionen) durchgeführt werden, je höher die unternehmerischen Folgekosten einer solchen Nachlässigkeit sind. Mit anderen Worten: Zur anreizkompatiblen Vermeidung von Nachlässigkeit müssen nicht nur ökonomische Verlockungen auf Null abgebaut. Vielmehr müssen direkte ökonomische Nachteile aus dem regelwidrigen Verhalten resultieren, deren Vermeidung direkte positive Anreize für regelkonformes Verhalten schafft.

Ein Blick auf die Kritischen-Wert-Analysen über den ganzen Bereich hinweg zeigt wiederum, dass es voraussichtlich nicht realistisch sein wird, die c.p. erforderlichen Sanktionsniveaus allein über das Strafrecht zu gewährleisten. Angesichts fast durchgängig zweistelliger kritischer Aufdeckungswahrscheinlichkeiten erscheint - bis auf Verstoß Nr. 16 (Überschreiten der Kühltemperatur während des Transportes) - auch in diesem Bereich aus Kostengründen eine alleinige Erhöhung der staatlichen Kontrolldichte ebenfalls keine machbare Alternative zum Abbau der fehlgeleiteten Anreize zu sein.

### ***Hinweise im Bereich der ökologischen Geflügelwertschöpfungskette***

Ein deutlich anderes Bild als im konventionellen Bereich zeigt sich bei den insgesamt acht untersuchten Verstößen im Ökobereich. Hier ergeben sich bei den unterstellten Parameterkonstellationen nur in drei Fällen fehlgerichtete ökonomische Anreize. Bei Verstoß Nr. 21 (unzulässiger Einsatz konventioneller Mastküken) erübrigt sich eine formale Modellanalyse, da sich gemäß Experteneinschätzung hier eine nahezu 100-prozentige Aufdeckungswahr-

scheinlichkeit ergibt. Wegen der gleichzeitig empfindlichen Markteinbußen bei Aufdeckung kann dieser Verstoß auch ohne explizit-quantitative Analyse als sehr unwahrscheinlich eingeschätzt werden. Auch hier ist somit die Anreizsituation „richtig“.

Bei einem vergleichenden Blick der Aufdeckungs- und Sanktionsniveaus im Ökobereich und im konventionellen Bereich fallen zwei Aspekte auf: Erstens, bei allen Ökoverstößen, in denen die Anreize richtig sind, wurden die Aufdeckungs-niveaus vom Niveau her deutlich höher eingeschätzt als im konventionellen Bereich. Zweitens, im Ökobereich spielen die über den Markt bereitgestellten Sanktionen (Umsatzeinbußen) im Großen und Ganzen eine deutlich stärkere Rolle und erzeugen eine wirksamere Abschreckung als es durch Bußgelder und über das Strafrecht möglich ist.

### ***Zusammenfassende Schlussfolgerungen aus den Modellrechnungen***

Über alle betrachteten Aktivitäten und Wertschöpfungsstufen hinweg lässt sich festhalten, dass es insbesondere in den zahlreichen Bereichen mit *sehr* geringen Aufdeckungswahrscheinlichkeiten zu sehr hohen fehlgeleiteten Anreizen kommt. Dies verstärkt sich in Verbindung mit gleichzeitig *sehr* geringen Sanktionen.

In den Interviews mit den Experten des Kontrollfeldes wurden niedrige Kontrolldichten sowie geringe Sanktionen (neben dem Hinweis auf begrenzte Kapazitäten) oft mit dem Hinweis gerechtfertigt, dass die meisten Lebensmittelunternehmen vertrauenswürdig seien. Bei der Interpretation dieser Aussage ist Folgendes zu berücksichtigen: Die besten Möglichkeiten zu Verstößen bieten sich für „Schwarze Schafen“ gerade in einem generell vertrauenswürdigem Umfeld, in dem Kontrolldichten und damit die Aufdeckungswahrscheinlichkeit gering sind, weil die meisten Lebensmittelunternehmen annahmegemäß ein hohes Maß an protektiven Faktoren (intrinsischen Hemmfaktoren) aufweisen. Im Zusammenhang mit moralisch heterogenen Gruppen lässt sich dies ökonomisch auch als „Free Riding“ Problem bzgl. des Kollektivgutes „Reputation“ verstehen. Am Abbau dieses Problems müssten im Sinne der Herstellung eines fairen Wettbewerbs gerade die „guten“ Unternehmen großes Interesse haben.

Ein Blick über die Parameter der verschiedenen Verstöße hinweg zeigt, dass relevante ökonomische Verluste bei Aufdeckung nicht über die Sanktionsdrohung des Ordnungs- bzw. Strafrechtes erzielt wurden, sondern nur dort, wo es über Umsatz- bzw. Gewinneinbußen zu negativen Effekten am Markt kam. Dies ist voraussichtlich ein Grund, warum sich im konventionellen Bereich die von den Experten gegebenen Hinweise auf „technologisch machbare“ und voraussichtlich „lohnende“ Verstöße durch die Modellrechnungen bestätigt bzw. gestützt werden. Anders sieht es im Ökobereich - stellvertretend für Situationen, in denen über Markttransparenz eine „Sanktion“ durch interagierende Wirtschaftsakteure erzeugt werden kann - aus. Ein plastisches Beispiel hierfür ist Verstoß Nr. 20 (Einsatz konventioneller Futtermittel in der Ökoproduktion). Der im Fall der Aufdeckung zu tragende ökonomische Verlust beruht neben der eigentlichen Sanktionierung hauptsächlich darauf, dass der Landwirt Umsatzverluste hinnehmen und sein Geflügel zum geringeren konventionellen Preis verkaufen müsste. Trotz des beträchtlichen Kosteneinsparungspotenzials stellt dies einen so ernsthaften Verlust dar, dass die kritische Aufdeckungswahrscheinlichkeit mit ca. 0,7 % weit unter der hier angenommenen Aufdeckungswahrscheinlichkeit liegen dürfte, ohne die Anreizkompatibilität zu gefährden.

Zusammengefasst deuten die Modellergebnisse über alle Verstöße hinweg folgende Regelmäßigkeiten an:

- Die ausgewiesenen Anreizsituationen und die Kritischen-Wert-Analysen mit den häufig sehr hohen Werten für die c.p. kritische Aufdeckungswahrscheinlichkeit bzw. das kritische Sanktionsniveau deuten darauf hin, dass zur Reduzierung der hohen ökonomischen Verlockungen eine simultane Anhebung der Aufdeckungswahrscheinlichkeit sowie des ökonomisch wirksamen Gesamtsanktionsniveaus erforderlich sein wird. Mit anderen Worten: Auch maßvoll erhöhte (realistische) Sanktionsniveaus sind nur dann ausreichend, wenn sie mit einer „vernünftigen“ Aufdeckungswahrscheinlichkeit gepaart werden (und vice versa).
- Variationsbetrachtungen zeigen, dass auch bei einer simultanen „maßvollen“ Anhebung von Aufdeckungswahrscheinlichkeit und Sanktionsniveau die für den Abbau der ökonomischen Verlockungen erforderlichen Sanktionen über das Strafrecht und die Erhöhung der dort angedrohten gesetzlichen Sanktionen nicht zu gewährleisten sein werden, auch wenn dies als erste Assoziation möglicherweise nahe liegt.
- Ähnliches gilt für die Erhöhung der Kontrolldichte als vordergründig plausibelste Maßnahme zur Erhöhung der Aufdeckungswahrscheinlichkeit. Hier sind es insbesondere leere öffentliche Kassen und damit Kostengesichtspunkte, die nicht zulassen werden, den Abbau fehlgeleiteter ökonomischer Anreize über die Erhöhung direkter staatlicher Kontrollmaßnahmen zu erreichen.

Aus den empirischen Befunden lässt sich folgern, dass für staatliche Instanzen eine Bewegung in die „richtige Richtung“ zum Abbau der offensichtlich in vielen Bereichen vorliegenden ökonomischen Versuchungen nur über so genannte „kluge Regulierungsmechanismen“ (vgl. Abschnitt 8.4.1) möglich ist. Darunter versteht man erstens die gezielte Suche und Nutzung positiver Wechselwirkungen zwischen Maßnahmen zur Reduzierung ökonomischer Verlockungen einerseits und zur Stärkung der sozialen Bindungskraft protektiver Faktoren andererseits. Zweitens versteht man darunter alle (kostengünstigen) Maßnahmen zur Erhöhung der Aufdeckungswahrscheinlichkeit aus allen Quellen außerhalb der (kostenträchtigen) staatlichen Überwachungstätigkeit (z.B. über Whistleblower-Systeme). Drittens bezieht sich dies auf alle Maßnahmen zur Schaffung von mehr Markttransparenz, wie z.B. ein gut funktionierendes Verbraucherinformationsgesetz oder Name-and-Shame-Maßnahmen, durch die wirksame Sanktionen über den Markt bereitgestellt werden können. Dies beinhaltet auch die Unterstützung von Maßnahmen der Ernährungswirtschaft selbst, soweit diese über Kettenintegration bzw. nachvollziehbare Eigenkontrollen und eigene Sanktionssysteme eine Ergänzung zu den staatlichen Maßnahmen zur Sicherung des Verbraucherschutzes darstellen.

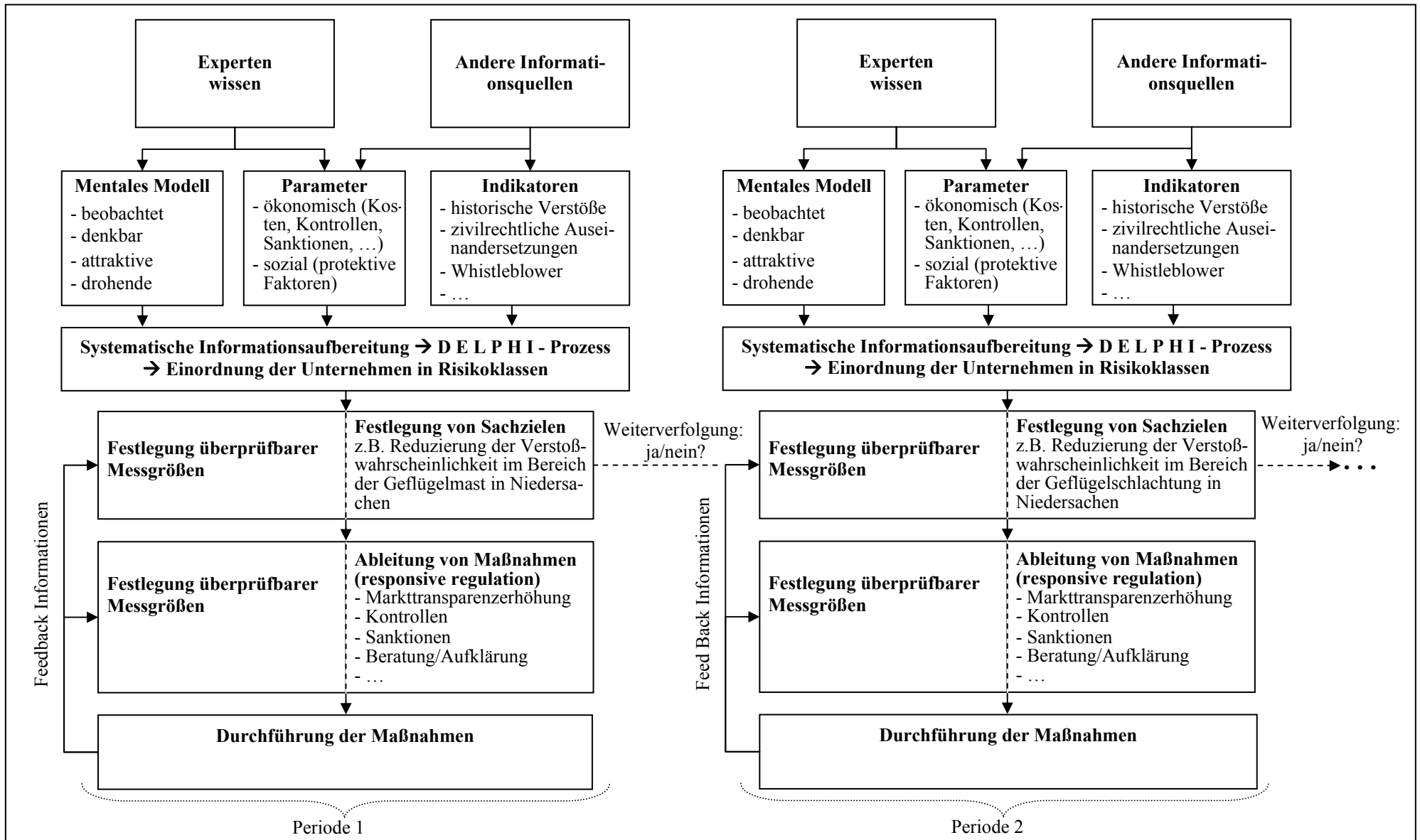
### **8.3 Empfehlungen für die Ausgestaltung organisatorischer Abläufe\***

#### 8.3.1 Leitfaden einer verhaltensorientierten Ausrichtung der Überwachung

##### ***Ablaufschema eines controllingunterstützten Verhaltensmanagements***

In Abbildung 6 ist ein grundsätzliches Ablaufschema dargestellt, das im Sinne eines Leitfadens für die Ausgestaltung eines Behördencontrollings im Zusammenhang mit Verhaltensrisiken und ihrer Reduzierung genutzt werden könnte. Der Leitfaden verdeutlicht, dass ein solches Controlling durch die systematische Erfassung der erforderlichen Informationen eine Hierarchisierung der Probleme und die Ableitung einer Sachziel- und Maßnahmenplanung ermöglichen muss, die den Gegebenheiten des jeweiligen Zuständigkeitsbereichs (inkl. der

Abbildung 6: Leitfaden (Ablaufschema) für die Ausgestaltung eines Behördencontrolling im Zusammenhang mit der Prävention von Verhaltensrisiken



Quelle: Eigene Darstellung

verfügbaren Ressourcen) Rechnung trägt. Damit sind die beiden Hauptaufgaben des Controlling angesprochen: Beschaffung der erforderlichen Informationen sowie Entscheidungsvorbereitung und -unterstützung inkl. der Steuerung und Kontrolle der Maßnahmen über ein laufendes Feedback-System, das die Maßnahmendurchführung und die Zielerreichung meldet.

Kurz zusammengefasst könnte ein solcher Ablauf wie folgt aussehen: Zunächst wird das Wissen der „eigenen“ Experten im Kontrollfeld systematisch extrahiert. Dies bezieht sich zum einen auf die ad hoc Einschätzungen (mentalen Modelle) der Kontrolleure bzgl. (1) der bereits beobachteten und weiterhin relevanten, (2) der technologisch denkbaren, (3) der ökonomisch attraktiven und (4) der im Zusammenspiel mit sozialen Kontexten tatsächlich drohenden Verstöße. Zum anderen geht es bei den Experten um die Gewinnung von Informationen bzgl. der Entscheidungsparameter der Lebensmittelunternehmen, die sich nicht aus Sekundärdaten ableiten lassen. Die aufbereiteten ad hoc Experteneinschätzungen und die auf den Parameterschätzungen basierenden Ergebnisse der Moral Hazard Analysen sowie die systematisierten Erkenntnisse aus anderen Informationsquellen werden dann in einen mehrstufigen Prozess eingefüttert, der sich am grundsätzlichen Ablauf der Delphimethode orientiert. Im Abschluss des Delphi-Prozesses kommen die beteiligten Experten schließlich zu einer Einordnung der Unternehmen in Risikoklassen und, darauf basierend, zu einer Festlegung von Sachzielen sowie zur Ableitung adäquater Präventionsmaßnahmen.

Bereits die Gruppierung in Risikoklassen fußt sowohl auf gruppenbezogenen Merkmalen (z.B. anfällige Bereiche mit hohen Kosten der Regelbefolgung) als auch auf individuellen Merkmalen (z.B. bereits beobachtete Verstöße des betrachteten Unternehmens). Demzufolge umfassen auch die abgeleiteten Maßnahmen sowohl gruppenbezogene Präventionsmaßnahmen (vgl. Abschnitt 8.1.2) als auch Maßnahmen in der einzelfallbezogenen Prävention von Folgeverstößen (vgl. Abschnitt 8.1.3). Sowohl für die Sachziele als auch für die konkreten Maßnahmen selbst werden überprüfbare Messgrößen festgelegt, mit Hilfe derer die Durchführung der Maßnahmen und die Zielerreichung überprüft und durch korrigierende Maßnahmen gesteuert werden können. In diesem Zusammenhang verdeutlicht Abbildung 6 auch, dass der angesprochene Ablauf als kontinuierlicher Verbesserungsprozess zu verstehen ist und rollierend bzw. in regelmäßigen Zeitabständen wiederholt werden sollte.

### ***Systematische Gewinnung des vorhandenen Expertenwissens***

Die Ergebnisse der vorliegenden Untersuchung verdeutlichen, dass insbesondere bei den im Kontrollfeld tätigen Experten ein umfangreiches und dezentrales Expertenwissen zu den in der Lebensmittelüberwachung aktuell bestehenden Herausforderungen vorhanden ist. Dieser „Wissensschatz“ sollte durch regelmäßige Abfrage zum Umfang und der Ausprägung verhaltensinduzierter Risiken, aber auch durch überregionale Workshops zu bestimmten Themen, genutzt werden.

Die Erfassung von Expertenwissen ist ein schwieriges Feld und erfordert auf Seiten des Fragenden bereits ein konzeptionelles Verständnis von Ursache-Wirkungszusammenhängen und damit den erforderlichen Informationen für die Ableitung zielgerichteter Maßnahmen. Viele Mitarbeiter auf den verschiedenen Ebenen des Kontrollfeldes sind sich der Gefahr von Verstößen bewusst und teilen implizit das „mentale Modell“, dass es durch das Zusammenfallen von Gelegenheiten, ökonomischen Verlockungen und mangelnden Hemmfaktoren zu Verstößen kommt (vgl. hierzu Kapitel 5). Aufbauend auf diesem konzeptionellen Verständnis lässt sich die Informationsgewinnung bzgl. der bei den Experten vorliegenden Einschätzung - ähnlich wie in dieser Studie - grundsätzlich durch die folgenden Fragen strukturieren:



1. Welche Verstöße wurden bereits in der Vergangenheit beobachtet und sind nach Ihrer Einschätzung auch zukünftig von Bedeutung, da sich bisher die Rahmenbedingungen nicht maßgeblich verändert haben?
2. Welche Verstöße, auch wenn sie Ihnen bisher in Ihrer Überwachungspraxis nicht aufgefallen sind, könnten nach Ihrer Kenntnis der technologischen Prozesse aus Sicht der Akteure „interessant“ sein?
3. Bei welchen Verstoßgelegenheiten liegen Ihrer Einschätzung nach bei welchen Akteuren die höchsten ökonomischen Versuchungen vor?
4. Bei welchen Verstoßmöglichkeiten besteht Ihrer Einschätzung nach im Zusammenspiel von ökonomischen Anreizen und sozialen Hemmfaktoren tatsächlich die größte Gefahr, dass es zu Verstößen kommt?

Neben dieser direkten Abfrage der in den *impliziten mentalen Modellen* der Experten vorhandenen Einschätzungen lassen sich von den Experten auch disaggregierte technologische und wirtschaftliche Parameter wie z.B. stochastische Umwelteinflüsse, die Kosten der Regelbefolgung, die Kontrolldichte, etc. erfragen, die neben Daten aus anderen Quellen in formalen Moral Hazard Modellen verarbeitet werden können. Diese *expliziten Modelle* können dann ihrerseits transparente Auskunft darüber geben, bei welchen angenommenen Parameterkonstellationen welche fehlgeleiteten Anreize vorliegen. Darüber hinaus lassen sich mit solchen Modellen auch kritische Konstellationen von Parameterwerten berechnen, die erforderlich wären, um fehlgeleitete Anreize abzubauen. Dies stellt eine wichtige Hilfestellung für die Ableitung geeigneter Präventionsmaßnahmen dar (vgl. Abschnitt 8.2).

Eine Kopplung der direkten Abfrage von Experteneinschätzungen mit der Bereitstellung formaler Modellergebnisse ermöglicht einen systematischen Ablauf, bei dem die Experten sowohl mit der Einschätzung der anderen Experten als auch mit den Ergebnissen formaler Modellrechnungen konfrontiert werden. Die Grundzüge eines solchen Vorgehens lassen sich aus dem sog. Delphi-Verfahren ableiten (vgl. HORVÁTH 2001). Das Charakteristikum des Delphi-Verfahrens besteht darin, dass Experten in mehrere zeitlich aufeinander folgende Stufen der Informationsbeschaffung, Prognose und Planung eingebunden sind. Auf jeder dieser Stufen werden sie durch eine systematische Zusammenstellung und Auswertung von Informationen der vorangegangenen Stufen „auf den gleichen Informationstand gebracht“, was wiederum weitere Erkenntnisse und eine gemeinsame Sichtweise fördert.

Neben einer regelmäßigen Sammlung vorhandener Informationen zu Unregelmäßigkeiten, Auffälligkeiten und Regelverstößen einzelner Lebensmittelunternehmen auf lokaler Ebene sollten in bestimmten Abständen umfangreichere Informationsbeschaffungsaktivitäten in den verschiedenen Wertschöpfungsketten durchgeführt werden. Diese branchenspezifischen Analysen könnten Hinweise auf kritische Punkte in der Produktion und Distribution geben, an denen die höchsten ökonomischen Anreize für Regelverstöße bzw. besonders geringe protektive Faktoren zu vermuten sind. Eine möglichst umfassende Beteiligung der zuständigen Institutionen und Personen fördert auch die Motivation der Beteiligten sowie eine einvernehmliche Ressourcensteuerung, Sachzielplanung und Ableitung von Maßnahmen.

### ***Nutzung von Insiderwissen***

Innerhalb der vorliegenden Untersuchung weist eine Mehrzahl der interviewten Experten auf die Bedeutung von konkreten Insiderinformationen zur Identifikation von Regelverstößen in

Lebensmittelunternehmen hin. Insidertipps von Mitarbeitern und Wettbewerbern haben in der Vergangenheit dazu beigetragen, Unregelmäßigkeiten in den Unternehmen aufzudecken, die in die Fleischskandale verwickelt waren (STAHLBERG 2005). Es ist davon auszugehen, dass diese Informationsquelle angesichts knapper werdender Personalressourcen innerhalb von Vorortkontrollbehörden zukünftig an Bedeutung gewinnen wird, um eine relevante Aufdeckungswahrscheinlichkeit zu gewährleisten (vgl. Abschnitt 7.2.1).

Die Nutzung der Informationen durch Whistleblower sollte daher auf Bundesebene durch geeignete organisatorische Maßnahmen unterstützt werden, damit diese zentral erfasst werden können und deren Wahrheitsgehalt in Zusammenarbeit mit den Vorortkontrollbehörden schnell validiert werden kann. Gegebenenfalls ist dies durch den Gesetzgeber zu unterstützen (vgl. Abschnitt 8.4).

