

# Endbericht zum Forschungsprojekt

## **Kooperationsprojekt 03HS045**

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

Projektkoordinator und Teilprojektleiter Berlin: Dr. Norbert Hirschauer  
(Tel.: 030 2093 6156; Email: [n.hirschauer@agrار.hu-berlin.de](mailto:n.hirschauer@agrار.hu-berlin.de))

## **hier: Teilprojekt 03HS045/2**

**Eine kriminologische Analyse des Entscheidungsverhaltens in den Wertschöpfungsketten „konventionelles Geflügel und Öko-Geflügel“**

Teilprojektleiter Hamburg: Prof. Dr. Sebastian Scheerer  
(Tel.: 040 42838 2321; Email: [scheerer@uni-hamburg.de](mailto:scheerer@uni-hamburg.de))

Teilprojektbearbeiter: Dr. phil. Pamela Kerschke-Risch; Dr. Gunnar Meinecke  
(Tel.: 040 42838 4362; Email: [kerschke-risch@sozwi.sozialwiss.uni-hamburg.de](mailto:kerschke-risch@sozwi.sozialwiss.uni-hamburg.de))

Universität Hamburg (UHH)  
Fakultät Wirtschafts- und Sozialwissenschaften  
Department Sozialwissenschaften / Institut für Kriminologische Sozialforschung  
Allende-Platz 1, 20146 Hamburg

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

Hamburg, im Januar 2007

## 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        |
| 2.2 Weitere Methodenfragen und -probleme .....   | 12        |
| 2.3 Gliederung des Untersuchungsberichts .....   | 13        |
| <b>3 Konzeptionelle Einordnung verhaltensbedingter Risiken</b> .....                   | <b>15</b> |
| 3.1 Zu den Phänomenen „kalkulierte Verstöße“ und „Nachlässigkeit“* .....               | 15        |
| 3.2 Entscheidungsorientierte Ansätze* .....  | 16        |
| 3.3 Schlussfolgerungen für eine effektive Gestaltung staatlicher Maßnahmen* .....      | 20        |
| 3.3.1 Berücksichtigung von Moral Hazard bei der Risikoanalyse .....                    | 20        |
| 3.3.2 Proaktiver Umgang mit verhaltensbedingten Risiken.....                           | 21        |
| 3.4 Kriminologische Detaillierungen .....  | 24        |
| 3.4.1 Begriffskomplex „Wirtschaftskriminalität“ .....                                  | 24        |
| 3.4.2 Begriffskomplex „Protektive Faktoren“ .....                                      | 25        |
| <b>4 Empirische Ergebnisse zu protektiven Faktoren in der Geflügelwirtschaft</b> ..... | <b>29</b> |
| 4.1 Die Makro-Ebene: Branchenstrukturen und -Ideologien .....                          | 29        |
| 4.1.1 Positive Befunde .....   | 30        |
| 4.1.2 Negative Befunde .....   | 31        |
| 4.1.3 Ansatzpunkte .....   | 32        |
| 4.2 Die Meso-Ebene: Unternehmensstrukturen, -strategien und –kulturen .....            | 33        |
| 4.2.1 Positive Befunde .....   | 34        |
| 4.2.2 Negative Befunde .....   | 35        |
| 4.2.3 Ansatzpunkte .....   | 38        |
| 4.3 Die Mikro-Ebene individueller Akteure .....  | 40        |
| 4.3.1 Positive Befunde .....   | 40        |
| 4.3.2 Negative Befunde .....   | 41        |
| 4.3.3 Ansatzpunkte .....   | 42        |

|          |   |           |
|----------|---|-----------|
| 4.4      | Akteure im Kontrollfeld .....   | 44        |
| 4.4.1    | Problemsicht .....  | 44        |
| 4.4.2    | Einflussnahmen/Abhängigkeiten .....   | 49        |
| 4.4.3    | Protektive wirkende Funktionen im Kontrollfeld .....                          | 51        |
| 4.5      | Zwischenfazit .....   | 52        |
| 4.5.1    | Arten und Konstellationen .....   | 52        |
| 4.5.2    | Kontrolle und Aufdeckung .....  | 53        |
| 4.6      | Häufig genannte Verbesserungsvorschläge .....                                 | 55        |
| <b>5</b> | <b>Erste Ansatzpunkte zur Reduzierung von Verhaltensrisiken.....</b>          | <b>56</b> |
| 5.1      | Nutzung des Controllingansatzes zur Verbesserung des Verbraucherschutzes* ... | 57        |
| 5.1.1    | Controllingleitgedanken und Verwaltungsreform.....                            | 57        |
| 5.1.2    | Gruppenbezogene Präventionsmaßnahmen .....                                    | 59        |
| 5.1.3    | Einzelfallbezogene Prävention von Folgeverstößen .....                        | 60        |
| 5.2      | Zur Beeinflussung protektiver Faktoren im Geflügelbereich.....                | 61        |
| 5.2.1    | Protektive Faktoren im Geflügelbereich .....                                  | 61        |
| 5.2.2    | Protektive Faktoren und Kontrollstile .....                                   | 64        |
| 5.3      | Empfehlungen für die Ausgestaltung organisatorischer Abläufe* .....           | 65        |
| 5.3.1    | Leitfaden einer verhaltensorientierten Ausrichtung der Überwachung .....      | 65        |
| 5.3.2    | Organisatorisch-strukturelle Verbesserungen .....                             | 70        |
| 5.3.3    | Verbesserung der Verstoßahndung .....   | 74        |
| 5.4      | Gesetzgeberische Maßnahmen* .....   | 77        |
| 5.4.1    | Grundzüge und Grenzen direkter staatlicher Verhaltensregulierung .....        | 77        |
| 5.4.2    | Einzelne gesetzliche Änderungen .....   | 80        |
| <b>6</b> | <b>Ausblick.....</b>  | <b>85</b> |
|          | <b>Literaturverzeichnis.....</b>  | <b>86</b> |
|          | <b>Abkürzungsverzeichnis.....</b>   | <b>93</b> |
|          | <b>Übersicht der Anhänge .....</b>  | <b>94</b> |

\* Diese Abschnitte wurden gemeinsam mit dem ökonomischen Teilprojekt 03HS045/1 der HUB erarbeitet und sind mit den ebenfalls bezeichneten Abschnitten des ersten Teilprojektes identisch.

## **Vorbemerkung**

Der vorliegende Endbericht des Teilprojektes 03HS045/2 aus dem Kooperationsprojekt über den „Abbau verhaltensinduzierter Lebensmittelrisiken“ befasst sich in Ergänzung der ökonomischen Analyse (vgl. Endbericht des Teilprojektes 03HS045/1) vornehmlich mit außerökonomischen Einflüssen auf Art, Ausmaß und Beeinflussbarkeit von Lebensmittelrisiken. Es geht, mit anderen Worten, um Determinanten konformen und abweichenden Verhaltens im Ernährungsbereich, die – auch wenn diese Subsumierbarkeit hier nicht im Vordergrund steht – juristisch in der Regel wohl als fahrlässige oder vorsätzliche Verletzungen von Vorschriften qualifiziert würden, die dem Schutz der Verbraucher vor Irreführung und Gesundheitsrisiken dienen.

Ein solches Projekt kann im optimalen Fall auf die Kooperation von Lebensmittelunternehmen ebenso wie von staatlichen Behörden des Bundes und der Länder zählen. In der Forschungspraxis lässt sich dieses Ideal nicht immer vollständig realisieren. Im vorliegenden Fall stießen wir auf Hindernisse unterschiedlicher Art. So gab es von vornherein Vorbehalte bei Lebensmittelunternehmen wie auch im Bereich von Behörden gegen die Erforschung verhaltensinduzierter Lebensmittelrisiken und insbesondere gegen die Beteiligung der kriminologischen Fachdisziplin. Leider erschien in AGRA-EUROPE (AgE; 29/4 2004 vom 19.07.2004), einem Presse- und Informationsdienst für Agrarpolitik und Agrarwirtschaft, ein Kurzbeitrag mit der Überschrift „Kriminologie hilft Agrarforschung auf die Sprünge“ – und bedauerlicherweise versagte daraufhin ein maßgeblicher Markengeflügelproduzent seine erhoffte Kooperation. Es konnte dann auch kein anderer Marktakteur für das Anliegen gewonnen werden. Der Bitte seitens des BMELV an die Bundesländer um Unterstützung der wissenschaftlichen Untersuchung wurde in einem Bundesland mit maßgeblicher Geflügelproduktion nicht entsprochen. Projektmitarbeiter wurden mehrfach aufgefordert, jede Kontaktaufnahmen mit den Veterinär- und Lebensmittelüberwachungsbehörden des Bundeslandes zu vermeiden. Weitere Hindernisse waren akzidenteller Natur. So etwa das in den Untersuchungszeitraum fallende Betretungsverbot von Geflügelställen während des Auftauchens von Fällen der sog. Vogelgrippe. Ebenso führten die sog. Gammelfleischskandale zu einer generellen Abwehrhaltung vieler Beteiligten. Die Gesamtsituation wirkte sich auch auf die Gesprächsbereitschaft von weiteren Akteuren – etwa Arbeitnehmern aus der Geflügelbranche – aus.

Daneben gab es aber auch viel Unterstützung etwa seitens des BKA (Frau Risch) und seitens vieler „Praktiker“ aus dem lebensmittelbezogenen Kontrollfeld, die im Rahmen vertiefter Experteninterviews ihr umfangreiches Wissen zur Verfügung stellten. Besondere Erwähnung verdienen in diesem Zusammenhang StA Bernard Südbeck (Staatsanwaltschaft Oldenburg, Nds.) sowie MR Jürgen Hintzmann, RA Bernd Niggemann und Sabine Pichocki von der Stabsstelle Umweltkriminalität im Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen.

Dank gebührt auch den engagierten wissenschaftlichen Mitstreitern, die durch ihre z.T. aufwendigen Vorarbeiten, Vertiefungen und sonstige Recherchen wesentlich zu diesem Bericht beigetragen haben, namentlich Thomas Kloss, Thomas Meese, Katja Thane, Stephanie Thiel und Claudia Wiebe. Sollte unsere Hoffnung in Erfüllung gehen, dass dieser Teilbericht letztlich zu einer positiven Entwicklung im Bereich der Lebensmittelsicherheit beiträgt, dann wäre das nicht zuletzt ihr Verdienst.

Hamburg, Januar 2007 *S. Scheerer*  
(Projektleiter)

*P. Kerschke-Risch, G. Meinecke*  
(Wissenschaftliche 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 wahrgenommen werden können. 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 entgegen gesetzten 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. Zum anderen betrifft es die Beziehungen zwischen Lebensmittelunternehmern und Kontrollbehörden, die die Einhaltung von lebensmittelrechtlichen Vorschriften sicherstellen sollen.

Das Risiko, 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 von staatlichen Regelungen und/oder privatrechtlichen 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 sogenannte „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 und deshalb auch leicht als „gemeinschaftlich zu lösendes Problem aller Beteiligten“ verstehen. Moral Hazards hingegen, die öfter eine direktere Verbindung zu unterschiedlichen Interessenslagen aufweisen, sind bisher weder Gegenstand einer breiten wissenschaftlichen Forschung noch staatlicher Risikoanalysen geworden und entsprechend hoch sind die Wissensdefizite der staatlichen Behörden hinsichtlich geeigneter Präventionsmaßnahmen.

Angesichts dieser Defizite besteht das übergeordnete Ziel der Untersuchung darin, Ansätze zu einer verbesserten Analyse und Berücksichtigung verhaltensbedingter Risiken in den Wertschöpfungsketten der Geflügelwirtschaft zu entwickeln. In diesem Teilbereich der deutschen Ernährungsbranche werden potenziell drohende Regelverstöße identifiziert und der Umfang fehlgeleiteter ökonomischer Anreize und protektiver Faktoren bestimmt. Bezogen auf die genannten Wertschöpfungsketten soll die Untersuchung einerseits dazu beitragen, das Entscheidungsverhalten von Marktakteuren in ausgewählten Situationen besser zu verstehen. Andererseits sollen anhand der Analyseergebnisse Präventionsempfehlungen zur Reduzierung der Wahrscheinlichkeit zukünftiger Regelverstöße abgeleitet werden.

Die vorliegende Untersuchung fokussiert inhaltlich auf die verhaltensbedingt erhöhte Gefahr unerwünschter Produkteigenschaften. Dies beinhaltet sowohl gesundheitliche Risiken als auch das Risiko der Irreführung und Täuschung des Verbrauchers bzw. Käufers. Insofern sich im Verlauf der Untersuchung jedoch 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 ist der Fokus des kriminologischen Teilprojektes 03HS045/2, dessen Abschlussbericht hiermit vorgelegt wird. Beide Teilprojekte erstellen gemäß 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 wird auf diese Weise der Notwendigkeit Rechnung getragen, im Interesse der Möglichkeit eines konsistenten Maßnahmenpakets „kluger Kontrollen und Sanktionen“ immer beide Aspekte zusammen zu bedenken. Dächte man nämlich über Fragen der Beeinflussung der ökonomischen Anreizsituation getrennt von Fragen der außerökonomischen Einflüsse nach, 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

