

Hirschauer, Norbert; Mußhoff, Oliver

Article

Smarte Regulierung in der Ernährungswirtschaft durch Name-and-Shame

Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung

Provided in Cooperation with:

German Institute for Economic Research (DIW Berlin)

Suggested Citation: Hirschauer, Norbert; Mußhoff, Oliver (2012) : Smarte Regulierung in der Ernährungswirtschaft durch Name-and-Shame, Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung, ISSN 1861-1559, Duncker & Humblot, Berlin, Vol. 81, Iss. 4, pp. 163-182, <https://doi.org/10.3790/vjh.81.4.163>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/99731>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Smarte Regulierung in der Ernährungswirtschaft durch Name-and-Shame

NORBERT HIRSCHAUER UND OLIVER MUSSHOF*

Norbert Hirschauer, Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, Professur für Unternehmensführung im Agribusiness,
E-Mail: norbert.hirschauer@landw.uni-halle.de
Oliver Mußhoff, Georg-August-Universität Göttingen, Arbeitsbereich für Landwirtschaftliche Betriebslehre,
E-Mail: oliver.musshoff@agr.uni-goettingen.de

Zusammenfassung: Eine Reihe von Lebensmittelskandalen der jüngeren Vergangenheit hat gezeigt, dass fehlgeleitete ökonomische Anreize eine bedeutsame Risikoquelle sind. Der Normappell des Gesetzes reicht augenscheinlich nicht bei allen Lebensmittelunternehmen aus, um sie von gewinnträchtigen Verstößen gegen lebensmittelrechtliche Vorschriften abzuhalten. Vor diesem Hintergrund gibt der vorliegende Beitrag mit Blick auf die Ernährungswirtschaft einen Überblick über Regulierungsanforderungen, -möglichkeiten und -ansätze. Für eine effektive und kosteneffiziente Prävention sind smarte Regulierungsansätze erforderlich, die nicht nur dysfunktionale Effekte wie Crowding-Out und Reaktanz vermeiden, sondern in der Lage sind, intrinsische Motive und extrinsische Anreize zur Regelbefolgung gleichzeitig zu stärken (Crowding-In). Insbesondere Name-and-Shame erscheint hierfür aus verhaltensökonomischer Sicht geeignet zu sein.

Summary: A series of food scandals has indicated lately that misdirected economic incentives, in conjunction with a lack of norms to abide by the law, induce non-compliance with food regulations and thus behavioural food risks. Against this background, we outline both the specific need for regulation and the available regulatory approaches in the food sector. An effective and cost-efficient prevention of rule-breaking behaviour requires smart regulation. Smart approaches to regulation not only avoid the dysfunctional effects of crowding-out and reactance but simultaneously enhance intrinsic motives and extrinsic incentives to comply (crowding-in). From a behavioural economic point of view, name-and-shame has a good chance of qualifying as "smart".

→ JEL Classification: D18, D78, Q18

→ Keywords: Regulatory impact analysis, smart regulation, food risk, name-and-shame

* Wir bedanken uns bei Sebastian Scheerer und Stefan Zwoll dafür, dass wir für diesen Beitrag auf den gemeinsam erstellten Projektbericht (Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung: 03HS045/1: 2007) *Eine Moral-Hazard-Analyse der monetären Anreizsituation in den Wertschöpfungsketten „konventionelles Geflügel“ und „Öko-Geflügel“* zurückgreifen durften. Für hilfreiche Kommentare, Anregungen und Kritik danken wir anonymen Gutachtern und den Herausgebern der „Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung“. Wir danken außerdem der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) für finanzielle Unterstützung.

I Einleitung

Die Wahrscheinlichkeit, dass es durch Verstöße gegen rechtliche oder vertraglich vereinbarte Verfahrensstandards zur Beeinträchtigung der Qualität und Sicherheit von Lebensmitteln kommt, lässt sich als Verhaltensrisiko verstehen. Verhaltensrisiken sind umso größer, je höher die wahrgenommenen direkten Vorteile des Regelverstosses und je geringer die Aufdeckungswahrscheinlichkeiten und Sanktionen sind. Eine Reihe von Skandalen in den letzten Jahren hat eindrucksvoll dokumentiert, dass fehlgeleitete ökonomische Anreize eine bedeutsame Quelle von Lebensmittelrisiken sind.¹ Beim aktuellen Stand der institutionellen Regeln (einschließlich des marktendogenen Preismechanismus) kommt es immer wieder dazu, dass regelwidriges Verhalten gewinnträchtiger ist als die Einhaltung lebensmittelrechtlicher Standards. In Verbindung mit opportunistischem Verhalten, also bei Abwesenheit moralischer Hemmungen, führt dies zu einem Versagen von Märkten, da regelbrüchige Unternehmen Wettbewerbsvorteile gegenüber regeltreuen Wettbewerbern erzielen können. Die durch Regelbrüche verursachten Schäden sind negative Externalitäten, die durch den Verstoß gegen Vorschriften entstehen, die aufgestellt wurden, um genau diese Externalitäten zu vermeiden. Die Gleichsetzung von „Regelverstoß“ mit „Marktversagen“ entspricht der Annahme, dass die Regel selbst sinnvoll ist und der soziale Nutzen der Regeleinhaltung die sozialen Kosten der Regelbefolgung übersteigt.

Vor diesem Hintergrund will dieser Artikel zur Beantwortung der Frage beitragen, wer mit welchen regulatorischen Mitteln eingreifen soll, um Verbraucher vor Gesundheitsgefahren, Irreführung und Täuschung zu schützen. Abschnitt 2 verschafft zunächst einen Überblick über die grundsätzlichen Möglichkeiten zur Verhaltenssteuerung. In Abschnitt 3 wird das Konzept „smarte Regulierung“ verhaltensökonomisch und mit Blick auf die Risikoanalyse gemäß der Basisverordnung 178/2002² der Europäischen Union (EU) eingeordnet (EU 2002). Da fehlgeleitete staatliche Eingriffe auch Marktversagen verursachen können, beschreibt Abschnitt 4 die Grundsätze der Regulierungsfolgenabschätzung als Voraussetzung einer effizienten Regulierung. Abschnitt 5 beschreibt die Charakteristika und Anwendungen von Name-and-Shame. Der Beitrag endet mit einer Diskussion der Eignung von Name-and-Shame als effiziente Regulierungsform und einem Forschungsausblick (Abschnitt 6).

2 Möglichkeiten zur Reduzierung von Marktversagen

Es gibt Situationen, in denen wirtschaftliche Akteure externe Effekte verursachen, die gesellschaftlich unerwünscht sind (externe Kosten). Es gibt auch Situationen, in denen gesellschaftlich erwünschte externe Effekte auf Wettbewerbsmärkten nicht bereitgestellt werden (externer

1 Beispielhaft genannt seien die Überschreitungen der Grenzwerte für Pestizidrückstände in Obst und Gemüse im Jahr 2005, die Gammelfleischskandale in den Jahren 2006/07, der Heilbronner Weinskandal (Falschdeklaration von Wein) im Jahr 2007, der Melaminskandal (Zusatz einer nierenschädigenden Chemikalie zur Milch) im Jahr 2008 oder die hohe Zahl hygienisch bedingter jährlicher Listeriose-Fälle.

2 Die unmittelbar für alle Mitgliedstaaten der EU verbindliche *Verordnung (EG) Nr. 178/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Januar 2002 zur Festlegung der allgemeinen Grundsätze und Anforderungen des Lebensmittelrechts, zur Errichtung der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit und zur Festlegung von Verfahren zur Lebensmittelsicherheit* legt unter anderem dar, wie bei der Analyse von Lebensmittelrisiken grundsätzlich vorzugehen ist, um einen ausreichenden Schutz der menschlichen Gesundheit zu gewährleisten.

Nutzen). Derartige Phänomene lassen sich als moralisches Versagen der einzelnen Wirtschaftssubjekte oder als Versagen der institutionellen Regeln verstehen. Letzteres bedeutet, dass es zu einem sozialen Dilemma kommt, weil rational-eigennützige Wirtschaftssubjekte zu Gleichgewichten kommen, die sozial nicht effizient sind. Dies wird mit der Formulierung „Auseinanderfallen von individueller und kollektiver Rationalität“ (Pigou 1924) auf den Punkt gebracht.