### ***Verhaltensorientierte Risikobeurteilung von Unternehmen***

Fundierte Entscheidungen lassen sich nur auf der Grundlage fundierter Informationen fällen. Dies setzt eine Informationssammlung und -verarbeitung „aus einem Guss“ voraus. Zukünftig sollten die kommunalen Überwachungsbehörden weitere Beurteilungskriterien in die Risikoanalysen integrieren, um die „gelebte Rechtstreue“ (KEMMING 2004: 157f.) der überwachten Lebensmittelunternehmen umfassend abzubilden. Ein möglichst guter Informationsstand bzgl. des Verhaltens von Lebensmittelunternehmern erfordert eine fundierte behördliche Risikobewertung, die sich nicht nur auf technologische, sondern auch auf verhaltensinduzierte Risiken bezieht. Eine Begrenzung der Risikobeurteilung auf die naturwissenschaftlich-technologische Risikodimension und potenzielle Gesundheitsgefährdungen ist für die Prävention von Fehlverhalten und die Reduzierung verhaltensbedingter Lebensmittelrisiken nicht ausreichend. Allerdings scheint bisher in der Überwachungspraxis unklar geblieben zu sein, ob bzw. mit welchem Stellenwert die Prävention überhaupt zur Aufgabe der staatlichen Überwachung gehört. So zweifelt bspw. BERG (2004: 84) an, „ob Beanstandungen im Sinne des Täuschungsschutzes überhaupt zur Risikobeurteilung eines Betriebes herangezogen werden sollten.“

Da sich frühzeitige Informationen bzgl. verhaltensinduzierter Risiken in der Regel nicht anhand der Beobachtung von Indikatoren aus dem naturwissenschaftlich-technologischen Umfeld der Lebensmittelproduktion ableiten lassen, müssen gezielt Indikatoren aus der wirtschaftlichen und sozialen Sphäre der Lebensmittelproduktion berücksichtigt werden. Dabei sollten z.B. Informationen zu verwaltungsrechtlichen Maßnahmen derjenigen Kontrollinstanzen (Zoll, Umweltbehörden, Steuerfahndung, Gewerbeaufsicht, etc.) in die Risikobeurteilung mit einbezogen werden, die mit den Lebensmittelunternehmen und/oder seinen Produkten in Kontakt treten. Zudem sollten systematisch Informationen zu zivilrechtlichen Streitigkeiten eingeholt werden. Zur Unterstützung dieser umfangreichen Risikoanalysen sollten die vorhandenen EDV-gestützten Risikoanalyse-Tools (u.a. Bremer Modell, Gütersloher Modell) dahingehend ausgebaut werden, dass sie die zusätzlichen Indikatoren berücksichtigen können.

Für eine zielgerichtete Steuerung der Kontrollressourcen ist es sinnvoll, die Unternehmen in verhaltensbezogene Risikoklassen einzuteilen. Einige der hierbei zu nutzenden Indikatoren sind nachstehend aufgelistet:

- lebensmittelrechtlich relevantes (Verstoß-) Verhalten des Unternehmens in der Vergangenheit unter Berücksichtigung von Verstößen in anderen Rechtsbereichen wie z.B. Umweltrecht, Steuerrecht, Arbeitsschutzrecht, etc.

- zivilrechtliche Auseinandersetzungen in der Vergangenheit, insbesondere, aber nicht ausschließlich, mit Bezug auf Auseinandersetzungen zwischen Wirtschaftsbeteiligten wegen der Qualität der gelieferten Produkte
- Hinweise auf unregelmäßiges Verhalten des Unternehmens, die sich ggf. im Rahmen eines (zu etablierenden) Whistleblower-Systems (siehe oben) ergeben, das gezielt auf Insiderinformationen zugreift
- Zugehörigkeit des Unternehmens zu einer Unternehmensgruppierung bzw. einem Bereich, in dem es in der Vergangenheit zu einer Häufung von Verstößen gekommen ist
- Zugehörigkeit des Unternehmens zu einem Bereich, in dem es nach Experteneinschätzung (siehe oben) besonders hohe Kosten verursacht, Vorschriften tatsächlich zu befolgen
- Zugehörigkeit des Unternehmens zu einer Unternehmensgruppierung bzw. einem Bereich, in denen es gemäß formaler Moral Hazard Analysen (siehe oben) zu besonders hohen ökonomischen Versuchungen kommt
- Zugehörigkeit des Unternehmens zu einer Unternehmensgruppierung bzw. einem Bereich, in denen nach Experteneinschätzung bei relevanten Aktivitäten aufgrund einer geringen Regelakzeptanz nur geringe protektive Faktoren vorliegen<sup>48</sup>

Zwar konnten anhand der vorliegenden Untersuchung erste Hinweise darauf erarbeitet werden, an welchen Stellen es in der betrachteten Wertschöpfungskette zu hohen ökonomischen Anreizen für Regelverstöße kommt (vgl. Anhang 11 bis 36). Die Ableitung von Indikatoren für eine verhaltensorientierte Einteilung der Unternehmen in Risikoklassen erfordert jedoch einen Top-Down-Ansatz im Rahmen einer spezifischen behördlichen Herangehensweise, bei der die Fachexperten und Kontrolleure vor Ort beteiligt, aber auch zur Mitarbeit verpflichtet werden. Einer wissenschaftlichen Untersuchung (insbesondere im Auftrag des Bundes), die auf die externe Ansprache von Mitarbeitern in Landesbehörden und ausschließlich auf die freiwillige Mitarbeit der angesprochenen Personen angewiesen ist, sind bei der diesbezüglich erforderlichen Informationsbeschaffung enge Grenzen gesetzt<sup>49</sup>.

### 8.3.2 Organisatorisch-strukturelle Verbesserungen

#### ***Ausbau des horizontalen und vertikalen Informationsflusses***

Entscheidungen, die unterschiedliche Kontrollbehörden aus Risikoanalysen herleiten, müssen einheitlich ausgearbeitet und umgesetzt werden. Dies schafft zusätzliche Transparenz. Mögliche Rechtsunsicherheiten lassen sich dadurch sowohl für Unternehmen als auch für staatliche Kontrollbehörden bereits im Vorfeld minimieren. Daher ist es erforderlich, unternehmensbezogene Informationen zu Auffälligkeiten, die in der Vergangenheit dokumentiert wurden, zentral zu erfassen und regelmäßig weiterzuleiten.

Dieser Teil der Risikokommunikation sollte organisatorisch durch den Ausbau des horizontalen und vertikalen Informationsflusses auf Bundes- und Landesebene unterstützt werden. Da-

---

<sup>48</sup> Weitere Ausführungen hierzu finden sich im Bericht des Teilprojektes 03HS045/2.

<sup>49</sup> In diesem Zusammenhang sei darauf verwiesen, dass in dem Bundesland mit der höchsten Geflügelproduktion die Unterstützung bei der Informationsbeschaffung ausdrücklich verweigert wurde (vgl. Vorbemerkung). Eine deutlich günstigere Ausgangsposition ergibt sich natürlich, wenn die Kooperation und die Informationsbereitstellung von Experten in den Behörden von oben unterstützt bzw. angewiesen wird.

bei ist insbesondere darauf zu achten, dass die in die Informationssysteme eingestellten Informationen von allen interessierten Behörden zeitnah genutzt werden können, um die Rückkopplung von anderorts gewonnenen Erkenntnissen in die eigene Überwachungspraxis zu ermöglichen. Die bereits bestehenden landesweiten und bundesweiten Informationssysteme bilden dafür die organisatorisch-technische Basis und sollten entsprechend ausgebaut werden. Folgende Mindestanforderungen müssen dabei erfüllt werden:

- Ein zentrales Verstoßregister sollte Auskunft darüber geben, wie groß die Problematik lebensmittelrechtlicher Delikte in verschiedenen Bereichen (Regionen, Teilbranchen etc.) im Hellfeld ist. Dies darf sich nicht auf die von den Strafverfolgungsbehörden verfolgten Verstöße begrenzen, sondern muss auch Delikte erfassen, die im Buß- bzw. Verwarnungsgeldbereich angesiedelt sind.
- Eine zentrale Informationssammlungs- und Informationstransferstelle sollte gewährleisten, dass die Informationen zu allen auffälligen Unternehmen von allen Beteiligten in der Überwachung und Verfolgung zeitnah und ohne großen Aufwand abgerufen werden können (Datenbank von Verstoßunternehmen) und Maßnahmen entsprechend koordiniert werden können. „Beteiligte“ meint dabei zum einen die Behörden mit unterschiedlicher regionaler Zuständigkeit (andere Kommunen, Landkreise, Bundesländer). Zum anderen meint es aber auch die verschiedenen Behörden wie die Lebensmittelkontrolle, andere Fachbehörden (Umwelt, Tierschutz, etc.), den Zoll und Strafverfolgungsbehörden.

### ***Sensibilisierung und Schulung von Kontrolleuren***

Die Mitarbeiter kommunaler Kontrollbehörden sollten regelmäßig darin geschult werden, Zusammenhänge zwischen Lebensmittelrisiken und Wirtschaftsdelikten in ihren Überwachungsbereichen zu erkennen, um Anzeichen für Moral Hazard frühzeitig identifizieren zu können. Zusätzlich sollten sie dahingehend sensibilisiert werden, innerhalb von Routinekontrollen Beanstandungen und Mängel nicht ausschließlich in Form eines Sachstandes zu dokumentieren, sondern in schwerwiegenden und wiederkehrenden Fällen folgende Frage in gesonderter Form zu beantworten:

- Welche Personen haben einen konkreten Nutzen von der aktuellen regelwidrigen Situation bzw. Handlung?
- Welche (Produktions-)Kosten lassen sich durch diesen Regelverstoß vermeiden?
- Welche zusätzlichen Erlöse können durch die regelwidrige Handlung generiert werden?
- Welchen Personen kommt das regelwidrige Verhalten in ihrem „Hang zur Nachlässigkeit“ entgegen?

### ***Entwicklung einheitlicher Qualitätsstandards für Kontrollbehörden***

Die Ergebnisse einer Untersuchung des Verbraucherzentralen Bundesverbandes (VZBV 2006) zeigen deutlich, dass die Lebensmittelüberwachung in den einzelnen Bundesländern sehr unterschiedlich aufgestellt ist. Der Bund sollte daher in Abstimmung mit den Ländern ein umfassendes, abgestimmtes und vor allem bundeseinheitliches Vorgehen der Kontrollbehörden erarbeiten. Dazu sind einheitliche Qualitätsstandards zu schaffen, an denen die Arbeit der einzelnen Behörden gemessen werden kann (vgl. hierzu auch Abschnitt 8.1.1).

In diesem Zusammenhang ist zu überlegen, ob die Arbeit der Vorortkontrollbehörden und die festgelegten Qualitätsstandards durch externe Auditoren verifiziert werden sollen, um über

Mindeststandards die behördlichen Arbeitsweisen und Leistungen transparent und vergleichbar zu machen. Dieser Ansatz wird vom BMELV im Rahmen der Reform der Lebensmittelüberwachung aufgegriffen und zeigt in die richtige Richtung (BMELV 2006e).

### ***Ausbau landesweiter Schwerpunktkontrollen***

Im Herbst 2005 wurden nach Abstimmung mit allen Ländern bundesweit Schwerpunktkontrollen von Kühlhäusern angeordnet, um überlagertes Fleisch zu identifizieren und nach Laborprüfung möglicherweise zu vernichten. Die flächendeckende Überprüfung der EG-zugelassenen Tiefkühlhäuser und registrierten Betriebe wird vom Nordrhein-Westfälischen Verbraucherschutzminister Uhlenberg, als „eine richtige Maßnahme“ bezeichnet, um Ware zu identifizieren, die nicht mehr für den Handel geeignet ist (UHLENBERG 2005). Die Planung und Durchführung von Schwerpunktkontrollen hat mehrere positive Implikationen: Zum einen führt eine Status-Quo-Erhebung in allen überwachten Unternehmen zu einem flächendeckenden Erkenntnisgewinn, der wiederum zur Ableitung fundierter Präventionsmaßnahmen beitragen kann und das Augenmerk auf organisatorische Verbesserungspotenziale in der Zusammenarbeit der einzelnen Behörden richtet. Zum anderen kann gewährleistet, dass alle gleichartigen Unternehmen im überwachten Bereich zu einem bestimmten Zeitpunkt „auf dem gleichen Stand sind“.

Als Beispiel sei die Herangehensweise des Verbraucherschutzministeriums in Nordrhein-Westfalen während des im Jahr 2005 aufgetretenen Fleischskandals um die Firma Domenz (SCHILDER 2005) genannt. Die Erkenntnisse aus der flächendeckenden Überprüfung von 71 EG-zugelassenen Kühlhäusern und 680 sonstigen EG-zugelassenen und registrierten Betrieben wurden durch einen „Arbeitsstab gegen Fleischhandel“ ausgewertet (Landtag Nordrhein-Westfalen 2006). Dieser setzte sich zusammen aus Sachverständigen und Vertretern der Veterinär- und Lebensmittelüberwachungsbehörden, der Bezirksregierungen, der Marktordnungsbehörden und des Unterstützungspersonals der Staatsanwaltschaft Essen sowie aus Vertretern der Abteilung Verbraucherschutz und der Stabsstelle Umweltkriminalität des Ministeriums. Laut Aussage des Nordrhein-Westfälischen Verbraucherschutzministeriums veranlassten die Erkenntnisse der Schwerpunktkontrolle den „Arbeitsstab gegen Fleischhandel“ dazu, auch Fragestellungen rund um die Gewinnung von Stichfleisch und dessen Verwertung zu beraten sowie eine weitere Schwerpunktkontrolle anzuordnen. Darüber hinaus wurde im Expertengespräch ein zusätzlicher Überwachungsschwerpunkt im Bereich Separatorenfleisch vereinbart.

Das aufgezeigte Beispiel verdeutlicht, dass die konzentrierte Nutzung des auf verschiedenen Ebenen vorhandenen Sachverständigen wichtige Anhaltspunkte für potenzielle Lebensmittelrisiken geben kann, die in der Folge durch entsprechende Präventionsmaßnahmen reduziert werden können. Darüber hinaus können Schwerpunktkontrollen, verbunden mit einem landesweit einheitlichen Vorgehen der Vorortkontrollbehörden, den positiven Nebeneffekt haben, die Motivation des Kontrollpersonals zu stärken, das „[...] *sonst* [während der Routinekontrollen] *oft das Gefühl hat, jetzt bist Du zu hart und die anderen haben es besser und dann ist es wieder ein Wettbewerbsvorteil* [...]“, wie ein Niedersächsischer Lebensmittelkontrolleur treffend formuliert (42, 11).

### ***Aufbau überregional tätiger Unterstützungsteams***

Die organisatorische Anbindung der Veterinär- und Lebensmittelüberwachung an kommunale Körperschaften (Landkreise) wird von einigen Experten als problematisch angesehen. Dabei werden die zu engen Beziehungen zwischen den ortsansässigen Betrieben und den Vorortkon-

trollbehörden (vgl. Abschnitt 7.4.2) moniert, die potenziell einer politischen Einflussnahme durch die Verwaltungsleitung (Landräte) zugänglich sind. Schwierig wird die Situation dann, wenn potente Gewerbesteuerzahler wie z.B. große Schlacht-, Zerlege- oder Verarbeitungsbetriebe durch die Androhung von Arbeitsplatzverlagerungen potenziellen Druck auf Kommunen ausüben können. Fraglich bleibt daher, ob alle Landkreise mit der vorhandenen Ausstattung ihrer Kontrollstrukturen immer und in jedem Fall international agierenden Unternehmen gleichrangig gegenüber treten können. Der Verbraucherzentralen Bundesverband (2006a) spricht sich daher für „...zentrale Strukturen auf Landesebene (aus), die eng mit Polizei und Staatsanwaltschaften kooperieren.“

Diese Forderung wird auch von anderen Experten vertreten, die sich durch eine zentralere Verwaltungsstruktur eine höhere Effizienz der Veterinärverwaltung erhoffen. So beurteilt Dr. de Frenne, ehem. EU-Kontrollleur, das deutsche Veterinärsystem wie folgt: „Man übergibt staatliche Aufgaben an die Kreise. Und das kann auf die Dauer nicht gut gehen. Weil eben die unabhängige Überprüfung fehlt. Man sollte das alles reformieren. Ich persönlich bin auf Grund meiner Erfahrung zu dem Schluss gekommen, dass eine Veterinärverwaltung, eine effiziente Veterinärverwaltung, zentral gelenkt werden sollte“ (FRENNE 2006).

Landesweit agierende Kontrollbehörden sollten grundsätzlich die Möglichkeit erhalten, kommunale Kontrollbehörden zeitlich befristet zu unterstützen. Dazu sollten innerhalb von Bezirksregierungen bzw. übergeordneten Landesbehörden (vgl. z.B. Niedersächsisches LAVES, Sächsische Landesanstalt für Landwirtschaft) Unterstützungsteams gebildet werden, die die kommunalen Behörden partiell und zeitlich befristet von aufwändigen Überwachungsaufgaben entlasten. Die Mitglieder der Unterstützungsteams sollten mit staatsanwaltschaftlichen Befugnissen ausgestattet werden und so institutionalisiert werden, dass die reaktive Ad-hoc-Etablierung von „SoKos“, „Task-Forces“ und ähnlichem vermieden werden kann.

Die beteiligten Fachbehörden sollten verwaltungsrechtliche Schritte einleiten, um die Arbeit der Unterstützungsteams anhand einheitlicher Verfahrensanweisungen und Kriterien zu organisieren und zu gewährleisten, dass die gesamte Überwachungsverantwortung für ausgewählte Lebensmittelunternehmen auf die Unterstützungsteams übertragen werden kann. In diesem Zusammenhang sollten - um Kompetenzunschärfen zwischen den involvierten Behörden zu vermeiden - die übergeordneten Fachbehörden folgende Fragen eindeutig klären:

- Anhand welcher Kriterien erfolgt die Auswahl der Lebensmittelunternehmen, die in den Verantwortungsbereich der überregionalen Kontrollbehörde wechseln?
- Für welchen Zeitraum gilt eine ggf. befristete Übergabe der Überwachungsverantwortung an die überregionale Kontrollbehörde?

Die Zuständigkeit der überregionalen Kontrolle sollte davon abhängig gemacht werden, wie stark das Lebensmittelunternehmen überregional engagiert ist bzw. wie groß es ist. Beispielhafte Auswahlkriterien könnten damit sein, ob die Unternehmen einen Großteil des Umsatzes überregional erwirtschaften bzw. ob sie in mehreren Betriebsstätten (auch in anderen Kreisen bzw. Bundesländern) schlachten, verarbeiten und lagern. Bezüglich der Größe könnte bspw. eine bestimmte Umsatzhöhe festgelegt werden (z.B. 10 Mio. Euro), ab der die Überwachungsverantwortung grundsätzlich zur überregionalen Kontrollbehörde wechselt.

Neben diesen ohne besondere Verdachtsmomente einsetzbaren Kriterien kann und sollte die Verantwortung für die Unternehmen auf die überregionale Kontrollbehörde übergehen, in

denen es bereits zu schweren Verstößen gekommen ist. Mit anderen Worten. Die kommunalen Kontrollbehörden müssen eindeutige Kriterien haben, um diejenigen Lebensmittelunternehmen zu identifizieren und an die überregionale Kontrollbehörde zu übergeben, die wiederholte Regelverstöße begangen haben, eine bestimmte Deliktschwere überschritten haben oder beanstandete Mängel nur unzureichend bzw. verspätet behoben haben. Sobald die Unternehmen die erforderlichen Auflagen erfüllt und die Mängel dauerhaft abgestellt haben, können sie wieder dem Verantwortungsbereich der kommunalen Kontrollbehörde zugeordnet werden.

### ***Rotation von Verantwortlichkeiten***

In der Überwachungspraxis können sich über Jahre vertrauensvolle persönliche Beziehungen zwischen Kontrolleur und Kontrolliertem entwickeln, die einer effektiven Kontrolltätigkeit zuwiderlaufen. Daher sollte überlegt werden, ob das - nach Aussage des BVLK (2006b) in der Lebensmittelüberwachung bereits umgesetzte - Rotationsverfahren auch in der Veterinärverwaltung eingeführt werden kann. Dazu müssten Amtsveterinäre ihre Zuständigkeiten innerhalb derselben Überwachungsbehörde wechseln oder ihre Arbeitsplätze über die Landkreishinzen hinaus zwischen Landkreisen tauschen. Darüber hinausgehende Maßnahmen zur „Kontrolle der Kontrolle“ wie z.B. überraschende Stichprobenkontrollen von Unternehmen und lokalen Kontrolleuren durch übergeordnete Stellen wurden in diesem Zusammenhang von Staatsanwalt Südbeck von der Schwerpunktstaatsanwaltschaft Landwirtschaft und Lebensmittelsicherheit in Niedersachsen angeregt (SÜDBECK 2006).

### 8.3.3 Verbesserung der Verstoßahndung

#### ***Sensibilisierung von Strafverfolgungsbehörden***

Staatsanwaltschaften sollten in geeigneter Form bzgl. der Bedeutung von Wirtschaftskriminalität in der Lebensmittelproduktion sensibilisiert werden. Die bisherigen Bemühungen des BMELV, in dieser Frage die Landesjustizministerien stärker in die Pflicht zu nehmen, sind auszuweiten. Entsprechende Weiterbildungsmaßnahmen sollten durch das BMELV organisiert und der bundesweite Informationsaustausch von Staatsanwälten durch Fachtagungen unterstützt werden.

#### ***Etablierung von Schwerpunktstaatsanwaltschaften „Landwirtschaft und Lebensmittel“***

Arzneimittel-, Futtermittel- und Lebensmittelrecht bilden umfangreiche Gesetzeswerke, die spezialisiertes Rechts- und Praxiswissen voraussetzen. Dem Beispiel des Landes Niedersachsen folgend sollte daher in jedem Bundesland eine Schwerpunktstaatsanwaltschaft „Landwirtschaft und Lebensmittel“ eingerichtet werden. Durch Schwerpunktsetzung und Spezialisierung lassen sich fachliche Kompetenzen, Erfahrungswissen und umfangreiche Branchenkenntnissen zusammenführen, um effektiv gegen Regelverstöße in den genannten Bereichen vorzugehen. Eine langjährige Personalkontinuität ermöglicht es, effektivere Ermittlungsmethoden zu entwickeln und darüber hinaus führt eine intensive Ermittlungsarbeit in der Regel zu höheren Aufdeckungsquoten. Schwerpunktstaatsanwaltschaften können

- als Anlaufstelle für Hinweise aus Wirtschaft und Öffentlichkeit dienen,
- Hinweise zu Delinquenten von anderen Institutionen anfordern und bündeln,
- sich als Koordinationsstelle für Delikte von überregionaler Bedeutung etablieren, und
- ein abgestimmtes und effektives Vorgehen gegen Wiederholungstäter fördern.

Gleichzeitig können Schwerpunktstaatsanwaltschaften andere Staatsanwaltschaften, die bisher mit den genannten Rechtsbereichen befasst waren, entlasten.

Der Fall „Lastrup“ zeigt, dass die Anklageerhebung einer Schwerpunktstaatsanwaltschaft in einem Bundesland zur Aufdeckung von Verfahren in anderen Bundesländern führen kann, in denen das beschuldigte Unternehmen in der Vergangenheit mit Bußgeldverfahren oder anderen strafrechtlichen Maßnahmen konfrontiert worden ist. Dadurch werden u.U. weitere wichtige Informationen zum Verhalten bereits auffällig geworden Lebensmittelunternehmens generiert, die dann als weitere Argumentationshilfe für die Anklageerhebung in besonders schweren Fällen dienen können.

### ***Schaffung von Transparenz bzgl. der Eskalation der Verfolgung***

Eine funktionierende Regulierung mit dem Ziel „„to produce business behavior that adheres to standards and rule“ (SIMPSON 2002: 79) setzt voraus, dass die Behandlung von Wiederholungstätern eine konsistente Eskalation der Sanktionsmaßnahmen beinhaltet (vgl. „responsive regulation“, Abschnitt 5.3.2). Um eine verhaltensbeeinflussende Wirkung zu erzielen, muss dies von den handelnden wirtschaftlichen Akteuren auch wahrgenommen werden. In diesem Zusammenhang erscheint es zum einen wichtig, den Akteuren durch klare Verfahrensvorschriften bekannt zu geben, in welchen Fällen sie z.B. in den Kompetenzbereich übergeordneter Kontrollbehörden übergehen und welche Konsequenzen dies im Sinne erhöhter Kontrollen und Auflagen nach sich zieht. Zum anderen muss aber auch das zu erwartende Strafmaß (bzw. die Verschärfung des Strafmaßes bei Folgeverstößen und mangelnder Kooperation bei der Mängelbehebung) transparent gemacht werden. Dazu gehört die Kommunikation der fallspezifisch verhängten Straf- und Bußgelder, aber auch die „Fortbildung“ der Akteure hinsichtlich der bei verschiedenen Verstößen verhängten Strafen durch die Gerichte inkl. möglicher Berufsverbote.