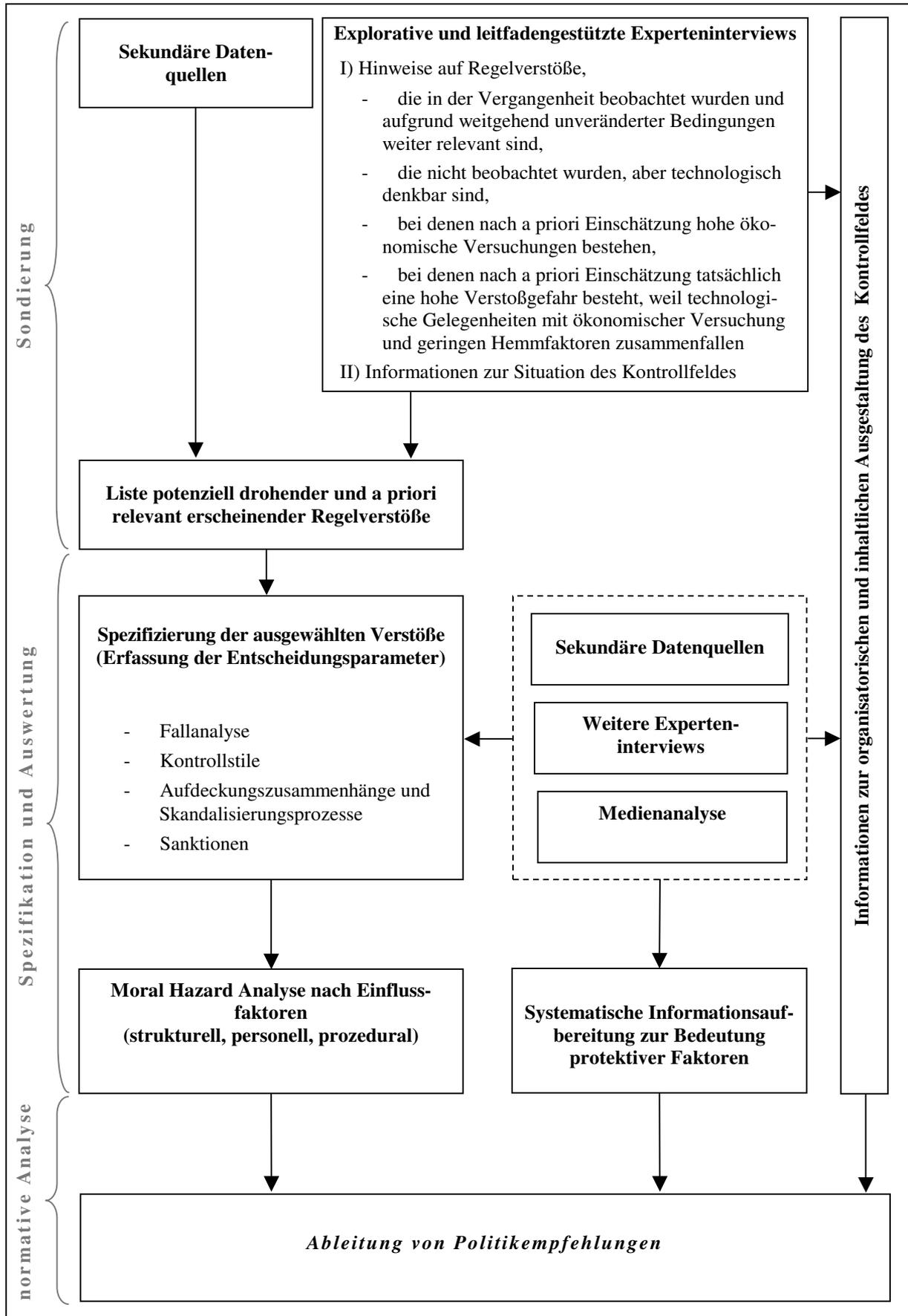
### 2.1 Methodisches Vorgehen

Die vorliegende Untersuchung beinhaltet zwei Analysebereiche. In einer positiven Analyse geht es um die (außerökonomischen) Bedingungen für Abweichung und Konformität sowie um die Kontrollpraxis im Untersuchungsbereich. Im Rahmen einer normativen Analyse wird sodann der Frage nachgegangen, welche Veränderungen im staatlichen Überwachungssystem und im Umgang mit den Lebensmittelunternehmen zu einer Verringerung der Wahrscheinlichkeit zukünftiger Regelverstöße beitragen könnten.

#### 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, um Orientierungspunkte für die Suche nach protektiven Faktoren zu gewinnen. In der *Spezifikations- und Auswertungsphase* werden sodann die außerökonomischen Determinanten für Abweichung und Konformität identifiziert und analysiert. Parallel zu diesen akteursbezogenen Erkundungen erfolgt die Erkundung von Stärken und Schwächen des Kontrollfeldes.

Abbildung 1: Ablauf der Untersuchung



Quelle: Eigene Darstellung

### ***Sondierungsphase***

Um sich die Struktur der betrachteten Wertschöpfungsketten und die relevanten Basisinformationen wie z.B. technologische Abläufe auf den einzelnen Wertschöpfungsstufen, Anzahl von Akteuren, Kapitalkonzentration 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 zu den folgenden Themenbereichen befragt:

- Umfang und Ablauf von Kontrollen
- Abgrenzung zwischen privaten und staatlichen Kontrollen
- Einschätzung der Qualität und ggf. Benennung ungelöster Probleme der eigenen Kontrolltätigkeit bzw. der kontrollierenden Institutionen
- Vorschläge zur Verbesserung der gegenwärtigen Kontrollpraxis auf den verschiedenen Wertschöpfungsstufen
- Einschätzung zu drohenden Regelverstößen

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

- An welchen Punkten der Wertschöpfungskette sind in der Vergangenheit Verstöße beobachtet wurden, 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. 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.

**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 entweder mit einem Aufnahmegerät aufgenommen oder aber, wenn das Einverständnis des Interviewpartners für eine Aufnahme nicht vorlag, in einer Ergebnismünderschrift protokolliert. Während der Niederschrift wurde darauf geachtet, insbesondere aussagefähige Zitate der Gesprächspartner zu dokumentieren. Alle Experteninterviews wurden nach der Erstdurchsicht hinsichtlich ihrer Relevanz für den weiteren Projektlauf klassifiziert und jeweils in eine der folgenden Kategorien eingeteilt:

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

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

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 protektiven Faktoren in der Praxis eine Rolle spielen könnten, wurden nach Maßgabe der Art der angesprochenen Faktoren und insbesondere der sozialen Ebene (Mikro-, Meso-, Makro-), die angesprochen war, systematisiert.

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

Aufgrund dieser systematisierten Vorinformationen wurden vertiefende weitere mündliche Experteninterviews durchgeführt. Dazu wurden Experten aus der Branche und dem Branchen Umfeld persönlich interviewt bzw. im Rahmen schriftlicher und telefonischer Anfragen um Stellungnahmen gebeten.

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

|  | <b>Anzahl Interviews u. sonstige Kontakte</b> |
|--|---|
| <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 der Analyse der Situation der wirtschaftlichen Akteure wurden die Informationen, die sich auf die organisatorische und inhaltliche Ausgestaltung des Kontrollfeldes beziehen, gesondert erfasst.

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 denkbarer*“ 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.

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

Das Ziel der nächsten Projektschritte war die Identifikation von protektiven Faktoren im Kontext der Problemsicht von Experten. Der Expertenstatus ergab sich aus dem – meist positionsbedingten - privilegierten Zugang zu den interessierenden Informationen. Dabei waren die

Experten teilweise selbst Angehörige der Zielgruppe, teilweise konnten sie selbst Aussagen über die Zielgruppen machen (vgl. MEUSER/NAGEL, 1991: 445f.). So kann z.B. ein Veterinär sowohl Auskünfte über sein Arbeitsgebiet mit den damit verbundenen Problemen als auch über andere Veterinäre, Kontrolleure oder Produzenten erteilen. Diese Informationen können von tierschutzrechtlichen Belangen über Produktionsmethoden bis hin zu allgemeinen Probleme der Lebensmittelhygiene oder Tierseuchen reichen.

Die Gespräche mit den einzelnen Experten wurden durch Leitfäden strukturiert, die an die spezifischen Fragestellungen der jeweiligen Interviewpartner, wie z.B. Behördenvertreter, Veterinäre oder Verbraucher- bzw. Tierschützer angepasst wurden. Daraus ergaben sich Interviews, die ihrer Art nach zwischen narrativen und standardisierten Interviews anzusiedeln waren, weil sie sich im Gegensatz zur offenen Narration auf rein sachbezogene Aspekte konzentrierten (vgl. dazu auch SCHOLL 2003: 66f.); andererseits waren sie offen genug, um bei Bedarf unerwarteten, aber sachlich relevanten Informationen nachzugehen.

Nachdem in einem ersten Arbeitsschritt einige Interviews exemplarisch hinsichtlich relevanter Basisinformationen wie Wertschöpfungsketten, Vorschriften und Verstöße ausgewertet worden waren, wurden in einem nächsten Schritt alle Interviews (einschließlich der bereits beispielhaft herangezogenen Interviews des ersten Arbeitsschritts) hinsichtlich möglicher Schwachstellen der Kontrollinstanzen, der Motive der Produzenten zur Nichteinhaltung von Vorschriften sowie sich der daraus ableitenden protektiven Faktoren analysiert.

### 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 die Förderung protektiver Faktoren und den gezielten Abbau von Lücken und Dysfunktionen im System der Kontrolle. In die Ableitung der Präventionsempfehlungen flossen vier Hauptinformationsquellen bzw. Erkenntnisstränge ein.

1. Die Ergebnisse aus den Modellanalysen des ökonomischen Teilprojekts
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
3. Die Übertragung der aus dem Unternehmensmanagement abgeleiteten Controllingsicht
4. 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.

## 2.2 Weitere Methodenfragen und -probleme

Zu den Methodenfragen im weiteren Sinne gehören auch Zugangsbarrieren. Diese Barrieren können objektiver oder subjektiver Natur sein. Behörden oder außerbehördliche Experten können den Zugriff auf Datenbestände verweigern oder aus verschiedenen Gründen mit der Preisgabe von Wissensbeständen zögern (z.B. Verweigerung der Zusammenarbeit, einzelner Gespräche oder bestimmter Formen der Aufzeichnung von Informationen). Problematisch

war teilweise auch die Kooperation mit einzelnen Behörden.<sup>2</sup> Ausgesprochen „hermetisch“ gerierten sich ökonomische Akteure auf den unterschiedlichen Wertschöpfungsstufen. Das folgende Beispiel betrifft die Geflügelmastbetriebe, könnte aber auch im Hinblick auf andere Stufen der Wertschöpfung Geltung beanspruchen:

*„Aber es gilt eben nicht für, und das eben dieser krasse Unterschied, dass in der Mastschiene die Betriebe nicht bereit sind, jemanden oder sehr ungerne sich in die Karten gucken lassen. So muss man einfach so sagen“ (Interview 27: 75-78).*

Der Zugang zum Gegenstandsbereich war damit alles andere als ideal für die Forschung. Da es im Interesse der Lebensmittelsicherheit liegen dürfte, sich nicht nur behördeneigener Forschung und Datensammlung zu bedienen, sondern auch die Vorteile unabhängiger Forschung zu nutzen, wäre es sicherlich ratsam, sich um eine Förderung einer weniger „abschottenden“ Kultur im Bereich der Lebensmittelproduktion und –kontrolle zu bemühen. Wir waren angesichts dieser Situation aber andererseits auch erfreut über die gute Kooperation in den Fällen, in denen sie – etwa mit vielen Veterinären und Lebensmittelkontrolleuren sowie Vertretern von Tier- oder Naturschutzverbänden sowie Gewerkschaften – trotz der nicht nur günstigen Gesamtumstände dann doch zustande kam.

Letztlich konnten wir – wie es sich schon im Zwischenbericht abgezeichnet hatte – auf die ursprünglich vorgesehene und auch im Prinzip vorzuziehende Methode der teilnehmenden Beobachtung aus all diesen Gründen nicht zurückgreifen. Der Forschungsplan erfuhr eine entsprechende Modifizierung und stellte neben den Experteninterviews die intensive Suche nach und Auswertung von „scattered informations“ in den Mittelpunkt, zumal sich diese in der Form von Medienberichten anlässlich der zeitgleichen Skandalisierung von „Gammelfleisch“ u.ä. ganz allgemein in den Vordergrund zu schieben begannen (vgl. Anhang A-1, A-2).

### **2.3 Gliederung des Untersuchungsberichts**

Ziel der Untersuchung war die Analyse außerökonomischer verhaltensinduzierter Lebensmittelisiken in der Geflügelwirtschaft. Zu diesem Zweck ist der vorliegende Bericht wie folgt aufgebaut.

**Kapitel 3** legt mit der konzeptionellen Einordnung verhaltensbedingter Risiken die Grundlage für die Präzisierungen der Fragestellung. Es stellt die kriminal- und rechtssoziologischen Theorien einschließlich weiterführender Überlegungen zum Konzept der protektiven Faktoren vor.

In **Kapitel 4** wird das zuvor ausdifferenzierte Konzept der protektiven Faktoren reflexiv auf

---

<sup>2</sup> Beispielhaft: „Wir sind eine Ermittlungsbehörde mit diesen zwei Ansätzen, die ich eben dargestellt habe und wenn wir in diesem Rahmen unterwegs sind, haben wir natürlich Ermittlungsakten, die wir führen. Da kann ich mir nicht vorstellen, dass wir sie da in Ermittlungsakten hineinschauen lassen können, auch zu wissenschaftlichen Zwecken nicht. Summarische Überblicke darüber, was wir an Informationen statistisch erheben, die nicht zu einzelnen Verfahren zugeordnet werden können, da können wir zumindest überlegen, wie wir die ihnen zur Verfügung stellen. Da sehe ich einen Ansatz. Allerdings möchte ich da die Euphorie etwas bremsen, als wir spezifisch auf bestimmte Branchen, das sagte ich eingangs, keine Statistiken führen. Noch nicht. Ob das so kommt ist eine andere Frage. Aber unsere Kollegen draußen stöhnen jetzt schon unter einem zu hohen statistischen Aufwand. Ich glaube nicht, dass wir in den nächsten Wochen und Monaten dazu kommen werden, das auszudehnen und für Branchen und für Nationalitäten entsprechende Statistiken zu führen. Wir gehen nicht so vor, dass wir branchenspezifische Informationen erheben“ (Interview 13: 56 – 67).

den Gegenstandsbereich der Untersuchung angewandt; hier werden die Ergebnisse zu protektiven Faktoren in der Geflügelwirtschaft dargestellt.

In **Kapitel 5** wird das Fazit aus der bisherigen Teiluntersuchung („positive Analyse“) im Hinblick auf erste Ansatzpunkte zur Reduzierung von Verhaltensrisiken (Stärkung protektiver Faktoren) gezogen. Dies umfasst vier Bereiche. Erstens geht es um konkrete Schlussfolgerungen bzgl. der untersuchten Wertschöpfungsketten. Zweitens geht es um den Ablauf, wie präventiv in bestimmten Gruppen von Unternehmen die Bedingungen so verändert werden, dass Verstöße insgesamt weniger wahrscheinlich werden. Drittens geht es darum, wie man in bereits auffälligen Unternehmen die Wahrscheinlichkeit von Folgeverstößen verringern kann. Viertens geht es, ausgehend von bestimmten organisatorischen Schwachstellen, um konkrete Empfehlungen bei der Ausgestaltung der Überwachung, Aufdeckung, Verfolgung, Prävention, und Kommunikation zwischen staatlichen Kontrollinstanzen.

