

Darstellung, Wertung und Anwendung der Ergebnisse für Zwecke des BMELV

Titel: Eine Moral Hazard Analyse der monetären Anreizsituation in den Wertschöpfungsketten „konventionelles Geflügel“ und „Öko-Geflügel“ (03HS045/1)

Autoren: Stefan Zwoll und Norbert Hirschauer, Humboldt-Universität zu Berlin

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 wurden im ökonomischen Teil dieses von Ökonomen und Kriminologen durchgeführten Forschungsprojektes die wirtschaftliche Anreizsituationen für 26 von Experten identifizierte Verstoßgelegenheiten auf verschiedenen Stufen der Geflügelkette rekonstruiert. Mangels Sekundärdaten wurden die hierfür erforderlichen Daten 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 Akteure 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 Behörden¹ 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.

¹ 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.

Mit anderen Worten: Die ausgewiesenen Parameterwerte und die für die untersuchten Verstöße ausgewiesenen ökonomischen Anreize 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 a priori als „denkbar“ eingeschätzte Verstöße. Alle Parameter können sich in spezifischen unternehmerischen Entscheidungslagen bzw. Regionen unterscheiden. Ein einfaches Beispiel ist die Variabilität der Kontrolldichte zwischen Landkreisen bzw. Ländern. Im jeweiligen Zuständigkeitsbereich sind deshalb im Rahmen eines Behördencontrollings eigene Verhaltensrisikoanalysen durchzuführen und Maßnahmen abzuleiten.

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 (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.

Angesichts dieser Problemlage wurden in der Studie sowohl inhaltlich ausgerichtete als auch ablauforientierte, leitfadentartige Problemlösungsansätze entwickelt: Erstens wurden die kontextbezogenen Informationsbedürfnisse bei der Prävention von Verhaltensrisiken durch Fragenkataloge operationalisiert. Zweitens wurde ein grundsätzliches Ablaufschema für ein Behördencontrolling entwickelt, das durch die systematische Erfassung verhaltensbezogener Informationen sowie einen Delphi-Prozess eine Problemhierarchisierung und eine adäquate Output- und Maßnahmenplanung ermöglicht, die den Gegebenheiten des jeweiligen Zuständigkeitsbereichs (inkl. der behördlich verfügbaren Ressourcen) Rechnung trägt.