### ***Ausnutzung des Strafrahmens und Nutzung der Gewinnabschöpfung nach § 73 StGB***

Grundsätzlich sind die gesetzlichen Ahndungsmöglichkeiten bei Delikten gegen die Futter- und Lebensmittelsicherheit besser auszuschöpfen, um auch über dieses Instrument zu einem Abbau übergroßer ökonomischer Verlockungen und damit zur Reduzierung verhaltensinduzierter Lebensmittelrisiken beizutragen. Jedem Lebensmittelunternehmer sollte staatlicherseits signalisiert werden, dass es nicht nur um den gesundheitlichen Verbraucherschutz geht, sondern dass auch die betrügerische Irreführung und Täuschung verfolgt werden und eine Beeinträchtigung beider Schutzgüter empfindliche Strafen nach sich zieht.

Neben Strafen sollten hier auch die Möglichkeiten berücksichtigt werden, bei Straftaten eine Vermögensabschöpfung nach § 73 Strafgesetzbuch zu erwirken (vgl. Fußnote 41). Allerdings ist in diesem Zusammenhang noch einmal vor einer alleinigen Fokussierung auf die Gewinnabschöpfung zu warnen (vgl. Abschnitt 7.2.2). Eine 100%ige Gewinnabschöpfung ohne weitere ökonomisch wirksame Sanktion ist - aus einer verhaltens- und entscheidungsorientierten Sicht - grundsätzlich unzureichend, um die ökonomischen Anreize richtig zu setzen („get incentives right“). Bei erfolgter Aufdeckung werden dem Delinquenten zwar die „Gewinne aus dem Verstoß“ entzogen, zum relevanten Entscheidungszeitpunkt (der Regelbefolgung bzw. des Regelverstößes) berücksichtigt ein strikt Gewinn maximierender Entscheidungsträger ja aber lediglich die mit der Aufdeckungswahrscheinlichkeit gewichtete Sanktion. Mit anderen Worten: Aus einer entscheidungsorientierten Sicht ist nicht die Sanktionshöhe, sondern der Erwartungswert der wirksamen Gesamtsanktion maßgeblich (vgl. Abschnitt 7.2.1).



### ***Durchsetzung von Berufsverboten***

Grundsätzlich bietet § 70 StGB weitgehende Möglichkeiten zu Berufsverboten. Diese umfassen das Verbot, den Berufs- oder Berufszweig bzw. den Gewerbe- oder Gewerbebezweig selbständig auszuüben, von einem Weisungsabhängigen ausüben zu lassen oder für einen anderen auszuüben. Berufsverbote sind zwar zunächst auf die gesetzliche Höchstfrist von fünf Jahren begrenzt, können aber in schweren Fällen auch lebenslang ausgesprochen werden. Die gesetzliche Grundlage, Wiederholungstätern die Möglichkeit zu nehmen, fortlaufend gegen den Verbraucherschutz zu verstoßen, ist damit gegeben. Allerdings haben bisher auch diejenigen Lebensmittelunternehmer, die wiederholt und vorsätzlich gegen geltende lebensmittelrechtliche Vorschriften verstoßen haben, kaum mit einem lebenslangen Berufsverbot zu rechnen. Dass insgesamt sehr milde Strafen verhängt werden, wenn es „nur“ um unappetitliche Verstöße gegen das Lebensmittelrecht und Verbrauchertäuschung geht, verdeutlicht die zweijährige Bewährungsstrafe im Berger-Wild-Prozess sowie die Tatsache, dass sich der geständige Angeklagte bereits wieder mit einer Lebensmittelhandelsfirma selbstständig gemacht hat<sup>50</sup>.

### ***Name and Shame***

Unter dem Anglizismus „name and shame“ fasst man eine Gruppe von administrativen Maßnahmen zusammen, die - kurz gesagt - darauf abzielen, eine Abschreckung und Sanktionierung von Fehlverhalten über den Markt zu erreichen. Mit anderen Worten: Es geht für den Fall der Aufdeckung von Verstößen um die Schaffung und Androhung von individuell fühlbaren Reputationsverlusten und Wettbewerbsnachteilen durch die Schaffung von Marktransparenz. Transparenz meint hier die Information der Kunden bzgl. des regelbezogenen Verhaltens des jeweiligen Unternehmens. In diesem Zusammenhang ist natürlich auch eine gesetzliche Regelung über ein entsprechendes Verbraucherinformationsgesetz angesprochen. Eine Vielzahl von Einzelmaßnahmen ist dann denkbar. Dazu gehören beispielsweise:

- Die Pflicht zur Veröffentlichung der Überwachungsergebnisse würde beinhalten, dass Handwerksbetriebe und Einzelhandelsgeschäfte dazu verpflichtet werden, die Ergebnisse der letzten amtlichen Lebensmittelkontrolle zeitnah an exponierter Stelle für alle Kunden sichtbar auszuhängen. Dem Beispiel Dänemark folgend könnten die Kontrollergebnisse in Form von einheitlichen und für den Verbraucher leicht zu deutenden Piktogrammen auf einem amtlichen Zertifikat der Vorortkontrollbehörde ausgewiesen werden<sup>51</sup>.
- Die Nennung von auffälligen Unternehmen in der Öffentlichkeit könnte auch beinhalten, dass wiederholt auffällig gewordenen Lebensmittelunternehmen sowohl in den Jahresberichten der kommunalen Vorortkontrollbehörden als auch in einem öffentlich zugänglichen Internetportal veröffentlicht werden. Ein Beispiel aus dem Umweltbereich wäre der jährlich erscheinende Bericht „Spotlight on Business Environmental Performance“ (vgl. British Environment Agency 2006), der delinquente Unternehmen namentlich anführt.

### ***Besondere Handlungsempfehlungen im Bereich Gastronomie***

Die hohen Beanstandungsraten im Bereich der Gastronomie und die Ergebnisse der Experteninterviews der vorliegenden Untersuchung verdeutlichen den Handlungsdruck in diesem Bereich. Daher sollte der Gesetzgeber ein abgestimmtes Maßnahmenbündel umsetzen, um einerseits die Vorortkontrollbehörden von unnötigen Kontrollaufgaben zu entlasten und anderer-

---

<sup>50</sup> Siehe z.B. unter: [http://www.focus.de/finanzen/news/wildfleisch\\_nid\\_39672.html](http://www.focus.de/finanzen/news/wildfleisch_nid_39672.html)

<sup>51</sup> Siehe unter: <http://www.uk.foedevarestyrelsen.dk/Inspection/Smiley/forside.htm>

seits die Beanstandungsquoten dauerhaft zu senken. Dazu ist es erforderlich, dass der Gesetzgeber die Eigenverantwortung der Gastronomen stärkt. Die Eignung der folgenden Maßnahmen sollte in diesem Zusammenhang überprüft werden:

- Die Zulassung von Gastronomiebetrieben könnte an den Nachweis umfassender Hygienefachkenntnisse des Betriebsinhabers und seiner Mitarbeiter geknüpft werden. Die bisherigen Hygieneschulungen sollen dazu ausgebaut und mit einer Prüfung verbunden werden.
- Jede neue Gewerbeanmeldung eines Gastronomen könnten mit einem Erlaubnisvorbehalt versehen werden, der einen „Bewährungszeitraum“ (z.B. ein Jahr) vorsieht, innerhalb dessen der Betrieb von der Überwachungsbehörde zweimal unangemeldet kontrolliert wird. Die Ergebnisse der Kontrollen können dann die Grundlage für die Erteilung einer unbefristeten Gewerbeerlaubnis darstellen.
- Alle Gastronomen könnten - entsprechend der Vorgaben der belgischen Lebensmittelagentur (FASFC 2006) - dazu verpflichtet werden, ein „HACCP light“ einzuführen<sup>52</sup>.
- Insbesondere im Gastronomiebetriebe könnten Name-and-Shame-Maßnahmen eine wichtige Rolle zur Verhaltensregulierung spielen, wenn die Betriebe z.B. dazu verpflichtet würden die Ergebnisse der letzten amtlichen Lebensmittelkontrolle zeitnah und für alle Gäste sichtbar auszuhängen. Dem oben bereits angesprochenen Beispiel Dänemarks folgend (vgl. Fußnote 51) könnten die Kontrollergebnisse durch Piktogramme (Sternchen, Pluszeichen, Smiley) auf einem amtlichen Zertifikat ausgewiesen werden.

## 8.4 Gesetzgeberische Maßnahmen\*

### 8.4.1 Grundzüge und Grenzen direkter staatlicher Verhaltensregulierung

Die öffentliche Skandalisierung von Missständen indiziert meist ein Politikdefizit und kumuliert nicht selten (auch mit Recht) in Forderungen nach Veränderungen der geltenden Regeln und Sanktionen. Häufig ertönt ein Ruf nach schärferen Gesetzen und höheren Strafen. Das ist die Forderung nach „more of the same“. Trotz der Häufung kalkulierter Delikte in Wirtschaftsbereichen wie der Ernährungs- bzw. Fleischwirtschaft werden die geltenden Regeln als ihrer Art nach adäquat unterstellt. Das Defizit wird gleichsam nur in dem Nachdruck, der Entschlossenheit und dem notwendigen Mut zur Durchsetzung auch harter Sanktionen gesehen.

Die Furcht vor Kriminalstrafe ist nur eines von vielen denkbaren Mitteln der Verhaltenssteuerung - und sicher nicht das effektivste. Das sieht man schon daran, dass der Versuch, das Strafrechtssystem nach Gesichtspunkten einer anreizorientierten Abschreckung umzustrukturieren, sehr bald mit Prinzipien der Verhältnismäßigkeit und mit tief sitzenden Gerechtigkeitsvorstellungen in Konflikt geraten müsste. Dies liegt daran, dass selbst zur Verhinderung kleinerer Verstöße in einem ganz normalen Wirtschaftsbereich schon exorbitante Überwachungsaktivitäten bzw. Strafandrohungen erforderlich wären, um die „incentives right“ zu bekommen und die erwünschte Regulierungswirkung per Strafrecht zu erzielen.

---

<sup>52</sup> Die Erfahrung zeigt, dass sehr kleine Betriebe nicht über die Möglichkeit verfügen, vollständige HACCP-Systeme einzuführen und der administrative Aufwand dafür unverhältnismäßig hoch ist. Die EU gesteht den Mitgliedstaaten daher zu, Vereinfachungen einzuführen. Von diesen können Betriebe profitieren, die direkt Ware an Verbraucher abgeben (z.B. kleiner Lebensmittelladen unter 400 m<sup>2</sup> Verkaufsfläche und max. fünf Vollarbeitskräfte) und Betriebe, die an andere Betriebe liefern (max. zwei Vollzeitkräfte, ohne Flächenbegrenzung).

Die Verhängung von Kriminalstrafen ist an ein kompliziertes System von Bedingungen und Voraussetzungen geknüpft, die ein rechtsstaatliches Verfahren in die Länge ziehen und damit seine konditionierende Wirksamkeit reduzieren. Zum flächendeckenden Rechtsgüterschutz oder gar zur Lenkung komplexer ökonomischer Prozesse ist das Strafrecht, dessen „fragmentarischer Charakter“ nicht umsonst immer wieder betont wird, deshalb nur sehr beschränkt geeignet. Man denke an die rechtsstaatlichen Grenzen, denen der Einsatz des Strafrechtes unterworfen ist, wie das Ultima-Ratio-Prinzip, den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, den Grundsatz „nulla poena, nullum crimen sine lege“, das Bestimmtheitsgebot und nicht zuletzt das Schuldprinzip, das Sanktionen vom oftmals aufwendigen und schwer zu erbringenden Nachweis subjektiven Verschuldens abhängig macht, auch wenn die objektive Unhaltbarkeit der Zustände und die Notwendigkeit zu ihrer Veränderung auf der Hand liegen. Deshalb sind - im Bereich der direkten staatlichen Sanktionen - weniger ächtende Instrumente wie das Gewerbe- und das Ordnungswidrigkeitenrecht flexibler und oftmals präziser und effektiver als der „grobe Keil“ des Strafrechtes.

Die Effektivität von Sanktionssystemen insgesamt hängt zudem nicht nur von erwarteter Aufdeckungswahrscheinlichkeit und Sanktionshöhe ab, sondern auch von der richtigen „strukturellen Kopplung“ mit dem Regelungsgegenstand. Oftmals lässt sich aber das Strafrecht aufgrund seiner Grobschlächtigkeit nicht adäquat mit dem Regelungsgegenstand koppeln und wirkt daher entweder (i) gar nicht („indifferent“) oder es wirkt zerstörerisch im Hinblick (ii) auf sich selbst bzw. (iii) den eigentlichen Regelungsgegenstand (sog. Teubnersches Trilemma; TEUBNER 1985). Es bedarf eines Korrespondenzverhältnisses zwischen den Wertsystemen der Normgeber und der Adressaten. Tatsächlich hängt die Regelbefolgung nicht nur vom ökonomischen Kalkül der Adressaten, sondern auch von ihrer Akzeptanz der Legitimität der Regel ab. Offenbar befolgen die meisten Menschen die meisten Gesetze nicht aus Furcht vor Strafe, sondern aus Einsicht in deren Legitimität und Fairness. Gegen eine Regel, deren Sinn sie einsehen und für gut befinden, verstoßen sie auch dann nicht, wenn es ihnen sanktionslos möglich wäre. Sie verzichten dann sogar auf Vorteile, die ihnen die Gelegenheit des Regelverstößes bietet und nehmen Nachteile für sich selbst aus Einsicht in die übergeordnete Legitimität des Regelzwecks in Kauf (TYLER 2006). Wie wichtig diese Kopplung der Regel bzw. des Wertesystems der Normgeber mit dem Gerechtigkeitskonzept der Adressaten ist, zeigt auch der entgegengesetzte Fall: Viele Menschen entwickeln bei einer als unfair oder ungerecht empfundenen Vorschrift „Reaktanz“ (BREHM und BREHM 1981), d.h. sie befolgen die Regel sogar unter Hinnahme gewisser materieller Nachteile (aus Prinzip) nicht.

Hinzu kommt, dass Kontrollen und Sanktionen oft gerade dann eine breite und nachhaltige Wirkung entfalten, wenn sie sich nicht in der Enge des dichotomen Verhältnisses zwischen Kontrolleuren und Kontrollierten, sondern in einem Interaktionssystem zwischen mehreren Beteiligten abspielen. Selbst hohe Sanktionen bewirken oft wenig im Verhältnis zwischen Behörden und Betrieben. Wenn eine „dritte Partei“ beteiligt ist - z.B. die potentiellen Kunden des Betriebes - bedarf es oft schon keiner formellen Sanktionen mehr, weil bereits die Information über das Unternehmen, wie z.B. die Resultate behördlicher Kontrollen, sowohl Negativreaktionen der sozialen Umwelt als auch eine entsprechende Veränderung der Nachfrage nach sich ziehen können. In Antizipation dieser Wechselwirkungen können solche „klugen Kontrollen und Sanktionen“ eine allgemeine und nachhaltige Erhöhung der Regelbefolgung bewirken. Insofern ist die direkte Einwirkung staatlicher Institutionen auf die Regelungsadressaten nicht immer die beste, geschweige denn eine ausreichende Steuerungsmethode. Bes-

ser funktioniert im Allgemeinen eine überlegte Einflussnahme staatlicher Institutionen auf das Ergebnis der Kommunikation und Interaktion zwischen ökonomischen Akteuren (z.B. Betrieben und ihren Kunden). Oft ist auch die Setzung motivationsbildender positiver Anreize zu erwünschtem Verhalten unaufwendiger und nachhaltiger. Sanktionen können dann in der Nichtgewährung von Vorteilen oder in der Veränderung der Umwelt der Betroffenen liegen. Darüber hinaus können „kluge Kontrollen“ auch im Anstoß zur Schaffung neuer und adäquaterer Regeln und Institutionen durch die ökonomischen Akteure selbst bestehen.

Mit anderen Worten: Der quantitative Aspekt der ökonomischen Anreizsituation ist nicht zu vernachlässigen. Höhere Aufdeckungswahrscheinlichkeiten tragen ebenso wie „spürbarere“ Sanktionen insbesondere dort zur Problemlösung bei, wo es hohe betrügerische Gewinnspannen gibt. Neben der Höhe der aus den verschiedenen Komponenten resultierenden materiell-quantitativen Anreize ist aber für den Erfolg der Regulierung die Art ihres Zustandekommens von maßgeblicher Bedeutung. Dies liegt daran, dass verschiedene Sanktionskomponenten (z.B. Strafen nach StGB vs. Reputationsverluste und Nachteile am Markt) unterschiedliche Wechselwirkungen mit der Ebene der protektiven Faktoren entfalten. In der Folge ist die Suche nach Gestaltungsmöglichkeiten nicht nur auf ein „Mehr an staatlichen Kontrollen und Sanktionen“ auszurichten, sondern vor allem auf „Bessere Kontrollen und Sanktionen“ (vgl. Fußnote 1). Letzteres lässt sich unter dem Begriff „kluge Regulierungsmechanismen“ zusammenfassen. Die diesem Begriff zugrunde liegenden konzeptionelle Sicht der Möglichkeiten der Verhaltensbeeinflussung insbesondere wirtschaftlicher Akteure (vgl. Abschnitt 5) lassen sich kurz wie folgt zusammenfassen:

1. Zunächst indiziert die Häufigkeit des Auftretens von Missständen, dass der Normappell des Rechts für sich genommen bei vielen Wirtschaftsakteuren in der Tat nicht ausreicht, um sie von Aktivitäten zur betrügerischen Gewinnerzielung abzuhalten. Mit anderen Worten: Die alleinige Existenz einer aus Sicht des Gesetzgebers sinnvollen Vorschrift (z.B. im Hygienebereich) erzeugt nicht automatisch ausreichend protektive Faktoren, um alle Akteure gegen ökonomische Verlockungen des Regelverstößes zu immunisieren.
2. Staatliche Gestaltungsmaßnahmen müssen gleichzeitig auf die beiden grundsätzlichen Determinanten des Entscheidungsverhaltens wirtschaftlicher Akteure abzielen; d.h. es geht um den Abbau ökonomischer Verlockungen (betrügerisch erzielbarer Gewinnmargen) *und* den Aufbau protektiver Faktoren (und damit die gezielte Stützung des Normappells des Gesetzes). Bereits bei der Gesetzgebung müssen die Möglichkeiten des Gesetzesvollzuges - in weitem Sinne verstanden als Überwachungs- und Sanktionierungsmaßnahmen, aber auch als Überzeugungs- bzw. Beratungsmaßnahmen und als Maßnahmen zur Stärkung der Markttransparenz - mit bedacht werden, wenn die jeweilige Vorschrift „Aussicht auf Befolgung“ haben soll.
3. Zwischen Überwachungs- und Sanktionierungsaktivitäten einerseits und dem Niveau protektiver Faktoren andererseits können sowohl positive als auch negative Wechselbeziehungen (Korrelationen) bestehen. Positive Korrelationen entstehen beispielsweise, wenn es gelingt, eine ernsthafte Kontrolltätigkeit (im Gegensatz zu einem Laissez-Faire Stil, vgl. Abschnitt 5.3.2) sowie die Funktion des Strafrecht zur Darstellung von Wertentscheidungen für eine Stärkung des Normappells des Gesetzes zu nutzen. Negative Korrelationen entstehen, wenn es durch eine unzureichende „strukturelle Kopplung“ von regulatorischem Recht einerseits und den Eigenarten des jeweiligen Realitätsbereichs und dem Ge-

rechtingkeitskonzept der Betroffenen andererseits zu kontraproduktiven Ergebnissen wie z.B. Reaktanz kommt, weil Kontrollen bzw. Strafen als ungerecht empfunden werden.

4. In der Öffentlichkeit reagiert man auf Skandale häufig mit der Forderung nach härteren Strafen. Das Strafrecht gilt in einer breiten Öffentlichkeit als das (einzige) geeignete Medium zur Beeinflussung von Anreizen und zur Steuerung menschlichen Verhaltens. Mit der einfachen Vorstellung, das Strafrecht „werde es schon richten“, ergibt sich erstens die Gefahr, dass mögliche negative Korrelationen (siehe 3.) vernachlässigt werden. Zweitens - und dies ist bei weitem bedeutender - werden hiermit die Möglichkeiten des Strafrechtes zur Korrektur fehlgeleiteter Anreiz- und zur Verhaltensbeeinflussung grundsätzlich überschätzt bzw. die rechtstaatlichen Grenzen des Strafrechtes unterschätzt<sup>53</sup>.
5. Die Suche nach „klugen Regulierungsmechanismen“ berücksichtigt - einfach gesagt - zwei Aspekte: erstens, die Suche nach Regulierungsmaßnahmen, die kontraproduktive Effekte vermeiden und sich sowohl positiv auf die Anreizsituation (Verringerung betrügerischer Gewinnspannen) als auch fördernd auf das Niveau der protektiven Faktoren auswirken. Zweitens, die Suche nach Maßnahmen, mit denen beide Entscheidungsdeterminanten in *ausreichendem* Ausmaß beeinflusst werden. Dies schließt - aufgrund der rechtstaatlichen Grenzen - eine alleinige Fokussierung auf das Strafrecht und - aus Kostengründen - eine alleinige Fokussierung auf die staatliche Überwachungstätigkeit aus.
6. In vielen Fällen erfordern „klugen Regulierungsmechanismen“ gar keine gesetzgeberischen Maßnahmen, sondern die Durchführung gezielter Präventionsmaßnahmen im Rahmen bestehender Gesetze reicht aus (vgl. Abschnitt 8.1). Die angesprochenen Probleme im Lebensmittelbereich zeigen aber, dass die erfolgreiche Regulierung von Verhalten in einigen Fällen nicht nur ein Problem des Gesetzesvollzugs und der entsprechenden Ressourcenbereitstellung, sondern auch ein Problem der Gesetzgebung und der geltenden Regelungen selbst ist. Neben allgegenwärtigen Bund-Länder Kompetenzfragen sind hiermit verschiedene inhaltliche Problembereiche angesprochen, wie z.B. die Täteridentifizierung bzw. die Zuschreibung von Verantwortlichkeiten in Organisationen, die Gewährleistung einer ausreichenden Aufdeckungswahrscheinlichkeit (bei gleichzeitiger Begrenzung der Kontrollkosten) sowie die Schaffung von Markttransparenz und damit die Reduzierung fehlgeleiteter Anreize durch realistische Sanktionen außerhalb des Strafgesetzbuches.

Juristische Prüfungen der Machbarkeit gesetzlicher Änderungen oder gar Überlegungen zu ihrer politischen Durchsetzbarkeit sind nicht Gegenstand der vorliegenden Untersuchung. Ungeachtet dieser beiden Aspekte werden deshalb nachstehend einige ausgewählte gesetzgeberische Aspekte hervorgehoben, die aus *inhaltlicher* Sicht für die Regulierung des Verhaltens von Lebensmittelunternehmen und für die Prävention von Wirtschaftsdelikten im Ernährungsbereich sinnvoll erscheinen.