**Kapitel 6** schließt mit einem Ausblick insbesondere mit Blick auf den zukünftigen Forschungsbedarf und grundlegende Anpassungsmaßnahmen zur besseren Berücksichtigung von und zu einem zielgerichteten Umgang mit Verhaltensrisiken und protektiven Faktoren in der Ernährungswirtschaft.

### 3 Konzeptionelle Einordnung verhaltensbedingter Risiken

#### 3.1 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>3</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

---

<sup>3</sup> “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).

Lebensmitteldiscounters Lidl aufgedeckten Pflanzenschutzmittelrückstände zu nennen. Neben Überschreitungen der gesetzlichen Höchstmengen (16 % der Proben) fanden sich auch möglicherweise 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.

### **3.2 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 (vgl. Abschnitt 3.4.2).

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 der geographischen Herkunft; Verarbeitung von „ekligem“, aber hygienisch unbedenklichen „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 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.

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 3.3.2). 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 Wahrscheinlich-

keit von Regelverstößen ableiten, durch die man sich in die „richtige Richtung“ bewegt und diejenigen Parameterwerte erhöht, die regelkonformes Verhalten fördern.

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

#### 3.3.1 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.“

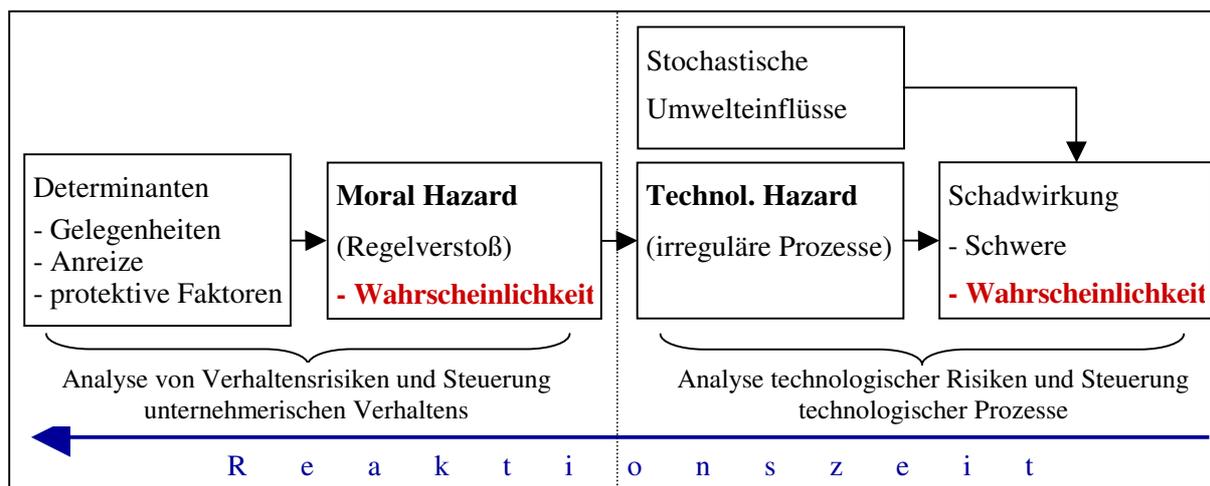
Ein adäquater Umgang mit verhaltensbedingten Risiken setzt die Erkenntnis voraus, dass

- 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 2 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 vorgelagert 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 2).

Abbildung 2: 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.

### 3.3.2 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.

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>4</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 3 verdeutlicht die grundsätzlichen Anforderungen, die sich daraus für eine zielgerichtete Ausrichtung staatlicher Aktivitäten im Umgang mit Verhaltensrisiken ergeben.

**Abbildung 3: 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>4</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 (...). 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. 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.

### 3.4 Kriminologische Detaillierungen

Nachdem im vorangegangenen Kapitel die aus der Kooperation der Teilprojekte hervorgegangene ökonomisch-kriminologische Gesamtsicht auf die konzeptionelle Einordnung verhaltensbedingter Risiken dargestellt wurde, folgen an dieser Stelle einige speziell für diesen Teil des Projekts relevante terminologische und konzeptionelle Detailansichten zum (weiten) Feld der „Wirtschaftskriminalität“ und zu dem (neuen) Konzept der „protektiven Faktoren“.

#### 3.4.1 Begriffskomplex „Wirtschaftskriminalität“

Wie in allen anderen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens kommt es auch in der Sphäre der Ökonomie (Wirtschaft) zu Straftaten (*Wirtschaftskriminalität*). Der gerade in der Europäischen Union hochverrechtlichte Bereich der Lebensmittel-Wirtschaft mit seinen zahlreichen Ansatzpunkten für profitable Normverstöße im Inland und mehr noch bei Handelsaktivitäten zwischen EU-Alt- und Neumitgliedern sowie Drittstaaten weist *prima facie* – auch wenn aufgrund der Zugangsbarrieren zu diesen Feldern weder aussagekräftige Kriminalitätsbelastungsziffern noch zuverlässige Dunkelfeldstudien oder gar internationale branchenbezogene Vergleichsdaten vorliegen – keine unterdurchschnittliche Kriminalitätsbelastung auf (vgl. ALBRECHT UND ENTORF 2003). Der Teilbereich der *Lebensmittelkriminalität* (*food crime*; POINTING 2005) ist durch einige Besonderheiten gekennzeichnet. Eine davon hängt mit der Kurzlebigkeit der Produkte zusammen. Sie manifestiert sich in der typischen Schwierigkeit, beim unzulässigen Inverkehrbringen von (z.B. „abgelaufener“) Ware gerichtsverwertbare Tatsachenfeststellungen qualitativer Art über die längst verzehrten Produkte, geschweige denn solide Aussagen über Kausalitätsbeziehungen zwischen deren Konsum und späteren Gesundheitsbeeinträchtigungen zu treffen (vgl. PETER 2006).

*Lebensmittelkriminalität* ist häufig zugleich *Weißer-Kragen-Kriminalität* (*white collar crime*). Der 1939 von Edwin H. Sutherland eingeführte Begriff bezeichnet (im Gegensatz zur Kriminalität der Angehörigen unterer sozialer Schichten) alle Taten, die „von Personen mit hohem Ansehen und sozialem Status im Rahmen ihrer beruflichen Tätigkeit“ begangen werden (Sutherland 1983: 7). Zu dieser weiten Deliktsgruppe gehören Straftaten von Unternehmen, bzw. ihren Vorstandsmitgliedern, die typischerweise nicht auf der Straße, sondern in den Chefetagen begangen werden (*crime in the suites* im Gegensatz zu *crime in the streets*) sowie überhaupt alle „im Zusammenhang mit der beruflichen Tätigkeit begangenen Delikte erfolgreicher Selbständiger (Handwerker, Einzelhändler, Ärzte, Rechtsanwälte etc.), vor allem aber auch hochgestellter Beamter und Angestellter im öffentlichen Dienst“ (BOERS U.A. 2003: 470).

Innerhalb von *white collar crime* ist zwischen *Mitarbeiterkriminalität* und *Unternehmenskriminalität* zu unterscheiden. *Mitarbeiterkriminalität* (*occupational crime*, bzw. *Berufs- oder Betriebskriminalität*; vgl. GODSCHALK 2007) ist die Summe eigennütziger Straftaten, die von Angestellten unter Ausnutzung ihres Beschäftigungsverhältnisses begangen werden. Der Begriff der *Unternehmenskriminalität* (*corporate crime*) bezeichnet hingegen alle Straftaten, die Unternehmensangehörige oder Unternehmen gegeneinander, gegenüber öffentlichen Einrichtungen oder privaten Verbrauchern in Verfolgung des (vermeintlichen) wirtschaftlichen Interesses des Unternehmens oder eines seiner Teile begehen (ähnlich: BOERS U.A. 2003: 470).

Entsprechende Verabsolutierungen des Ziels gegenüber den Mitteln kommen nicht nur bei Wirtschaftsunternehmen vor, sondern auch z.B. bei Organisationen mit religiösen oder sozialen Zielen. Insofern handelt es sich bei Unternehmenskriminalität um einen Unterfall von *Organisationskriminalität (organizational crime)*.

Bei all diesen Termini spricht man allerdings zur Vermeidung von Missverständnissen statt von *Kriminalität* bzw. *crime* besser von *Delinquenz* bzw. *deviance*, wenn neben Verbrechen und Vergehen auch Verstöße unterhalb der Schwelle von Kriminalunrecht (Ordnungswidrigkeiten) mitgemeint sind.

### 3.4.2 Begriffskomplex „Protektive Faktoren“

Die herkömmliche Suche nach Tätern und Motiven von *corporate deviance* war nicht sonderlich erfolgreich. Dies erstens wegen der bekannten empirischen Unzugänglichkeit des Gegenstands, zweitens aber auch, weil es sich um einen durch „great rewards and low risks of detection“ (BRAITHWAITE 1985: 7) gekennzeichneten Bereich handelt. Das lässt die Begehung von Verstößen bei ökonomischer Betrachtung generell erwartbar erscheinen. Deshalb könnte es sich hier lohnen, unter Umkehrung der üblichen Fragestellung nicht nach den Bedingungen für Devianz, sondern denen für die Befolgung von Regeln zu fragen. So ließen sich *Schutzfaktoren (protective factors)* ausfindig machen, die erklären könnten, warum sich einige Akteure trotz der vielen auch aus ihrer subjektiven Sicht erkennbaren „guten Gelegenheiten“ für illegale Profite durchgängig an die Regeln halten (vgl. BRAITHWAITE 1985). Wenn es gelänge, solche „protektiven Faktoren“ zu identifizieren, könnte man in einem weiteren Schritt auch Interventionsstrategien zu deren Stärkung erarbeiten. Erforderlich wäre für ein solches Vorhaben allerdings eine heuristische Operationalisierung. Diesem Zweck dienen in den folgenden Passagen (i) eine Erläuterung des Ursprungs des Konzepts der protektiven Faktoren und die Diskussion der Übertragbarkeit auf die Kriminologie, gefolgt von (ii) Überlegungen zu möglichen protektiven Faktoren auf verschiedenen Ebenen der Analyse.

#### ***Ursprung und Übertragbarkeit des Konzepts***

Der Begriff der *protektiven Faktoren* stammt aus den Gesundheitswissenschaften (vgl. ANTONOVSKY 1997). Ihm liegt der Gedanke zugrunde, dass Gesundheit nicht einfach nur als Konsequenz aus der Abwesenheit von Krankheitsursachen bzw. Risikofaktoren (Rauchen, Stress etc.) erklärt werden kann. Immerhin blieben ja (einige oder sogar viele) Menschen über (sehr) lange Zeit trotz des Vorliegens von Risikofaktoren gesund. Wenn diese Personen aber trotz des Lebens mit Risikofaktoren tatsächlich gesund bleiben oder wieder werden, dann profitieren sie vielleicht davon, dass sie über Merkmale – eben Schutzfaktoren - verfügen, die ihre Vulnerabilität, bzw. Anfälligkeit für die negativen Wirkungen von Risikofaktoren verringern oder aufheben.

Die Gesundheitswissenschaften unterscheiden zwischen *internen* und *externen* protektiven Faktoren. Als interne Schutzfaktoren gelten z.B. Flexibilität, Kontaktfreudigkeit, Ausgeglichenheit, kognitive und soziale Kompetenzen, eine positive Selbstwahrnehmung (Selbstwert/Selbstwirksamkeit, Kontrollüberzeugung, Optimismus) und Kohärenzsinn (u.a.: religiöse Verankerung) ebenso wie eine emotional sichere Bindung an Bezugspersonen. Ein externer Schutzfaktor ist vor allem die Unterstützung durch ein (notfalls auch nur vom Subjekt überzeugend imaginiertes) solidarisches Netzwerk, sei es die Familie, sei es ein außerfamiliärer Zusammenhalt. Ähnliches fand sich auch bei Übertragungen des Konzepts auf Jugendkrimi-

nalität (FARRINGTON 1994; LÖSEL UND BLIESNER 1994; LÖSEL UND BENDER 2003) und den Jugendstrafvollzug (HOSSER 2001). Hier fand man heraus, dass manche Jugendliche trotz ihrer „an sich“ kriminogenen Belastungen aufgrund ihres positiveren Selbstkonzepts und ihrer Überzeugung, über ein soziales Netz zu verfügen, eine kriminelle Karriere, bzw. psychische Schäden durch das Erleiden des Freiheitsentzugs vermeiden konnten.<sup>5</sup>

Allerdings sind noch nicht alle Fragen bezüglich der Übertragbarkeit des Konzepts der protektiven Faktoren auf die Kriminologie geklärt. Vor allem meint Vulnerabilität gegenüber Krankheit etwas anderes als gegen Delinquenz. Während das Individuum sich zur Krankheit abwehrend verhält (und dann allenfalls gegen seinen Willen zu deren Opfer wird), ist das Verhältnis zu Delinquenz komplexer. Die Vulnerabilität ist eine andere, auf den Willen des Subjekts bezogene, und wer anfällig ist für die Versuchungen der Delinquenz, drückt diese Anfälligkeit gerade dadurch aus, dass er sich zur Planung und Durchführung von (gelegentlich sogar sehr aufwendigen und komplexen) Taten motivieren lässt. Delinquenz beruht also anders als z.B. Infektionskrankheiten nicht einfach auf dem Angriff von außen und einem Mangel an Immunabwehr, sondern hängt mit der Willensbildung des Individuums innerhalb von zwei denkbaren Ungleichgewichtssituationen zusammen: wenn das Individuum zu wenig äußeren Restriktionen und sozialen Kontrollen ausgesetzt ist, kann der Überschuss an Selbstbestimmung zu Delinquenz führen („Übermut“); wenn das Individuum einem Übermaß an einengenden Bedingungen unterliegt, können Not und Überforderung zu („Verzweiflungs“-) Taten führen (TITTLE 1995).

Zudem wirkt offenbar nicht jeder „protektive Faktor“ immer und unter allen Umständen so wie erhofft. „Hohe Intelligenz“ kann z.B. von Delinquenz abhalten, u.U. aber auch gepaart mit einem hohen Selbstbewusstsein zu der (kriminogenen) Überzeugung führen, dass man schon ungeschoren davonkommen werde. LÖSEL UND BENDER (2003, S. 135) schlugen deshalb vor, künftig weniger von protektiven Faktoren im allgemeinen als vielmehr von den protektiven Funktionen bestimmter Ausprägungen einzelner Variablen zu sprechen.