Aus diesem Problemverständnis heraus ergibt sich die Frage, welche institutionellen Veränderungen zu einer Internalisierung externer Effekte führen und die unerwünschten Folgen einzelwirtschaftlichen Handelns reduzieren würden. Aus Verteilungs- und Effizienz­sicht lassen sich bei einer erfolgreichen Internalisierung drei Fälle unterscheiden:

1. Es kommt nicht zu einer relevanten Veränderung der Allokationsentscheidung, sondern nur zu einer veränderten Einkommensverteilung, da bestimmte Kosten von anderen Wirtschaftssubjekten – zum Beispiel von den jeweiligen Verursachern – getragen werden müssen.
2. Es kommt durch eine verbesserte Allokationsentscheidung zu einer Kaldor-Hicks-Verbesserung, die zwar keine Pareto-Verbesserung ist, aber durchgesetzt werden kann, ohne dass die Transaktionskosten den ursprünglichen sozialen Mehrwert wieder „auffressen“.³
3. Es kommt direkt zu einer Pareto-Verbesserung, die alle Beteiligten besser stellt.⁴ Eine Pareto-Verbesserung kann auch institutionell ermöglicht werden, wenn eine Kaldor-Hicks-Verbesserung, die eine Gruppe schlechter gestellt hätte, durch Seitenzahlungen in eine Pareto-Verbesserung überführt wird.⁵

Bei der Frage nach sinnvollen, die soziale Effizienz steigernden institutionellen Innovationen geht es um Verteilungs- und Steuerungsprobleme, die durch adäquate „Governance“ zu lösen sind. Governance umfasst sowohl die Bereitstellung und Verteilung von Gütern als auch die Steuerung von Verhalten (Regulierung). Regulierung kann damit als eine Teilmenge von Governance verstanden werden (Braithwaite et al. 2007a). Der Begriff „Regulierung“ zielt zunächst auf die Steuerung jeder Art sozialen Verhaltens ab. Im Allgemeinen wird er aber insbesondere auf ökonomische Aktivitäten und den Abbau von Marktversagen bezogen (Picciotto und Campbell 2002).

Bei Regulierung geht es nicht nur um das dichotome Verhältnis zwischen Staat und Unternehmen. Vielmehr sind wirtschaftliche Aktivitäten in Netzwerkstrukturen eingebettet, die man als öffentlich-private Co-Regulierung bezeichnen könnte. So gibt es in der Ernährungswirtschaft wechselseitige Regulationsbeziehungen zwischen trans- und internationalen Organisationen,

3 Diese Annahme wird bei ordnungsrechtlichen Vorschriften immer implizit getroffen. So sind lebensmittelrechtliche Vorschriften zum Umgang mit Hackfleisch nur sinnvoll, wenn der soziale Nutzen ihrer Einhaltung größer ist als die Summe der Kosten ihrer Durchsetzung und Befolgung.

4 Auf diese Situation wird abgezielt, wenn argumentiert wird, dass die Befolgung von Standards und die Einführung von Qualitätssicherungssystemen nicht nur die Lebensmittelsicherheit erhöhen, sondern für das betroffene Lebensmittelunternehmen auch wirtschaftlich von Vorteil sind.

5 Der staatliche Einkauf von Dienstleistungen, zum Beispiel in Form von Zahlungen für eine umweltfreundliche Produktionsweise, kann als Versuch der Überführung einer potenziellen Pareto-Verbesserung in eine tatsächliche Pareto-Verbesserung verstanden werden.

Staaten, Konsumenten/Bürgern und Nichtregierungsorganisationen. Mit Blick auf die Qualität und Sicherheit von Nahrungsmitteln sind aber insbesondere die Geschäftsbeziehungen zwischen Abnehmern und Lieferanten in der Wertschöpfungskette sowie die Beziehungen zwischen Lebensmittelbehörden und Lebensmittelunternehmen von Bedeutung. Jedes Unternehmen ist sowohl regulierender Akteur, der das Verhalten anderer (zum Beispiel der Lieferanten) steuern will, als auch regulierter Akteur, dessen Verhalten von anderen (zum Beispiel den Abnehmern) beeinflusst wird.

Bemühungen staatlicher Behörden, das Verhalten von Unternehmen zu steuern, werden unter den Begriff „Corporate Regulation“ gefasst. Die Bemühungen von Unternehmen, das Verhalten ihrer Geschäftspartner zu beeinflussen, lassen sich unter dem Begriff „Beziehungsmanagement“ subsumieren. Das verfolgte Ziel ist aber unabhängig vom regulierenden Akteur: Die Partei, die über weniger Informationen verfügt, versucht, das Verhalten der anderen Partei zu steuern und Verhaltensrisiken zu reduzieren. Da die einzelnen Regulierungsmechanismen grundsätzlich allen Anwendern zur Verfügung stehen, fokussiert die folgende Systematisierung der Mechanismen zunächst nicht auf einen bestimmten Akteur.

Beeinflussung der Handlungsmöglichkeiten: Neben staatlichen Law-and-Order-Ansätzen können auch Unternehmen, die über ausreichend Verhandlungsmacht gegenüber Geschäftspartnern verfügen, auf Befehl- und Kontrollansätze (Command-and-Control) zurückgreifen. Command-and-Control-Ansätze haben zunächst das Ziel, das Set der zur Verfügung stehenden Möglichkeiten auf die Teilmenge der erwünschten Handlungsalternativen zu reduzieren. Dies kann durch die Vorgabe bestimmter Technologien und engmaschige Kontrollen versucht werden. Kommt es dennoch zu Fehlverhalten, können nachgelagert die Handlungsmöglichkeiten, zum Beispiel durch den Abbruch der Geschäftsbeziehung oder den Entzug der Betriebserlaubnis, eingeschränkt werden. In der Regel beruhen Command-and-Control-Maßnahmen aber auf unvollständigen Kontrollen und, wie nachstehend ausgeführt wird, der Beeinflussung der materiellen Anreizsituation durch die Sanktionierung von Fehlverhalten.

Beeinflussung der materiellen Anreize: Zu den Mechanismen, die primär auf eine Veränderung materieller Anreize abzielen, zählen Preisaufschläge, staatliche Zahlungen, Pigousteuern und die Einführung handelbarer Eigentumsrechte. Aber auch überwachte und sanktionsbewehrte Vorschriften verringern die relative Wettbewerbsfähigkeit unerwünschten Handelns. In Beziehungen zwischen Unternehmen sind beispielsweise Schadensersatzverpflichtungen, Vertragsstrafen und Rückholungspflichten anreizwirksam, wie sie sich aus dem zivilrechtlichen Delikt-, Vertrags- und Rückabwicklungsrecht ergeben. In der Beziehung zwischen Unternehmen und Staat lassen sich drei anreizrelevante Bereiche unterscheiden: das Strafrecht (Geld- und Freiheitsstrafen), das Ordnungswidrigkeitenrecht (Geldbußen) und das Gewerberecht (Entsorgungspflichten).⁶

Beeinflussung der nichtmateriellen Handlungsmotive: Maßnahmen zur Stärkung der prosozialen Motivation (Corporate Social Responsibility) zielen darauf ab, den Nutzen zu beeinflussen, der sich für Unternehmer aus ihren intrinsischen Werten und ihrem extrinsisch motivierten Streben nach sozialer Anerkennung ergibt. Es geht also darum, soziale Normen zielgerichtet zu beeinflussen und ihre Bindungskraft zu erhöhen. Man könnte in Anlehnung an den Begriff

6 Der Begriff „Sanktionierung“ umfasst hier also nicht nur punitive Maßnahmen, wie zum Beispiel Verwarnungs-, Buß- und Strafgerichte, sondern alle Kosten, die dem devianten Unternehmen bei Aufdeckung eines Verstoßes entstehen, wie zum Beispiel durch Reputationschäden verursachte Umsatzeinbußen, Schadensersatz, Rückholungspflichten, Vertragsstrafen und Kosten für Rechtstreitigkeiten.

des Marktversagens auch vom Versuch zur Behebung moralischen Versagens sprechen. Anders gesagt: Anstelle der Suche nach institutionellen Innovationen (bei angenommen unveränderten Akteurspräferenzen) versucht man, die Präferenzen der Akteure (bei angenommen unveränderten institutionellen Regeln) so zu beeinflussen, dass sie externe Effekte *freiwillig* internalisieren.

Human Capacity Building: Beratungsaktivitäten sowie Informations- und Fortbildungsmaßnahmen werden auch unter dem Begriff „Human Capacity Building“ subsumiert. Aus Regulierungssicht geht es dabei darum, die Kenntnisse über Standards und Vorschriften sowie die fachlichen Fähigkeiten zur Einhaltung der Vorschriften zu erhöhen. Neben der Befähigung zum regelbefolgenden Verhalten hat auch das Capacity Building immer einen Anreizaspekt: Je besser informiert und ausgebildet die Unternehmer bezüglich der einzuhaltenden Standards sind, desto geringer sind ihre Kosten für die Informationssuche und die Regelbefolgung.

Eine rigide Erzwingung der erwünschten Handlung ist selten möglich oder sinnvoll. Die hierfür erforderlichen Maßnahmen wären wegen des erforderlichen engmaschigen Kontrollnetzes zu teuer oder rechtlich unverhältnismäßig. Vor diesem Hintergrund liegt es nahe, nach anreizkompatiblen Verträgen⁷ zu suchen, „which get incentives right“. Die Anreize hängen von einer Vielzahl von Parametern ab. Dazu gehören beispielsweise die Kosten der Regelbefolgung, die Wahrscheinlichkeit der Aufdeckung eines Regelverstößes und die Sanktionshöhe. Anreizkompatible Verträge würden der Existenz von Verstoßmöglichkeiten Rechnung tragen und alle ökonomischen Versuchungen eliminieren, diese zu nutzen. Dies würde eine Bindung an soziale Normen überflüssig machen.