---

<sup>53</sup> Dem aktuell von vielen politischen Akteuren mitgetragenen Ruf nach einem „Mehr an Kontrollen und Sanktionen“ lässt sich - leicht spekulativ - auch als Versuch interpretieren, den öffentlichkeitswirksamen Eindruck zu erwecken, dass „harte“ Maßnahmen ergriffen werden (sollen). Hiermit wird die öffentliche Aufmerksamkeit isoliert auf ein Instrumentarium gelenkt, dessen Umsetzung aus verschiedenen Gründen - von den rechtstaatlichen Grenzen der Möglichkeiten des Strafrechtes bis hin zu den politisch-budgetären Grenzen einer intensivierte staatlichen Kontrolltätigkeit - ohnehin wenig wahrscheinlich ist. Möglicherweise erfolgt dies absichtsvoll mit dem Ziel, von effektiveren Verbraucherschutz- und Regulierungsmaßnahmen, wie z.B. den realistischen Möglichkeiten zur Stärkung der Markttransparenz über „Name-and-Shame“-Maßnahmen und ein effektives Verbraucherinformationsgesetz abzulenken.

## 8.4.2 Einzelne gesetzliche Änderungen

### ***Gesetzliche Nachweispflicht zur Dokumentation der Abfallströme***

Im Herbst 2005 hat der Lebensmittelkandal um die K3-Schlachtabfälle, die zu Lebensmitteln umdeklariert wurden, das Problem einer unzureichenden Überwachung von Abfallprodukten der Lebensmittelindustrie offenbart. Die erforderlichen Verbesserungsmaßnahmen bzgl. dieses Problems stehen nach einer Bundesratsinitiative des Landes Baden-Württemberg zur Kenntlichmachung von K3-Schlachtabfällen seit Februar 2006 auf der politischen Agenda.

Gleichzeitig rücken auch Fragen nach der grundsätzlichen Nachverfolgbarkeit von Retouren in den Vordergrund, die im Rahmen behördlicher Anordnungen zur Vernichtung vorgesehen sind. Eine direkte Nachverfolgbarkeit ist vielen Fällen nicht gegeben, wenn die Vernichtung durch ein anderes Unternehmen in einem anderen Landkreis umgesetzt wird. Die Aussage eines Brandenburger Lebensmittelkontrolleurs verdeutlicht das Problem.

*„Wenn ich hier einen Döner-Spieß wegen Gesundheitsgefährdung beschlagnahme und eine Vernichtung anordne, dann holt der Berliner Lieferant den Döner-Spieß ab, aber ich weiß nicht, ob der ordnungsgemäß in Berlin entsorgt wird, oder weiterverarbeitet wird. Ich rufe dann lieber noch mal den Kollegen vor Ort an und hake nach.“ (58, 3)*

Der Sachverhalt legt nahe, dass alle von Kontrollbehörden beschlagnahmten Lebensmittel, die nicht mehr für den Verzehr geeignet sind, einheitlich gekennzeichnet bzw. endgültig denaturiert werden sollten. Darüber hinaus sollten der Verbleib aller gesetzlichen Abfälle und der durch ein Lebensmittelunternehmen bereits als Abfälle deklarierten Waren im Sinne einer vollständigen Nachverfolgbarkeit dokumentiert werden. Dazu sind die Nachweispflichten der Lebensmittelunternehmen bzgl. der Entsorgung auszubauen.

### ***Gesetzliche Verankerung einer maximalen Lagerdauer***

Um den ökonomischen Anreiz zu vermindern, dass überlagerte Fleischprodukte wieder auf den Markt eingeschleust werden, sollte gesetzlich eine maximale Lagerdauer festgelegt werden, innerhalb derer die Ware in Verkehr gebracht werden muss. Danach ist sie unabhängig von ihrem hygienischen Zustand nicht mehr für den menschlichen Verzehr zuzulassen und ist umgehend einer Vernichtung zuzuführen. Zuwiderhandeln sollte mit einem Buß- bzw. Straf-geld belegt werden. Es ist davon auszugehen, dass die Warenwirtschaftssysteme in den Verarbeitings- und Kühlhausunternehmen technologisch so ausgestaltet sind, dass die betroffene Ware frühzeitig identifiziert und unverzüglich aus dem Lager entfernt werden kann. Es ist zu prüfen, ob bspw. eine maximale Lagerdauer nach Schlachtung von drei Jahren (für Rind- und Schweinefleisch) und von zwei Jahren (für Hühnerfleisch) eingeführt werden sollte.

### ***Einführung eines Unternehmensstrafrechts***

Dem internationalen (auch von der EU beförderten) Trend zur Einführung einer direkten strafrechtlichen Verantwortlichkeit von Unternehmen, der unter anderem in Frankreich (1993), der Schweiz (2003) und Österreich (2006) zur gesetzlichen Einführung der so genannten Verbandsstrafbarkeit geführt hat, hat sich Deutschland bislang entzogen, obwohl die Schwierigkeiten zum Nachweis eines Organisationsverschuldens (vgl. Fußnote 42) hinlänglich bekannt sind. Das Argument, hierzulande gebe es mangels entsprechender Problemfälle keinen Handlungsbedarf - im „Abschlussbericht der Kommission zur Reform des strafrechtlichen Sanktionensystems“ aus dem Jahre 2003 hieß es dazu unter Punkt 12.2.1 wörtlich: „Probleme organisierter Unverantwortlichkeit stellen sich in der Praxis kaum“ (BMJ 2003) - hat an Überzeugungskraft eingebüßt. Zumindest eine Diskussion der drei Gestaltungsoptionen

einer Verbandsstrafbarkeit (Zurechnungsmodell, originäre Verbandshaftung, Maßnahmenmodell) im Strafrecht und mehr noch im Ordnungswidrigkeitenrecht (§§ 30, 130 OWiG) ist deshalb erneut auf die Tagesordnung zu setzen (GEIGER 2006, HARTAN 2006).

***Einrichtung eines Whistleblower-Systems inklusive des erforderlichen Schutzes der Zeugen***  
Verhaltensinduzierte Nahrungsmittelrisiken, die auf ungesetzlichen, unlauteren oder ethisch zweifelhaften Praktiken in Wirtschaftsunternehmen oder in Behörden beruhen, sind innerhalb des Arbeitsumfeldes meist vielen Personen bekannt, die daran nicht oder nur gegen ihren Willen beteiligt sind. Wenn betriebsintern keine Abhilfe geschaffen werden kann und eigentlich nur noch der Weg an die Öffentlichkeit bleibt, verhindert häufig die Angst vor Arbeitsplatzverlust die Meldung solcher Missstände und damit auch deren Beseitigung. Tatsächlich verletzt „Whistleblowing“, wie dieses Alarmschlagen in der Öffentlichkeit in den USA genannt wird (wo derartige Enthüllungen von Missständen allerdings zur politischen Kultur gehören und auch rechtlichen Schutz genießen), in Deutschland regelmäßig arbeits- und dienstrechtliche Pflichten. Als Beispiel sei der Fall der Amtsveterinärin Dr. Margit Herbst genannt, die durch die Alarmierung der Öffentlichkeit im Zuge der BSE-Krise Arbeitsplatz und Pensionsanspruch verlor (DEISEROTH 2001). Hier sind durch entsprechende rechtliche Instrumente die Maßstäbe gerade zu rücken.

Veränderungen in der politischen Kultur, wie sie etwa der 1999 von Wissenschaftlern und Anwälten ins Leben gerufene „Whistleblower-Preis“ indiziert, bedürfen des rechtlichen und institutionellen Flankenschutzes. Denkbar wäre behördlicherseits die Einrichtung einer telefonischen „Hotline“ bei einer unabhängigen und wirkungsvollen Verbraucherschutz-Institution, die nicht (auch) die Interessen starker wirtschaftlicher Akteure im Lebensmittelbereich (mit-)vertritt. Orientieren kann man sich an den Methoden der Korruptionsbekämpfung. In diesem Kontext ermöglicht es z.B. das LKA Niedersachsen seit Oktober 2003, sich mithilfe des „Business-Keeper Monitoring Systems“ anonym über das Internet zu melden und mit der die Enthüllung annehmenden Stelle zu kommunizieren (weder IP-Adresse noch Uhrzeit werden gespeichert; am Ende des Meldeprozesses können Benutzername und Kennwort gewählt und ein anonymer Postkasten eingerichtet werden, dessen Zugangsschlüssel nur der Hinweisgeber kennt; NORDMANN 2006: 4). Mit Blick auf Verstöße im Lebensmittelbereich erfolgte auf Bundesebene die Schaltung einer Hotline und einer Internetseite für vertrauliche Hinweise auf Verstöße gegen das Lebensmittelrecht durch das BVL (BVL 2006d)<sup>54</sup>.

Die Rechtsprechung kann den Schutz von Informanten nur bis zu einem gewissen Grade fördern. Um den Grundrechten der Beschäftigten aus Artikel 5 Abs. I S. 1 und Artikel 17 GG innerhalb von Beschäftigungsverhältnissen zu größerer Geltung zu verhelfen und zugleich das arbeitsrechtliche Maßregelungsverbot in § 612a BGB zu verbessern, käme eine gesetzliche Regelung nach dem Vorbild des britischen „Public Interest Disclosure Act“ von 1999 in Betracht. Dieses Gesetz schützt (über Entschädigungsansprüche) alle Beschäftigten des öffentlichen Dienstes und der Privatwirtschaft - auch Selbständige - vor beruflichen Nachteilen, wenn sie vergangene, aktuelle oder für die Zukunft bevorstehende Missstände (insbesondere Gesetzesverstöße und damit zusammenhängende Risiken für die öffentliche Gesundheit oder Sicherheit) enthüllen. Der Whistleblower muss die Information allerdings vorher dem Unternehmen, der Behörde oder einem Schlichtungsbeauftragten unterbreitet oder aber Grund zu

---

<sup>54</sup> Unter: [www.bvl.bund.de/tipp](http://www.bvl.bund.de/tipp) ; oder telefonisch zum Ortstarif unter: 0 18 88/413-3555

der Annahme gehabt haben, dass eine interne Aufdeckung ihm entweder zum Nachteil gereichen oder aber zur Vernichtung von Beweismitteln führen würde. Er muss Grund zum Glauben an die Richtigkeit der von ihm publik gemachten Informationen gehabt haben und er darf im Falle der Enthüllung gegenüber Massenmedien nicht aus finanziellem Eigennutz gehandelt haben (ROHDE-LIEBENAU 2005, NORDMANN 2006). Eine entsprechende gesetzliche Regelung könnte dazu beitragen, dass Beschäftigte künftig häufiger von ihrem Grundrecht auf freie Meinungsäußerung Gebrauch machen und nicht aus Furcht vor negativen Konsequenzen darauf verzichten, gesellschaftlich relevante Missstände und durch Rechtsverstöße bedingte verhaltensinduzierte Nahrungsmittelrisiken publik zu machen.

### ***Korrektur der Anreizsituation durch Schaffung von mehr Markttransparenz (Gewährleistung einer ausreichenden Sanktionierung über den Markt)***

Wenn von „ausreichender Sanktionierung“ (vgl. zum Begriff Fußnote 1) die Rede ist, folgt häufig als erste Assoziation der Gedanke an das Strafrecht und die Erhöhung der dort angeordneten gesetzlichen Sanktionen. Während die Verstärkung des Normappells des Gesetzes durch Erhöhung bzw. konsequente Durchsetzung der Sanktionsdrohung des Strafrechtes im Bereich der Lebensmittelkriminalität durchaus überlegenswert scheint, ist das Strafrecht allein kaum geeignet, die „incentives right“ zu gestalten. Dies gilt insbesondere bei den „quasi-opferlosen“ Wirtschaftsdelikten (Kontrolldelikten), bei denen es zu einer starken Streuung negativer Konsequenzen über Zeit und Raum kommt. Wie bereits erwähnt, müsste man angesichts der teilweise enormen „Ausdünnung“ der Opfer-Sichtbarkeit und der geringen Aufdeckungswahrscheinlichkeit hierfür als Ausgleich den Strafrahmen in einem rechtstaatlich bedenklichen und unrealistisch hohen Maße anheben<sup>55</sup>.

Damit stellt sich die Frage, durch welche Maßnahmen fehlgeleitete Anreize angesichts der Charakteristika der hier angesprochenen Wirtschaftsdelikte abgebaut werden können. In anderen Worten: Wie soll mit Verstößen umgegangen werden, (i) durch die „nur“ die Wahrscheinlichkeit eines Schadens erhöht ist, in vielen Fällen aber trotz Fehlverhalten alles „gut geht“ (z.B. nachlässiger Umgang mit Hygienevorschriften), (ii) durch die „nur“ eine unschädliche Täuschung erfolgt, aber bei den betroffenen Käufern gar kein „wirklicher“ Schaden entsteht (z.B. Fehldeklaration bzgl. der geographischen Herkunft; Verarbeitung von „unappetitlichem“, aber keine direkte Gesundheitsgefährdung verursachenden „Gammelfleisch“), (iii) durch die eine große Zahl von Individuen betroffen ist, der Einzelne aber nur in geringem Umfang geschädigt wird (z.B. in Zeit und Raum verstreute bzw. verdünnte Umweltschäden; Verkauf von geringfügig unter dem angegebenen Gewicht liegenden Produkten), (iv) durch die ein Schaden (z.B. an der Gesundheit oder an der Umwelt) erst mit großer zeitlicher Verzögerung eintritt und häufig nicht auf den Verstoß zurückgeführt werden kann (vgl. Abschnitt 5.2). Wegen dieser Charakteristika sind neben einer (im Sinne der Anreizkompatibilität) unzureichenden Strafbewehrung auch Schadensersatzansprüche der Geschädigten ausgeschlossen, da diese möglicherweise gar nicht zu identifizieren sind.

Ungeachtet bzw. trotz etwaiger strafrechtlicher Bemühungen ist deshalb prüfenswert, inwiefern durch Verbesserung der Markttransparenz und Verbraucherinformation eine effektive

---

<sup>55</sup> Nur geringe Wirkungen im Sinne des Abbaus fehlgeleiteter Anreize dürfte das am 01.01.2007 in Kraft getretene „Gesetz zur Stärkung der Rückgewinnungshilfe und der Vermögensabschöpfung bei Straftaten entfalten (vgl. Fußnote 41). Inwiefern es aufgrund des hiermit verbundenen erhöhten Vollzugsaufwandes der Strafverfolgungsbehörden und Gerichte überhaupt zu einem relevanten Instrument bei lebensmittelrechtlichen Verstößen wird, ist abzuwarten.



Sanktionierung „über den Markt“ bei gleichzeitiger Stärkung der protektiven Faktoren (über soziale Missbilligung) möglich ist. Auch wenn dies letztlich auf eine marktwirtschaftliche Ergänzung der überwachenden und sanktionierenden staatlichen Instanzen hinausläuft, sind hierfür zunächst staatliche Aktivitäten im Sinne gesetzgeberischer Maßnahmen erforderlich. Man benötigt bspw. ein effektives Verbraucherinformationsgesetz, das den Verbrauchern das Recht und die faktische Möglichkeit gibt, tagesaktuell über behördliche Kontrollergebnisse und evtl. Missstände und Skandale informiert zu werden, wenn informierte Kaufentscheidungen und eine „Sanktionierung über den Markt“ ermöglicht werden sollen.

In diesem Zusammenhang spricht alles dafür, die Erfahrungen anderer Länder und Wirtschaftsbereiche (z.B. der Finanzmärkte und deren Kontrollen) zur expliziten Bereitstellung einer „ausreichenden Sanktionierung“ außerhalb des Strafrechtes z.B. über Name-and-Shame-Aktivitäten zu nutzen. Die hiermit verbundenen rechtlichen Fragen stehen im Spannungsverhältnis einer effektiven Maßnahmengestaltung einerseits und der Unschuldsvermutung und der Proportionalität von Strafen andererseits. Erste Erfahrungen in diesem Bereich liegen aus anderen EU-Ländern und Wirtschaftsbereichen vor. Hierzu zählen bspw. die Name-and-Shame-Aktivitäten der niederländischen Finanzmarktaufsichtsbehörde (Autoriteit Financiële Markten), der australischen Competition and Consumer Commission (vgl. YEUNG 2005) oder der jährliche Bericht „Spotlight on Business Environmental Performance“ der British Environment Agency (2006). In Dänemark informieren „Smiley-Gütesiegel“ an Restaurant- und Shoptüren über die Ergebnisse der letzten Kontrollen (vgl. Fußnote 51). Positive Erfahrungen hat man mit der Veröffentlichung von Hygiene-Kontroll-Ergebnissen (etwa im Internet) unter anderem auch in Kanada, in Großbritannien (Schottland: LAWTON 2005) und in den USA gemacht. In den USA (Los Angeles County) führte ein entsprechendes System zu einem 13-prozentigen Rückgang der Krankenhausaufnahmen wegen Lebensmittelvergiftungen (SIMON et al. 2005). Im Oktober 2006 erklärte der Verbraucherschutzminister des Landes Nordrhein-Westfalen, dass man in Abstimmung mit der Wirtschaft plane, dieses System in Nordrhein-Westfalen auf freiwilliger Basis einzuführen (MUNLV 2006).

### ***Stärkung der Pflichten und Eigenverantwortung der Lebensmittelunternehmen***

Neben Maßnahmen zur Erhöhung der Markttransparenz, die sich an den Konsumenten und der Schaffung richtiger Anreize über den Markt ausrichten, sind auch Maßnahmen denkbar, die direkt die Eigenverantwortung der Lebensmittelunternehmen und den Aufbau unternehmerischer Verhaltensmanagementsysteme stärken. Hinweise auf die Ausgestaltung entsprechender Qualitätsverpflichtungen für Lebensmittelunternehmen in ihrer jeweiligen Position in der Wertschöpfungskette lassen sich aus den Grundprinzipien von HACCP ableiten. HIRSCHAUER und MUBHOFF (2007) führen dazu Folgendes aus:

„Future lessons with regard to the integration of behavioral food risk analyses into comprehensive risk approaches may be learned from the widely established HACCP-system. According to its seven principles, its users are (1) to analyze their operations and to prepare a list of potential hazards, (2) to determine “critical control points” where these hazards can be controlled, (3) to define adequate tolerance limits, (4) to establish adequate monitoring procedures, (5) to define corrective measures in case deviations are identified, (6) to document all HACCP steps, and (7) to verify that the system is working correctly.

So far, HACCP is limited to the prevention of unintentional technological and human failures. In the framework of a comprehensive risk analysis system, behavioral risks could be managed by using similar principles. That is, in addition to managing the risk of unintentional failures

within one's own operation, one could systematically aim to reduce behavioral risks that result from information asymmetries in transactions with suppliers. This requires the definition of critical control points and adequate monitoring procedures with regard to risks arising from malpractice of opportunistic suppliers. [...].

A behavioral risk management system could be termed "moral hazard analysis and critical control points system" (M-HACCP). On the one hand, a mandatory introduction could be seen as an attempt to mitigate the externality problem which arises if buyers are not motivated to reduce downstream diseconomies and to manage moral hazard when purchasing inputs. On the other hand, legal liabilities and reliable traceability systems will add to buyers' own motivation to search for incentive-compatible contracts. [...Such an internalization of costs and thus] the introduction of M-HACCP could also be achieved through private contracts if this is considered useful by food chain actors for competitive reasons. [...]

If buyers are motivated to manage behavioral risks on the part of their suppliers, they will try to reduce downstream diseconomies [...] by trying to reduce the incidence of undesired qualities which result from opportunistic behavior of suppliers. Obtaining direct access to their suppliers' HACCP and using existing documentation and paper trails from suppliers' HACCP systems will lower the costs of behavioral risk management and provide additional non-product control points and insights in behavior<sup>56</sup>.

Several questions arise in connection with an envisaged introduction of an M-HACCP system: would its adoption as a regulatory standard be a cost-effective measure to eliminate behavioral risks? Should its design be left entirely to food business operators or should its introduction be combined with an external specification of standards that are justified by a publicly desirable level of risk reduction (see e.g. UNNEVEHR and JENSEN, 1999, for a discussion of analogous issues in connection with HACCP)? Knowing that neither HACCP nor M-HAACP systems as such replace the need to weigh the potential benefits from increased quality against its costs, what are the costs and benefits of various system specifications (nature and number of control points, type of controls including direct monitoring of suppliers' activities etc.)?"

---

<sup>56</sup> Hochintegrierte Wertschöpfungsketten wie die Dänische Schweinefleischindustrie aber auch QS in Deutschland lassen sich als Systeme verstehen, die Vorstufen eines M-HACCP integrieren. Ihr Funktionieren im Sinne des Verbraucherschutzes hängt natürlich von ihrer Integrität/Glaubwürdigkeit und Transparenz ab.

## 9 Zusammenfassung, Wertung und Anwendung der Ergebnisse

Eigennütziges (opportunistisches) Fehlverhalten von Lebensmittelunternehmern äußert sich in irregulären technologischen Abläufen und einer erhöhten Wahrscheinlichkeit, dass es zu unerwünschten bzw. schädlichen Wirkungen für Handelspartner (inkl. Endverbraucher) und die Gesellschaft kommt. Trotz eines zunehmenden gesellschaftlichen Problembewusstseins liegen bisher kaum empirische Untersuchungen zu den Bedingungen regelwidrigen Verhaltens (inkl. White Collar Crime) in der Ernährungswirtschaft vor. Entsprechend hoch sind die Wissensdefizite bzgl. geeigneter Präventionsmaßnahmen. Spieltheoretisch gesehen handelt es sich bei verhaltensbedingten Risiken um „Moral Hazards“, also um Risiken, die typischerweise in wirtschaftlichen Beziehungen mit entgegengesetzten Interessen und ungleich verteilten Informationen (Informationsasymmetrien) auftauchen. Die Gefahr, dass Akteure auf verschiedenen Stufen der Nahrungsproduktion zu ihrem eigenen Vorteil gegen Vorschriften verstoßen, ist umso größer, je höher der betrügerisch zu erzielende Gewinn (der fehlgeleitete ökonomische Anreiz) ist. Die Gefahr sinkt je mehr die Akteure durch protektive Faktoren (z.B. erwartete Negativreaktionen des sozialen Nahfeldes, eigene moralische Wertvorstellungen) dagegen immunisiert sind, einer ökonomischen Verlockung nachzugeben.

Mit Hilfe eines Prinzipal Agenten Modells, das auf die Fragestellung von Nahrungsmittelrisiken angepasst wurde, wurden im ökonomischen Teil dieses von Ökonomen und Kriminologen durchgeführten Forschungsprojektes die wirtschaftlichen Anreize für 26 von Experten identifizierte Verstoßgelegenheiten auf verschiedenen Stufen der Geflügelkette rekonstruiert. Mangels Sekundärdaten wurden die empirischen Daten zur Füllung dieses mikroökonomischen Modells vornehmlich über die Auswertung von Expertenwissen gewonnen. Parallel zu diesen akteursbezogenen Analysen erfolgte eine Erkundung des staatlichen Kontrollfeldes.