Die Diskussion über protektive Faktoren, die in der Kriminologie noch ganz am Anfang steht, trifft sich mit den Untersuchungen, die in der Rechtssoziologie unter dem Stichwort der Verfahrensgerechtigkeit bzw. *procedural justice* durchgeführt werden. Insbesondere ist hier auf die bekannte Studie von TYLER (2006) - „Why People Obey the Law“ – hinzuweisen. Im Gegensatz zu der verbreiteten Überzeugung, das Verhalten der Menschen sei im wesentlichen eine Funktion ihrer Furcht vor Sanktionen, konnte TYLER zeigen, dass Personen, die der Überzeugung sind, dass man sie fair behandelt (hat), auch bereit sind, die für sie negativen Konsequenzen der Normbefolgung gutzuheißen und sich entsprechend zu verhalten.

Die Sozialpsychologie kommt auf andere Weise zu kompatiblen Ergebnissen. Wenn eine Verhaltensanforderung von den Adressaten als Verletzung von Werten empfunden wird, die

---

<sup>5</sup> Ein australischer Bericht (NATIONAL CRIME PREVENTION 1999: 119f.) erklärte die Bedeutung der Identifizierung dieser Faktoren unter Hinweis auf den Umstand, dass der frühkindlichen Belastung mit Risikofaktoren zwar einerseits eine hohe prädikative Kraft zukomme, dass aber andererseits immerhin die gute Hälfte der solcherart belasteten Kinder im weiteren Lebensverlauf keine stabilen Muster delinquenten Verhaltens entwickle. Gerade dann, wenn es nicht leicht sei, die Risikofaktoren zu beeinflussen, komme der Identifikation von protektiven Faktoren und deren Förderung besondere Bedeutung zu: „It is especially important then to identify protective factors and mechanisms that are likely to inhibit the development of antisocial behaviour. Preventative action cannot be solely directed toward risk, especially when risk factors are difficult to modify.“

für sie wichtig sind, wenn sie sich deshalb oder zudem unfair behandelt fühlen – so die Ergebnisse von BREHM UND BREHM (1981) – dann nützt häufig auch die schärfste Sanktionsdrohung zur Befolgung einer Norm nichts. Es entwickelt sich eine Trotzreaktion – Sozialpsychologen sprechen von *Reaktanz* - die sich in der absichtsvollen Brechung der Norm gerade angesichts der Sanktionsdrohung manifestiert.

Mit diesen Kautelen wurde in der vorliegenden Untersuchung nicht nur nach der ökonomischen Struktur des Gegenstandsbereichs und nach den Bedingungen für Devianz gefragt, sondern so gut es ging auch die Frage untersucht: „Welche Faktoren - in welcher Ausprägung - üben eine wirksame protektive Funktion in dem Sinne aus, dass sie es manchen – welchen? - Akteuren ermöglichen, den wirtschaftlichen Anreizen zu lukrativen Normbrüchen zu widerstehen?“

### ***Protektive Faktoren auf der Makro-, Meso- und Mikro-Ebene***

Da nun aber Einflüsse ganz unterschiedlicher Art eine Rolle spielen (können), die von ökonomischen Umbruchsituationen historischer Größenordnung über Unternehmens-Strategien und *business ethics* bis zu der persönlichen Anschauung eines einzelnen Akteurs reichen, war es erforderlich, die potentiellen protektiven Faktoren nach Abstraktionsgrad zu ordnen. Die Frage „Why People Obey the Law“ (TYLER 2006) lässt sich unter Berücksichtigung von Einflüssen auf verschiedenen Ebenen untersuchen, nämlich auf der mikro-sozialen des individuellen Handelns, der meso-sozialen der Unternehmen und der makro-sozialen Ebene der Gesamtgesellschaft. Von oben nach unten geordnet geht es *makroperspektivisch* um sozio-ökonomische, politische und kulturelle Strukturen, um generalisierte Verhältnisse zwischen relevanten Akteursgruppen und nicht zuletzt um Fragen des Legitimitätsglaubens, *mesoperspektivisch* um Fragen der Unternehmensphilosophie, strategie, -ethik und -kultur sowie *mikroperspektivisch* um Eigenschaften, Einstellungen und Entscheidungen von individuellen Akteuren zu abweichendem oder konformen Verhalten.

Auf der Makro-Ebene verringert ein stabiler und geordneter Markt die Wahrscheinlichkeit von Normverstößen, während rasante Entwicklungen, Turbulenzen und Strukturumbrüche die strukturellen Spannungen erhöhen. Zum einen können die im geordneten Markt wirkenden Schutzmechanismen durch hohe ökonomische Anreize zu Normbrüchen (Existenzgefährdung, Extraprofite) gefährdet werden. Zu Spannungen können *Globalisierung* (Futtermittel und tiefgefrorene Produkte aus Brasilien und Südostasien), *Expansion* (überdurchschnittliches Wachstum des Geflügelfleischkonsums auch im Vergleich zum Schweine- und Rindfleisch-Konsum) und *Konzentration* sowie vertikale *Integration* führen. Auf globaler Ebene ist das aus Arkansas (USA) stammende Unternehmen Tyson Foods (Schlachtung von 2,2 Milliarden Hühnern pro Jahr) Modell für die weltweite innovativen Form intensiver, vertikal integrierter und vor allem industrialisierter Geflügelproduktion mit ihren strukturell belastenden Implikationen, die oft eine geringe Ausprägung protektiver Faktoren indizieren können<sup>6</sup> und die nicht nur in Thailand (durch das Exportkonglomerat Charoen Pokphand; CP), sondern auch im Gelderland (Holland) und in Ansätzen in Deutschland Einzug gehalten haben. Bei ungebrochener Entwicklung der Nachfrage nach Geflügelfleisch und der zu erwartenden weiteren Ex-

---

<sup>6</sup> Nach DAVIS (2005: 76) steht das Unternehmen auch für negative Nebenfolgen dieser Innovation wie vor allem „für die Ausbeutung von Vertragsbauern, für Gewerkschaftsfeindlichkeit in den Betrieben, für wild wuchernde Verstöße gegen das Arbeitsrecht, für Wasserverschmutzung durch Einleitung von Abwässern in die Flüsse und für politische Korruption.“

pansion der Produktion (Europa: von 19 Mio. t im Jahre 1983 auf 39 Mio. t im Jahre 2020; in der Dritten Welt: von 10 Mio. t im Jahre 1983 auf 70 Mio. t im Jahre 2020; vgl. DAVIS 2005: 75) ist die strukturelle Spannung in diesem Bereich einschließlich der wahrscheinlichen Folgen für die (schwache) Ausprägung protektiver Faktoren absehbar.

Wie eine gewisse Machtbalance zwischen Produzenten, Händlern und Verbrauchern eher protektiv wirken dürfte, so können auch bestimmte (positive = law-abiding) Milieus, Traditionen und Kulturen ganzer Branchen (mit ihren jeweiligen Wert- und Normorientierungen und Selbstbildern z.B. von Arbeitern, Angestellten, landwirtschaftlichen Unternehmern usw.) entsprechenden Einfluss ausüben.

In diesem Zusammenhang spielen kollektive Selbst- und Fremdbilder eine große Rolle, aber auch die damit verbundene Zufriedenheit mit dem gesellschaftlichen Status und der Legitimitätsglaube in bezug auf die Quellen der den Wirtschaftsbereich regulierenden Normen. Von Bedeutung ist auch die Überzeugung von der zentralen gesellschaftlichen Bedeutung des eigenen Berufsstandes (Landwirt; Nahrungsmittelproduktion). Das positive Gut, das produziert wird, verleiht auch den Produzenten ein positives Selbstbild und eine Vorstellung von der Berechtigung des Anspruchs auf entsprechendes soziales und ökonomisches Kapital. Dieses Selbstbild kann dann Probleme nach sich ziehen, wenn es zu Friktionen mit der gesellschaftlichen Wirklichkeit und z.B. zu Statusinkonsistenz führt. Bekanntlich klaffen Selbstbild der Landwirte und gesellschaftliche Wahrnehmung der Landwirtschaft auseinander. Wahrnehmungs- und Bewertungskonflikte (zwischen den LandwirtInnen auf der einen und der nicht landwirtschaftlichen Bevölkerung und den Medien auf der anderen Seite) kulminieren nach Untersuchungsergebnissen von BIOGUM in dem Vorwurf, „die LandwirtInnen bekämen viel zu hohe Subventionen, während die LandwirtInnen sich angesichts ihrer hohen Arbeitszeiten im Vergleich zur restlichen Bevölkerung als unterbezahlt empfinden“ (FEINDT U.A. 2004: 3, 13). Das kann dann wiederum die Grundlage für eine höhere Bereitschaft zum Normbruch legen – ist man dann doch eher auch der Ansicht, dass die Normgeber keine Ahnung von den wahren Erfordernissen der Praxis hätten und sich unter Befolgung aller Regeln sowieso nicht vernünftig wirtschaften ließe.

Weiterhin gehört die Differenzierung der Märkte in einen „konventionellen“ und einen „ökologischen“ Zweig zur Makro-Ebene. Hier kann u.a. die rasche Expansion eines Marktsegments – wie der gegenwärtige Boom der Bio-Branche in Deutschland mit immerhin (für die Landwirtschaft insgesamt außerordentlich untypischen) zweistelligen jährlichen Zuwachsraten – zur Erhöhung der Verstoßanreize (Umdeklaration) führen und zugleich neue Akteure stimulieren. Diese sind dann womöglich weniger aus ökologischen als aus ökonomischen Gründen in dem Feld aktiv, also tendenziell mit weniger starken protektiven Faktoren ausgerüstet.

Auf der Meso-Ebene spielt die Organisation des Unternehmens eine zentrale Rolle. Ein Unternehmen, das klare Verantwortlichkeiten etabliert und selbständig den gesamten Produktionsablauf nach kritische (fehleranfälligen) Punkten durchforstet und Kontrollmechanismen einrichtet, ist eher gegen Fehlverhalten geschützt als eines, das diesbezügliche Schwachstellen toleriert. Es kann so modern, so klar und so eindeutig auf Legalität hin angelegt sein, dass es von daher schon über einen relativen Schutz gegenüber Regelverstößen oder deren Hinnahme im Rahmen einer Nachlässigkeitskultur verfügt. Zu dieser Dimension der protektiven Struktur eines Unternehmens gehören auch Transparenz, Accountability und flache Hierarchien. Ein

„Code of Conduct“, der u.U. aus einem expliziten Leitbild folgt und letztlich auf einer „Unternehmensethik“ gründet, kann dazu beitragen, auch den eigenen Angestellten den Sinn und die Bedeutung der lebensmittelrechtlichen Regelungen nahe zu bringen. Eine relevante Strategie kann in der Entwicklung einer Marke bestehen, mit der Reputation und Vertrauen der Kunden verbunden wird. Das Unternehmen stellt damit gleichsam eine „Geisel“ am Markt: es ist mit der Akzeptanz der Marke auf Wohl und Wehe verbunden, was wiederum Rückwirkungen auf die Bemühungen zur Normeinhaltung auf allen Ebenen des Produktionsprozesses rückwirken kann. Eine Strategie des Qualitätsmanagements setzt im Marketing die Tatsache der kontrollierten Qualität der Abläufe und Produkte als Ressource zum eigenen Vorteil ein.

Auf die Mikro-Ebene der individuellen (internen und externen) Merkmale wurde schon bei der Erörterung des Konzepts der protektiven Faktoren eingegangen, so dass an dieser Stelle der Hinweis genügt, dass in bezug auf diese nach Kohärenzgefühl (Fairness-Bewusstsein), Verantwortungsgefühl (Verantwortungsethik, Empathie), Selbstwirksamkeitserwartung (Bewältigungsfähigkeit) und Netzwerkbezug (Solidaritätsgefühl, soziales Bewusstsein) Ausschau gehalten wurde.

#### **4 Empirische Ergebnisse zu protektiven Faktoren in der Geflügelwirtschaft**

Im folgenden werden in knapper Form die empirischen Ergebnisse der Interviews dargestellt. Vorwegzuschicken ist, dass aufgrund der oben (vgl. Vorbemerkung sowie Punkt 2.2) dargestellten Restriktionen nicht die ursprünglich erhoffte Datenmenge von Selbstaussagen relevanter ökonomischer Akteure gewonnen werden konnte und deshalb in diesem Abschnitt die Perspektive der Akteure aus dem Kontrollfeld vergleichsweise stark vertreten ist.

##### **4.1 Die Makro-Ebene: Branchenstrukturen und -Ideologien**

Als Gefährdung protektiver Faktoren gilt der Preisdruck. Es scheint geradezu Konsens der Befragten zu sein, Fleisch sei heutzutage

*„letzten Endes auch zu billig, um wertvoll zu sein. Und das führt dazu, dass wir solche Herstellungsverfahren im Grunde haben“ (Interview 4: 370-373).*

Dasselbe gilt nach Expertenansicht auch für den Öko-Bereich:

*„Also, auch biologische Landwirte unterliegen natürlich einem Preisdruck und müssen gucken, dass das Huhn 290 Eier legt, das Biohuhn. Was halt nah an dem ist, was der konventionelle Kollege so leistet. (Interview 7: 880-882).*

Tatsächlich ist es allerdings so, dass gerade die Rationalisierungsprozesse – also die Herstellungsverfahren – die Preise senken, Gewinnerzielung möglich machen und sogar die Normeinhaltung bzw. Qualitätsstandards sichern können. Teilweise sind kapitalkräftige Vorreiter im Konzentrationsprozess der Branche sogar in der Lage, die allgemein gültigen Standards durch die Einführung eigener und besonders anspruchsvoller Qualitätsnormen zu überbieten. Eher als Deutschland beschritten einige Nachbarländer den Weg der Entwicklung von Nischenmärkten oder Qualitäts-Innovationen. Deutschland hingegen erwies sich angesichts der Überkapazitätskrise der 1990er Jahre als wenig innovativ und verzichtete damit weitgehend auf einen protektiven Faktor:

*„Die deutsche Fleischwirtschaft ist im Grunde genommen auf Grund dieser schwierigen Situation dazu übergegangen, ihr Heil im Grunde genommen in einer Betriebssenkungspolitik zu suchen. Also, sie hat weniger auf Wettbewerbsparameter geachtet, wie Qualität, neue Produkte oder innovative Verfahren, sondern es ist ausschließlich diese Kostensenkungsstrategie eingeschlagen. Sie hat die Schlachtung und Zerlegung ausgelagert aus dem Organisationsbereich und Fremdpersonal mit diesen Tätigkeiten beauftragt“ (Interview 11: 81-86).*

Über die protektive Qualität der „Kultur“ der Geflügelbranche finden sich divergierende Einschätzungen. Während aus gewerkschaftlicher Perspektive betont wird, dass die Kultur im Niedergang begriffen sei und die Qualität der Produkte unter dieser „besonderen Kultur“,

*„die im Grunde genommen durch keine Sozialpartnerschaft geprägt ist, durch eine sehr antigewerkschaftliche Haltung und im Grunde genommen weiße Flecken, was die Tarifsituation anbelangt (...) die (...), in einer gewissen Richtung ist, die ich mal unwissenschaftlich versaut nenne“ (Interview 11: 11ff.)*

zu leiden habe, lässt sich aus anderer Perspektive sogar eine Verbesserung der Sensibilität der Verbraucher und ein höheres Niveau der Qualität im Vergleich zu den Dekaden vorher feststellen (s.u. 4.1.1).