Trotz aller Bemühungen zur Reduzierung der physischen Gelegenheiten und ökonomischen Versuchungen, einen Regelbruch zu begehen, sind die meisten Regulierungsbeziehungen durch unvollständige und nichtanreizkompatible Verträge charakterisiert. Das heißt, regelkonformes Verhalten kann nicht vollständig erzwungen und fehlgeleitete ökonomische Anreize können nicht vollständig ausgeschlossen werden. Ohne prosoziale Motivation führt dies zu Regelverstößen. Die Prävention von Verstößen macht deshalb smarte Regulierungsmechanismen (Braithwaite 2003, Gunningham et al. 1999) erforderlich, die neben den (i) Handlungsmöglichkeiten und den (ii) ökonomischen Anreizen der Akteure auch die (iii) nichtökonomische Seite ihrer Motivation einbeziehen.⁸

7 Mit dem Begriff „anreizkompatibler Vertrag“ wird hier – im Gegensatz zu der enger gefassten juristischen Bedeutung – eine Situation bezeichnet, in der institutionelle Regeln dafür sorgen, dass die materiellen Anreize „richtig“ sind. Das bedeutet nicht, dass das Regulierungsinstrumentarium auf freiwillige vertragliche Abmachungen begrenzt ist. Staatliche Behörden können beispielsweise auch bei ordnungsrechtlichen Vorgaben versuchen, Anreizkompatibilität durch eine geeignete Kontrollintensität und Sanktionsbewehrung herzustellen.

8 In der angewandten Managementforschung findet sich ein Ansatz, der konzeptionell dieser Dreiergliederung entspricht. So unterscheidet Nooteboom (1996) drei Grundstrategien für das Management von Verhaltensrisiken: (i) Opportunity Control (Reduzierung von Verstoßgelegenheiten), (ii) Incentive Control (Abbau fehlgeleiteter ökonomischer Anreize) und (iii) Propensity Control (Förderung der außerökonomisch motivierten Bereitschaft zur Regeleinhaltung). Hirschauer und Zwill (2008: 34) weisen auf die fast identische Sichtweise in der Kriminologie hin: „[...] the three basic regulatory models from criminology (incapacitation/target hardening, deterrence, accommodation) can be related to the three basic behavioural risk management strategies from management science (opportunity control, incentive control, propensity control).“

3 Smarte Regulierung in der Lebensmittelproduktion

Ausgehend von den Wert- und Risikoeinstellungen in der Gesellschaft ergeben sich im demokratischen Prozess bestimmte politische Ziele, die durch geeignete Politikmaßnahmen erreicht werden sollen. Neben sozialer Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit zählen hierzu auch der gesundheitliche Verbraucherschutz und der Schutz des Verbrauchers vor Irreführung und Täuschung (EU 2002). Die Erreichung dieser Ziele ist an ein bestimmtes unternehmerisches Verhalten geknüpft, das durch Regulierung gewährleistet werden soll. Grundsätzlich wird wirtschaftliches Verhalten durch komplexe öffentlich-private Netzwerkstrukturen reguliert. Der folgende Abschnitt fokussiert aber auf die staatliche Lebensmittelüberwachung. Dabei konzentriert sich die Diskussion auf die Frage, wie smarte Regulierungsmechanismen aussehen müssen, damit möglichst alle Unternehmen die Vorschriften des Lebensmittelrechts einhalten. Diese Perspektive wird aufgrund der besonderen Bedeutung staatlichen Handelns für die Erreichung der gesellschaftlich erwünschten Verbraucherschutzziele eingenommen. Dies impliziert nicht, dass das kollektive Handeln nichtstaatlicher Akteure und die Suche nach einem besseren Design institutioneller Regelungen außerhalb staatlichen Regulierens keine Bedeutung haben. Der Frage, ob bestimmte lebensmittelrechtliche Regeln sozial effizient sind, wird in diesem Beitrag nicht nachgegangen.

3.1 Smarte Regulierung und Kontrolldelikte

Das Ziel smarterer Regulierung ist es, dort effektiv und effizient zu regulieren, wo ein Bedarf besteht. Ein Bedarf besteht, wenn Märkte ohne Intervention versagen. In einer Mitteilung zu „Smart Regulation“ (COM/2010/543) hat die Europäische Kommission (2010) betont, dass ein Bedarf für eine verbesserte Politikfolgenabschätzung und eine Verbesserung der Regulierungsqualität besteht. Regulierungsmechanismen müssen drei Voraussetzungen erfüllen, um als smart gelten zu können. Sie müssen erstens *rechtlich-konstitutionell durchsetzbar* sein. Sie müssen zweitens *effektiv* sein und das Verhalten der Unternehmen in relevantem Umfang in die erwünschte Richtung bewegen. Sie müssen drittens das erwünschte Verhalten *kosteneffizient*, also mit geringstmöglichen Gesamtkosten erreichen (Bavorová und Hirschauer 2012).

Regulierung ist dann smart, wenn es gelingt, eine wirksame ökonomische Anreizsetzung („right incentives“) positiv mit sozialem Druck und einer Verstärkung der erwünschten intrinsischen Motivation zur Regelbefolgung zu verkoppeln. Ökonomische Anreize müssen also mit Maßnahmen kombiniert werden, die die Bindungskraft prosozialer Normen erhöhen. Die Regelbefolgung hängt nicht nur vom ökonomischen Kalkül der Adressaten ab, sondern auch von ihrer Akzeptanz der Legitimität der Regel. Nach Tyler (2006) befolgen die meisten Menschen die meisten Gesetze nicht aus Furcht vor Strafe. Vielmehr werden Gesetze zumeist aus Einsicht in ihre Legitimität befolgt. Gegen eine Regel, deren Sinn die Menschen einsehen, verstoßen sie auch dann nicht, wenn es ihnen sanktionslos möglich wäre. Sie nehmen dann sogar Nachteile für sich selbst aus Einsicht in die übergeordnete Legitimität des Regelzwecks in Kauf (Tyler 2006). Wie wichtig diese Kopplung des Wertesystems des Gesetzgebers mit dem Gerechtigkeitskonzept der Adressaten ist, zeigt auch der entgegengesetzte Fall: Viele Menschen entwickeln bei einer als ungerecht empfundenen Vorschrift „Reaktanz“ (Miron und Brehm 2006); das heißt, sie befolgen die Regel sogar unter Hinnahme gewisser materieller Nachteile nicht, um sich die aus ihrer Sicht illegitim eingeschränkte Freiheit zurückzuholen.

Auch wenn es nicht zu Reaktanz und damit *unerwünschten* intrinsischen Motiven kommt, kann ein isoliertes Drehen an der ökonomischen „Stellschraube“ dysfunktionale Wirkungen in Form

von Crowding-Out haben. Darunter versteht man die Verdrängung *erwünschter* intrinsischer Motive durch extrinsische Anreize und/oder Überwachung. Frey und Jegen (2001: 590) betonen die Bedeutung von Crowding-Out, das sie als „one of the most important anomalies in economics [bezeichnen], as it suggests the opposite of the most fundamental economic ‚law‘, that raising monetary incentives increases supply.“ Aber nicht nur ökonomische Anreize im Allgemeinen und Überwachung und Strafandrohung im Besonderen können zu unerwünschten Effekten führen. Allzu nachlässige oder überverständnisvolle Kontrollstile beinhalten ihrerseits die Gefahr, als Signal dafür wahrgenommen zu werden, dass Vorschriften nicht ernst zu nehmen seien beziehungsweise dass „nur die Dummen“ sich streng an die Regeln halten. Dies kann zur Erosion regelstützender intrinsischer Werte beitragen. Kurz gesagt muss smarte Regulierung also auf einem adäquaten Menschenbild aufbauen und normativ vom herkömmlichen „*Get-incentives-right!*“ zum „*Get-individually-expected-utilities-right!*“ übergehen. Dieses normative Verständnis ist die Essenz dessen, worum es bei der Regulierungsaufgabe geht (Hirschauer et al. 2012).

Eine Vielzahl empirischer Befunde – von der Einhaltung von Sicherheitsvorschriften in Kernkraftwerken (Rees 1994) bis zur Pflege in Altersheimen (Braithwaite et al. 2007b) – zeigten, dass auf Crowding-In (vergleiche Frey 1997) aufbauende Regulierungsstile, die integrative Ansätze mit Abschreckung verbinden und so intrinsische und extrinsische Motive zur Regelbefolgung gleichzeitig stärken, erfolgreicher sind als reine Abschreckung. Braithwaite (2002, 2003) fasst dies in seinem „Responsive Regulation Model“ zusammen. Danach sind Regelbrüche eindeutig zu verurteilen, den Tätern ist aber die Reintegration in die Gemeinschaft zu ebnen, indem explizit die Erwartung geäußert wird, dass sie sich bessern können und werden („Re-integrative Shaming“). Parallel dazu sind die Kontrollen zu intensivieren und für fortgesetztes Fehlverhalten ist eine graduelle Verschärfung der Sanktionen bis hin zum Entzug der Lizenz anzudrohen („Graduated Response“). Die Quintessenz dieser Vorgehensweise wurde von Ayres und Braithwaite (1992: 40) mit dem Satz: „Speak softly, while carrying big sticks!“ auf den Punkt gebracht.