Die Ergebnis der Modellanalysen zeigen, dass bei Berücksichtigung gängiger Technologien und Rahmenbedingungen auf allen Stufen der deutschen Geflügelwirtschaft physisch machbare Verstoßgelegenheiten bestehen, die insbesondere bei fehlender Markttransparenz für die Lebensmittelunternehmen aus individuell-betriebswirtschaftlicher Sicht rentabler sind als regelkonformes Verhalten. Dies reicht vom Einsatz von Nifursol zur Behandlung der Schwarzkopfkrankheit bis zum inzwischen bekannten Einsatz von „Gammelfleisch“ in weiterverarbeiteten Produkten, und von der Manipulation des Wassergehaltes in Hähnchen bis zum unzulässigen Auftauen und Vermarkten von Gefrierware als Frischware. Die Ergebnisse der Untersuchung ermöglichen den mit dem Verbraucherschutz betrauten Behörden<sup>57</sup> folgende konkrete Anwendung:

Der Vergleich der in der Studie zugrunde gelegten Parameterwerte mit den Werten, die nach eigener Einschätzung/Recherche für die Unternehmen im eigenen behördlichen Zuständigkeitsbereich gelten, ermöglicht die Bewertung, ob das Problem fehlgeleiteter Anreize in gleichem (höheren, geringeren) Maße besteht. Gegebenenfalls sind eigene Analysen vorzunehmen, um die Auswirkungen abweichender Werte für die spezifisch betrachtete Situation (d.h. die Unternehmen im eigenen Zuständigkeitsbereich) zu überprüfen. Mit anderen Worten: Sowohl die Charakteristika der wirtschaftlichen Akteure selbst als auch die Rahmenbedingungen, denen sie unterworfen sind, variieren sehr stark von Unternehmen zu Unternehmen und

---

<sup>57</sup> Dies schließt das BMELV mit ein, sofern es sich mit den für den Vollzug lebensmittelrechtlicher Regelungen zuständigen Ländern über eine Nutzung und Umsetzung einigen kann.

von Region zu Region. Ein einfaches Beispiel ist die Variabilität der Kontrolldichte zwischen verschiedenen Landkreisen bzw. Ländern.

Eine eindeutige Prioritätenliste der „wahrscheinlichsten Regelverstöße“ kann demzufolge nur durch spezifische Verhaltensrisikoanalysen abgeleitet werden. Dazu ist in den einzelnen behördlichen Zuständigkeitsbereichen ein Controlling erforderlich, dessen Informationsbeschaffungsaktivitäten - vermittelt durch eine entsprechende „Behördenkultur“ bzw. ggf. über behördeninterne Anweisungen - tatsächlich auf das Wissen der eigenen Vorortexperten sowie die Nutzung behördeninternen (nicht öffentlich zugänglichen) Wissens gestützt werden können. Im Gegensatz dazu beruhen die in dieser Studie ausgewiesenen Parameterwerte auf der freiwilligen Auskunft engagierter Experten, die nach externer Ansprache durch die Wissenschaft allgemein verfügbare und verstreute Informationen bereitstellten. Die ausgewiesenen Parameterwerte sowie die für die untersuchten Verstöße gefundenen ökonomischen Anreize sind damit *nicht* als „gültige Werte“ etwa für bestimmte Bundesländer bzw. für Deutschland zu verstehen. Es handelt sich vielmehr - unter Berücksichtigung der vorherrschenden Technologien und Rahmenbedingungen - um allgemein plausible Parameterkonstellationen für a priori als „denkbar“ eingeschätzte Verstöße.

Von Seiten der zuständigen Behörden gibt es aber gerade beim Umgang mit Verhaltensrisiken Defizite. Neben allgemeinen organisatorischen Mängeln beim Informationstransfer und der Kooperation zwischen verschiedenen Behörden liegt dies an einer historisch gewachsenen (exklusiven) Konzentration auf die naturwissenschaftlich-technologische Dimension von Lebensmittelrisiken und fehlenden systematischen behördlichen Ansätze zur Früherkennung, Analyse und Reduzierung von Verhaltensrisiken. In der praktischen Überwachungsarbeit vor Ort sind die einzelnen Mitarbeiter beim Umgang mit Verhaltensrisiken in der Regel auf ihr persönliches Erfahrungswissen zurückgeworfen. In der Folge sind die zur Verringerung von Verhaltensrisiken getroffenen Maßnahmen in starkem Maß von der (zufälligen) persönlichen Initiative und Schwerpunktsetzung der Vorortmitarbeiter und Behördenleiter abhängig und bleiben ohne organisatorische Unterstützung im Gesamtsystem der Überwachung.

Für die Verankerung der Aufgabe „Reduzierung von Verhaltensrisiken“ in den Aufgabenbereichen der zuständigen Behörden fehlt den Beteiligten bislang ein explizit ausformuliertes Problemverständnis sowie eine gemeinsame Terminologie, die auf einem theoriegeleiteten aktorsorientierten Verständnis von Moral Hazard aufbaut. Nur wenn man das unternehmerische Handeln im Spannungsfeld zwischen Gewinnerzielung und der Einhaltung kostenträchtiger gesetzlicher Vorschriften als Folge von (i) sich bietenden Handlungsgelegenheiten, (ii) ökonomischen Anreizen und (iii) sozialen Hemmfaktoren versteht, kann man Verstöße als Ergebnis situationsbedingt „günstiger Gelegenheiten, hoher Anreize und/oder geringer sozialer Hemmfaktoren“ verstehen, darüber kommunizieren und „bearbeiten“. Zudem fehlt beim staatlichen Verbraucherschutz - zumindest im Querblick - ein explizites entscheidungsorientiertes Behördencontrolling, das sich am Grundsatz einer „leistenden Verwaltung“ orientiert und die Dienstleistung „Verbraucherschutz“ bereitstellt. Erfolgreiches und zielorientiertes Handeln ist nur möglich, wenn eine konkrete Sachziel- und Outputplanung erfolgt und geeignete Maßnahmen abgeleitet werden, deren Durchführung und Erfolg durch messbare Kriterien überprüfbar gemacht werden. Dazu bedarf es grundsätzlich einer planerischen (ex ante) und überprüfenden (ex post) Gegenüberstellung von Kosten (Ressourcenverbrauch) und Leistungen (Zielerreichung) mit dem Ziel einer laufenden Effizienzsteigerung durch Verbesserung der Planungs- und Steuerungsprozesse. Dies schließt die Früherkennung von Problemen ein.

Hinzu kommt, dass die Einführung des Aufgabenfeldes „Reduzierung von Verhaltensrisiken“ in das Portfolio der zuständigen Behörden als „Projektvorhaben“ zu verstehen ist. Der Erfolg eines solchen „Veränderungsprojektes“ setzt nicht nur eine stringente Planung, sondern auch die Bereitstellung von Ressourcen (z.B. für Mitarbeiterqualifizierung, Etablierung organisatorischer Abläufe, Durchführung der entsprechenden Aktivitäten) voraus. Angesichts der Konkurrenz um knappe öffentliche Mittel sowie der föderalen Zuständigkeiten bei der lebensmittelrechtlichen Überwachung erfordert dies, dass auf Länder- und Bundesebene politische Entscheidungen getroffen werden, die mit der gezielten Reduzierung von Verhaltensrisiken in der Ernährungswirtschaft ernst machen.

Angesichts dieser Problemlagen wurden durch die Studie neben den geflügelbezogenen Ergebnissen, die sich auf den Abbau der Gefahr von Verstößen in diesem speziellen Bereich beziehen, drei Ergebnisse grundsätzlicher Natur erzielt: (i) Im Zusammenhang mit der Frage notwendiger gesetzlicher Änderungen wurden die Grundzüge Erfolg versprechender staatlicher Regulierungsstrategien im Zusammenhang mit Wirtschaftsdelikten herausgearbeitet. Zudem wurden (ii) ein inhaltlich ausgerichteter Leitfaden sowie (iii) ein ablauforientierter Leitfaden als Problemlösungsansätze zum Verhaltensrisikomanagement im Rahmen des staatlichen Verbraucherschutzes entwickelt.

Ad (i): Staatliche Regulierungsstrategien sollten sich am Grundgedanken einer „klugen Regulierung“ ausrichten. Erstens lässt sich darunter die gezielte Nutzung positiver Wechselwirkungen zwischen Maßnahmen zur Reduzierung ökonomischer Verlockungen einerseits und zur Stärkung der sozialen Bindungskraft protektiver Faktoren andererseits subsumieren. Zweitens lassen sich darunter kostengünstige und aussichtsreiche Maßnahmen zur Erhöhung der Aufdeckungswahrscheinlichkeit aus Quellen außerhalb der staatlichen Überwachungstätigkeit (z.B. durch Whistleblower-Systeme) verstehen, und drittens alle Maßnahmen zur Erhöhung der ökonomisch wirksamen Sanktionen über mehr Markttransparenz (z.B. durch ein gut funktionierendes Verbraucherinformationsgesetz oder Name-and-Shame-Maßnahmen).

Ad (ii): Der erste, inhaltlich ausgerichtete Leitfaden operationalisiert die kontextbezogenen Informationsbedürfnisse bei der Prävention von Verhaltensrisiken durch zwei Fragenkataloge. Dabei geht es einerseits um die erforderlichen Informationen für allgemeine Präventionsmaßnahmen, die auf bestimmte Gruppen von Unternehmen ausgerichtet werden, bevor es überhaupt zu (einer Häufung von) Verstößen in diesen Bereichen kommt. Andererseits geht es um die Informationsbedürfnisse bei der Prävention von Folgeverstößen in bereits auffälligen Unternehmen, die ja durch ihr Verstoßverhalten eindeutig signalisiert haben, dass ihre ökonomischen Verlockungen besonders hoch und/oder ihre protektiven Faktoren im Vergleich zu den „guten“ Unternehmen besonders niedrig sind.

Ad (iii): Im zweiten, ablauforientierten Leitfaden wurde ein grundsätzliches Ablaufschema für ein Behördencontrolling entwickelt, das durch die systematische Erfassung verhaltensbezogener Informationen (insbesondere aus dem Expertenwissen des eigenen Kontrollpersonals) sowie die Integration der grundsätzlichen Abläufe eines Delphi-Prozesses eine Problemhierarchisierung und eine adäquate Output- und Maßnahmenplanung ermöglicht, die den Gegebenheiten des jeweiligen Zuständigkeitsbereichs (inkl. der behördlich verfügbaren Ressourcen) Rechnung trägt.

## Literaturverzeichnis

- ABCERT (2006) Hinweise zur Geflügelproduktion.  
<http://www.abcert.de/service/informationen/erzeugung.html#gefluegel> (20.09.2006).
- ABRAHAM, J. (2006): Ernährungswirtschaft kritisiert unzureichende staatliche Kontrollen. Pressemitteilung der Bundesvereinigung der deutschen Ernährungswirtschaft:  
[www.lme-online.de](http://www.lme-online.de) (16.09.2006).
- ABRAHAM, J. (2006): Ernährungswirtschaft kritisiert unzureichende staatliche Kontrollen. Pressemitteilung der Bundesvereinigung der deutschen Ernährungswirtschaft.  
[www.lme-online.de](http://www.lme-online.de) (16.09.2006).
- AKERLOF, G.A. (1970): The Markets for 'Lemons': Quality Uncertainty and the Market Mechanism. *Quarterly Journal of Economics* 84: 488-500.
- Allgemeine Verwaltungsvorschrift über die Durchführung der amtlichen Überwachung nach dem Fleischhygienegesetz und dem Geflügelfleischhygienegesetz; AVVFIH - AVV Fleischhygiene.
- ANSOFF, H.I. (1976): Managing Surprise and Discontinuity – Strategic Response to Weak Signals. *Zeitschrift für betriebswirtschaftliche Forschung* 28: 129-152.
- ANSOFF, H.I., MCDONNELL, E. (1990): *Implanting Strategic Management*. 2<sup>nd</sup> ed., Englewood.
- ARNOTT, R.J., STIGLITZ, J.E. (1991): Equilibrium in Competitive Insurance Markets with Moral Hazard. Working Paper # 3588, National Bureau of Economic Research, Cambridge.
- ARROW, K.J. (1991): The Economics of Agency. In: Pratt, J.W., Zeckhauser, R.J.) (eds.): *Principals and Agents: The Structure of Business*. Boston: 37-51.
- AYRES, I., BRAITHWAITE, J. (1992): *Responsive Regulation: Transcending the Deregulation Debate*. New York.
- BACH, R. (2000): Umsetzung der Lebensmittelhygiene-Verordnung (LMHV) unter Mitwirkung privater tierärztlicher Sachverständiger. *Amtstierärztlicher Dienst und Lebensmittelkontrolle* 7: 266-272.
- BANNENBERG, B. (2006): Korruption in Deutschland und ihre strafrechtliche Kontrolle. In: nr-Werkstatt: Dunkelfeld Korruption – Herausforderung für den Recherche-Journalismus, Jahreskonferenz netzwerk recherche, Hamburg: 16-39. [www.netzwerkrecherche.de](http://www.netzwerkrecherche.de).
- BAUMGARTE, J. (2006): Perspektiven zur Erleichterung der Arzneimittelabgabe (§ 56a AMG) aus Sicht eines Landesministeriums In: Tagungsband BbT Kongress Tierseuchenbekämpfung-Tierschutz - Fleischhygiene - Lebensmittelüberwachung, Bad Staffelstein: 224-242.
- Bayer Health Care (2006): Krankheiten- Schwarzkopfkrankheit der Puten (Histomonose, Typhlohepatitis enzootica): [www.tiergesundheit.bayervital.de/pages/landwirte/gefluegel/krankheiten/schwarzkopfkrankheit/index.jsp](http://www.tiergesundheit.bayervital.de/pages/landwirte/gefluegel/krankheiten/schwarzkopfkrankheit/index.jsp) (13.02.2006).
- Bayerische Landestierärztekammer (2004): Tierärzte fordern geeignete Behandlungsmöglichkeiten statt Massentötungen. [www.bltk.de/html/aktuelles/aktu\\_neu/pm/pm\\_juni.pdf+Schwarzkopfkrankheit&hl=en&gl=de&ct=clnk&cd=14&client=firefox-a](http://www.bltk.de/html/aktuelles/aktu_neu/pm/pm_juni.pdf+Schwarzkopfkrankheit&hl=en&gl=de&ct=clnk&cd=14&client=firefox-a) (12.07.2006).
- BbT (Bundesverband der beamteten Tierärzte) (Hrsg.) (2006a): Die Struktur der Veterinärverwaltung in der Bundesrepublik Deutschland.  
[www.amtstieraerzte.de/artikel\\_anzeigen.php?artikelid=134](http://www.amtstieraerzte.de/artikel_anzeigen.php?artikelid=134) (16.10.2006).

- BELLOF, G., SCHMIDT, E. (2005): Eine ökologische Hühnermast mit "100-%-Bio-Futter" ist möglich. In: Heß, J., Rahmann, G. (Hrsg.) Ende der Nische, Beiträge zur 8. Wissenschaftstagung Ökologischer Landbau. Kassel University Press, Kassel: 321-24.  
<http://orgprints.org/3320/> (15.06.2006).
- BERG, C. (2004): Risikobewertung von Betrieben und Festlegung von Kontrollfrequenzen. In: Tagungsband Bundeskongress des BbT 2004: 84.
- BERK, J. (2004): Faustzahlen zur Haltung von Mastgeflügel. In: Jahrbuch für die Geflügelwirtschaft. Verlag Ulmer. Stuttgart.
- BfR (Bundesamt für Risikobewertung) (2006): Bewertung der Ergebnisse des Nationalen Rückstandskontrollplans 2005.  
[www.bfr.bund.de/cm/208/bewertung\\_der\\_ergebnisse\\_des\\_nationalen\\_rueckstandskontrollplans\\_2005.pdf+R%C3%BCckstandskontroll+LFGB&hl=en&gl=de&ct=clnk&cd=3&client=firefox-a](http://www.bfr.bund.de/cm/208/bewertung_der_ergebnisse_des_nationalen_rueckstandskontrollplans_2005.pdf+R%C3%BCckstandskontroll+LFGB&hl=en&gl=de&ct=clnk&cd=3&client=firefox-a) (11.11.2006).
- BfT (Bundesverband für Tiergesundheit e.V.) (2006): Tierarzneimittelmarkt Deutschland 2005. [www.bft-online.de/portrait.htm](http://www.bft-online.de/portrait.htm) (01.12.2006).
- BIOLAND (2006): Unterschiede zwischen den Bioland-Richtlinien und der EG-Öko-Verordnung anhand einiger Beispiele.  
[www.bioland.de/fileadmin/bioland/file/wissen/Kompakt/Vergleich-VB11\\_06.pdf&ID=136420](http://www.bioland.de/fileadmin/bioland/file/wissen/Kompakt/Vergleich-VB11_06.pdf&ID=136420) (28.11.2006)
- BITTER, G. VON, WINDHORST, H.-W. (2005): Geflügelmast in Deutschland. ISPA Weiße Reihe, Band 24. Vechta.
- BLE (Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung) (2006): Zugelassene Zutaten nach EG-Öko-Verordnung – „BLE-Liste“. [www.zmp.de/oekomarkt/ble.asp](http://www.zmp.de/oekomarkt/ble.asp) (03.01.2007).
- BLL (Bund für Lebensmittelrecht und Lebensmittelkunde e.V.) (2006): Das europäische Hygienerecht. [www.bll.de/themen/hygiene/eu\\_hygienerecht.html](http://www.bll.de/themen/hygiene/eu_hygienerecht.html) (02.09.2006).
- BMELV (2005): Endgültiges Ergebnis der repräsentativen Erhebung über die Viehbestände zum 03. Mai 2005 – ID-Nummer 3635.1. [www.bmelv-statistik.de](http://www.bmelv-statistik.de) (02.08.2006).
- BMELV (Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz) (Hrsg.) (2006a): Nationales Kontrollprogramm Futtermittelsicherheit für die Jahre 2005 und 2006  
[www.bmelv.de/cln\\_045/nn\\_753016/DE/07-SchutzderTiere/Futtermittelsicherheit/FuttermittelKontrollprogramm2005.html\\_\\_nn=true](http://www.bmelv.de/cln_045/nn_753016/DE/07-SchutzderTiere/Futtermittelsicherheit/FuttermittelKontrollprogramm2005.html__nn=true) (05.09.2006).
- BMELV (Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz) (Hrsg.) (2006b): Struktur der Mischfutterhersteller in Deutschland im Wirtschaftsjahr 2005/2006: 29.
- BMELV (Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz) (Hrsg.) (2006c): Futtermittel Jahresüberwachung 2005  
[http://www.bmelv.de/cln\\_045/nn\\_753016/DE/07-SchutzderTiere/Futtermittelsicherheit/FuttermittelJahresueberwachung2005.html\\_\\_nn=true](http://www.bmelv.de/cln_045/nn_753016/DE/07-SchutzderTiere/Futtermittelsicherheit/FuttermittelJahresueberwachung2005.html__nn=true) (17.10.2006).
- BMELV (Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz) (Hrsg.) (2006d): Beschluss der für den Verbraucherschutz zuständigen Ministerinnen und Minister und Senatorinnen und Senatoren am 07.09.2006 in Berlin.  
[http://www.bmelv.de/nm\\_753994/DE/02-Verbraucherschutz/Lebensmittelsicherheit/BeschlussVSMK\\_templateId=renderPrint.html](http://www.bmelv.de/nm_753994/DE/02-Verbraucherschutz/Lebensmittelsicherheit/BeschlussVSMK_templateId=renderPrint.html) (12.01.2006).

- BMELV (Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz) (Hrsg.) (2006e): Verbesserung der Lebensmittelüberwachung. [www.bmelv.de/cln\\_044/nn\\_754188/DE/02-Verbraucherschutz/Lebensmittelsicherheit/Reform-derLebensmittelueberwachung.html\\_nnn=true](http://www.bmelv.de/cln_044/nn_754188/DE/02-Verbraucherschutz/Lebensmittelsicherheit/Reform-derLebensmittelueberwachung.html_nnn=true) (02.01.2007).
- BMJ (2003): Abschlussbericht der Kommission zur Reform des strafrechtlichen Sanktionensystems. [http://www.bmj.bund.de/files/-/1388/Reform\\_Sanktionsrecht.pdf](http://www.bmj.bund.de/files/-/1388/Reform_Sanktionsrecht.pdf) (02.01.2007).
- BML (1999): Bundeseinheitliche Eckwerte für eine freiwillige Vereinbarung von Jungmasthühnern (Broiler, Masthähnchen) und Mastputen. [www.vmf.uni-leipzig.de/ik/wtierhygiene/Gesetze/Gesetze/Tierschutz-Tierhaltung](http://www.vmf.uni-leipzig.de/ik/wtierhygiene/Gesetze/Gesetze/Tierschutz-Tierhaltung) (12.01.2006).
- BODE, H. (2004): Fütterungsarzneimittel versus orale Medikation. In: Tagungsband Bundeskongress des BbT (Bundesverband der beamteten Tierärzte): Bad Staffelstein: 183-189.
- BOEHNCKE, E. (2005): Tiergesundheit fällt nicht vom Himmel. *Ökologie und Landbau* 136 (4): 14-16.
- BRAITHWAITE, J. (1985a): White Collar Crime. *Annual Review of Sociology* 19: 1-25.
- BRAITHWAITE, J. (1985b): *To Punish or Persuade: Enforcement of Coal Mine Safety*. Albany, N.Y.
- BRAITHWAITE, J. (2002): *Restorative Justice and Responsive Regulation*. New York.
- BRAITHWAITE, J. (2003): *Restorative Justice and Corporate Regulation*. In: Weitekamp, E., Kerner, H.-J. (eds.): *Restorative Justice in Context: International Practice and Directions*. Devon and Portland: 161-172.
- BREHM, S.S., BREHM, J.W. (1981): *Psychological Reactance. A Theory of Freedom and Control*. San Diego.
- British Environment Agency (2006): Spotlight on Business Environmental Performance in 2005. <http://publications.environment-agency.gov.uk/pdf/GEHO0706BLBM-e-e.pdf> (20.12.2006).
- BRÖCKER, R. (1977): Tierschutzgerechter Transport von Geflügel. In: *Du und das Tier* 7: 31-32.
- BUDÄUS, D., CONRAD, P., SCHREYÖGG, G. (1998): *New Public Management*, Berlin/New York et al.
- Bundestierärztekammer (Hrsg.) (2002): Stellungnahme zum Entwurf der „Leitlinien des BMVEL über Zuchtziele der Nutztierzucht unter Tiergesichtspunkten“. [www.bundestieraerztekammer.de/fachliches/tierschutz/index.htm](http://www.bundestieraerztekammer.de/fachliches/tierschutz/index.htm) (10.08.2006).
- Bundestierärztekammer (Hrsg.) (2006): Statistik 2005: Tierärzteschaft in der Bundesrepublik Deutschland. Zusammenstellung der Bundestierärztekammer (auf Anfrage zugemailt am 22.11.2006).
- BVA (Bundesverwaltungsamt) (Hrsg.) (2006): Grundsätze der Verwaltung. [www.bund.de/nn\\_177680/DE/WuW/Behoerden/Bund/Allgemein/Grundsaeetze-der-Verwaltung/Grundsaeetze-der-Verwaltung-knoten.html\\_nnn=true](http://www.bund.de/nn_177680/DE/WuW/Behoerden/Bund/Allgemein/Grundsaeetze-der-Verwaltung/Grundsaeetze-der-Verwaltung-knoten.html_nnn=true) (17.10.2006).
- BVL (Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit) (2005): Hintergrundinformation: Neu verpackt und umdatiert – Verbrauchertäuschung oder legale Praxis? Online im Internet: [www.bvl.bund.de/cln\\_007/nn\\_491652/DE/08\\_PresseInfothek/](http://www.bvl.bund.de/cln_007/nn_491652/DE/08_PresseInfothek/)



[01\\_InfosFuerPresse/01\\_PI\\_und\\_HGI/BVL/HG\\_neu\\_verpackt\\_umdatiert.html](#)  
(28.11.2005).

BVL (Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit) (2006a): In der Bundesrepublik Deutschland zugelassene Geflügelfleischzerlegungsbetriebe  
[http://btl.bvl.bund.de/kategorie\\_dis.cfm?id=4](http://btl.bvl.bund.de/kategorie_dis.cfm?id=4) (21.12.2006).

BVL (Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit) (2006b): In der Bundesrepublik Deutschland zugelassene Geflügelschlachtbetriebe  
[http://btl.bvl.bund.de/kategorie\\_dis.cfm?id=4](http://btl.bvl.bund.de/kategorie_dis.cfm?id=4) (21.12.2006).