#### 4.1.1 Positive Befunde

Obwohl insbesondere die Skandale der letzten Jahre dazu führten, dass die Geflügelproduktion im Ganzen in die Kritik geriet, sprechen einige Interviewpartner doch rückblickend von erheblichen Fortschritten:

*„Weil ich einer, jetzt komm ich zu mir, meine Erfahrung habe aus den 80er Jahren. Da hab ich so 10 Jahre lang Futtermittelüberwachung gemacht für diesen Bereich XXX. Dann war ich, wie lange jetzt raus? 13 Jahre, mhm, bald, ja, und bin jetzt wieder drin. Und den Vergleich, 80er Jahre und jetzt, Anfang 2000 oder wo wir uns jetzt bewegen. Wenn man das vergleicht, in der Sensibilisierung der Wirtschaft, da hat sich viel verändert. Sehr viel verändert. Nicht bei allen, aber bei den meisten. Einfach aus eigenem Interesse heraus, das Futter ist mehr in den Vordergrund gerückt, man weiß, dass das der Anfang, der Ausgangspunkt der Nahrungsmittelkette ist. Und auch aufgrund der, ja, der Dinge, die zwischenzeitlich passiert sind und was Sie eben sagten, an Skandalen, an Krisen, an Zwischenfällen, die dazu geführt haben, auch den rechtlichen Rahmen besser abzustecken, klarer zu definieren, mehr Druck auszuüben, (.....) in die Pflicht zu nehmen. Und das haben die Betriebe wahrgenommen. Das muss man eindeutig so sehen“ (Interview 35: 173-186).*

Betrachtet man die sich nicht ausschließlich an Preisen orientierende Verbrauchermacht, so sind die Anstrengungen in Richtung Tierschutz sicher der Sensibilität der Verbraucher geschuldet. Dass sich gerade jetzt Verbraucherorganisationen wie z.B. Foodwatch bilden und zu Wort melden, macht die Probleme sichtbar und ist im Sinne der Tendenz zu einer Verringerung der Informations-Asymmetrie auf der Makroebene für die Unternehmen wie für die künftige Verminderung des Risikos von Normverstößen von Vorteil. Die Entwicklung und Etablierung einer Ökobranche ist in diesem hohem Maße erst durch die Effektivität der Kon-

trollinstanzen in Verbindung mit informeller sozialer Kontrolle in diesem Bereich möglich geworden.

#### 4.1.2 Negative Befunde

Als Druckfaktoren in Richtung auf generalisierte Abweichung wirken in der Branche zum einen inhärente Bedingungen (Kurzfristigkeit; verderbliche Ware), zum anderen auch konjunkturelle Phänomene und Verwerfungen ökonomischer und anderer Art, welche die gesamte Branche betreffen.

Die Kurzfristigkeit als problemgenerierendes Phänomen, das immer wieder die Akteure in diesem Feld unter Handlungsdruck setzt, wird von den Interviewten etwa folgendermaßen thematisiert:

*„Also die meisten Geflügelhalter sind ja Großhalter, auch im Westen (...) Und dann fallen da schlagartig mal 100.000 an und wenn das dann nicht am Markt unterzubringen ist, und das Fleisch auch noch schneller verdirbt, dann habe ich natürlich einen erheblichen Handlungsdruck“ (Interview 40: 518-526).*

*„Da könnte ich mir schon vorstellen, also dass im Geflügelbereich solche Warenströme auch sich verändert haben, dass da irgendwie Absatzmärkte wegbrechen oder die Preise einfach nicht mehr hinhalten oder so was. Und dann kann ich mir schon vorstellen, dass das ganz schnell diverse Tonnen Ware einfach überständig sind. Und dass man dann versucht, die irgendwo hinzuschieben“ (Interview 41: 463-467).*

In Umbruchssituationen, die viele Akteure an den Rand des Ruins – oder darüber hinaus in die Insolvenz – treiben, sind ökonomische Grenzsituationen für die Unternehmen gewissermaßen der Alltag. In der Geflügelbranche war im Untersuchungszeitraum etwas von einer solchen Atmosphäre zu spüren. Häufig drückte sich die makro-ökonomische Spannung in Hinweisen auf die geschmolzenen Gewinnmargen aus:

*„Oh Gott, dieser große Discounter, oder er hat einfach die Möglichkeit, die Ware kurzfristig zu ersetzen, und sagt, wenn Du nicht, dann eben jemand anderes (...) Dadurch eben diese Rückkoppelungseffekte bis in diesen Riesenbetrieb hinein, der ja auch dem gesamten vorgelagerten Prozess, der Hähnchenmast bei den Erzeugern, auch schon im Griff hat“ (Interview 22: 488-495).*

Wo Existenzbedrohungen auftauchen, ist es eine Frage der Interpretation der Ursachen dieser Situation, ob man sie als gleichsam naturbedingt oder als ungerecht ansieht:

*„Dann ist das kein faires Spiel mehr. Da können wir nicht auf irgendwelche Kräfte vertrauen. Sondern hier wird Preisdruck ausgeübt und der führt dann, in der Konsequenz dazu, dass wenn jemand mit dem Rücken zur Wand steht, er anfängt zu manipulieren. Der sagt, wenn ich kaputt gemacht werde, dann schlage ich zurück, dann probiere ich erstmal noch irgendwie anders durchzukommen“ (Interview 40: 576-580).*

Protektive Faktoren fehlen dann aufgrund von makrostrukturellen Problemlagen, bei denen Marktakteure länger am Markt verbleiben, als ihre ökonomische Gesamtsituation es bei Einhaltung der Normen erlaubte:

*„Und die Preise für Lebensmittel sind so, dass die Leute streckenweise verweigern, einen neuen Besen zu kaufen. Weil die Margen einfach viel zu gering sind. Das ist ...“*

*Wenn man sieht, für welchen Preis Fleisch über die Ladentheke geht, das ist eigentlich gar nicht produzierbar“ (Interview 41: 143-145).*

Der Druck, der sich dann strukturell in Richtung auf die Begehung von Normverstößen entwickelt, entgeht den befragten Experten nicht:

*„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“ (Interview 41: 1015-1018).*

#### 4.1.3 Ansatzpunkte

Ein ausgeglichenes Verhältnis von Produzenten, Händlern und Verbrauchern im Hinblick auf die Verteilung von Informationen und Einfluss würde ein System von „Checks and Balances“ ohne strukturell bedingte Begünstigungen von Normverstößen darstellen können. Von diesem Idealbild ausgeglichener Verhältnisse ist die Geflügelwirtschaft weltweit, aber auch in Deutschland, nach Einschätzung vieler Experten zwar weit entfernt. Es sind aber Ansätze zu einer Stärkung der Stellung der Normbenefiziarer – der Verbraucher – zu konstatieren.

Ohne Unterstützung sind Verbraucher auf dem in Frage stehenden Markt nicht in der Lage, informierte Entscheidungen zu treffen.

*„Qualitätsunterschiede zu bewerten ist für 99 Prozent der Kunden unmöglich, (ich würde mich da selber) mit einschließen, obwohl ich ja einigermaßen ein Auge auf der Szene habe“ (Interview 4: 908-910).*

*„Dann kann ich ihm aber auch, natürlich auch verdorbenes Hühnerfleisch hinstellen, würde er genauso essen, schmeckt ihm. Schmeckt doch alles gleich. Solange es ihm nicht schlecht wird davon, ist es mir auch egal“ (Interview 40: 896-898).*

*„weil heute ist es ja so, sobald ein Import aus Brasilien eine Verarbeitungsstufe in einem EU-Land durchlaufen hat ist es ein EU-Produkt, dann ist es für den Konsumenten die Herkunft nicht mehr nachvollziehbar und das kann so nicht sein“ (Interview 7: 1188-1190).*

Einen Ansatzpunkt für die Verringerung von Asymmetrien sieht derselbe Experte nicht in den Marktkräften selbst, sondern in einer entsprechenden Verbraucherschutzgesetzgebung:

*„... und deswegen glaube ich, dass vom Markt her nichts kommen wird. Es wird nur von den Normen letzten Endes was kommen, von den Gesetzen...“ (Interview 4: 910-912).*

Der entscheidende Punkt ist dabei der Transfer der Informationen, die bei den Kontrollbehörden anfallen, zu den Verbrauchern selbst. Bei leichtverderblichen Waren wie Geflügelfleisch ist nur tagesaktuelle Transparenz der Verdachtsfälle und Untersuchungsbefunde eine geeignete Basis für informierte Verbraucherentscheidungen. Kontrollstrukturen könnten Qualitätsinformationen liefern und damit die Informationsnachteile der Verbraucher kompensieren helfen.

Hier ist die Interessensabwägung zwischen dem Informationsanspruch der Allgemeinheit und den ökonomischen Interessen der Betriebe, die in der aktuellen Gesetzeslage zugunsten letzterer ausfällt, zu überprüfen. Allerdings ist es kein Geheimnis, dass die großen wirtschaftlichen Akteure in weitaus höherem Maße organisations- und konfliktfähig sind als die wenig schlagkräftigen Verbraucher oder sogar die öffentlichen Institutionen. Oft wird in diesem Kontext auf die überwältigende Machtposition der Handelsketten in diesem Bereich hingewiesen:

*„Aber wenn heute eine öffentliche Institution hingehen würde, würde öffentlich sagen, kauft nicht bei den Discountern und so weiter und so fort, dann bekämen sie eine Klage an den Hals, dass die nicht mehr weiß, ob sie ein Männchen oder Weibchen ist. Also wagt er es nicht, er will ja seinen Job behalten. Es ist auch ein Spiel mit der Angst, ganz klar“ (Interview 40: 860-863).*

Auf „smart controls“, bei denen staatliche Normen die Anreize richtig setzen und damit den Hebel der Marktprozesse zum Schutz der Rechtsgüter einsetzen, kommt ein Interviewter im Hinblick auf die Probleme der Massentierhaltung zu sprechen::

*„Also ich würde sagen, es bringt mehr, das Wirtschaften für Massentierhaltung unrentabel zu machen, indem man z.B. sagt, die Folgekosten für die Umwelt - die bezahlt ihr, oder irgendwelche anderen Geschichten, die bezahlt ihr, ihr seid voll in der Haftung drin, ihr seid voll in der Produkthaftung drin, das sind Sachen, da würde sich ein Großbauer überlegen (...) also solche Sachen bringen viel mehr als eine Armada von Kontrolleuren (...)“ (Interview 4, 543-546)*

*„Prinzipiell wäre es günstiger...je weniger Tiere du hältst pro Flächeneinheit, um so besser. Weil du damit alle Probleme, die auftreten können, entschärfst. Medizinische Probleme, ökologische Probleme...werden einfach entschärft. Und auch die Tierschutzaspekte werden entschärft. Insofern wäre das eine Lösung, die an allen Stellen sich günstig auswirken würde“ (Interview 4, 852f., 861-864).*

Weite Bereiche der Lebensmittelwirtschaft profitieren von ihrer Zugehörigkeit zu einem respektierten Bereich, dem man keine kriminellen Aktivitäten oder gar Strukturen zutraut, außer wenn es sich um „schwarze Schafe“ handelt. Die Frage, ob es sich wirklich so verhält, dass nur vereinzelte Akteure in Sonderfällen delinquent handeln, oder ob nicht vielmehr bestimmte allgemein für positiv gehaltene Modernisierungen in der Produktionsstruktur zugleich „kriminogene Nebenwirkungen“ hervorbringen, kann im Rahmen dieses Projekts nicht entschieden werden. Die Forschung steht hier ganz am Anfang. In dem Maße, in dem die Zugangsbarrieren für sozialwissenschaftliche Forschungen abgebaut würden, könnte sich hier weiteres Wissen gewinnen lassen.

## **4.2 Die Meso-Ebene: Unternehmensstrukturen, -strategien und -kulturen**

Auf der mesosozialen Ebene wurde gesucht nach den protektiven Dimensionen der Strukturen, Strategien und Philosophien, bzw. Kulturen von Unternehmen.

Protektive Elemente in der Unternehmenskultur können sein: ein solidarisches Weltbild, das der Unternehmensphilosophie zugrunde liegt und z.B. über ein explizites oder implizites Unternehmensleitbild auf die Gesamtheit des Unternehmens ausstrahlt. Allerdings ist auch zwischen der Unternehmens-Hauptkultur und möglichen Subkulturen – auch delinquenten Art – zu unterscheiden. Jedenfalls theoretisch denkbar sind Fälle, in denen eine untadelige Unternehmenskultur in Teilbereichen eines Unternehmens nicht befolgt oder mit einem anderen (illegalen) Vorzeichen versehen wird. Es kommt dann zur Etablierung illegaler Praktiken in

einem Teilbereich eines ansonsten legal operierenden Gesamtunternehmens, einer Art illegaler „funktionaler Entlastung“.<sup>7</sup>

Bei der Auswahl der Strategie spielt die „Philosophie“ der Unternehmensleitung eine wichtige Rolle. Protektive Rückwirkungen kann auch eine positive Wahrnehmung der Realität haben (anders als wenn sich ein Unternehmen in einer Art Hobbes'schen Naturzustands wähnt). Protektiv wirkt auch eine Philosophie eines Unternehmens gehört ein wertorientiertes Leitbild (das Setzen auf Langfristigkeit, Nachhaltigkeit, Umweltverträglichkeit, Verträglichkeit mit Menschenrechten auch in Lieferländern). Dazu gehört auch das „Transferieren“ oder „Kopieren“ staatlicher Normen in eigene Richtlinien zur Unternehmensethik, wobei allerdings nicht selten die internen Regeln auch über das staatlich Erforderte hinausgehen und eine Art Vorreiterrolle für künftige Gesetzesnormen sein können. Immerhin repräsentiert ja das staatliche Strafrecht allenfalls ein „ethisches Minimum“ (vgl. zur Hoffnung der Auslösung einer expliziten Selbstbindung und der Erwartung einer Habitualisierung von Wirtschaftsstrafrechtsnormen innerhalb von Unternehmen: BUSSMANN 2003: 100). Eine „Unternehmenskultur“, die darauf dringt, Fehler aktuell und ungeschminkt – auch „beschämend“ – bis in die oberen Etagen hinein zu thematisieren, so dass die Verantwortung nicht geleugnet oder nach unten delegiert werden kann, ist besser geschützt als eine „normale“ Firma, in der man sich der rangniederen Sündenböcke bedient, um auch nach gravierenden Verstößen „business as usual“ zu betreiben.