Das Wertesystem der Adressaten mit dem des Gesetzgebers durch smarte Regulierungsmechanismen in Einklang zu bringen, ist insbesondere in der Ernährungswirtschaft von Bedeutung. Dies liegt daran, dass lebensmittelrechtliche Delikte häufig zu den hochprofitablen, aber „quasi opferlosen“ Kontrolldelikten gehören, bei denen der Täter sowie der Verstoß im Verborgenen bleiben. Kontrolldelikte weisen häufig Charakteristika auf, die eine geringe Ausprägung wertbasierter Hemmungen gegenüber Verstößen begünstigen (Croall 1993):

- Trotz Fehlverhalten (zum Beispiel bei einem nachlässigem Umgang mit Hygienevorschriften) ist „nur“ die Wahrscheinlichkeit eines Schadens erhöht, meistens geht aber alles „gut“.
- Es erfolgt zwar eine Täuschung, den Käufern entsteht aber gar kein „wirklicher“ Schaden (zum Beispiel bei Fehldeklarationen bezüglich der geographischen Herkunft).
- Es sind viele Käufer betroffen, der Einzelne wird aber „nur“ geringfügig geschädigt (zum Beispiel beim Verkauf von geringfügig unter dem angegebenen Gewicht liegenden Waren).
- Schäden werden so stark in Zeit und Raum „verdünnt“ (zum Beispiel leicht erhöhte Krebsrisiken im Alter durch krebserregende Rückstände in Lebensmitteln), dass sie nicht offensichtlich auf den Verstoß zurückführbar sind.

3.2 Theoretische Ansätze zur Analyse von Verhaltensrisiken

Verhaltensbedingte Risiken und der Handel von Produkten mit Vertrauenseigenschaften lassen sich mit „Prinzipal-Agenten-(PA)-Modellen“ analysieren (Akerlof 1970, Stiglitz 1987). Dabei geht es darum, wie ein „Prinzipal“ (zum Beispiel die Verbraucherschutzbehörde) die Rahmenbedingungen gestalten müsste, um das Verhalten eigennütziger „Agenten“ (zum Beispiel der Lebensmittelunternehmer), deren Aktivitäten er aufgrund von Informationsasymmetrien nicht vollständig beobachten kann, in seinem Sinne zu beeinflussen. Es geht also darum, die Entscheidungssituation des Agenten rekonstruierend zu verstehen und die relativen Preise für seine individuellen Handlungen proaktiv zu beeinflussen (Parisi 2004: 262).

Auch das Entscheidungsverhalten wirtschaftlicher Akteure wird neben ökonomischen Anreizen durch soziale Faktoren bestimmt. Deshalb ist die Analyse ökonomischer Anreize durch eine Analyse „protektiver Faktoren“ zu ergänzen. Der Begriff „protektive Faktoren“ lässt sich mit der kriminologischen Literatur zu Wirtschaftskriminalität (White Collar Crime) und den sogenannten Kontrolltheorien in Verbindung setzen (Tittle 2000). Kontrolltheoretiker gehen davon aus, dass eigennützig-opportunistisches 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. Kontrolltheorien erklären, warum selbst „gute“ Gelegenheiten zur Begehung von Delikten nicht genutzt werden (Hess und Scheerer 2004). Die für die Ernährungswirtschaft relevanten protektiven Faktoren umfassen die intrinsischen Wertvorstellungen der Lebensmittelunternehmer (Berufsethos) und die außerökonomisch-extrinsischen Faktoren, die die Befolgung verbraucherschutzrelevanter Regelungen fördern. Ein Beispiel für letzteres sind die Negativreaktionen im sozialen Umfeld des Unternehmers, die dieser bei Aufdeckung eines Verstoßes zu erwarten hat.

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, dass man menschliches Verhalten konzeptionell als Ergebnis materieller und immaterieller Motive versteht (Hirschauer und Mußhoff 2007). Diese Sichtweise wird implizit von den meisten Stakeholdern geteilt, die sich mit Lebensmittelqualität und -sicherheit beschäftigen (Hirschauer et al. 2007). Allerdings werden vom staatlichen Kontrollfeld bisher weder PA-Modelle noch Kontrolltheorien systematisch genutzt (Zwoll und Hirschauer 2007). Wenn staatliche Maßnahmen auf eine Prävention lebensmittelrechtlicher Verstöße ausgerichtet werden sollen, müssen sie sich aber auf die drei Ansatzpunkte des Verhaltensmanagements – Gelegenheiten, ökonomische Anreize und protektive Faktoren – beziehen. Dies setzt den Aufbau eines Controllings im Sinne des New Public Management (vergleiche Budäus et al. 1998) voraus, das dezidiert auf die behördliche Leistung „Prävention“ ausgerichtet ist. Ein solches Controlling muss die Ursache-Wirkungszusammenhänge zwischen staatlichem Handeln (Kosten der Regulierungsmaßnahmen) einerseits und verbesserter Regelbefolgung (Leistungen der Maßnahmen) andererseits abbilden.

3.3 Die EU-Basisverordnung 178/2002 und die Analyse von Verhaltensrisiken

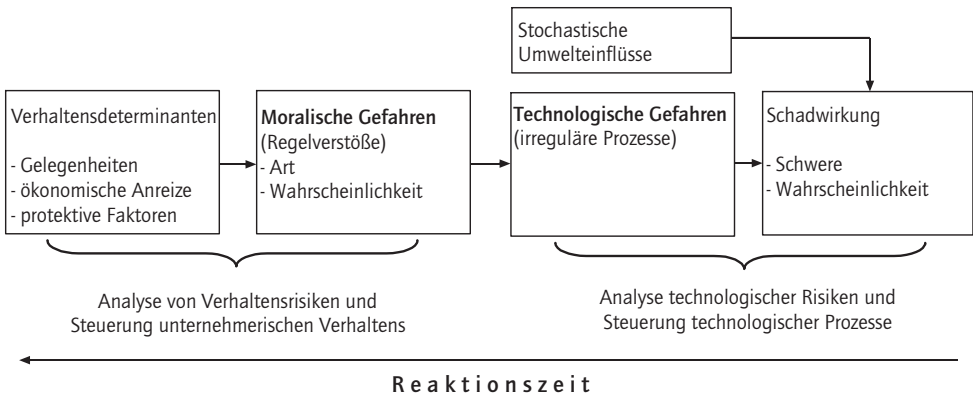
Regelverstöße stellen einen eigenen Gefahrentypus dar, der in einer eigenständigen Verhaltensrisikoanalyse zu berücksichtigen ist. Die Analyse von Verhaltensrisiken hat Früherkennungscharakter (vergleiche Ansoff und McDonnell 1990), da Reaktionszeit gewonnen wird, indem

man das Monitoring frühzeitig in der Ursache-Wirkungskette ansetzt. Dies lässt sich auch als proaktiver Umgang mit Risiken verstehen, die aufgrund von menschlichem Fehlverhalten erneut auftreten (re-emerging risks; vergleiche Noteborn et al. 2005). Die Reduzierung von Verhaltensrisiken erfordert keine neue Konzeption der Risikoanalyse. Vielmehr kann man auf die bislang technologisch ausgerichtete EU-Verordnung 178/2002 zurückgreifen, gemäß der die „Risikoanalyse ein Prozess mit den drei miteinander verbundenen Einzelschritten Risikobewertung, Risikomanagement und Risikokommunikation [...] und] Risikobewertung ein wissenschaftlich untermauerter Vorgang mit den vier Stufen Gefahrenidentifizierung, Gefahrenbeschreibung, Expositionsabschätzung und Risikobeschreibung“ ist. Zudem wird in der Verordnung eine „vorausschauende Informationsbeschaffung und Beobachtung sowie eine [...] Bewertung neu auftretender Risiken [...] zum Zwecke der Prävention“ gefordert.

Die konzeptionelle Einordnung von Verhaltensrisiken in die EU-Verordnung 178/2002 bedeutet, dass zunächst eine *Verhaltensrisikobewertung* auf der Grundlage der folgenden vier Schritte vorzunehmen ist: (i) Im Rahmen einer Gefahrenidentifizierung müssen die physischen Verstoßgelegenheiten (zum Beispiel Unterschreitung der Wartezeit, Einsatz nicht zugelassener Stoffe) aufgelistet werden. (ii) In einer Gefahrenbeschreibung ist darzulegen, wie die potenziellen Verstöße konkret ausgestaltet sein könnten (zum Beispiel welches Ausmaß der Wartezeitunterschreitung, welches Pestizid). (iii) Durch eine Expositionsabschätzung ist der geschädigte Personenkreis zu ermitteln. (iv) Im Rahmen einer Risikobeschreibung muss die Wahrscheinlichkeit eines Verstoßes geschätzt werden, indem die kontextabhängigen ökonomischen Anreize und protektiven Faktoren erfasst werden. An diese Verhaltensrisikobewertung schließt sich das *Verhaltensrisikomanagement* an, das auf die Identifizierung und Umsetzung von smarten Präventionsmaßnahmen hinausläuft. Schließlich sind im Rahmen der *Verhaltensrisikokommunikation* alle Stakeholder (Lebensmittelunternehmen, Verbraucher etc.) über die Risikobewertungen und Risikomanagementmaßnahmen zu informieren.