BVL (Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit) (2006c): Jahresbericht 2005 zum Nationalen Rückstandskontrollplan.  
[www.bvl.bund.de/cln\\_007/nn\\_493978/DE/01\\_Lebensmittel/01\\_Sicherheit\\_Kontrollen/04\\_NRKP/01\\_berichte\\_nrkp/nrkp\\_bericht\\_2005.html](http://www.bvl.bund.de/cln_007/nn_493978/DE/01_Lebensmittel/01_Sicherheit_Kontrollen/04_NRKP/01_berichte_nrkp/nrkp_bericht_2005.html) (12.12.2006).

BVL (Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit) (2006d): BVL schaltet Hotline und Internetseite für Hinweise auf risikobehaftete Lebensmittel frei.  
[www.bvl.bund.de/nn\\_491652/DE/08\\_PresseInfothek/01\\_InfosFuerPresse/01\\_PI\\_und\\_HGI/BVL/PI\\_BVL\\_schaltet\\_hotline\\_und\\_internetseite\\_fuer\\_anonyme\\_hinweise.html](http://www.bvl.bund.de/nn_491652/DE/08_PresseInfothek/01_InfosFuerPresse/01_PI_und_HGI/BVL/PI_BVL_schaltet_hotline_und_internetseite_fuer_anonyme_hinweise.html) (16.11.2006).

BVL (Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit) (2006e): Jahresbericht Lebensmittelüberwachung 2005.  
[www.bvl.bund.de/cln\\_027/nn\\_491394/DE/01\\_Lebensmittel/01\\_Sicherheit\\_Kontrollen/04\\_Jahresber\\_LM\\_Ueberwachung/02\\_JB\\_LM\\_Ueberw/bericht\\_Im\\_ueberw\\_05.html](http://www.bvl.bund.de/cln_027/nn_491394/DE/01_Lebensmittel/01_Sicherheit_Kontrollen/04_Jahresber_LM_Ueberwachung/02_JB_LM_Ueberw/bericht_Im_ueberw_05.html) (10.06.2006).

BVLK (Bundesverband der Lebensmittelkontrolleure) (2006a): Anhörung im Bundestag am 23.01.2006. [www.bvlk.de](http://www.bvlk.de) (16.05.2006).

BVLK (Bundesverband der Lebensmittelkontrolleure) (2006b): Seehofer beeindruckt von Arbeit der Lebensmittelkontrolleure. [www.bvlk.de/](http://www.bvlk.de/) (01.11.2006).

Chemische Untersuchungsämter Hagen und Hamm (Hrsg.) (2006): Gemeinsamer Jahresbericht 2005 der Chemischen Untersuchungsämter Hagen und Hamm.  
[www.hamm.de/dokumente/Jahresbericht2005.pdf](http://www.hamm.de/dokumente/Jahresbericht2005.pdf) (10.10.2006).

Chemisches und Veterinäruntersuchungsamt Sigmaringen (2003): Lebensmittelüberwachung und Umweltschutz-Jahresbericht 2002.  
[www.cvua-sigmaringen.der/Daten/Jahresberichte/jb2002.pdf](http://www.cvua-sigmaringen.der/Daten/Jahresberichte/jb2002.pdf) (30.10.2006).

COHEN, M.A. (1992): Environmental Crime and Punishment: Legal/Economic Theory and Empirical Evidence on Enforcement of Federal Environmental Statutes. *Journal of Criminal Law & Criminology* 82: 1054-1108.

CROALL, H. (1993): Business Offenders in the Criminal Justice Process. *Crime, Law and Social Change* 20: 359-372.

CVUA Karlsruhe (Chemisches und Veterinäruntersuchungsamt Karlsruhe) (2005a): Putenbrust - was versteht man darunter?  
[www.cvua-karlsruhe.de/eua/lm/tier/2004\\_putbrust.htm](http://www.cvua-karlsruhe.de/eua/lm/tier/2004_putbrust.htm) (02.12.2006).

CVUA Karlsruhe (Chemisches und Veterinäruntersuchungsamt Karlsruhe) (2005b): Brühwurst aus ökologischer Produktion – wie steht es um die Haltbarkeit? Online im Internet:  
[www.cvua-karlsruhe.de/eua/lm/tier/2004\\_oekobruueh.htm](http://www.cvua-karlsruhe.de/eua/lm/tier/2004_oekobruueh.htm) (15.05.2006).

- CVUA Stuttgart (Chemisches und Veterinäruntersuchungsamt Stuttgart) (2006): Komonitoringbericht 2005. [www.untersuchungsaeemter-bw.de/pdf/oekomonitoring2005.pdf](http://www.untersuchungsaeemter-bw.de/pdf/oekomonitoring2005.pdf) (18.12.2006).
- DAHM, S. (2004): Das Neue Steuerungsmodell auf Bundes- und Länderebene sowie die Neuordnung der öffentlichen Finanzkontrolle in der Bundesrepublik Deutschland. Berlin.
- DAMME, K. (2003): Hähnchen- und Putenmast im Ökobetrieb – Ermittlung geeigneter Herkünfte und Futtermitteln. In: Bayerische Landesanstalt für Landwirtschaft (Hrsg.) Forschung für den ökologischen Landbau in Bayern. Tagungsband Ökolandbautag der Bayerischen Landesanstalt für Landwirtschaft, Triesdorf, 10.02.2003. Schriftenreihe der Bayerischen Landesanstalt für Landwirtschaft Nr. 3/03. Bayerische Landesanstalt für Landwirtschaft (LfL): 49-59, Freising. [www.lfl.bayern.de/publikationen/daten/schriftenreihe\\_url\\_1\\_1.pdf](http://www.lfl.bayern.de/publikationen/daten/schriftenreihe_url_1_1.pdf) (29.07.2006).
- DAMME, K. (2005a): Die Wirtschaftlichkeit in der Puten- und Broilermast. In: Sächsische Landesanstalt für Landwirtschaft. Sächsischer Geflügeltag 2005: 39.
- DAMME, K. (2005b): 100 % Biofütterung in der Ökologischen Hähnchenmast. [www.lfl.bayern.de/ith/gefluegel/11389/](http://www.lfl.bayern.de/ith/gefluegel/11389/) (10.03.2005).
- DBV (Deutscher Bauernverband) (2006): 5. Version der Futtermittelpositivliste veröffentlicht. [www.bauernverband.de/pressemitteilung\\_1578.html](http://www.bauernverband.de/pressemitteilung_1578.html) (10.11.2006).
- DECKART, C. (2006): Einheitliche Dokumentation von Kontrollen im Bereich der Lebensmittelüberwachung durch die amtlichen Tierärzte und Amtstierärzte. Schreiben vom 16.02.2006. [www.bltk.de/html/aktuell\\_2006/stmugv\\_210306.pdf](http://www.bltk.de/html/aktuell_2006/stmugv_210306.pdf) (12.10.2006).
- DEERBERG, F. (2004): Entwicklung von Konzepten für eine tiergerechte und standortangepasste Bewirtschaftung von Grünausläufen in der Geflügelhaltung. In: Andersson, R., Brunken, H.-G., Deerberg, F. (Hrsg.): Untersuchungsvorhaben in der ökologischen Schweine- und Geflügelhaltung in Niedersachsen 2002 - 2003. <http://orgprints.org/3826/> (31.07.2006).
- DEERBERG, F., JOOST-MEYER ZU BAKUM, R., STAACK, M. (Hrsg.) (2004): Artgerechte Geflügelzucht: Fütterung und Management. Mainz.
- DEISEROTH, D. (2001): Whistleblowing in Zeiten von BSE – Der Fall der Tierärztin Dr. Margrit Herbst. Berlin.
- DESSELBERGER, L. (2006): Verbraucherschutz und Veterinärwesen. [www.mluv.brandenburg.de/cms/detail.php/107653](http://www.mluv.brandenburg.de/cms/detail.php/107653) (15.06.2006).
- Deutscher Depeschen Dienst (2006): Neuer Gammelfleisch-Verdacht in München. <http://de.news.yahoo.com/10112006/336/neuer-gammelfleisch-verdacht-muenchen.html> (15.11.2006).
- DVT (Deutscher Verband Tiernahrung e.V.) (2006a): Struktur der Mischfutterwerke in Deutschland [www.dvtiernahrung.de](http://www.dvtiernahrung.de) (20.10.2006).
- DVT (Deutscher Verband Tiernahrung e.V.) (2006b): Leichter Anstieg der Mischfutterproduktion. Pressemitteilung des DVT vom 18.09.2006. [www.dvtiernahrung.de](http://www.dvtiernahrung.de) (20.10.2006).
- ECKHOF, W. (2004): Bau- und umweltrechtliche Aspekte der Geflügelhaltung. Zentralverband der Dt. Geflügelwirtschaft e.V. und Mitgliedsverbände (Hrsg.). In: Jahrbuch für die Geflügelwirtschaft: 235.
- ELLERBROEK, L. (1997): Erfordernisse und Möglichkeiten in der Schlachtgeflügel- und Geflügelfleischuntersuchung. Protokoll eines Sachverständigengesprächs vom 20./21.November 1997: 14.

- EPSTEIN, R.A. (1991): Agency Costs, Employment Contracts, and Labor Unions. In: Pratt, J.W., Zeckhauser, R.J. (eds.): Principals and Agents: The Structure of Business. Boston: 101-148.
- EU-Kommission (2004): Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen zum Verbot der Verwendung von Wasserbindern in Geflügelfleisch.  
[www.uni-mannheim.de/edz/pdf/sek/2004/sek-2004-1130.pdf](http://www.uni-mannheim.de/edz/pdf/sek/2004/sek-2004-1130.pdf) (08.09.2006).
- EU-Kommission (2005): Empfehlung der Kommission vom 14.12.2005 zum koordinierten Kontrollprogramm für das Jahr 2006 im Bereich der Futtermittel gemäß der Richtlinie 95/53/EG des Rates (2005/925/EG): Amtsblatt der Europäischen Union, L 337/51, 22.12.2005: [www.umwelt-online.de/regelwerk/eu/05\\_09/05\\_0925.htm](http://www.umwelt-online.de/regelwerk/eu/05_09/05_0925.htm)
- FANATICO, A., BORN, H. (2006): Organic poultry production in the U.S. In: Gopakrishnan, O., Melotti, L., Ostertag, J., Sorensen, N. (eds.): Proceedings of the 1st IFOAM International Conference on Animals in Organic production. IFOAM, August 2006.
- FAO (2001): Codex Alimentarius Food Hygiene Basic Texts. The Codex General Principles of Food Hygiene. 2<sup>nd</sup> ed. In: Codex Alimentarius – Joint FAO/WHO Food Standards Programme.
- FASFC (Belgian Federal Agency for the Safety of the Food Chain) (2006):  
[www.favv-afsc.fgov.be/home/about/Historique\\_de.asp](http://www.favv-afsc.fgov.be/home/about/Historique_de.asp) (20.09.2006).
- foodwatch (2005): Lug und Trog. Der foodwatch-report über billige Futtermittel, die uns teuer zu stehen kommen.  
[http://foodwatch.de/kampagnen\\_themen/futtermittel\\_report/index\\_ger.html](http://foodwatch.de/kampagnen_themen/futtermittel_report/index_ger.html) (28.08.2005): 61.
- FREDE, W. (Hrsg.) (2006) Taschenbuch für Lebensmittelchemiker: 2. Auflage: 79.
- FRENNE, de D. (2006): Bedroht, gekauft, verfilzt - Warum Amtsveterinäre bei Fleischskandalen wegschauen. In: Report Mainz vom 16.01.2006. [www.sdr.de](http://www.sdr.de) (16.03.2006).
- FUCHS, I. (2006): Erfahrungen aus der arzneimittelrechtlichen Kontrollpraxis in Oberfranken In: Tagungsband BbT Kongress Tierseuchenbekämpfung – Tierschutz – Fleischhygiene - Lebensmittelüberwachung: Bad Staffelstein: 119 ff.
- GEIGER, R. (2006): Organisationsmängel als Anknüpfungspunkt im Unternehmensstrafrecht. Zürich.
- GELLRICH, C. (2006): Untersuchung von Geflügelfleisch auf verbotene Zusätze.  
[www.lgl.bayern.de/lebensmittel/warencodes/fleisch.htm](http://www.lgl.bayern.de/lebensmittel/warencodes/fleisch.htm) (10.10.2006).
- GfRS (Gesellschaft für Ressourcenschutz mbH) (Hrsg.) (2003): Analyse der Schwachstellen in der Kontrolle nach EU-Verordnung 2092/91 und der Erarbeitung von Vorschlägen zur Weiterentwicklung des Zertifizierungs- und Kontrollsysteme im Bereich des Ökologischen Landbaus. <http://orgprints.org/2495/01/2495-02OE215-ble-gfrs-2003-schwachst-kontr-schlussber.pdf> (15.09.2005).
- GOMM, U. (2006): Neue Lebensmittelhygiene-Verordnung – Gesetzgebung für Frühjahr 2007 geplant. [www.aid.de](http://www.aid.de) (14.11.2006).
- GOTTFREDSON, M., HIRSCHI, T. (1990): A General Theory of Crime. Stanford.
- GROBE BEILAGE, E. (2006): Tierarzneimittleinsatz aus Sicht der praktischen Tierärzteschaft. Vortrag 39. Detmolder Gespräch in der CVUA-OWL Detmold am 29.03.2006:  
<http://www.cvua-owl.nrw.de/> (30.06.2006).

- HAHNE, G. (2006): Land und Kommunen verbessern Verbraucherschutz durch gemeinsames Informationssystem. Pressemitteilung des Niedersächsischen Ministeriums für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (ML) vom 27.06.2006. [www.ml.niedersachsen.de/master/C22749196\\_N8824\\_L20\\_D0\\_I655.html](http://www.ml.niedersachsen.de/master/C22749196_N8824_L20_D0_I655.html) (09.08.2006).
- Hamburger Senat (2005): Antwort des Senats auf die Große Anfrage der Abgeordneten Christian Maaß u.a. - Drucksache 18/3372. [www.buergerschaft-hh.de/parldok/](http://www.buergerschaft-hh.de/parldok/) (02.08.2006).
- HARTAN, C.C. (2006): Unternehmensstrafrecht in Deutschland und Frankreich. Ein Rechtsvergleich angesichts europäischer Harmonisierungsbestrebungen. Hamburg.
- HARTUNG, J., KNIERIM, U. (1998): Gutachterliche Stellungnahme zur Tierschutzgerechtigkeit der Hähnchenfangmaschine Typ "Chicken Cat". [www.cos-ohlsen.de/index.php?download=gutachten\\_chicken\\_cat.pdf](http://www.cos-ohlsen.de/index.php?download=gutachten_chicken_cat.pdf) (18.10.2006).
- HAUNHORST, E. (2005): Geht der Preiswettbewerb zu Lasten der Ehrlichkeit? In: [www.landvolk.net/4052.htm](http://www.landvolk.net/4052.htm) (02.10.2005).
- HENNESSY, D.A., ROOSEN, J., JENSEN, H.H. (2003): Systemic Failure in the Provision of Safe Food. *Food Policy* 28:77-96.
- HESS, H., SCHEERER, S. (2004): Theorie der Kriminalität. In: Oberwittler, D., Karstedt, S. (Hrsg.): *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie. Sonderheft 43, Soziologie der Kriminalität*. Wiesbaden: 69-92.
- HIRSCHAUER, N. (2001): Controlling. In: Odening, M., Bokelmann, W. (Hrsg.): *Agrarmanagement, 2. Auflage*. Stuttgart: 276-339.
- HIRSCHAUER, N. (2004): A Model-Based Approach to Moral Hazard in Food Chains. What Contribution Do Principal-Agent-Models Make to the Understanding of Food Risks Induced by Opportunistic Behaviour? *Agrarwirtschaft* 53: 192-205.
- HIRSCHAUER, N., MUBHOFF, O. (2006): Trust and the Profitability of Rule-breaking in Grain Production. In *Trust and Risk in Business Networks. Proceedings of the 99th Seminar of the European Association of Agricultural Economists* (Fritz, M., Rickert, U., Schiefer, G., eds.). Bonn: ILB Press, pp. 307-316.
- HIRSCHAUER, N., MUBHOFF, O. (2007): A Game-theoretic Approach to Behavioural Food Risks: The Case of Grain Producers. *Food Policy* (in print).
- HIRSCHAUER, N., ZWOLL, S. (2006): Understanding and Managing Behavioural Risks - The Case of Food Risks Caused by Malpractice in Poultry Production. Working Paper 76/2006. Institut für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Humboldt-Universität, Berlin.
- HÖHN, I. (2006a): Ministerium für ländliche Entwicklung, Umwelt und Verbraucherschutz Brandenburg. Schriftliche Antwort auf eine Anfrage vom 13.02.2006.
- HÖHN, I. (2006b): Ministerium für ländliche Entwicklung, Umwelt und Verbraucherschutz Brandenburg. Fernmündliche Auskunft am 13.02.2006.
- HOLLER, M., ILLING, G. (1993): *Einführung in die Spieltheorie*. Springer-Verlag, Berlin et al.
- HÖRNING, B. (2000): Probleme in der heutigen Geflügelzucht und mögliche Alternativen. In: GEH (Hrsg.): *Gefährdete Geflügelrassen – Alternative Geflügelzucht*. GEH, Witzhausen: 52 – 70.
- HÖRNING, B., TREI, G., SIMANTKE, C. (2004): *Ökologische Geflügelproduktion – Struktur, Entwicklung, Probleme, politischer Handlungsbedarf*. Bericht, Geschäftsstelle Bundespro-

- gramm Ökologischer Landbau, Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE), Bonn. <http://orgprints.org/8215/> (04.05.2006).
- HORVÁTH, P. (2001): Controlling. 8. Auflage. München.
- IDEL, A. (2006): Protokoll, Arbeitstreffen Mastgeflügelzucht, 23.03.06, in Kassel [www.zs-l.de/projekte/netzwerk-tierzucht/geflgelzucht/geflgelzucht-projekt.html](http://www.zs-l.de/projekte/netzwerk-tierzucht/geflgelzucht/geflgelzucht-projekt.html) (20.06.06).
- IMO (Institut für Marktökologie) (2006): Gebührenordnung. [www.imo.ch/de\\_anmeldung\\_oeko-betrieb\\_de,18867,11628.html](http://www.imo.ch/de_anmeldung_oeko-betrieb_de,18867,11628.html) (12.10.2006).
- IVA (Industrieverband Agrar) (2006): Pilzgift – Höchstmengen für den vorsorgenden Verbraucherschutz: [www.Profil.iva.de/html/print.php?id=259](http://www.Profil.iva.de/html/print.php?id=259) (15.02.2006).
- JANNING, R. (2006): Deutsche Geflügelzüchter und die Vogelgrippe. In: Tagesschau.de. [www.tagesschau.de/meldungen](http://www.tagesschau.de/meldungen) (23.02.2006).
- KAMPHUIS (2005): Futtermittelsicherheit: ein neues Qualitätskriterium? Vortrag im Rahmen des Symposiums „Neues EU-Lebensmittelrecht - Ende der amtlichen Kontrolle?“. Stiftung Tierärztliche Hochschule Hannover am 24.6.2005: [www.tiho-hannover.de/einricht/lmqs/aktuelles/fortbildung240605.htm](http://www.tiho-hannover.de/einricht/lmqs/aktuelles/fortbildung240605.htm) (15.03.2006).
- KÄSBOHRER, A., PELLAZ, V., MISCHOK, B., BLAHA, T. (1996): Integrierte Qualitätssicherung in der Geflügelfleischproduktion - Salmonellenüberwachung vom Tierbestand bis zum Lebensmittel. In: Qualitätssicherung in der Produktion bis zum Verbraucher. Tagungsbericht der Fachgruppe Epidemiologie und Dokumentation, Leipzig, DVG-Gießen.
- KEMMING, C.. (2004): Zulassung und Registrierung und Anerkennung von EU-Betrieben. In: Tagungsband Bundeskongress des BbT (Bundesverband der beamteten Tierärzte): 157-164.
- KGSt (1993): Das Neue Steuerungsmodell, Begründung, Konturen, Umsetzung. KGSt-Bericht Nr. 5/1993. Köln.
- KLEIMINGER, E., JÄGER, C. (2006): Erfahrungen aus der arzneimittelrechtlichen Kontrollpraxis – Beispiele aus Niedersachsen und Baden-Württemberg. In: Tagungsband Bundeskongress des BbT (Bundesverband der beamteten Tierärzte): Tierseuchenbekämpfung – Tierschutz – Fleischhygiene – Lebensmittele KTBL-Datensammlung 2006überwachung, Bad Staffelstein: 189 - 198.
- KLEIMINGER, J. (2004): Transportlogistik und Lebensmittelsicherheit. In: In: Tagungsband Bundeskongress des BbT (Bundesverband der beamteten Tierärzte), Bad Staffelstein, 62-79.
- KRAMER, H.-D. (2006): Die Probenahme. [www.lebensmittelkontrolle.de/html/lebensmittelkurier/2004\\_2\\_2.php?site=high-51k](http://www.lebensmittelkontrolle.de/html/lebensmittelkurier/2004_2_2.php?site=high-51k) (18.10.2006).
- KREPS, D.M. (1990): A Course in Microeconomic Theory. New York.
- KREUSCH, R. (2005): Direktabsatz von Bio-Fleisch trägt ein Fünftel des Betriebserfolgs. Ökomarkt Forum, Nr. 30 – 29.07.2005. ZMP, Bonn.
- KTBL (Kuratorium für Technik und Bauwesen in der Landwirtschaft e.V.) (Hrsg.) (2006): Betriebsplanung Landwirtschaft 2004/2005. Darmstadt.
- LACY, M.P., CZARICK, M. (1998): mechanical harvesting of broiler. Poultry science 77: 1794-1797.
- LALLF (Landesamt für Landwirtschaft, Lebensmittel und Fischerei) (2006): Fachgebiete-Tierarzneimittel. [www.lallf.de/Probenahme.106.0.html](http://www.lallf.de/Probenahme.106.0.html) (02.09.2006).