#### 4.2.1 Positive Befunde

Ein positiver Befund betrifft den Fall von Unternehmen mit einer ausgeprägten „Fehlerkultur“ in dem Sinne, dass Fehler nicht geleugnet und/oder auf Sündenböcke abgewälzt, bzw. vertuscht werden, sondern als Anlass für ständige Verbesserungen benutzt werden. Unternehmen, die in der Lage sind, Fehler zu thematisieren und Verantwortung auf jeder Stufe zu lokalisieren und zu thematisieren, weisen aufgrund der institutionalisierten Reflexivität eine höhere Bewältigungsfähigkeit auf. Im Gegensatz zu einer verbreiteten Abwehrhaltung gegenüber Beanstandungen steht im folgenden Beispielsfall die positive Kooperation mit dem Kontrolleur, weil man sich mit ihm einig weiß im Interesse an der Beseitigung von Mängeln:

*„Wenn ich dann eine Beanstandung habe, gibt es einfach Betriebe, da steht sofort der Hygienemensch neben dir und sagt, natürlich, durfte gar nicht vorkommen, wir schalten das sofort ab. Und dann bist du einfach schon versöhnt. Weil du das Gefühl hast, obwohl die Branche so schwierig ist, hast du jemanden der sofort deine Maßnahmen umsetzt. Dann ist man einfach erstmal für sich in seinem Selbstwertgefühl erstmal zufrieden, da hat jemand reagiert“ (Interview 42: 427-438).*

Angesichts des existentiellen Rationalisierungsdrucks, der Verfahrensfragen in den Vordergrund rücken lässt, können proaktive Strategien der Qualitätssicherung und andere Innovationen durchaus von Bedeutung sein für die Stärkung protektiver Faktoren. Die Einführung eines Gütesiegels durch eine Erzeugergemeinschaft ist eine Form der – für den Endverbraucher erkennbaren – Selbstbindung und Zeugnislegung, von der in signifikantem Maße pro-

---

<sup>7</sup> Solange beispielsweise „die Entsorgung von Putenfleisch teurer als frisches Putenfleisch ist, bleibt die Versuchung groß (...) alte Warte zwischenzulagern oder schlimmstenfalls sogar über den Markt zu entsorgen“ (Allgemeine Fleischer Zeitung, 10. Januar 2007).

tektive Konsequenzen generiert werden können. Auf die Frage ob es bei Kontrollen im Ökobereich zu Täuschungen kommen kann, antwortet ein Interviewpartner:

*„Weniger. Glaub ich weniger, weil die genau wissen, wohin sie gucken müssen. Also z.B. Düngemittelverwendung oder ähnliches, das lässt sich leicht nachprüfen, auch Futtermittel, das liegt da auf dem Fußboden, das braucht man nur aufheben und analysieren [...]. Jede Massentierhaltung hätte ja die Erlaubnis, so etwas zu machen. Aber im (Demeter-Bereich) oder so sind die Ansprüche eben viel höher. Die wissen genau, wo sie hingucken müssen, die wissen ja auch genau, wie kann ich meinen Profit vergrößern, wenn ich billiges Futtermittel kaufe, mit Kadavern oder so, das kriegen die glaub ich schneller raus als in der konventionellen Landwirtschaft, wo das vielleicht gar nicht mal ein Vergehen wäre, sondern nur (...)“ (Interview 4, 666-689).*

Die Abgrenzung der Verbraucher gegenüber einigen Elementen der konventionellen landwirtschaftlichen Produktion hatte einen eigendynamischen und teilweise auch von Dritten geförderten Prozess in Gang gebracht, durch den eine kritische Haltung der Verbraucher erst in nennenswertem Umfang zustande kam. In gewissem Maße wurde der Markt auch seitens der Anbieter von Öko-Produkten geschaffen („supply side economy“). So erklärte ein Kontrolleur:

*„...Berufskollegen von mir haben das auch gesagt, wir müssen den Leuten wieder das Essen beibringen und so weiter und so fort. Das ist ein frommer Wunsch“ (Interview 40: 882-901).*

#### 4.2.2 Negative Befunde

Das Fehlen von protektiven Faktoren auf der Meso-Ebene ist fatalerweise nicht ganz selten und es kann vor allem auf zahlreichen oft miteinander verzahnten Gründen beruhen. Ökonomischer Druck kann protektive Mechanismen erodieren lassen. Es kann aber auch ungestümes Wachstum eines Unternehmens zu einer organisatorischen und strukturellen Überforderung führen. Ein Unternehmen kann schließlich in seiner Struktur so veraltet, so unklar oder widersprüchlich dastehen, dass es häufige und gravierende Regelverstöße begünstigt oder provoziert. Ganz abgesehen von der naheliegenden Tendenz, sich Kontrolleure gewogen zu machen und auf diese Weise Normbefolgungskosten einzusparen.

Manche Akteure sind in ihrer wirtschaftlichen Existenz bedroht und könnten gar nicht die Kosten einer systematischen Regeleinhaltung aufbringen, sondern müssen gleichsam – wenn sie nicht die Insolvenz in Kauf nehmen wollen – auch von den Kostenersparnissen durch Normbrüche leben. Dass der „Preisdruck“ bei denen, die unter einer geringen Kapitalausstattung leiden, insofern relevant sein kann, wird häufig betont.

*„Da geht es einfach bei jedem...wenn es um 10.000 Hühner geht oder so was, dann geht es wirklich um Zehntelcent da. Da muss also bei jedem Tier etwas eingespart werden. Ethisch-moralische Aspekte spielen da überhaupt keine Rolle mehr“ (Interview 4: 387-389).*

Der Preisdruck wird häufig von starken Schlacht- und Zerlegebetrieben an die Mastbetriebe weitergereicht. Das kann zu Innovationen führen, die allerdings nicht immer legal sein müssen:

*„Je größer der Druck auf die Produzenten, desto mehr lassen sie sich einfallen“ (Interview 39).*

Ein konkretes Beispiel, das den Tierschutzbereich tangiert, ist folgendes:

*„So werden ohne Rücksicht auf die Tiergesundheit aus Geiz sogar Klimaanlage abgeschaltet“ (vgl. Interview 40:781f.).*

Dabei handelt es sich dann um selbstverstärkende Effekte riskanter Methoden, die wiederum weitere Problemlagen in der Massentierhaltung zur Folge haben können. So kann es zu Seuchen kommen und dabei zu existenzbedrohenden Notlagen und entsprechenden (auch illegalen) Notmaßnahmen:

*„Wenn der also irgendwie eine Seuche auf seinem Hof hat, dann verrecken ihm da in null Komma nichts alle Tiere, das kann existenzbedrohend sein. Das heißt, der hat einen sehr hohen Anreiz, da mit Medikamenten gegenzusteuern“ (Interview 4: 297-299)*

Die ökonomischen Verlockungen zu Normverstößen sind gerade in der industrialisierten Geflügelproduktion erheblich:

*„Wir versuchen das schon daran anzupassen, was sie an Nutzen davon haben, also z.B. 1% mehr Fremdwasser im Geflügel bringt glatt einen Tausender pro Tag“ (Interview 42: 274-276).*

Angesichts der großen Zeitfenster, die einem kontrollunwilligen Betrieb zur kontrollfreien Produktion bleiben, ist es naheliegend, dass unter Druck stehende Unternehmen mehr oder minder systematisch auf das Nicht-Ertappt-Werden bauen.

*„Na ja, das ist einfach Kostenreduzierung und Gewinnmaximierung. Die stehen unter großem Druck und also Ethik spielt da keine Rolle und selbst wenn sie es wissen, können sie es nicht umsetzen, weil sie unter wirtschaftlichen Zwängen stehen. Es wird doch nicht honoriert, dass er da weniger einstellt, weil es für die Tiere vielleicht besser ist, aber für seinen Geldbeutel ist das extrem schlecht“ (Interview 23: 599ff.).*

Mängel in der Strukturierung eines Unternehmens und in der Systematik der Regelbefolgung oder –verletzung sind aber nicht immer der „vis absoluta“ der ökonomischen Grenzsituation geschuldet. Die Strukturierung von Verantwortlichkeit ist auch eine Frage der subjektiven Fähigkeiten und des Wollens bis hin zu strategischen Ausrichtung.

Eine geläufige Vorstellung betrifft den Zusammenhang zwischen Betriebsgröße und der Neigung zu Normverstößen. Gemeinhin spricht zwar eine hohe Kapitalausstattung für eine erhöhte Tendenz zur Normeinhaltung. Jedoch lässt sich nach Aussagen eines Kontrolleurs kein Zusammenhang zwischen der Betriebsgröße und der Neigung zu Normabweichungen feststellen (Umdeklarationen - es wird Fleisch aus dem Ausland zugekauft und dann umdeklariert in D/D/D – würden z.B. auch von größeren Betrieben vorgenommen). Die Frage, ob es hinsichtlich der Häufigkeit von Normverstößen Unterschiede zwischen „kleinen Klitschen“ und Großunternehmen gäbe, verneinte der entsprechende Experte (vgl. Interview 42: 48-51).

Strategien des Umgangs mit Kontrollinstitutionen orientieren sich häufig an dem Ziel, Normverstöße möglichst nicht sichtbar werden zu lassen. Diesem Ziel dienen sowohl Mittel und Wege, Normverstöße vor Kontrolleuren geheim zu halten (man legt z.B. bestimmte Arbeitsvorgänge in Zeiten, zu denen Kontrolleure erfahrungsgemäß nicht auf dem Betriebsgelände sind) als auch Methoden der Kooptation von Kontrolleuren (z.B. durch Schaffung eines Wir-Gefühls, in dem sich das Unternehmen und die Kontrolleure auf ihre Gemeinsamkeit im Kampf um das wirtschaftliche Überleben oder auch gegen die „Brüsseler Bürokratie“ oder andere Feindbilder besinnen):

*„Oder auch den Kontrolleur sozusagen auf die eigene Seite zu holen, im Sinne von, ach wir stehen doch alle der EU gegenüber und die Märkte sind so schlecht und die Preise sind dies und jenes. Das ist ja eigentlich auch diese Schiene, zu sagen, so wir müssen ja alle dafür sorgen, dass dieser Betrieb weiter existiert“ (Interview 42: 462-465).*

Ein protektiver Faktor ist das Qualifikationsniveau der Mitarbeiterschaft in einer Branche. Diese Variable hat offenbar aufgrund makro-politischer und –ökonomischer Umbruchsdynamiken eine Veränderung zum Nachteil der Rechtsgüter erfahren. Heute besteht ein Problem der illegalen Arbeitnehmerüberlassung, bei dem zum Teil ungelernete und überaus schlecht bezahlte Arbeitskräfte zum Einsatz gelangen:

*„...die eben ein schlechtes Management (...) und (...) eben irgendwelche Hilfs-, (...) auch ungelernete Hilfskräfte haben, die alle paar Monate wechseln, weil sie kein Gehalt kriegen, also die werden sich nicht die Mühe machen und da noch zusätzlich die Hühner raussortieren“ (Interview 27: 262-266).*

Nicht selten werden auch ausländische Arbeiter mit minimalen Deutschkenntnissen unter falschen Versprechungen angeworben und in völliger Abhängigkeit gehalten. Ein Interviewpartner wies darauf hin, dass die Arbeitnehmer oft Schuldgefühl entwickelten, die sie von Anzeigerstattungen abhielten, weil man ihnen suggeriere, dass ihre Arbeit nicht ganz legal sei; der psychische Druck würde oftmals durch Androhung oder Ausübung von physischer Gewalt verstärkt (Interview 11: 439ff.).