Abbildung 1

Explizite Früherkennung von Lebensmittelrisiken durch Analyse von Verhaltensrisiken



Quelle: verändert nach Zwoll und Hirschauer (2007: 49).

Bereits die vorausschauende Analyse technologischer Gefahren bringt im Vergleich zu einer nachträglichen produktbezogenen Kontrolle von Schädwirkungen einen Zugewinn an Reaktionszeit, da die irregulären Prozesse den unerwünschten Produkteigenschaften zeitlich vorgelagert sind (Abbildung 1, rechte Hälfte). Ist aber regelwidriges Verhalten die eigentliche Risikoursache, so lässt sich zusätzlich Reaktionszeit gewinnen, wenn man explizit moralische Gefahren analysiert und unternehmerisches Verhalten präventiv reguliert, indem man die Entscheidungsdeterminanten (Gelegenheiten, ökonomische Anreize, protektive Faktoren) beeinflusst (Abbildung 1, linke Hälfte).

3.4 Proaktive Ansätze für das Management von Verhaltensrisiken

Das Ziel staatlicher Bemühungen im lebensmittelrechtlichen Kontrollfeld ist der Schutz des Verbrauchers (Schutz vor Gesundheitsgefahren und Täuschung). Der traditionelle Überwachungsansatz hat als Bezugspunkt das einzelne Unternehmen. Zudem fokussiert er mit Blick auf Art und Zeitpunkt der staatlichen Überwachungsaktivitäten darauf, Produktunregelmäßigkeiten und deviante Unternehmen zu identifizieren und auf die Folgen von Verstößen im Sinne einer korrektiven Schadensbeseitigung oder -eindämmung zu reagieren. Eine präventive Wirkung wird allenfalls über den Weg der Abschreckung (negative Spezialprävention; vergleiche Otto 2004) erwartet, wenngleich auch diese nicht systematisch überprüft wird. Will man effektiv Prävention erzielen, sind Regulierungsaktivitäten verhaltensrisikobasiert auszurichten. Der herkömmliche Ansatz ist dafür in zweifacher Hinsicht zu verschieben: erstens von einer *reaktiven* hin zu einer *präventiven* Vorgehensweise, und zweitens von einem auf dem *individuellen* Verstoß fokussierenden Ansatz hin zu einem Ansatz, der auf einen *gruppenbezogenen* Abbau von Verhaltensrisiken abzielt (Abbildung 2, siehe Pfeile).

Eine risikobasierte Vorgehensweise bedeutet erstens, bei devianten Unternehmen den „Responsive-Regulation-Ansatz“ (vergleiche Braithwaite 2003) zu wählen. Das heißt, dass man einen Verstoß als Resultat einer spezifischen Entscheidungssituation versteht, die durch „gute“ Verstoßgelegenheiten *und/oder* hohe ökonomische Verlockungen *und/oder* niedrige protektive Faktoren gekennzeichnet ist. Im Rahmen einer proaktiven Herangehensweise sind die spezifischen Entscheidungsparameter des auffälligen Unternehmens zu verändern. Einerseits sollen durch „Re-integrative Shaming“ die zukünftig wirksamen protektiven Faktoren verstärkt werden. Andererseits

Abbildung 2

Erforderliche Ausrichtung staatlicher Aktivitäten beim Umgang mit Verhaltensrisiken

	Zeitpunkt und Art staatlicher Aktivitäten	
	Reaktiv/korrektiv	Präventiv/proaktiv
Fokus auf dem (Verstoß-)Handeln <i>individueller</i> Unternehmen	Traditioneller Ansatz	Responsive Regulation in einzelnen devianten Unternehmen
Fokus auf dem Handeln bestimmter Unternehmens <i>gruppen</i>		Gruppenbezogene Veränderung von Entscheidungsfaktoren

Quelle: Zwoll und Hirschauer (2007), verändert nach Puonti (2004: 95).

soll durch die angekündigte Eskalation der Sanktionen die ökonomische Abschreckung erhöht werden („bigger sticks“). Die transparente Kommunikation dieser Maßnahmen soll zukünftige Verstöße weniger wahrscheinlich machen. Dies könnte man als Prävention von Folgeverstößen durch risikobasierten Umgang mit evidenter Heterogenität bezeichnen; das verstoßende Unternehmen signalisiert ja, dass es anders ist als regelbefolgende Unternehmen. Mit Blick auf Strafrechtstheorien lässt sich dies auch als Koppelung von positiver und negativer Spezialprävention (Otto 2004) verstehen.

Eine risikobasierte Ausrichtung von Regulierung erfordert zweitens, dass man nicht wartet, bis man einen Verstoß beobachtet, um dann das deviante Unternehmen „gesondert“ zu behandeln. Vielmehr sind die Gemeinsamkeiten bestimmter Unternehmensgruppen (zum Beispiel Geflügelschlachtereien) zu erfassen und vorausschauend, also ohne die Aufdeckung von Delikten abzuwarten, die Verstoß-Gelegenheiten, ökonomischen Anreize und protektiven Faktoren zu identifizieren. Diese Gemeinsamkeiten sind dann für die Prävention zukünftiger Verstöße im Sinne einer gruppenbezogenen Veränderung der Entscheidungsfaktoren zu nutzen (risk profiling; vergleiche Fearne et al. 2006).

4 **Regulierungsfolgenabschätzung als Voraussetzung für smarte Regulierung**

Die Veränderung der Rahmenbedingungen durch Regulierung stellt eine institutionelle Innovation dar. Dementsprechend ist zur Identifizierung smarter Regulierungsmaßnahmen eine Folgenabschätzung (Regulatory Impact Analysis/RIA; vergleiche Kirkpatrick und Parker 2007) erforderlich. Diese muss unabhängig vom Regelungsbereich auf der Identifikation der externen Effekte (Marktversagen) und einer klaren Definition der politischen Ziele aufbauen und die Frage beantworten, welche Interventionen sozial effizient sind.

Im Rahmen einer umfassenden Bewertung institutioneller Innovationen müssten letztlich *Kosten-Nutzenanalysen* durchgeführt werden. Neben der Schätzung der Kosten der Maßnahmen wären hierzu auch die Ergebnisse monetär zu bewerten. Dafür müsste die gesamte Kette funktionaler Beziehungen in die Analyse einbezogen werden (Abbildung 3). Anstelle vollständiger Kosten-Nutzenanalysen beschränkt man sich zur Komplexitätsreduktion aber häufig auf Partialbetrachtungen, die auf einen Ausschnitt dieser Kette fokussieren. Aus der Wahl des untersuchten Ausschnittes ergeben sich die jeweils adäquaten Untersuchungsmethoden.

Abbildung 3

Kette der in einer Folgenabschätzung (Regulatory Impact Analysis - RIA) zu analysierenden funktionalen Beziehungen



Quelle: Eigene Darstellung.

Am Ende der Kette (siehe ④) kann es zum Beispiel um *Zahlungsbereitschaftsanalysen* zur Bestimmung des Nutzens gehen, den die Gesellschaft dem gesundheitlichen Verbraucherschutz beimißt. Am Anfang der Kette (siehe ①, ② und ③) kann es im Rahmen von Kosten-Wirksamkeitsanalysen darum gehen, wie gegebene Ressourcen zu verwenden sind, um ein möglichst hohes Ausmaß an Lebensmittelsicherheit zu erreichen. Auch bei einer Beschränkung auf *Kosten-Wirksamkeitsanalysen* bleiben die methodischen Anforderungen hoch, da neben der Kostenschätzung zwei komplexe Zusammenhänge geklärt werden müssen: Erstens ist die Frage zu beantworten, welche Verhaltensänderungen durch eine institutionelle Innovation (zum Beispiel veränderte Dokumentationspflichten für den Antibiotikaeinsatz) voraussichtlich ausgelöst werden.⁹ Zweitens ist einzuschätzen, welche Auswirkungen das veränderte Verhalten von Akteuren auf das eigentliche Ziel der Innovation (zum Beispiel Verringerung von Resistenzbildungen) haben wird. Der Zusammenhang zwischen verändertem Verhalten (zum Beispiel Veränderung beim Einsatz von Antibiotika) und dem intendierten Ziel (zum Beispiel Verringerung von Resistenzen) ist häufig unsicher und von einer Vielzahl von Systemfaktoren abhängig. Aus pragmatischem Interesse an einer weiteren Komplexitätsreduktion begnügt man sich deshalb häufig damit, im Rahmen von *Wirksamkeitsanalysen* nach der verhaltenswirksamsten regulatorischen Maßnahme zu suchen, deren Umsetzung bei einem gegebenen Budget möglich ist.