- Landtag Nordrhein-Westfalen (2006): Drucksache 14/1504 - Antwort auf die kleine Anfrage 475 der Abgeordneten Svenja Schulze, SPD.  
[www.landtag.nrw.de/portal/WWW/Webmaster/GB\\_I/I.4/Dokumentenarchiv/dokument.php?k=MMD14/1504&quelle=alle](http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/Webmaster/GB_I/I.4/Dokumentenarchiv/dokument.php?k=MMD14/1504&quelle=alle) (10.11.2006).
- Landwirtschaftskammer NRW (2006): Verfahrenstechnik der Broilermast.  
<http://www.landwirtschaftskammer.de/fachangebot/tierproduktion/gefluegelhaltung/management/broilermast.htm> (12.02.2006).
- LASLEY, J.R. (1988): Toward a Control Theory of White-Collar Offending. Journal of Quitative Criminology Vol. 4, No. 4: 347-362.
- LAUTERBACH, J. (2005): Das Billiglohnland. In: Die Welt.  
[www.welt.de/data/2005/02/22/532018.html?prx=1](http://www.welt.de/data/2005/02/22/532018.html?prx=1) (15.06.2006).
- LAVES (Landesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit) (2004): LAVES-Jahresbericht 2004. [www.laves.niedersachsen.de/master/C12762172\\_L20\\_D0\\_I826.html](http://www.laves.niedersachsen.de/master/C12762172_L20_D0_I826.html) (12.10.2006).
- LAVES (Landesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit) (2005): Jede dritte Fleischprobe in Niedersachsen mit Mängeln. LAVES-Jahresbericht 2004. Presseinformation 52 vom 24.08.2005. [www.laves.de.niedersachsen.de/master/C12762172\\_L20\\_D0\\_I826.html](http://www.laves.de.niedersachsen.de/master/C12762172_L20_D0_I826.html) (4.10.2005).
- LAVES (Landesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit) (2006): Jahresbericht 2005: [www.laves.niedersachsen.de/master/C25031765\\_N1225\\_L20\\_D0\\_I826.html](http://www.laves.niedersachsen.de/master/C25031765_N1225_L20_D0_I826.html) (27.07.2006): 52.
- LAWTON, M. (2005): Consumer Information on the Inspection of Food Premises. Published by the Scottish Consumer Council. January 2005.  
<http://www.scotconsumer.org.uk/publications/reports/reports05/rp03cons.pdf> (31.12.2006).
- LAWTON, M. (2005): Consumer Information on the Inspection of Food Premises. Published by the Scottish Consumer Council. January 2005.  
<http://www.scotconsumer.org.uk/publications/reports/reports05/rp03cons.pdf> (31.12.2006).
- LEHMANN, A. (2006): Die Fleischmaschine. In: Der Tagesspiegel online vom 24.9.2006.  
[www.tagesspiegel.de/dritte-seite/archiv/24.09.2006/2796293.asp](http://www.tagesspiegel.de/dritte-seite/archiv/24.09.2006/2796293.asp) (15.10.2006).
- Leibniz Rechenzentrum (2006): Leitsätze für Fleisch und Fleischerzeugnisse.  
<http://pdf.tohtml.spiritofanime.com/pdf2html.php?url=http://www.lrz-muenchen.de/~lmhyg.vetmed/leitsaetze%20fleisch.pdf&ID=114380> (01.10.2006).
- LfL (Bayerische Landesanstalt für Landwirtschaft) (Hrsg.) (2004): Perspektiven und Möglichkeiten der Geflügelfleischproduktion in Bayern. Schriftenreihe der Bayerischen Landesanstalt für Landwirtschaft Nr. 5/04. Freising.
- LGL (Bayerisches Landesamt für Gesundheit und Lebensmittelsicherheit) (2006): Futtermittel: Überwachung durch das LGL.  
[www.lgl.bayern.de/veterinaer/futtermittel.htm#Woher%20kommen%20die%20amtlichen%20Futtermittelproben](http://www.lgl.bayern.de/veterinaer/futtermittel.htm#Woher%20kommen%20die%20amtlichen%20Futtermittelproben) (20.08.2006).
- LVLKBW (2006): Lebensmittelkontrolle in Deutschland. [www.innovations-report.de/html/berichte/medizin\\_gesundheit/bericht-30488.html](http://www.innovations-report.de/html/berichte/medizin_gesundheit/bericht-30488.html) (08.05.2006).
- LZ (Lebensmittelzeitung) (2006): Aldi Süd führt Frischfleisch ein.  
[www.lz-net.de/dossiers/aktuell/pages/show.prl?id=1846&backid=1570](http://www.lz-net.de/dossiers/aktuell/pages/show.prl?id=1846&backid=1570) (24.10.2006).

- MATTHIES, F. (2006): Arzneimittelkreislauf vom Tier zum Futter?!. Vortrag im Rahmen des Forums LEJ, Fortbildungsveranstaltung der Futtermittelüberwachung am 18.10.2006 auf Gut Havichorst. [www.lej.nrw.de/objectfiles/object/1matthiesforumlej-2006.pdf](http://www.lej.nrw.de/objectfiles/object/1matthiesforumlej-2006.pdf) (01.12.2006).
- MELF (Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten) (Hrsg.) (2002): Handbuch Tierschutzüberwachung im Schlachtbetrieb. Zu bestellen beim MELF, Referat 108 (Tierschutz), Calenberger Straße 2, 30169 Hannover.
- MICHELS, P.(2006): Verbrauchertrend Bio. Vortrag beim ZMP-Ökomarktforum am 4./5. Mai in Berlin. [www.zmp.de/info/messen/PDF/ZMP-%D6komarktworkshop/Dr.Michels\\_Vortrag.pdf](http://www.zmp.de/info/messen/PDF/ZMP-%D6komarktworkshop/Dr.Michels_Vortrag.pdf) (05.09.2006).
- MILGROM, P.R., ROBERTS, J. (1992): Economics, Organization, and Management. Upper Saddle River.
- Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt Sachsen Anhalt (2006): Agrar- und Tierschutzbericht 2006. [www.sachsen-anhalt.de/LPSA/index.php?id=hiddenfld0aau1y34y3](http://www.sachsen-anhalt.de/LPSA/index.php?id=hiddenfld0aau1y34y3) (10.11.2006): 64.
- MIRLEES, J. (1999): The Theory of Moral Hazard and Unobservable Behaviour: Part I. Review of Economic Studies 66: 3-21.
- MLR (Ministerium für Ernährung und Ländliche Raum Baden-Württemberg) (2006a): Personal der Veterinärverwaltung. [www.mlr.baden-wuerttemberg.de/content.pl?ARTIKEL\\_ID=18790](http://www.mlr.baden-wuerttemberg.de/content.pl?ARTIKEL_ID=18790) (12.10.2006).
- MLUV (Ministerium für Ländliche Entwicklung, Umwelt und Verbraucherschutz Brandenburg) (2006): Futtermittelkontrolle Aufgaben Organisation. [www.brandenburg.de/cms/detail.php/lbm1.c.320735.de](http://www.brandenburg.de/cms/detail.php/lbm1.c.320735.de) (12.02.2006).
- Moorgut Karzfehn (2003): Richtwerte für BIG 6 Hahn und Henne. In: Epidemiologische Untersuchungen zum Auftreten und zu den betriebsspezifischen Faktoren der Clostridium perfringens-Infektion der Pute. Dissertation. [http://deposit.ddb.de/cgi-bin/dokserv?idn=980658748&dok\\_var=d1&dok\\_ext=pdf&filename=980658748.pdf](http://deposit.ddb.de/cgi-bin/dokserv?idn=980658748&dok_var=d1&dok_ext=pdf&filename=980658748.pdf) (04.06.2006): 23.
- MÜLLER, J., BINNER, R., HENSELER, G. (2005): Das Lebensmittel-Monitoring – ein wichtiges Instrument zur Erfassung und Beurteilung von unerwünschten Stoffen in und auf Lebensmitteln. Journal für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit: 1 (2006): 33-37.
- MUNLV (2006): Pressemitteilung vom 18.10.2006 des Ministeriums für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen. [http://www.munlv.nrw.de/ministerium/presse/presse\\_aktuell/presse061018.php](http://www.munlv.nrw.de/ministerium/presse/presse_aktuell/presse061018.php)
- MURL (Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen) (2006): Cross Compliance Informationen für Landwirte – Überarbeitete Auflage 2006. [www.mlur.brandenburg.de/cms/media.php/2317/cross\\_co.pdf](http://www.mlur.brandenburg.de/cms/media.php/2317/cross_co.pdf) (03.03.2006).
- NOOTEBOOM, B. (1996): Trust, Opportunism and Governance – A Process and Control Model. Organization Studies 17: 985-1010.
- NOOTEBOOM, B., BERGER, H. (1997): Effects of Trust and Governance on Relational Risk. Academy of Management Journal 40: 308-338.
- NORDMANN, C. (2006): Whistleblowing gesellschaftlich erwünscht – juristisch nicht abgesichert. <http://www.business->

- [keeper.com/pdf/ger/wisseninfo/whistleblowing/0605Whistleblowing-Aufsatz\\_Nordmann.pdf](http://keeper.com/pdf/ger/wisseninfo/whistleblowing/0605Whistleblowing-Aufsatz_Nordmann.pdf)  
(31.12.2006).
- NOTEBORN, H.P.J.M., OOMS, B.W., DE PRADO, M. (2005) Pan-European Proaktive Identification of Emerging Risks in the Field of Food Production. VWA – Food and Consumer Product Safety Authority, The Hague ([www.periapt.net](http://www.periapt.net)).
- o.V. (2001): Stellungnahme der Bundesrepublik Deutschland zum Berichtsentwurf des Lebensmittel- und Veterinärdepartementes der EU-Kommission zur Überprüfung der Wild-, Zuchtwild und Kaninchenfleischproduktion in Deutschland vom 06.-10.11.2000. [euro-pa.eu.int/comm/food/fs/inspections/vi/reports/germany/vi\\_rep\\_germ\\_1233-2000cm\\_de.pdf](http://euro-pa.eu.int/comm/food/fs/inspections/vi/reports/germany/vi_rep_germ_1233-2000cm_de.pdf)  
(12.10.2006).
- o.V. (2003): Schwarzkopfkrankheit in Baden-Württemberg aufgetreten. [www.germnews.de/archive/gn/2003/12/30.html##17](http://www.germnews.de/archive/gn/2003/12/30.html##17) (12.07.2006).
- o.V. (2006a): Angetautes Geflügelfleisch entsorgt. Pressemitteilung der Bremer Polizei. [www.presseportal.de/polizeipresse/p\\_story\\_rss.htx?nr=780102](http://www.presseportal.de/polizeipresse/p_story_rss.htx?nr=780102) (12.03.2006).
- o.V. (2006b): Mangelhaft gekühlt: 900 Kilogramm Dönerfleisch entsorgt. LME-aktuell vom 09.11.2006 [www.animal-health-online.de/lme/](http://www.animal-health-online.de/lme/) (20.11.2006).
- o.V. (2006c): Berlin: Drei Tonnen ungekühltes Döner - Fleisch beschlagnahmt. LME-aktuell vom 15.12.2006. <http://lme.agrar.de/20061215-00002/> (15.12.2006).
- o.V. (2006d): Veterinäre mit Befugnissen eines Staatsanwaltes. BR-Online. [www.br-online.de/umwelt-gesundheit/artikel/0609/fleischskandale-politik/index.xml](http://www.br-online.de/umwelt-gesundheit/artikel/0609/fleischskandale-politik/index.xml) (16.10.2006).
- o.V. (2006e): Haltbarkeit von ökologisch und konventionell hergestellten Brühwürsten. [www.xn--untersuchungsmter-bw-nzb.de/pub/beitrag.asp?subid=1&Thema\\_ID=6&ID=570&Pdf=False&Aktuell=True](http://www.xn--untersuchungsmter-bw-nzb.de/pub/beitrag.asp?subid=1&Thema_ID=6&ID=570&Pdf=False&Aktuell=True)  
(15.10.2006).
- OHLSEN (2007): Fernmündliche Einschätzung von Herr Ohlsen/ Fa. COS OHLSEN Chemie Gerätevertrieb GmbH, 24884 Geltorf am 05.01.2007.
- Ökotest (2003): Hähnchenfleisch- Schwach auf der Brust. September 2003. [www.oeko-test.de/cgi/ot/otgp.cgi?doc=30102](http://www.oeko-test.de/cgi/ot/otgp.cgi?doc=30102) (12.04.2006).
- OTTO, R. (2004): Überwachung der betrieblichen Eigenkontrolle. Tagungsband Bundeskongress des BbT (Bundesverband der beamteten Tierärzte): 115-136.
- OTTO, R. (2006): Kleine Gastronomiebetriebe haben Probleme mit der Lebensmittelhygiene. LME Aktuell vom 21.11.2006. [www.animal-health-online.de/lme/](http://www.animal-health-online.de/lme/) (22.11.2006).
- PARISI, F. (2004): Positive, Normative and Functional Schools in Law and Economics. European Journal of Law and Economics 18: 259-272.
- PIONTKOWSKI, A. (2006): Grundsatzreferat zur aktuellen Rechtslage: Vortrag 39. Detmolder Gespräch in der CVUA-OWL Detmold am 29.03.2006: [http://pdftohtml.markoer.org/pdf2html.php?url=http://www.cvua-owl.nrw.de/rubriken/dtgespraech/.../download/pdf/files/DTGespraech\\_GrundsatzAMG.pdf&ID=174460](http://pdftohtml.markoer.org/pdf2html.php?url=http://www.cvua-owl.nrw.de/rubriken/dtgespraech/.../download/pdf/files/DTGespraech_GrundsatzAMG.pdf&ID=174460)  
(30.06.2006).
- PREISINGER, R. (2005): Züchtung für globale Märkte. Wie werden Tierzuchtunternehmen den unterschiedlichen Ansprüchen gerecht? Vortrag anlässlich des Dachverbands wissenschaftlicher Gesellschaften der Agrar-, Forst-, Ernährungs-, Veterinär- und Umweltforschung e.V. (DAF e.V.) am 26. und 27.10.2005 in Braunschweig.



- [http://pdfdl.oceighty.net/pdf2html.php?url=http://daf.zadi.de/download/vor\\_preisinger.pdf&ID=81240](http://pdfdl.oceighty.net/pdf2html.php?url=http://daf.zadi.de/download/vor_preisinger.pdf&ID=81240) (02.08.2006).
- PUONTI, A. (2004): Learning to Work Together. Dissertation. University of Helsinki.
- Putenerzeugergemeinschaft Ahlhorn GmbH (2004): Aktuelles. [www.peg-ahlhorn.de](http://www.peg-ahlhorn.de) (01.02.2006).
- RAHMANN, G. (2004): Ökologische Tierhaltung. Ulmer Verlag, Stuttgart-Hohenheim.
- RAHMANN, G., NIEBERG, H., DRENGEMANN, S., FENNEKER, A., MARCH, S., ZUREK, C. (2004): Bundesweite Erhebung und Analyse der verbreiteten Produktionsverfahren, der realisierten Vermarktungswege und der wirtschaftlichen sowie sozialer Lage ökologisch wirtschaftender Betriebe und Aufbau eines bundesweiten Praxis-Forschungs-Netzes. Landbauforschung Völknerode Sonderheft 276. Braunschweig.
- RASMUSEN, E. (1994): Games and Information. An Introduction to Game Theory. Cambridge/Oxford.
- REES, J. V. (1994): Hostages of Each Other: The Transformation of Nuclear Safety since Three Mile Island. Chicago.
- Regierungspräsidium Gießen (2006): Registrierung als Futtermittelunternehmer: [www.rp-giessen.de/me\\_in/medien/futtermittel/merkblatt\\_registrierung\\_ohne.pdf](http://www.rp-giessen.de/me_in/medien/futtermittel/merkblatt_registrierung_ohne.pdf) (10.05.2006).
- RENZ, V., ROTH, M. (2006): Jahresbericht des CVUA Stuttgart für das Jahr 2005 - Teil B: Lebensmittelüberwachung. [www.xn--untersuchungsmter-bw-nzb.de/pub/beitrag.asp?ID=554&subid=0&Thema\\_ID=1&Pdf=True&Aktuell=False](http://www.xn--untersuchungsmter-bw-nzb.de/pub/beitrag.asp?ID=554&subid=0&Thema_ID=1&Pdf=True&Aktuell=False) (10.10.2006).
- Report (2007): Neuer Gammelfleisch-Skandal – Wie Schlachtabfälle in die Wurst kamen. [www.swr.de/report/-/id=233454/nid=233454/did=1489092/meoznp/index.html](http://www.swr.de/report/-/id=233454/nid=233454/did=1489092/meoznp/index.html) (08.01.2007).
- RIPKE, F.-O. (2006): Den Betrieben auf die Finger geschaut – Interview im Deutschlandfunk vom 5. September 2006. [www.dradio.de/dlf/sendungen/interview\\_dlf/539305/](http://www.dradio.de/dlf/sendungen/interview_dlf/539305/) (16.10.2006).
- Rippin, M. (2005): Marktinformationen zu Geflügelfleisch. [www.oekolandbau.de/haendler/marktinformationen/produktmaerkte/fleisch-gefluegel/](http://www.oekolandbau.de/haendler/marktinformationen/produktmaerkte/fleisch-gefluegel/) (25.05.2006).
- ROHDE-LIEBENAU, B. (2005): Whistleblowing - Beitrag der Mitarbeiter zur Risikokommunikation. Düsseldorf.
- ROIKE, H. (2006): EU-Zulassung – Neue Anforderungen für die Transparenz in der Logistikkette? [www.qualisa-consult.com/eu-zulassung.htm](http://www.qualisa-consult.com/eu-zulassung.htm) (12.08.2006).
- ROTHER, L. (2006): Organisationsverschulden. [www.qm-trends.de/fb0705.htm](http://www.qm-trends.de/fb0705.htm) (08.11.2006).
- SCHAUPENSTEINER, W. (2006): Erfolge und Blockaden bei der Korruptionsbekämpfung. In: nr-Werkstatt: Dunkelfeld Korruption – Herausforderung für den Recherche Journalismus, Jahreskonferenz netzwerk recherche, Hamburg: 40-53. [www.netzwerkrecherche.de](http://www.netzwerkrecherche.de)
- SCHILDER, P. (2005): Fleischhandel im Hinterzimmer. In: Faz.net. [www.faz.net/s/RubCD175863466D41BB9A6A93D460B81174/Doc~EEA8A3AD8D9874DE68762CD86078CE72F~ATpl~Ecommon~Sspezial.html](http://www.faz.net/s/RubCD175863466D41BB9A6A93D460B81174/Doc~EEA8A3AD8D9874DE68762CD86078CE72F~ATpl~Ecommon~Sspezial.html) (14.02.2006).
- SCHIMPF, M. (2006): Exemplarische Analyse zu maschineller Verschleppung von gentechnisch verändertem Pflanzenmaterial beim überbetrieblichen Maschineneinsatz. [www.abl-ev.de/gentechnik/pdf/GVO-Verschleppung.pdf](http://www.abl-ev.de/gentechnik/pdf/GVO-Verschleppung.pdf) (01.08.2006).

- SCHMIDT, G. (2003): Auf dem Weg zu einer ökologischen Tierzucht. *Ökologie & Landbau* 128 (4/2003): 6-10. <http://orgprints.org/1901/>
- SCHMIDT, M. (2006): Durchführung amtlicher Tierarzneimittelkontrollen. Vortrag 39. Detmolder Gespräch in der CVUA-OWL Detmold am 29.03.2006: <http://www.cvua-owl.nrw.de/> (30.06.2006).
- SCHNEIDERIT, M.(2004) Aktuelle Studie: Verbrauchsmengen von Tierarzneimitteln. [www.bft-online.de/aktuelle\\_studie\\_30\\_09\\_2004](http://www.bft-online.de/aktuelle_studie_30_09_2004) (12.11.2006).
- SCHÖNFELDER, R. (2006): Neues europaweit einheitliches Lebensmittelrecht bringt mehr Lebensmittelsicherheit. [http://lk-lz.active-city.net/city\\_info/display/bs/vorgang/details.cfm?region\\_id=182&design\\_id=2655&id=15635&print=1](http://lk-lz.active-city.net/city_info/display/bs/vorgang/details.cfm?region_id=182&design_id=2655&id=15635&print=1) (10.4.2006).
- SCHULZE ALTHOFF G., SCHULPIN C., SCHMITZ-EIBERGER, M., PETERSEN, B. (2007): Einführung von dynamischen Minimierungsansätzen für Rückstände in Frischeprodukten. *Journal für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit* 2: 20-33.
- SES (Stabsstelle Ernährungssicherheit) (2006): Projekt zum Umgang mit oral applizierbaren Tierarzneimitteln in Baden-Württemberg. In: Matthies, F. [www.lej.nrw.de/objectfiles/object/1matthiesforumlej-2006.pdf](http://www.lej.nrw.de/objectfiles/object/1matthiesforumlej-2006.pdf) (01.12.2006).
- SIMON, P.A., LESLIE, PH., RUN, G., ZHE JIN, G., REPORTER, R., AGUIRRE, A., FIELDING, J.E. (2005): Impact of Restaurant Hygiene Grade Cards on Foodborne-Disease Hospitalizations in Los Angeles County. *Journal of Environmental Health* 67(7): 32-38.
- SIMPSON, S.S. (2002): *Corporate Crime, Law, and Social Control*. Cambridge.
- Sonderkommission Wild (2006): Abschlussbericht der "Sonderkommission Wild". [www.stmugv.bayern.de/de/lebensmittel/wildfleisch/doc/sonderkommission.pdf](http://www.stmugv.bayern.de/de/lebensmittel/wildfleisch/doc/sonderkommission.pdf) (02.10.2006).
- STAACK, M. (2004): Nahrungsaufnahmeverhalten, Energie- und Nährstoffversorgung. In: Deerberg, et al. (Hrsg.): *Artgerechte Geflügelhaltung*. Mainz: 8-16.
- Staatliches Veterinäruntersuchungsamt Krefeld (2002): Jahresbericht 2002. [www.svua-krefeld.nrw.de/ueberuns/jahresbericht02.pdf](http://www.svua-krefeld.nrw.de/ueberuns/jahresbericht02.pdf) (08.08.2006): 25.
- Stadt Erlangen (2006): Lebensmittelkontrolle – Verbraucherschutz [www.erlangen.de/de/desktopdefault.aspx/tabid-241/100\\_read-3846/](http://www.erlangen.de/de/desktopdefault.aspx/tabid-241/100_read-3846/) (02.11.2006).
- STAHLBERG, T. (2005): Offenbar neuer Fleischskandal. [www.tagesschau.de/aktuell/meldungen/0,1185,OID4917648,00.html](http://www.tagesschau.de/aktuell/meldungen/0,1185,OID4917648,00.html) (10.12.2005).
- STARBIRD, S.A. (2005): Moral Hazard, Inspection Policy, and Food Safety. *American Journal of Agricultural Economics* 87: 15-27.
- STIGLITZ, J.E. (1987): The Causes and Consequences of the Dependence of Quality on Price. *Journal of Economic Literature* 25: 1-48.
- SÜDBECK, B. (2006): Exklusiv-Interview "Nährboden für Korruption" mit der Verbraucherschutzorganisation 'foodwatch' (08.12.2006).
- SUNDRUM, A., BENNINGER, T., RICHTER, U. (2004): Statusbericht zum Stand der Tiergesundheit in der Ökologischen Tierhaltung - Schlussfolgerungen und Handlungsoptionen für die Agrarpolitik. Bericht, Fachgebiet Tierernährung und Tiergesundheit, Fachbereich Ökologische Agrarwissenschaften, Universität Kassel. <http://orgprints.org/5232/>
- TEUBNER, G. (1985): Verrechtlichung - Begriffe, Merkmale, Grenzen, Auswege. In: Kübler, F. (Hrsg.): *Verrechtlichung von Wirtschaft, Arbeit und sozialer Solidarität*, Frankfurt/M: 289-344.