*„Aber das ist ein System [wie beim Menschenhandel u.ä., Anm.] ähnlich mit Repressionen, Einschüchterungen und da liegt auch der Trick, was ich immer bedaure, dass das auch der Gesetzgeber nicht sieht. Sie haben ein System, was sie nicht kontrollieren können, sie haben ein System, wo es im Grunde genommen zunächst mal keine Geschädigten gibt, es ist eine win-win Situation, der Schlachthofbetreiber macht einen Schnitt, wenn er die von ihnen dargestellten Kriterien beachtet, der Werkvertragnehmer macht einen Schnitt und wenn es halbwegs rund läuft, macht ja auch der Arbeitnehmer einen Schnitt. Und der, sagen wir mal, verdrängte einheimische Arbeitnehmer ist der erste, der in der Kette durchfällt, der hat natürlich ein Interesse, der kann vielleicht klagen, aber der wird nie wieder sich einklagen können. Der betroffene Arbeitnehmer aber, der ausländische Arbeitnehmer, der hat in diesem Repressionssystem auch keine Schutzmöglichkeiten, er hat keinen Selbstschutz, es fängt an, wie will er denn die Beweisführung festmachen, es fängt an, wie will er denn, welche Informationen hat er, der wird ja nicht aufgeklärt über Arbeitsrecht, oder wie man, wenn muss ich ansprechen um zu meinen Recht zu kommen. Sie haben das Problem, dass die Dokumente auch manipuliert sind. Er hat keine über die Arbeitszeit, die Beweislast ist schwierig. Selbst wenn er all dies überschreitet und sich dazu durchringt vor das Gericht zu gehen, haben sie das Problem, dass sie eventuell, auch wenn sie einen schlechten Richter und ihnen keinen wohl gesonnen Richter finden, der sich für nicht zuständig erklärt, der Arbeitsvertrag wurde ja im Ausland begründet, der Arbeitsvertrag wurde z.B. in Bukarest von einem Bukarester Unternehmer und Arbeitnehmer, so also Gerichtsort Bukarest. Aber sie können ja nicht in Bukarest einen Richter bemühen, der über deutsche Gesetze hier Verstöße...“ (Interview 11: 469-490).*

Der Einsatz von Spezialkräften mit Spezialqualifikationen (etwa bei Reinigungsaufgaben) wären auch ein protektiver Einfluss. Wo man derlei Arbeiten nebenbei von einem gar nicht speziell dafür motivierten und/oder qualifizierten Arbeitnehmer erledigen lässt, ist dies ex negativo sichtbar:

*„Saubermachen ist ein ganz großes Problem. Saubermachen ist kein Job für Doofe. Das ist wirklich was für Fachleute. Gerade weil man Bakterien nicht sehen kann, und ich kann nicht jeden Tag mit einem Abwasch hinter dem herlaufen, um zu gucken, ob er nun grad Lust gehabt hat oder nicht. Der Mann, der das macht, der muss wirklich in der Lage sein, mit wiederkehrender Genauigkeit diesen Ablauf durchzuführen. Die Einwirkzeit muss stimmen, die Temperatur muss stimmen, wobei das in unseren gekühlten Räumen sowieso eine Crux ist, die sind immer kalt, also der kann nicht 80 Grad heißes Wasser draufpläppern auf die Tische, das ist im nullkommanichts kalt. All so Geschichten. Und die Firmen, die sich einen extra Reinigungsmenschen leisten, haben in der Regel wesentlich bessere Reinigungsergebnisse. Ist doch logisch. Der andere, der hat schon 10 Stunden malocht, der will nach Hause ...(...) Ja, aber mein Gott, wenn die schon 10 Stunden malocht haben, dann machen die auch nicht mehr besonders gut sauber. Die wollen weg, die wollen nach Hause, und wenn die elfte Stunde dann schon überhaupt nicht mehr bezahlt wird, dann fragt der sich auch, warum“ (Interview 41: 830-853).*

#### 4.2.3 Ansatzpunkte

Eine unternehmerische Ethik kann protektiv wirken, wenn sie signalisiert, dass (i) Verantwortung in erster Linie von der Unternehmensführung, deshalb und darüber hinaus aber auch auf jeder Ebene von allen Beschäftigten getragen – also nicht gescheut oder weitergereicht - wird, (ii) Chancen des Ausnutzens von Kontroll-Lücken, von Abhängigkeitsverhältnissen usw. nicht ergriffen werden sollen und (iii) Bestechungen und Bestechlichkeit nicht einmal indirekt oder etwa durch die Hintertür eines „second code“ geduldet werden. Protektiv kann in diesem Zusammenhang alles wirken, was diese Art von Externalisierung von Kosten verhindert.

Eine Unternehmenskultur (oder Kontrolle), die auf Norm- und Bewusstseinsbildungsprozesse baut, kann einerseits auf Sanktionen vertrauen und andererseits auf positive Lernprozesse. Ein Beispiel für letztgenannte Methode ist der folgende Interviewausschnitt:

*„Also ein Mastgeflügelproduzent hat in der Regel, sag ich mal, einen schlechten Nachweis haben, und produziert etwas, das sind Futtermittel, und das wird abgeliefert und und und. 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. Das ist eine Bringeschuld, die ich habe, und muss sich registrieren lassen. Muss einen Antrag stellen, dann wird der registriert. Da fängt etwas an, was ein Schulungsprozess in den Köpfen der Leute, zu merken: Ah, wir sind jetzt Futtermittelunternehmer. Vielen Landwirten ist das noch gar nicht so klar, dass sie Futtermittelunternehmer sind mit allen Rechten und Pflichten. Demnächst. Das ist jetzt erst eine reine Registrierung, und dann geht das weiter, dann müssen sie sich nach zwei Jahren einer Verpflichtung unterwerfen. Erklärungen unterschreiben, und dann, dieser Druck (der ist dann da?) und das ist das, was dann doch einiges in den*

*Köpfen der Urproduktzeuger, Primärerzeuger bewirkt. Das ist so. Und das hat noch einen anderen Effekt, und zwar dass die Landwirte merken, sie sind drin mit in der Kette. Wenn sie ihre Produkte abgeben wollen, dann sollte oder wird demnächst der Abnehmer, sei es die Genossenschaft, der (Landhändler?), wer auch immer, fragen: Hör mal, hast du denn eine Registrierung? Bist du registriert? Sonst kann ich von dir gar nicht die Produkte abnehmen. Von daher hör ich ja schon die Stimmen der Verbandsvertreter“ (Interview 35: 512-640).*

Andererseits ist die Bewusstmachung der Fehlerquellen und Verstoßhandlungen durch Sanktionen formeller und informeller Art eine Methode der Wahl. Formelle Sanktionen werden hier auf kluge Weise durch informelle Sanktionen, die durch die formelle ausgelöst werden und an sie anknüpfen, verstärkt. „Swift and certain sanctions“ sind nicht nur allein schon wirkungsvoller als zeitlich stark versetzte, sondern sie ermöglichen auch die zusätzliche Kopplung der formellen Sanktion mit informellen:

*„Sagen wir mal so: Richtig angewendet hätte das schon eine Chance, aber man müsste die gegebenen Mittel voll ausschöpfen. Also ich mach das so, wenn es wirklich den kleinsten Angestellten trifft, weil der vergessen hat, Handtücher nachzufüllen, dann geh ich, da mach ich es über ein Verwarnungsgeld und nehm 10 Euro. Das ist dem Delikt völlig angemessen, und vor allen Dingen, die Abwicklung der gesamten Geschichte passiert vor versammelter Mannschaft. Alle, die im Raum sind, kriegen das mit. Und das ist als Erziehung- und Abschreckungsmaßnahme viel wichtiger als wenn der eine einen Brief nach Hause kriegt, da steht was von 50 Euro plus Schreibgebühr plus abgelegte Briefmarke, da kann der sich schon nicht mehr dran erinnern, dass das Ding nach Hause kommt. Ja, und die anderen kriegen das eben nicht mit, falls er nicht freiwillig darüber redet. Und da sind die 10 Euro sehr gut, und das muss ich ein paar Mal machen, aber ich finde das lästig, ich mach das auch nicht gern. Aber das ist erzieherisch das beste Mittel. Weil es eben sofort kommt. Das ist wie beim Reiten. Wenn der Gaul nicht funktioniert, dann muss der sofort was auf den Wanst kriegen und nicht erst nach drei Stunden, das geht nicht mehr. Und da sind die Menschen genauso. Ja?“ (Interview 41: 936-955).*

Ein Ansatz, der auf die Förderung protektiver Faktoren der Mesoebene zielt, geht in Richtung *Lernen statt Strafen* (vgl. Anhang A-4). Die sich in einer ruïösen Phase befindlichen Unternehmen werden durch die Zahlung gewaltiger Bussgelder kaum in der Lage sein, normeinhaltender zu wirtschaften. Somit geht es darum, diesen Unternehmen eher durch einen „Zwangskonsum“ von externen Wissensbeständen zur normeinhaltenden Marktbekämpfung zu helfen. Ebenso könnte auch bei anderen Unternehmen die Wirkung eines solchen Vorgehens überprüft werden. Immerhin haben sich derartige Ansätze (Pflicht zur Teilnahme an Schulungskursen) in anderen Lebensbereichen – z.B. bei uneinsichtigen Verkehrsteilnehmern – bereits seit langem bewährt.

Insbesondere von Gewerkschaftsseite wird gefordert, den Unternehmensführungen die Möglichkeit zu versperren, durch Hinweis auf (abhängige) Subunternehmer die eigene Verantwortungsübernahme zu verweigern.

*„Man bräuchte so eine Generalunternehmerhaftung(...) Sie müssten also im Grunde genommen die Möglichkeit schaffen, dass der Auftraggeber, der Schlachthof, sofort in Regress genommen wird, in Haftung genommen wird, wenn es in einem dieser ewigen Nachunternehmenskette irgendwas schief geht.(...)Zweitens bräuchten sie eine*

*klare Definition im Arbeitnehmerüberlassungsgesetz was das Weisungsrecht anbelangt, um sie vom Werkvertrag abzugrenzen. Also diese, was ich Eingangs sagte, diese Scheinwerksverträge auseinander zu klauen(...) Drittens bräuchten sie ein Verbot von Werkverträgen überall da, wo sie im Grunde genommen, das Gewerk nicht eindeutig zurechenbar zurechnen können. (Interview 11: 773-797).*

Die Gewerkschaften stehen mit ihrer Kritik an „Schein-Werkverträgen“ allerdings nicht allein (vgl. PETER 2006: 57 ff., 91 ff.).

### **4.3 Die Mikro-Ebene individueller Akteure**

Auf der mikrosozialen Ebene wurde nach folgenden Elementen protektiver Faktoren/Funktionen gesucht: nach Kohärenzgefühl (Fairness-Bewusstsein), Verantwortungsgefühl (Verantwortungsethik, Empathie), Selbstwirksamkeitserwartung (Bewältigungsfähigkeit) und Netzwerkbezug (Solidaritätsgefühl, soziales Bewußtsein).

#### **4.3.1 Positive Befunde**

Kohärenzgefühl, das sich auf die wahrgenommene Stimmigkeit von Normen, Werten und den berechtigten Interessen sowohl der Produzenten als auch der Händler und Verbraucher bezieht, ist insofern ein protektiver Faktor, als es dem Akteur die Entscheidung zur Befolgung von Normen leicht macht. Positiv findet sich ein so gearteter protektiver Faktor in einem Interview mit einem Geflügelproduzenten und –händler, der auf die Frage, ob Betriebe wohl ohne Kontrollen unbeschränkt gegen Vorschriften verstoßen würden, antwortete:

*„Das weiß ich nicht...die Kontrollen müssen ganz einfach sein, weil ich dann dem Verbraucher gegenüber treten kann und sagen, ich werde kontrolliert, und das ist nach den und den Richtlinien produziert worden. Ohne Kontrollen wäre es sinnlos, so was zu machen. Das ging nicht. Würde ich auch nicht akzeptieren. Ich muss ja wie gesagt meinem Verbraucher sagen können, das ist nach den und den Vorschriften gemacht worden. Das ist in Ordnung. Mit den Kontrollen hab ich kein Problem, und mit den Vorschriften“ (Interview 33: 136-144).*

Derselbe Produzent und Händler berichtet auch über einen Fall, in dem er nach eigener Darstellung ohne eigenes Verschulden geschädigt worden war:

*„Die Problematik bei mir...ich mache das Futter also nicht selber, ich lass es von einem Futtermittelhersteller zusammenstellen, nach meinen Vorschriften. Was mir vor drei oder vier Jahren passiert ist, dass man mir eine Mischung zugeschickt hat, die nicht den Vorstellungen von mir entsprach. Und einer Kontrolle ist dann aufgefallen, dass da Zusatzstoffe drin waren, die bei mir nicht erlaubt waren.*

Er war nicht zuletzt aufgrund seines Bezugs zu einem (positiven) professionellen Netzwerk und seiner positiven Selbsteinschätzung (Konfliktfähigkeit, Selbstwirksamkeitserwartung) in der Lage, trotzdem die – ihn belastenden – Regeln gutzuheißen und mit den Konsequenzen umzugehen:

*Und die Futtermittelhersteller mussten (alles abräumen), der muss auch die Konsequenzen tragen und den Schaden bezahlen (...) (Interview 33: 104-110)*

Wer, wie dieser Akteur, die Regeln für sachlich richtig und insgesamt gerecht hält, wird auch die Notwendigkeit strenger Kontrollen überhaupt einsehen und sie für das eigene Handeln als

willkommene Orientierungsgröße behandeln. Diese Haltung spricht auch aus der Antwort, die er auf die Frage gab, ob Veterinäre gelegentlich über Hygienemängel hinwegsähen:

*„Nein. Gerade, was die Hygiene angeht, was das Veterinäramt angeht, da sind die Kontrollen äußerst penibel. Und das ist auch in Ordnung. Man hat ja (...) eine weiße Weste“ (Interview 33: 240-242).*

Das eigene gute Gewissen – die weiße Weste – hängt nicht nur mit der Regelbefolgung als solcher, sondern auch mit dem Sinn der Regel (Verbraucherschutz) und der Verantwortung (soziale Nähe) gegenüber dem Kunden (Verbraucher) zusammen. Die Vorstellung, ein Kunde könnte krank werden (Empathie), indiziert eine ausgeprägte Solidarität mit den Kunden und eine erhebliche Identifikation mit seinen Produkten:

*„Wenn man sagen kann, das Veterinäramt hat meinen Schlachtbetrieb kontrolliert und hat also ohne Befund alles akzeptiert...es könnte ja einmal sein, ein Kunde kauft bei mir Ware, und drei Tage später ist er krank, und er behauptet dann, ich hab das Brustfilet oder die Keule vom XXX gegessen, und seitdem bin ich krank und habe Bauchschmerzen. So, den Vorwurf könnte der mir machen. Und wenn ich dann sagen kann, pass auf, hygienisch ist bei mir alles in Ordnung, und auch tiermäßig auch alles in Ordnung aufgrund der Kontrollen, die bei mir gemacht werden, hab ich eine weiße Weste“ (Interview 33: 243-248).*

Der hier zu Wort kommende Akteur repräsentiert nahezu in idealer Weise die oben skizzierte Gruppe der prinzipiell Normkonformen.

#### 4.3.2 Negative Befunde

Allerdings wird von den Interviewpartnern insgesamt die Verbreitung von Fairness-Regeln, Verantwortung und Solidarität eher als Minderheitsphänomen eingeschätzt. Wenn von derlei die Rede ist, dann meist im Zusammenhang mit Eigenschaften, die man bei den ökonomischen Akteuren vermisst - und von deren Vorhandensein man sich offenbar positive Wirkungen verspräche.