Die Wirkungen von Politikmaßnahmen können ex post oder ex ante analysiert werden (Henning und Michalek 2008). Bei Ex-post-Ansätzen werden Maßnahmen beurteilt, die im realen Umfeld der Akteure umgesetzt wurden. Ein Problem von Ex-post-Analysen eigener Maßnahmen besteht darin, dass die Budgets bei einer nachträglichen Evaluierung bereits ausgegeben sind. Zudem mangelt es in der Regel an interner Validität (vergleiche Roe und Just 2009), da empirisch beobachtete Phänomene mangels Kontrolle der Randbedingungen oft nicht ohne Weiteres auf die untersuchte Politikmaßnahme zurückgeführt werden können. Dementsprechend muss man sich auf die Identifizierung statistischer Zusammenhänge oder auf komparative Studien beschränken.

Ein Lösungsansatz für das Problem der mangelnden internen Validität besteht in der Nutzung experimenteller Methoden in Form von kontrollierten Feldversuchen (Controlled Field Trials). Dabei werden die Akteure in ihrem realen Umfeld zufällig einer bestimmten Maßnahme unterworfen oder nicht unterworfen. Letztere bilden dann die Kontrollgruppe. Bei Controlled Field Trials sind die Kosten der versuchsweisen Umsetzung „im Feld“ so hoch, dass sie in Ländern mit hohem Einkommen im Forschungsprozess häufig nicht aufgebracht werden können. Außerdem bestehen oft rechtliche Einschränkungen oder moralische Bedenken, bestimmte Bevölkerungsgruppen „als Versuchskaninchen“ zu behandeln (Burtless 1995: 67).

Bei modellbasierten Ex-ante-Ansätzen sind die Kosten vergleichsweise gering. Allerdings werden dabei bislang häufig nichtexperimentelle Rational-Choice-Modelle genutzt, die von einem vollständig rationalen und ausschließlich gewinnmaximierenden homo oeconomicus ausgehen. Reale Wirtschaftssubjekte verhalten sich aber zumindest teilweise begrenzt rational (Simon 1956). Zudem verfolgen sie in der Regel Mehrfachziele, die neben dem Gewinn- und Sicherheitsstreben auch internalisierte Wertvorstellungen und nichtmonetäre Motive widerspiegeln (Benz 2006). Deshalb besteht bei Rational-Choice-Ansätzen die Gefahr, dass Art und Geschwindigkeit des

9 Für die realistische Einschätzung von Verhaltensänderungen ist ein adäquates Verhaltensmodell erforderlich. Ein solches Modell muss nicht den objektiven Zustand der Welt abbilden, sondern realistisch in dem Sinne sein, dass es beschreibt, wie die relevanten Einflussfaktoren von den Akteuren subjektiv wahrgenommen werden (Rubinstein 1991).

Anpassungsverhaltens falsch eingeschätzt werden. Einen ersten Versuch, dies zu vermeiden, stellen formale Nutzenmodelle dar, die eine Erweiterung klassischer Rational-Choice-Ansätze um Mehrfachziele und begrenzte Rationalität vornehmen (vergleiche Fehr und Gächter 1998). Ein weiterer Ansatzpunkt für eine aussagekräftige Ex-ante-Politikfolgenabschätzung sind Laborexperimente und Befragungsstudien mit hypothetischen Entscheidungssituationen (vergleiche Wossink und Van Wenum 2003). Zu den erfolgversprechenden experimentellen Ansätzen zählen auch Planspiele, in denen die Teilnehmer unter systematisch kontrollierten Spielregeln unternehmerische Entscheidungen treffen müssen (Mußhoff et al. 2011). Eine Maßnahme, die externe Validität und damit Generalisierbarkeit experimenteller Ergebnisse zu erhöhen, besteht darin, Anreize dafür zu setzen, dass die Teilnehmer ihre Entscheidungen sorgfältig abwägen (Hertwig und Ortmann 2001: 390 ff.). Außerdem beeinflusst der Kontext das Entscheidungsverhalten (Levitt und List 2007: 162 ff.). Bei Unternehmensplanspielen kann – und das ist bezüglich der externen Validität ihr Vorteil gegenüber Laborexperimenten – der Entscheidungskontext vergleichsweise realitätsbezogen dargestellt werden.

5 Verhaltenssteuerung durch Name-and-Shame

Ein wichtiger Grund für Marktversagen ist Mangel an Transparenz (Sinn 2003). In der Ernährungswirtschaft fehlt Transparenz insbesondere am Ende der Wertschöpfungskette, da Verbraucher wenig über die Produkt- und Prozessqualitäten wissen. Die Veröffentlichung der Ergebnisse der amtlichen Lebensmittelüberwachung ist ein Mittel, um freie und informierte Kaufentscheidungen zu erleichtern und somit die Konsumentensouveränität zu stärken.¹⁰ Lebensmittelbehörden setzen weltweit zunehmend transparenzsteigernde Maßnahmen ein, um regelkonformes Verhalten seitens der Lebensmittelunternehmen zu fördern. Neben den auf freiwilliger Teilnahme beruhenden Prämierungssystemen, in denen vorbildliche Unternehmen ausgezeichnet werden, ist auch die Veröffentlichung negativer Ergebnisse (Name-and-Shame) auf dem Vormarsch. Name-and-Shame ist als öffentlich-privater Co-Regulierungsansatz einzuordnen, da öffentliche Überwachung gezielt mit der auf dem Reputationseffekt beruhenden Sanktionierung durch private Marktteilnehmer kombiniert wird.

Die bisher in verschiedenen Ländern einschließlich Deutschland umgesetzten Transparenzmaßnahmen im Ernährungsbereich unterscheiden sich in vielerlei Hinsicht. Ihre konkrete Ausgestaltung bestimmt, in welchem Maß die Bedingungen smarterer Regulierung erfüllt werden. Leider gibt es bisher nur wenige wissenschaftliche Studien zur Wirksamkeit und Kosteneffizienz (Worsfold 2005: 168). Spear (2006) findet in New York, dass der Anteil der Unternehmen, die Hygienevorgaben zufriedenstellend einhalten, sechs Monate nach Einführung der Veröffentlichungspflicht von 21 Prozent auf 63 Prozent gestiegen ist. Jin und Leslie (2003) beobachten in Los Angeles eine Verbesserung der Hygiene, einen Rückgang von Lebensmittelerkrankungen und eine signifikante Einkommensverringerung der Restaurants mit schlechten Bewertungen. Weil et al. (2006) kommen in einer Zusammenfassung empirischer Studien zu Restaurants in

10 Als eine speziell auf die Lebensmittelkennzeichnung bezogene Transparenzmaßnahme kann das Informationsportal „Lebensmittelklarheit“ (www.lebensmittelklarheit.de/) angesehen werden, auf dem Produkte benannt werden, die verbraucherunfreundlich und irreführend (wenngleich in der Regel in gesetzlich zulässiger Form) gekennzeichnet sind. Das Portal wird vom Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz gefördert und vom Bundesverband der Verbraucherzentralen und Verbraucherverbände betrieben.

den USA zum Schluss, dass die Veröffentlichung der Ergebnisse von Hygienekontrollen sehr effektiv ist.

In Dänemark werden die Ergebnisse der staatlichen Lebensmittelüberwachung seit 2001 veröffentlicht. Die Unternehmen werden mit Noten von „1“ (vollständige Einhaltung) bis „5“ (ernsthafte Defizite) bewertet, die in Form eines leicht verständlichen Piktogramms (Smileys) grafisch dargestellt werden (Nielsen 2007). Neben den Smileys müssen auch die vollständigen Kontrollergebnisse im Eingangsbereich des Lebensmittelunternehmens ausgehängt werden (Scores-on-Doors). Die Darstellung der Kontrollergebnisse in Form von Smileys sowie das Scores-on-Doors-Prinzip reduzieren den Aufwand der Informationssuche für den Verbraucher.

Das dänische Smiley-System ist eine Erfolgsgeschichte: Erstens hat es bei den Verbrauchern einen erstaunlichen Bekanntheitsgrad von 100 Prozent. Zweitens scheint es gelungen zu sein, das Wertesystem des Gesetzgebers mit dem Gerechtigkeitskonzept der Adressaten in Einklang zu bringen. Fast 90 Prozent der Unternehmer finden, dass die Smiley-Regelung „eine gute oder sehr gute Idee“ ist und dass der an sie vergebene Smiley fair ist. Drittens ermöglicht die Regelung besser informierte Kaufentscheidungen. Knapp zwei Drittel der Verbraucher würden ein Restaurant mit einem schlechten Smiley nicht besuchen. Viertens hat die Regelung das Verhalten von Lebensmittelunternehmen effektiv in die gewünschte Richtung verändert. Die Anzahl der Unternehmen ohne Beanstandungen ist von 70 Prozent im Jahr 2002 auf 87 Prozent im Jahr 2010 gestiegen (DVFA 2011).