- TITTLE, CH. (2000): Theoretical Developments in Criminology. Criminal Justice. Vol. 1:51-101.
- TransGen –Internetportal „ Transparent für Gentechnik in Lebensmitteln“ (2006): Überwachung: Ergebnisse bundesweit - Vorschriften zur Gentechnik-Kennzeichnung werden eingehalten. [www.transgen.de/einkauf/ueberwachung/688.doku.html](http://www.transgen.de/einkauf/ueberwachung/688.doku.html) (02.12.2006).
- TYLER, T.R. (2006) Why People Obey the Law. Princeton.
- UHLENBERG, E. (2005): Uhlenberg hält Überprüfung der Kühllhäuser für richtige Maßnahme. Pressemitteilung des Nordrhein-Westfälischen Verbraucherschutzministeriums. [www.munlv.nrw.de/sites/presse/archiv2005.htm](http://www.munlv.nrw.de/sites/presse/archiv2005.htm) (05.01.2006).
- UNNEVEHR, L.J., JENSEN, H.H. (1999): The economic implications of using HACCP as a food safety regulatory standard. Food Policy 24: 625-635.
- Verband Deutscher Putenerzeuger e. V. (VDP) (2006): Hohe Anforderungen an Fahrer und Fahrzeug. [www.pute.de/29.0.html](http://www.pute.de/29.0.html) (10.08.2006).
- Veterinäramt Deggendorf (2006): Fleischhygiene-Überwachung. [www.landkreis-deggendorf.de/index.asp?NAVIID=%7BB368E765-4DCB-4AC8-8D55-D454D1CDE6E5%7D](http://www.landkreis-deggendorf.de/index.asp?NAVIID=%7BB368E765-4DCB-4AC8-8D55-D454D1CDE6E5%7D) (12.11.2006).
- Veterinärmedizinische Universität Wien (2005): VUW-Onlineredaktion vom 19.10.2005. [www.vu-wien.ac.at/content](http://www.vu-wien.ac.at/content) (12.02.2006).
- VIS BAYERN (Verbraucherinformationssystem des Bayerischen Staatsministerium für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz) (2006). Amtliche Probenahme und Untersuchungen durch die bayerische Lebensmittelüberwachung. [www.vis-ernaehrung.bayern.de/](http://www.vis-ernaehrung.bayern.de/) (13.3.2006).
- VOLMERG, B. (1988a): Erhebungsmethoden im Feld. In: Leithäuser, T, Volmerg, B. (Hrsg.): Psychoanalyse in der Sozialforschung. Eine Einführung am Beispiel einer Sozialpsychologie der Arbeit, Opladen: 180-208.
- VOLMERG, B. (1988b): Methoden der Auswertung. In: Leithäuser, T., Volmerg, B. (Hrsg.): Psychoanalyse in der Sozialforschung. Eine Einführung am Beispiel einer Sozialpsychologie der Arbeit, Opladen: 234-261.
- VZBV (Verbraucherzentralen Bundesverband) (Hrsg.) (2006a): Verbraucherschutzindex 2006: Fast alle Länder verbessern sich. Pressemitteilung vom 13.06.2006: [www.vzbv.de/go/presse/734/index.html](http://www.vzbv.de/go/presse/734/index.html) (10.09.2006).
- VZBV (Verbraucherzentralen Bundesverbandes) (Hrsg.) (2006b): Fleischskandal: Verbraucherinformationsgesetz bleibt lückenhaft. Pressemitteilung vom 07.09.2006: [www.vzbv.de/start/index.php?page=presse&bereichs\\_id=&themen\\_id=&mit\\_id=770&task=mit&PHPSESSID=b076047badfef8cb33e14130eb57217a](http://www.vzbv.de/start/index.php?page=presse&bereichs_id=&themen_id=&mit_id=770&task=mit&PHPSESSID=b076047badfef8cb33e14130eb57217a) (10.09.2006).
- VZHH (Verbraucherzentrale Hamburg) (2005): Geflügelteile von Panschern mit Wasser und Gelatine gestreckt. [www.vzhh.de/~upload/rewrite/TexteErnaehrung/Warnliste.aspx](http://www.vzhh.de/~upload/rewrite/TexteErnaehrung/Warnliste.aspx) (10.02.2006).
- VZHH (Verbraucherzentrale Hamburg) (2006): Wieder Verdacht auf Gammelfleisch in Bayern. [www.vzhh.de/~upload/rewrite/TexteErnaehrung/Warnliste.aspx](http://www.vzhh.de/~upload/rewrite/TexteErnaehrung/Warnliste.aspx) (16.12.2006).
- WDR (Westdeutscher Rundfunk) (2000): Fett statt fleischig – Geflügelsnacks im Test. Lebensmittel-Report vom 28.02.2000. [www.wdr.de/radio/wdr3/archiv/sendungen/lebrep/service/chicken.html](http://www.wdr.de/radio/wdr3/archiv/sendungen/lebrep/service/chicken.html) (04.09.2006).

- WEIß, K. (2002): Das neue Steuerungsmodell - Chancen für die Kommunalpolitik? In: Friedrichs, J., Gabriel, O.W., Schneider, H., Voigt, R. (Hrsg.): Städte und Regionen in Europa. Band 9. Opladen.
- WENDT, H., MADSEN, G., RIPPIN, M., ENGELHARDT, H., FIEDLER, D. VON, THIMM, C., WAGNER, K. (2004): Maßnahmen und Ansatzpunkte zur Verbesserung der quantitativen Marktinformationen bei Öko-Produkten und Möglichkeiten ihrer Konkretisierung. Bericht, Geschäftsstelle Bundesprogramm Ökologischer Landbau, Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE), Bonn. [orgprints.org/4557/01/4557-ble-fal-2003-marktinfo.pdf](http://orgprints.org/4557/01/4557-ble-fal-2003-marktinfo.pdf) (30.06.2006).
- WENDT, I. (2006): Fachinformationssystem Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (FIS-VL). Vortrag am 21.06.2006 auf Forum LEJ Qualitätsmanagement, 20.06.2006 in Soest. [www.lej.nrw.de/objectfiles/object/060620\\_wendt\\_fis-vl\\_soest.pdf](http://www.lej.nrw.de/objectfiles/object/060620_wendt_fis-vl_soest.pdf) (13.10.2006).
- ZECHEL, P. (2006): Umsetzung der Anforderungen der EU an registrierte Betriebe ab 2006 hinsichtlich Verbraucherschutz und Umsetzbarkeit. Dissertation Tierärztliche Fakultät der Ludwig-Maximilian-Universität zu München: 64f.
- ZMP (2006a): Eier und Geflügel – Marktbilanz 2006. Bonn.
- ZMP (2006b): ZMP-Onlinedienst. [www.zmp.de/Login/default\\_gefluegel.asp](http://www.zmp.de/Login/default_gefluegel.asp) (10.08.2006).
- ZOLLITSCH, W., WLCEK, S., LEEB, T., BAUMGARTNER J. (2000): Aspekte der Schweine- und Geflügelfütterung im biologisch wirtschaftenden Betrieb. Viehwirtschaftliche Fachtagung, 6. - 8. Juni 2000. Bundesanstalt für alpenländische Landwirtschaft Gumpenstein. [www.bal.bmlf.gv.at/publikationen/tzt2000/zolli1.pdf](http://www.bal.bmlf.gv.at/publikationen/tzt2000/zolli1.pdf) (10.05.2006).
- ZWOLL, S., HIRSCHAUER, N. (2006): Reduction of Behavioural Food Risks: An Analysis of Economic Incentives and Social Context Factors in the German Poultry Chains. In: Fritz, M., Rickert, U., Schiefer, G. (eds.): Trust and Risk in Business Networks. Proceedings of the 99. Seminar of the EAAE. Bonn: 497-507.

## Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Experteninterviews in der Sondierungsphase* .....	9
Tabelle 2: Experteninterviews und sonstige Kontakte im weiteren Projektverlauf* .....	11
Tabelle 3: Relevanz verschiedener Datenherkünfte für die Untersuchung.....	13
Tabelle 4: Durch die Befragung erfasste Mastplätze für Huhn und Pute.....	14
Tabelle 5: Tierarzneimittelmarkt (Umsätze) in Deutschland.....	17
Tabelle 6: Tierarzneimittel (Wirkstoffeinsatz) in Deutschland.....	18
Tabelle 7: Anzahl der Stallplätze im Hühnermastbereich in Deutschland.....	19
Tabelle 8: Anzahl der Stallplätze im Hühnermastbereich nach Bundesländern .....	19
Tabelle 9: Hähnchenmastverfahren im Überblick .....	20
Tabelle 10: Anzahl der Stallplätze im Putenmastbereich in Deutschland .....	20
Tabelle 11: Anzahl der Stallplätze im Putenmastbereich nach Bundesländern .....	21
Tabelle 12: Putenmastverfahren im Überblick.....	22
Tabelle 13: Produktion von Hähnchen- und Putenfleisch nach Unternehmen .....	23
Tabelle 14: Aufteilung der Hähnchen- und Putenkäufe in % der Haushaltseinkäufe.....	23
Tabelle 15: Hähnchen- und Putenkäufe nach Einkaufsstätten (in %).....	24
Tabelle 16: Prozentuale Marktanteile der Unternehmen in der Masthuhnzucht.....	24
Tabelle 17: Umfang der ökologischen Geflügelhaltung .....	26
Tabelle 18: Gesetzliche Regelungen mit Relevanz für die Geflügelhaltung .....	33
Tabelle 19: Schwellenwerte zur Prüfung von Tierhaltungsanlagen (in Stallplätzen).....	34
Tabelle 20: Untersuchungen im Rahmen des Nationalen Rückstandskontrollplanes.....	40
Tabelle 21: Anzahl der von der amtlichen Futtermittelüberwachung untersuchten Proben ...	62
Tabelle 22: Maßnahmen bei Beanstandungen, Gebühren, Verwarnungs- und Bußgelder .....	63
Tabelle 23: Bundesweite Kontrollen auf GVO-Bestandteile in Futtermitteln 2004 und 2005	66
Tabelle 24: Bundesweite Kontrollen auf GVO-Bestandteile in Saatgut 2004 und 2005.....	66
Tabelle 25: NRKP: Proben bei Erzeugern und Geflügelschlachtbetrieben im Jahr 2005 .....	68
Tabelle 26: Hinweise auf Vertriebswege illegaler Tierarzneimittel .....	73
Tabelle 27: Ökonomischer Anreiz für den Einsatz von Nifursol in der Putenmast (N=63) ...	79
Tabelle 28: Tatsächliche Gefahr des Einsatzes von Nifursol in der Putenmast (N=63).....	80
Tabelle 29: Anzahl der Transportkontrollen und Beanstandungen in Deutschland.....	84
Tabelle 30: Einschätzung der Nutzung den Behörden nicht bekannter Lagerstätten (N=33)..	97
Tabelle 31: Mindestmastdauer von Ökogeflügel abhängig von Kükenherkunft und -rasse ..	105
Tabelle 32: Einschätzung der ökonomischen Versuchungen von Regelverstößen (N=73) ...	114

Tabelle 33: Einschätzung der tatsächlichen Wahrscheinlichkeit von Verstößen (N=73).....	114
Tabelle 34: Einschätzung der Amtsveterinäre zur Eignung von Maßnahmen zum Abbau von Verstoßgefahren (N=47).....	115
Tabelle 35: Einschätzung der Lebensmittelkontrolleure zur Eignung verschiedener Maßnahmen zum Abbau von Verstoßgefahren (N=28).....	116
Tabelle 36: Zufriedenheit der Amtsveterinäre mit der Ressourcenausstattung (N=73).....	117
Tabelle 37: Zufriedenheit der Lebensmittelkontrolleure mit der Ressourcenausstattung (N=33) .	117
Tabelle 38: Einschätzung der Amtsveterinäre zur Qualität des horizontalen Informationsflusses* (N=74).....	127
Tabelle 39: Einschätzung der Lebensmittelkontrolleure zur Qualität des horizontalen Informationsflusses* (N=33).....	127
Tabelle 40a: Ökonomische Anreize und kritische Werte potenzieller Regelverstöße (Futtermittel, Tierarzneimittel, Erzeugung und Transport).....	143
Tabelle 41a: Ökonomische Anreize und kritische Werte potenzieller Regelverstöße (Schlachtung, Verarbeitung, Distribution/Vermarktung)	144
Tabelle 41a: Ökonomische Anreize und kritische Werte potenzieller Regelverstöße (ökologische Geflügelproduktion)	145

### **Abbildungsverzeichnis**

Abbildung 1: Ablauf der Untersuchung.....	8
Abbildung 2: Mastplätze für Öko-Masthühner und -Puten seit 1998 in Deutschland.....	25
Abbildung 3: Vermarktungswege für ökologisches Geflügelfleisch (Hühner und Puten) .....	27
Abbildung 4: Explizite Früherkennung von Risiken durch Analyse von Verhaltensrisiken ...	49
Abbildung 5: Ausrichtung staatlicher Aktivitäten beim Umgang mit Verhaltensrisiken .....	50
Abbildung 6: Leitfaden (Ablaufschema) für die Ausgestaltung eines Behördencontrolling im Zusammenhang mit der Prävention von Verhaltensrisiken.....	150

## Abkürzungsverzeichnis

AATV	Verordnung über Nachweispflichten für Arzneimittel, die zur Anwendung bei Tieren bestimmt sind
AM	Arzneimittel
AMG	Arzneimittelgesetz
AuA-Beleg	Arzneimittelabgabe- und Anwendungsbeleg
AVVFIH	Allgemeine Verwaltungsvorschrift Fleischhygiene
BauGB	Baugesetzbuch
BbT	Bundesverband der beamteten Tierärzte
BfR	Bundesinstitut für Risikobewertung
BfT	Bundesverband für Tierernährung
BimSchG	Bundesimmissionsschutzgesetz
BimSchV	Bundesimmissionsschutzverordnung
BLE	Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung
BMELV	Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz
BMJ	Bundesministerium der Justiz
BML	Bundesministerium für Landwirtschaft
BÖL	Bundesprogramm Ökolandbau
BVA	Bundesverwaltungsamt
BVL	Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit
BVLFuttmGebV	Bundesamt-Futtermittel-Gebührenverordnung
BVLK	Bundesverband der Lebensmittelkontrolleure
CEBECO	Unternehmensname
CEHAVE	Unternehmensname
DBV	Deutscher Bauernverband
DE	Dungeinheit
DLG	Deutsche Landwirtschaftsgesellschaft
DON	Deoxynivalenol (Mykotoxin)
DRV	Deutscher Raiffeisenverband
DVT	Deutscher Verband Tiernahrung e.V.
EG	Europäische Gemeinschaft
EHK	Hackfleisch- und Fleischzubereitungsbetrieb (Abkürzung bei der EU-Zulassung von Betrieben)

ESG	Schlachtbetrieb (Geflügel) (Abkürzung bei der EU-Zulassung von Betrieben)
EU	Europäische Union/ European Union
EU-Öko-VO	Verordnung der EG Nr. 2092/91 von 1991
EUZ	Umpackbetrieb nach dem Fleisch- und Geflügelfleischhygienerecht (Abkürzung bei der EU-Zulassung von Betrieben)
EZG	Zerlegungsbetrieb (Geflügelfleisch) (Abkürzung bei der EU-Zulassung von Betrieben)
FAM	Fütterungsarzneimittel
FASFC	Federal Agency for the Safety of the Food Chain (Belgische Lebensmittelagentur)
FFH	Fauna, Flora, Habitat (Richtlinie)
FIS-VL	Fachinformationssystem Verbraucherschutz u. Lebensmittelsicherheit
FKS	Finanzkontrolle Schwarzarbeit (des Zollkriminalamtes)
FuMiHerst-V	Futtermittelherstellungs-Verordnung
FuttMV	Futtermittelverordnung
GeVin	Gemeinsames Verbraucherschutzinformationssystem
GfK	Gesellschaft für Konsumforschung
GfIHV	Geflügelfleischhygiene-Verordnung
GfRS	Gesellschaft für Ressourcenschutz mbH
GVE	Großvieheinheit
GVO	genetisch veränderte Organismen
GWE	Grünes Weser-Ems (Firmenbezeichnung)
HACCP	Hazard Analysis Critical Control Point System
HGB	Handelsgesetzbuch
HUB	Humboldt-Universität zu Berlin
IFOAM	International Federation of Organic Agricultural Movements
IVU(-Richtlinie)	Integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung
k.A	keine Angabe
KÜP	Koordiniertes Programm zur amtlichen Lebensmittelüberwachung gemäß RL 89/397/EWG
LALLF	Landesamt für Landwirtschaft, Lebensmittelsicherheit und Fischerei Mecklenburg-Vorpommern
LAVES	Niedersächsisches Landesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit



LEH	Lebensmitteleinzelhandel
LEJ	Landesamt für Ernährung und Jagd Nordrhein-Westfalen
LFGB	Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch
LfL Bayern	Bayerische Landesanstalt für Landwirtschaft
LfL Sachsen	Sächsische Landesanstalt für Landwirtschaft
LG	Lebendgewicht
LGL Bayern	Bayerisches Landesamt für Gesundheit und Lebensmittelsicherheit
LKW	Lastkraftwagen
LMKV	Lebensmittelkennzeichnungsverordnung
LMTV	Lebensmitteltransportverordnung
LVLf	Landesamt für Verbraucherschutz, Landwirtschaft und Flurneuordnung/ Brandenburg
LVLKBW	Landesverband der Lebensmittelkontrolleure Baden-Württemberg
M-HACCP	Moral Hazard Analysis Critical Control Point System
MHD	Mindesthaltbarkeitsdatum
Mio.	Millionen
MLR	Ministerium für Ernährung und Ländliche Raum, Baden-Württemberg
MLUV	Ministerium für Ländliche Entwicklung, Umwelt und Verbraucherschutz Brandenburg
MUNLV	Ministeriums für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen
MURL	Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen
n.b.	nicht berechnet
NPM	New Public Management
NRKP	Nationaler Rückstandskontrollplan
NRW	Nordrhein-Westfalen
NSM	Neues Steuerungsmodell
o.V.	ohne Verfasser
ÖkoKennzG	Gesetz zur Einführung und Verwendung eines Kennzeichens für Erzeugnisse des ökologischen Landbaus (Öko-Kennzeichengesetz)
ÖLG	Öko-Landbaugesetz
OTA	Ochratoxin A (Mykotoxin)
OWiG	Gesetz über Ordnungswidrigkeiten

Owi-Verfahren	Ordnungswidrigkeitenverfahren
PAG	Projekt begleitenden Arbeitsgruppe
PCB	Polychlorierte Biphenyle
PHW	PHW-Gruppe LOHMANN & CO. AG
QS	Qualitätssicherung
RWS	RWS Kraftfutterwerk GmbH.
SES	(Baden-Württembergische) Stabsstelle Ernährungssicherheit
SG	Schlachtgewicht
SÖL	Stiftung Ökologie und Landbau
StGB	Strafgesetzbuch
SütAG	Süddeutsche Truthahn AG
t	Tonne
TÄHAV	Verordnung über tierärztliche Hausapotheken
TAM	Tierarzneimittel
TLMV	Verordnung über hygienische Anforderungen an Transportbehälter für Lebensmittel und der Verordnung über tiefgefrorene Güter
Tsd.	Tausend
TSE-Verordnung	Verordnung zum Verbot der Verwendung bestimmter Stoffe zur Vermeidung des Risikos der Übertragung transmissibler spongiformer Enzephalopathien durch Arzneimittel
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
VDP	Verband Deutscher Putenerzeuger e.V.
VerfVerbV	Verfütterungsverbots-Verordnung
VLK	Verband der Landwirtschaftskammern
VZBV	Verbraucherzentralen Bundesverband
VZHH	Verbraucherzentrale Hamburg
WHO	World Health Organization
ZDG	Zentralverband der Deutschen Geflügelwirtschaft e.V.
ZEA	Zearalenon (Mykotoxin)
ZMP	Zentrale Markt- und Preisberichtsstelle für Erzeugnisse der Land-, Forst- und Ernährungswirtschaft
z-sl	Zukunftsstiftung Landwirtschaft

## Liste relevanter Internetadressen

### Selbstdarstellungen der dargestellten Akteure

Chiemgauer Naturfleisch GmbH	<a href="http://www.chiemgauer-naturfleisch.de">www.chiemgauer-naturfleisch.de</a>
Eskildsen GmbH	<a href="http://www.eskildsen.de/index_ger.html">www.eskildsen.de/index_ger.html</a>
Freiland Puten Fahrenzhausen GmbH	<a href="http://www.freiland-puten.de">www.freiland-puten.de</a>
Familienbetrieb Grossehof	<a href="http://www.grosserhof.de">www.grosserhof.de</a>
GWE Bio-Feinkost GmbH	<a href="http://www.gwe-bio-feinkost.de/start.html">www.gwe-bio-feinkost.de/start.html</a> <a href="http://www.ecopark.de/gruene_wiesen.html">www.ecopark.de/gruene_wiesen.html</a>
RoBerts Geflügelhof	<a href="http://www.gefluegelhof-robert.de/">www.gefluegelhof-robert.de/</a>
Naturkostgroßhandel Weiling GmbH	<a href="http://www.weiling.de/">www.weiling.de/</a>

### weitere Akteure / Import

Jeanine Friese „Geflügel aus Frankreich“	<a href="http://www.jfriese.de/">www.jfriese.de/</a>
--	--

### weitere Akteure / Schlachtung+Verarbeitung

Schlachtereie Thönes	<a href="http://www.thoenes.de/">www.thoenes.de/</a> oder <a href="http://www.thoenes-natur-verbund.de/">www.thoenes-natur-verbund.de/</a>
Biofleischerei Feindura	<a href="http://www.biofleischerei-feindura.de">www.biofleischerei-feindura.de</a>

### weitere Akteure / Großhändler

Ökofrost	<a href="http://www.oekofrost.de">www.oekofrost.de</a>
Dennree	<a href="http://www.dennree.de">www.dennree.de</a>
Terra	<a href="http://www.terra-bio.de">www.terra-bio.de</a>
Bodan	<a href="http://www.bodan.de">www.bodan.de</a>

### weitere Akteure / Bio-Supermärkte

Bio Company	<a href="http://www.biocompany.de">www.biocompany.de</a>
Basic	<a href="http://www.basic-ag.de">www.basic-ag.de</a>

### weitere Akteure / Anbauverbände

Biokreis	<a href="http://www.biokreis.de">www.biokreis.de</a>
Bioland	<a href="http://www.bioland.de">www.bioland.de</a>
Biopark	<a href="http://www.biopark.de">www.biopark.de</a>
Demeter	<a href="http://www.demeter.de">www.demeter.de</a>
GÄA	<a href="http://www.gaea.de">www.gaea.de</a>
Naturland	<a href="http://www.naturland.de">www.naturland.de</a>

### sonstige Informationsseiten

<a href="http://www.oekolandbau.de">www.oekolandbau.de</a>
<a href="http://www.zs-l.de/projekte/netzwerk-tierzucht/geflgelzucht/geflgelzucht-projekt.html">www.zs-l.de/projekte/netzwerk-tierzucht/geflgelzucht/geflgelzucht-projekt.html</a>
<a href="http://www.orgprints.org">www.orgprints.org</a>

## Übersicht der eigenen Veröffentlichungen im Projektzusammenhang

Im Zusammenhang mit dem Forschungsprojekt wurden bisher die folgenden Beiträge publiziert:

HIRSCHAUER, N., ZWOLL, S. (2006): Understanding and Managing Behavioural Risks - The Case of Food Risks Caused by Malpractice in Poultry Production. Working Paper 76/2006. Institut für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Humboldt-Universität, Berlin.

ZWOLL, S., HIRSCHAUER, N. (2006): Reduction of Behavioural Food Risks: An Analysis of Economic Incentives and Social Context Factors in the German Poultry Chains. In: Fritz, M., Rickert, U., Schiefer, G. (eds.): Trust and Risk in Business Networks. Proceedings of the 99. Seminar of the EAAE. Bonn: 497-507.

PITSCH, M., HIRSCHAUER, N., ZWOLL, S. (2006): A Moral Hazard Analysis of Organic Poultry Production in Germany: Some Preliminary Project Results. In: Proceedings of the 1. IFOAM International Conference on Animals in Organic Production, August 23 to 25, 2006, St. Paul, USA (accepted paper).

Der nachstehende Beitrag ist vom Journal für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit zur Veröffentlichung angenommen. Die Einwilligung zur Veröffentlichung der Forschungsergebnisse wurde von der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) für den Termin „8 Wochen nach Abgabe des Berichtes beim Projektträger“ in Aussicht gestellt.

HIRSCHAUER, N., SCHEERER, S., ZWOLL, S. (2007): Einige Überlegungen zur Prävention von Devianz und Wirtschaftskriminalität im Ernährungssektor. Journal für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (angenommen).

Über diese Publikationen hinaus wurde im Rahmen dieser Untersuchung - sozusagen als Grundlagenrecherche - die nachstehende (unveröffentlichte) studentische Projektarbeit zu den Strukturen der Wertschöpfungskette im Ökobereich erstellt.

PITSCH, M. (2006): Strukturen der Wertschöpfungskette 'ökologische Geflügelproduktion (Hühnchen und Pute)'. Studienprojekt im Studiengang Internationale Agrarwissenschaften der Humboldt-Universität zu Berlin (unveröffentlicht).

## Übersicht der Anhänge