In Deutschland wurden Name-and-Shame-Systeme im Ernährungsbereich bisher nur im Rahmen regional begrenzter Pilotprojekte (Berlin Pankow, Nordrhein-Westfalen, Zwickau) eingeführt (Bavorová und Hirschauer 2012). Im Gegensatz zur zwingenden Veröffentlichung in Dänemark wurde dabei den Unternehmen die Teilnahme überwiegend freigestellt. Deshalb handelt es sich bei diesen Projekten mehrheitlich um Prämierungssysteme für vorbildliche Unternehmen. Lediglich in Berlin Pankow wurden die Kontrollergebnisse aller Unternehmen veröffentlicht – allerdings erst nach Durchführung eines Anhörungsverfahrens und Interessenabwägung gemäß Paragraph 4 Absatz 1 Verbraucherinformationsgesetz (VIG 2010). Seit 1.9.2012 ist sowohl die Novellierung des VIG als auch des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuchs (LFGB) in Kraft. Die Novellierung macht die Information des Verbrauchers durch die Behörden in bestimmten Fällen zur Pflicht (LFGB Paragraph 40), und zwar dann, wenn „der hinreichend begründete Verdacht besteht, dass

1. in Vorschriften im Anwendungsbereich dieses Gesetzes festgelegte zulässige Grenzwerte, Höchstgehalte oder Höchstmengen überschritten wurden, oder
2. gegen sonstige [verbraucherschutzrelevante] Vorschriften [...] in nicht unerheblichen Ausmaß oder wiederholt verstoßen worden ist und die Verhängung eines Bußgeldes von mindestens dreihundertfünfzig Euro zu erwarten ist.“

Die Veröffentlichungspflicht ergibt sich also nicht nur bei einer akuten Gesundheitsgefährdung. Vielmehr besteht der Zweck der Novellierung neben einem verbesserten gesundheitlichen Verbraucherschutz in der Schaffung von Markttransparenz. Allerdings gibt es bislang noch keine

einheitliche Veröffentlichungspraxis. Einzelne Bundesländer betreiben momentan eigene Veröffentlichungsplattformen, andere veröffentlichen noch gar nicht.¹¹

6 Schlussfolgerungen und Ausblick

Die Existenz einer aus Sicht des Gesetzgebers sinnvollen Vorschrift erzeugt nicht automatisch ausreichend protektive Faktoren, um alle Unternehmer gegen ökonomische Verlockungen zu immunisieren. Vor diesem Hintergrund geht es darum, smarte Regulierungsansätze zu identifizieren. Dies setzt voraus, dass der regulierende Akteur ein zutreffendes Verhaltensmodell der zu regulierenden Akteure hat, das beschreibt, wie diese die relevanten Einflussfaktoren subjektiv wahrnehmen. Darüber hinaus sind mehrdimensionale Ziele sowie Koppelungen zwischen unterschiedlichen Handlungsmotiven zu berücksichtigen. Dies ist erforderlich, weil eine Vielzahl von Maßnahmen negativ gekoppelte Wirkungen auf intrinsische und extrinsische Motive verursachen, die zu dysfunktionalen Effekten in Form von Crowding-Out und Reaktanz führen. Andere können dagegen zu Synergien in Form von Crowding-In führen.

Die direkte Einwirkung staatlicher Institutionen auf die Regelungsadressaten ist aufgrund von Crowding-Out- und Reaktanzeffekten oft nicht der beste Regulierungsmechanismus. Eine smartere Regulierung ist häufig über eine zielgerichtete Einflussnahme auf die Interaktion zwischen ökonomischen Akteuren (zum Beispiel Unternehmen und ihren Kunden) zu erreichen. Transparenzmaßnahmen in Form von Name-and-Shame-Ansätzen stellen aus verhaltensökonomischer Sicht aussichtsreiche Kandidaten für smarte Regulierung dar. Hierfür sind insbesondere drei Gründe verantwortlich: Erstens, die monetären Anreize werden effektiv in die richtige Richtung verschoben, da „gute“ Unternehmen einen Reputationsvorteil erzielen und deviante Unternehmen mit Umsatzeinbußen rechnen müssen, die stärker abschreckend wirken als die insbesondere bei kleinen Delikten häufig „zahnlosen“ staatlichen Sanktionen. Zweitens, die monetären Anreize sind mit psychosozialen Motiven gekoppelt, da deviante Unternehmer an Ansehen verlieren und mit Negativreaktionen ihres relevanten sozialen Umfeldes (Familienmitglieder, Freunde, Kunden) rechnen müssen, während „gute“ Unternehmen Anerkennung erzielen. Drittens, die intrinsischen Anreize sind – ganz im Gegensatz zu den bei anderen Regulierungsansätzen zu beobachtenden Crowding-Out- und Reaktanzproblemen – positiv mit den extrinsischen Anreizen gekoppelt. Dieser Crowding-In-Effekt ergibt sich, weil der Wettbewerb am Markt die Grundlage der freien unternehmerischen Tätigkeit darstellt und die Kundenwünsche und das Kaufverhalten deswegen als legitim akzeptiert werden. Staatliche Sanktionen werden von Unternehmern dagegen häufig als illegitimer Eingriff in die unternehmerische Entscheidungsfreiheit betrachtet. Darüber hinaus besteht mit Blick auf knappe staatliche Budgets ein Vorteil des

11 Politische Bemühungen, ein System zur systematischen Veröffentlichung der Kontrollergebnisse einzuführen, gab es seit 2010. Nach einer grundsätzlichen Befürwortung im September 2010 sprach sich die Verbraucherschutzministerkonferenz der Bundesländer im Mai 2011 für eine bundeseinheitliche „Hygieneampel“ zur grafischen Kennzeichnung von Restaurants aus. Im Juli 2011 wurde die „Hygieneampel“ von der Wirtschaftsministerkonferenz aufgrund rechtlicher Bedenken (Unverhältnismäßigkeit der wirtschaftlichen Folgen) abgelehnt. Im September 2011 sprach sich die Verbraucherschutzministerkonferenz erneut für ein bundeseinheitliches Transparenzsystem aus. Aufgrund von Bedenken, ob die bestehenden Gesetze eine hinreichende Rechtsgrundlage zur Einführung eines solchen Systems darstellen, brachte die Bundesregierung 2011 Novellierungen des VIG und des LGFB auf den Weg, die beide am 1.9.2012 in Kraft getreten sind. Im Moment besteht allerdings große Rechtsunsicherheit, da Klagen zweier Gastronomen gegen den Paragraph 40 LGFB erfolgreich waren. Weitere Verfahren sind anhängig.

arbeitsteiligen öffentlich-privaten Co-Regulierungsansatzes „Name-and-Shame“ darin, dass die Sanktionierung budgetneutral durch die Marktreaktion der Konsumenten erfolgt.

Die verpflichtende Veröffentlichung von Verstößen nach der Novelle des Paragraphen 40 LFGB befindet sich zurzeit in den einzelnen Bundesländern im Aufbau. Klagen von Gastronomen gegen die Veröffentlichungen und teilweise schon gefällte Urteile verstärken die bestehende Rechtsunsicherheit. Auch die grundsätzliche Eignung von Transparenzsystemen für den Verbraucherschutz wird weiterhin kontrovers diskutiert. Diese Diskussion sollte sich mit Blick auf den sozialen Nutzen am Konzept der smarten Regulierung orientieren und eine vorausschauende Folgenabschätzung vornehmen. Da in den letzten Jahrzehnten Name-and-Shame-Systeme bereits in einer Vielzahl von Branchen, Ländern und Pilotprojekten umgesetzt wurden, eröffnen vergleichende und gegebenenfalls länderübergreifende Analysen das Potenzial, die Designvariablen zu identifizieren, die Unterschiede in der „Smartness“ der verschiedenen Systeme im Sinne ihrer Effektivität und Kosteneffizienz bewirken.

Literaturverzeichnis

- Akerlof, Georg A. (1970): The Markets for „Lemons“: Quality Uncertainty and the Market Mechanism. *Quarterly Journal of Economics*, 84 (3), 488–500.
- Ansoff, H., Igor und Edward J. McDonnell (1990): *Implanting Strategic Management*. Englewood.
- Ayres, Ian und John Braithwaite (1992): *Responsive Regulation: Transcending the Deregulation Debate*. New York.
- Bavorová, Miroslava und Norbert Hirschauer (2012): Producing compliant business behaviour: disclosure of food inspection results in Denmark and Germany. *Journal für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit*, 7 (1), 45–53.
- Benz, Matthias (2006): Entrepreneurship as a Non-profit-seeking Activity. *International Entrepreneurship and Management Journal*, 5 (1), 23–44.
- Braithwaite, John (2002): *Restorative Justice and Responsive Regulation*. New York.
- Braithwaite, John (2003): Restorative Justice and Corporate Regulation. In: Elmar G.M. Weitekamp und Hans-Jürgen Kerner (Hrsg.): *Restorative Justice in Context: International Practice and Directions*. Devon and Portland, 161–172.
- Braithwaite, John, Cary Coglianese und David Levi-Faur (2007a): Can Regulation and Governance Make a Difference? *Regulation & Governance*, 1 (1), 1–7.
- Braithwaite, John, Tony Makkai und Valerie Braithwaite (2007b): *Regulating Aged Care: Ritualism and the New Pyramid*. Cheltenham.
- Budäus, Dietrich, Peter Conrad und Georg Schreyögg (1998): *New Public Management*. Berlin/New York et al.
- Burtless, Gary (1995): The Case for Randomized Field Trials in Economic and Policy Research. *The Journal of Economic Perspectives*, 9 (2), 63–84.
- Croall, Hazel (1993): Business Offenders in the Criminal Justice Process. *Crime, Law and Social Change*, 20 (4), 359–372.
- DVFA (Danish Veterinary and Food Administration) (2011): Smilies keep food safety high in Denmark (www.findsmiley.dk/en-US/Forside.htm. 1.5.2011).
- EU (2002): Verordnung (EG) Nr. 178/2002 des Europäischen Parlamentes und des Rates zur Festlegung der allgemeinen Grundsätze und Anforderungen des Lebensmittelrechts,

- zur Errichtung der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit und zur Festlegung von Verfahren zur Lebensmittelsicherheit vom 28. Januar 2002.
- Europäische Kommission (2010): Communication from the Commission. Smart Regulation in the European Union. COM/2010/0543.
 - Fearne, Andrew, Marian Garcia, Julie A. Caswell, Spencer Henson und Yunus Kharti (2006): Exploring alternative approaches to traditional modes of regulation of food safety. Final report prepared for the Food Standard Agency. Imperial College London.
 - Fehr, Ernst und Simon Gächter (1998): Reciprocity and Economics: The Economic Implications of Homo Reciprocans. *European Economic Review*, 42 (3–5), 845–859.
 - Frey, Bruno S. (1997): *Not Just for the Money: An Economic Theory of Motivation*. Cheltenham.
 - Frey, Bruno S. und Reto Jegen (2001): Motivation Crowding Theory: A Survey of Empirical Evidence. *Journal of Economic Surveys*, 15 (5), 589–611.
 - Gunningham, Neil, Peter Grabosky und Darren Sinclair (1999): *Smart Regulation: Designing Environmental Policy*. Oxford.
 - Henning, Christian und Jerzy Michalek (2008): Ökonometrische Methoden der Politik-evaluation: Meilenstein für eine sinnvolle Agrarpolitik der 2. Säule oder akademische Fingerübung? *Agrarwirtschaft*, 57 (3/4), 232–243.
 - Hertwig, Ralph und Andreas Ortmann (2001): Experimental Practices in Economics: A Methodological Challenge for Psychologists? *Behavioral and Brain Sciences*, 24 (3), 383–451.
 - Hess, Henner und Sebastian Scheerer (2004): Theorie der Kriminalität. In: Dietrich Oberwittler und Susanne Karstedt (Hrsg.): *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie. Sonderheft 43, Soziologie der Kriminalität*. Wiesbaden, 69–92.
 - Hirschauer, Norbert, Miroslava Bavorová und Gaetano Martino (2012): An analytical framework for a behavioural analysis of non-compliance in food supply chains. *British Food Journal*, 114 (9).
 - Hirschauer, Norbert und Oliver Mußhoff (2007): A game-theoretic approach to behavioural food risks: the case of grain producers. *Food Policy*, 32 (2), 246–265.
 - Hirschauer, Norbert, Sebastian Scheerer und Stefan Zwoll (2007): Einige Überlegungen zur Prävention von Devianz und Wirtschaftskriminalität im Ernährungssektor. *Journal für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit*, 2 (3), 1–13.
 - Hirschauer, Norbert und Stefan Zwoll (2008): Understanding and managing behavioural risks – the case of malpractice in poultry production. *European Journal of Law and Economics*, 26 (1), 27–60.
 - Jin, Ginger Zhe und Phillip Leslie (2003): The effect of information on product quality: Evidence from restaurant hygiene grade cards. *Quarterly Journal of Economics*, 118 (2), 409–451.
 - Kirkpatrick, Colin und David Parker (Hrsg.) (2007): *Regulatory Impact Assessment: Towards better Regulation?* Cheltenham.
 - Levitt, Steven D. und John A. List (2007): What Do Laboratory Experiments Measuring Social Preferences Reveal about the Real World? *Journal of Economic Perspectives*, 21 (2), 153–174.
 - LFGB (2010): Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch (Lebensmittel-, Bedarfsgegenstände- und Futtermittelgesetzbuch) vom 1.9.2005 (BGBl. I S. 2618, ber. S. 3007), zuletzt geändert am 9.12.2010 (BGBl. I S. 1934, 1936).
 - Miron, Anca M. und Jack W. Brehm (2006): Reactance Theory – 40 Years Later. *Zeitschrift für Sozialpsychologie*, 37 (1), 9–18.

- Mußhoff, Oliver, Norbert Hirschauer und Philipp Hengel (2011): Sind Unternehmensplan-spiele ein geeignetes Instrument zur Analyse begrenzter Rationalität und tatsächlichen Entscheidungsverhaltens. *German Journal of Agricultural Economics*, 60 (3), 154–169.
- Nielsen, Knud A. (2007): The Danish Smiley Scheme Secures Transparent Food Control – and Raises Food Safety. *European Food and Feed Law Review*, 2 (5), 307–311.
- Nooteboom, Bart (1996): Trust, Opportunism and Governance – A Process and Control Model. *Organization Studies*, 17 (6), 985–1010.
- Noteborn, Hubert P. J. M., B. Willem Ooms und Mónica de Prado (Hrsg.) (2005): Pan-Eu-ropean Proaktive Identification of Emerging Risks in the Field of Food Production. VWA – Food and Consumer Product Safety Authority, Den Haag (<http://vwa.nl/actueel/be-standen/bestand/10695>).
- Otto, Harro (2004): *Grundkurs Strafrecht, Allgemeine Strafrechtslehre*. Berlin und New York.
- Parisi, Francesco (2004): Positive, Normative and Functional Schools in Law and Econom-ics. *European Journal of Law and Economics*, 18 (3), 259–272.
- Picciotto, Sol und David Campbell (2002): *New Directions in Regulatory Theory*. Oxford.
- Pigou, Arthur Cecil (1924): *The Economics of Welfare*. London.
- Puonti, Anne (2004): Learning to Work Together. Dissertation. University of Helsinki.
- Rees, Joseph V. (1994): *Hostages of Each Other: The Transformation of Nuclear Safety since Three Mile Island*. Chicago.
- Roe, Brian E. und David R. Just (2009): Internal and External Validity in Economics Research: Tradeoffs between Experiments, Field Experiments, Natural Experiments, and Field Data. *American Journal of Agricultural Economics*, 91 (5), 1266–1271.
- Rubinstein, Ariel (1991): Comments on the Interpretation of Game Theory. *Econometrica*, 59, 909–924.
- Simon, Herbert A. (1956): Rational Choice and the Structure of Environments. *Psychologi-cal Review*, 63 (2), 129–138.
- Sinn, Hans Werner (2003): Verbraucherschutz als Staatsaufgabe. *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, 4 (2), 281–294.
- Spear, Stuart (2006): Could scores on doors just be a wish upon a star? *Environmental Health Practitioner*, 114, 3.
- Stiglitz, Joseph E. (1987): The Causes and Consequences of the Dependence of Quality on Price. *Journal of Economic Literature*, 25 (1), 1–48.
- Tittle, Charles R. (2000): Theoretical Developments in Criminology. *Criminal Justice*, 1, 51–101.
- Tyler, Tom R. (2006): *Why People Obey the Law*. Princeton.
- VIG (2010): Verbraucherinformationsgesetz (Gesetz zur Verbesserung der gesundheits-bezogenen Verbraucherinformation) vom 5.11.2007 (BGBl. I S. 2558), zuletzt geändert am 9.12.2010 (BGBl. I S. 1934, 1937).
- Weil, David, Archon Fung, Mary Graham und Elena Fagotto (2006): The Effectiveness of Regulatory Disclosure Policies. *Journal of Policy Analysis and Management*, 25 (1), 15–181.
- Worsfold, Denise (2005): Protecting consumers. A review of hygiene award schemes. *Brit-ish Food Journal*, 107 (3), 162–172.
- Wossink, Grada A. und Jaap H. van Wenum (2003): Biodiversity Conservation by Farmers: Analysis of Actual and Contingent Participation. *European Review of Agricultural Econom-ics*, 30 (4), 461–485.
- WZ-Newsline (2012): Scheitern der Hygieneampel. NRW setzt auf Datenbank gegen Schmutzwirte (www.wz-newsline.de/home/politik/nrw/scheitern-der-hygiene-ampel-nrw-setzt-auf-datenbank-gegen-schmutzel-wirte-1.1019001). 3.7.2012).

- Zvoll, Stefan und Norbert Hirschauer (2007): Endbericht zum Forschungsprojekt „Abbau verhaltensinduzierter Lebensmittelrisiken“, hier: Teilprojekt: „Eine Moral Hazard Analyse der monetären Anreizsituation in den Wertschöpfungsketten konventionelles Geflügel und Öko-Geflügel“. Humboldt-Universität zu Berlin. http://download.ble.de/o3HSo45_1.pdf.