Ein Fall der Abwesenheit protektiver Faktoren auf der mikrosozialen Ebene, bei dem sowohl das Kohärenzgefühl (Fairness-Bewusstsein) als auch das Verantwortungsgefühl (Verantwortungsethik, Empathie) fehlt – vom Netzwerkbezug ganz zu schweigen (Solidaritätsgefühl) – ist derjenige des „Sprinters“:

*„Modell Sprinter. 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 alte Handelsgeschäfte. Keine Lagerhaltung, keine Reinigung, kaufen und verkaufen, am selben Tag weg.“ (Interview 41: 1023-1026).*

Hier handelt es sich um ein Beispiel für jemanden, der in einem Graubereich agiert. Dies bedeutet, dass er womöglich noch zur Gruppe derjenigen gehört, die willens sind, die Normen einzuhalten, doch agiert er so abgelöst von formellen Kontrollen (die er auch nicht sucht) und von informellen Gruppen, die ihn zur Normeinhaltung bewegen könnten, dass er der Versuchung zu Normumgehungen gleichsam „schutzlos ausgeliefert“ sein dürfte. Seine Tätigkeit ist auf das Skelett der ökonomischen Transaktionen reduziert.

Andere Akteure sehen die Norm vielleicht als übertrieben an und ersetzen dann die generalisierende Betrachtung, die der Regel zugrunde liegt, durch eine eigenständige Abwägung. Aus ihrer Erfahrung scheint ihnen dann das Risiko, dass die Verbraucher durch eine bestimmte Verletzung einer bestimmten Norm geschädigt wird, als so gering, dass es vernachlässigt werden kann („quantité négligeable“):

*„Da ist ein Dönerbetrieb, der hat da 20 Leute rumzulaufen, die für ihn arbeiten sollen. Die können aber nur arbeiten, wenn die Ware rankommt. Und jetzt kommt also ein großer Lkw und bringt das gewünschte Produkt, aber die Temperatur ist ein Grad zu hoch. Nach dem Gesetz müsste er die Ware ablehnen und zurückschicken mit der Folge, dass er einen Tag lang nicht produzieren kann, die gewünschte Menge nie nachholen kann, ja? (...)Und das Risiko, dass das Produkt Schaden erleidet, ist so gering, dass er todsicher diese Ware annehmen wird, weil der andere Verlust, nicht produzieren zu können und hintendran zu sein mit irgendwelchen Bestellungen und Kunden zu verlieren, das Risiko ist viel größer“ (Interview 41: 596-608).*

Anders als im Fall des unter 4.1.1 vorgestellten Interviewpartners fehlt hier die Vorstellung von denkbaren Nachteilen beim Endverbraucher. Mit „Kunden“ sind nicht diese, sondern die jeweiligen nächsten Glieder in der Kette – also Zwischenhändler, allenfalls Restaurant- oder Imbissbesitzer – gemeint. Diese Ferne zum Endverbraucher kann dazu führen, dass protektive Faktoren wie Solidarität, Empathie etc. keine Ausprägungsmöglichkeiten erfahren.

#### 4.3.3 Ansatzpunkte

Auch aus Aussagen von Vertretern der Kontrollinstanzen lässt sich entnehmen, dass diese durchaus ein (intuitives) Verständnis für protektive Funktionen besitzen. Sie wissen zum Beispiel, wie wichtig für die Akteure auf der Betriebsebene das Bewusstsein ist, nicht unfair „herausgepickt“ und „diskriminiert“, sondern „fair“ behandelt zu werden. Fairness bedeutet in diesem Zusammenhang vor allem Gleichbehandlung und Nachvollziehbarkeit der Kontrollhäufigkeit und -intensität:

*„Also, ich glaube, die Veterinäre hätten die Macht wirklich Betriebe zu Tode zu prüfen. Und wenn du zigtausend Verordnungen anwendest, welche willst du rausnehmen, welche ist dir wirklich wichtig?“ (Interview 42: 475-477).*

Dasselbe Thema – nur an einem spiegelverkehrten Fall dargestellt – taucht auch dort auf, wo beklagt wird, dass die freiwillige Unterwerfung unter Kontrollen zu erheblichen Nachteilen führen kann (und dies, obwohl man ja die Kontrolle hätte vermeiden können, ohne irgendwelche Nachteile befürchten zu müssen). So wird z.B. beklagt, dass die Nutzung freiwilliger Untersuchungsangebote seitens einer Tierseuchenkasse für diejenigen, die dieses Angebot annehmen, eine Benachteiligung gegenüber ihren diesem Angebot fernbleibenden Konkurrenten bedeutete:

*„Also es ist ja schon so, wenn die Untersuchung freiwillig ist und der Betrieb unterzieht sich der freiwilligen Untersuchung, kann er letztendlich nicht dafür bestraft werden, dass er untersucht hat. Also er kann nicht negativer, schlechter dastehen als jemand, der nicht untersucht lässt. Und in einigen Veterinärämtern sind dann halt, ist die Tötung des Bestandes angeordnet worden und solche Sachen, was in keinem Verhältnis steht zu dem Problem, was man tatsächlich im Betrieb hatte“ (Interview 27: 78-86).*

Solche Einschätzungen werden in der Regel nicht weitergegeben. Sie bleiben gleichsam im Dunkelfeld der persönlichen Einstellungen und Vorbehalte, sind aber wahrscheinlich von erheblicher Bedeutung für die Haltung der Akteure zu den Anforderungen der Kontrollen und zu den regulativen Normen im ganzen Wirtschaftsbereich.

Wenn es aufgrund einer Lockerung der Normbindung bei Akteuren zu Normverstößen und in deren Gefolge letztlich zu formellen Sanktionen kommt, dann spielen in der mittleren (heterogenen) Gruppe auch dann, wenn deren Akteure aufgrund bestimmter Umstände gegen Normen verstoßen haben, protektive Faktoren immer noch eine Rolle, weil an die Werte und Normen der Akteure angeknüpft werden kann. Denn verwandt mit den Faktoren, die schon erstmalige Auffälligkeit verhindern können, sind diejenigen mit sog. spezialpräventiver Wirkung (Sekundärprävention). Mit anderen Worten: es gibt Aspekte, die dafür sorgen, dass ein Delinquent sich von der Sanktion seines Fehlverhaltens beeindrucken lässt und sich künftig legal verhält. Das Vor-Augen-Führen von Handlungskonsequenzen und Sinnzusammenhängen kann als protektiver Faktor wirken. Dies gilt insbesondere in bezug auf diejenigen Akteure, die von vornherein im Prinzip normkonform sein wollen und sich für Belehrungen und Ermahnungen entsprechend offen zeigen. Sanktionsinstanzen können sozusagen einen Wissenstransfer leisten und im besten Fall eine nachhaltige Verhaltensänderung bewirken – wenn es gelingt, die Gesetze und Verordnungen in den Kontext von Fairness und Gerechtigkeit zu stellen, so dass der Sanktionierte auch von der Richtigkeit und Notwendigkeit einer Verhaltensänderung überzeugt wird.

*„Die Ehrlichen, die noch wissen, wie man Moral buchstabiert, die lassen sich natürlich durch so eine Maßnahme auch beeindrucken. Die berührt das, wenn sie irgendwie vorm Richter sitzen und dann erzählen müssen, warum ihre Wurst irgendwie schlecht war“ (Interview 41: 1001-1005).*

Häufig wird andererseits auch von Akteuren berichtet, die an der Normeinhaltung nicht interessiert sind, weil sie gerade vom organisierten Verstoß gegen die Normen leben. Bei ihnen fehlt es nicht unbedingt am Wissen über die Normen, sondern am Willen zu ihrer Befolgung:

*„Aber wenn einer so eine richtig abgebrühte Mistsau ist, der hört sich das an, im Hinterkopf weiß er schon, welche Chance er hat, wie aus dem Verfahren rauszukommen, das ist mit seinem Anwalt besprochen, gegen Zahlung von wie viel ich weiß nicht was das Verfahren dann eingestellt wird, also die sind nicht nur beratungsresistent, die sind auch resistent gegen alle anderen Maßnahmen“ (Interview 41: 1006-1012).*

Eine allgemeine Erklärung dieses Phänomens – dass manche Sanktionierte sich von der Sanktion beeindrucken lassen und andere nicht – kann darin bestehen, „that having a stake in conformity (resulting from inclusion in social networks at work or in the community) decreases a person’s likelihood of committing crimes“ (BACHMAN UND SCHUTT 2001: 55). Durch die Investitionen in Konformität werden die Sanktionen von den sozial (in legale Zusammenhänge) integrierten Personen als „gewichtiger“ eingeschätzt als von anderen Sanktionierten.

Als Ansatzpunkt für wirksamere Sanktionen müssten nach einer oft gehörten Ansicht die Adressaten auf der richtigen Ebene gesucht werden. Es gehe darum, die in diesem Bereich der Lebensmittelwirtschaft offenbar sehr ausgeprägten Hierarchieschranken zu überwinden, um die Möglichkeit von Verantwortungsverschiebungen „nach unten“ zu verbauen:

*„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).*

Häufig ist auch von patriarchalischen Strukturen in der Branche gesprochen. Wegen der prägenden Dominanz des einzelnen Unternehmers ist in diesen Fällen eine klare Unterscheidung zwischen Mikro- und Mesoebene oft nicht trennscharf zu treffen.

#### **4.4 Akteure im Kontrollfeld**

Es wurden Akteure aus den Fachdisziplinen des Kontrollfeldes befragt. Dabei ging es um die besondere Sicht auf die Problemkonstellationen, die Kontrollpraxis und die Vorstellungen von Lösungsansätzen.

##### **4.4.1 Problemsicht**

Das Hauptproblem im untersuchten Bereich ist nach Auffassung der befragten Kontrolleure die zu geringe Häufigkeit von Kontrollen:

- *„Die Abdeckrate [die Anzahl der Amtsveterinäre, Anm. PKR] ist da ganz gering. Wenn die einmal was finden, was zu beanstanden ist, dann liegt das sicherlich im Zufallsbereich. Jedoch hat jeder Betrieb seinen Veterinär, und der weiß eigentlich, was los ist, aber der will seinen Geschäftspartner natürlich auch nicht verlieren.“ (Interview 4: 450-452).*
- *„Aber die sind stichprobenartig und letzten Endes nicht geeignet, um flächendeckend was zu bewegen, eben Stichproben.“ (Interview 4, 482-483).*
- *„...der Betrieb wird wohl ein bis zweimal im Jahr kontrolliert, in so rotierenden Systemen, dass das so läuft in etwa. Aber bei den Masthühnern ist das ja so, dass ein Durchgang nur 35 Tage andauert. Das bedeutet, dass nicht alle Durchgänge kontrolliert werden“ (Interview 14: 400-403).*

Die Ursachen für die unzureichenden Kontrollen werden in den zu hohen Kosten gesehen (wobei es allerdings auch um die geringeren finanziellen Spielräume der Landesbehörden geht):

- *„Ja, weil da müsste man wirklich sehr viel mehr externe Kontrolleure haben, das halte ich für unrealistisch, weil die produzieren nichts, die werden nur kosten, die werden den Behörden, den Staat, das Land oder wen auch immer nur Geld kosten, werden aber kein Geld einbringen. Das heißt also, die Finanzierung eines Kontrollsystems ist immer teuer, und deswegen sehe ich also bei der Kassenlage der Länder überhaupt keinen Spielraum“ (Interview 4: 526-530).*

Erst bei Verdachtsfällen kommt es zu Schwerpunktkontrollen:

- *„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.“ (Interview 41: 444-446).*

Das zweite Problem liegt in der Oberflächlichkeit der Kontrollen. Die Ursachen dafür werden der Arbeitsüberlastung, genauer genommen in der mangelnden Zugänglichkeit bestimmter zu kontrollierender Bereiche und in der Diskrepanz zwischen „eigentlich Erforderlichem“ und den zur Verfügung stehenden (zeitlichen) Ressourcen gesehen. Aus der Diskrepanz ergibt sich ein Zwang zur Selektion: welche ökonomischen Akteure werden mit welchem Grad an Aufmerksamkeit kontrolliert?

- *„dass man darauf Einfluss nehmen kann ist klar. Gehen wir einfach mal vom normalen Menschen aus und dazu sagen, also ich kann es nicht direkt sagen findet statt, würde es auch nie behaupten aber ich kann mir nicht vorstellen, dass jeder Kontrolleur in der Lage ist, bei jedem Landwirt den gleichen Maßstab anzulegen. Mehr will ich mal da jetzt gar nicht sagen. Das wäre unmenschlich“ (Interview 40: 617-621).*

Die Kontrollpraxis wird als schwierig empfunden, die Kontrolleure sprechen von diversen und vielfältigen Erschwernissen:

- *„Denn in den großen Hallen zweimal durchgehen, selbst wenn die vorschriftsmäßig mäanderförmig durch den Stall wandern, wird man nie jedes einzelne Tier angucken, das kann man einfach nicht erwarten von den Leuten. Das ist also beim normalen Durchgehen, kann nicht geleistet werden“ (Interview 27: 479-483).*

Die Kontrollpraxis kann sogar als ungeeignet empfunden werden:

- *„Also diese Lebendbeschau halte ich persönlich auch für nicht sonderlich effektiv, muss ich ehrlich sagen. Also da kann ich wirklich nur Extremfälle mit abgrenzen“ (Interview 27: 327-328).*

Es sind letztlich die Erfahrung und die persönliche Einstellung, die den Kontrolleursalltag prägen:

- *„Und der guckt eben nicht nur, ob der Kutter sauber ist, sondern der geht da mit der Hand mal durch, und dann guckt er nämlich nicht um die Ecke, sondern er fühlt. Und auch das sind alles Geschichten, die man nicht mit einer Checkliste abarbeiten kann“ (Interview 41: 687-689).*
- *„Und dann sagt der, dann ruft der den an und sagt, pass auf, da kommt ein Lkw, der bringt jetzt 20 Paletten, die brauch ich untergestellt für eine Woche oder für 10 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“ (Interview 41: 423-431).*
- *„Na gut, ich mein, wenn wir am Schlachthof anfangen, da ist Risiko Mensch einfach der Fleischkontrolleur. Und der kann da noch gar nicht mal so viel dazu, weil das einfach eine wahnsinnig monotone Tätigkeit ist. Man erwartet von ihm, dass er also im Augenblick sieht und reagiert, sieht, erkennt und reagiert, ja? Und Bandarbeit ist einfach immer einschläfernd. Da ist Geräuschkulisse, das ist monoton, und da lässt die Aufmerksamkeit nach, also es wundert überhaupt keinen Menschen“ (Interview 41: 225-230)*

- *„Problematisch sehe ich auch, dass der Kontrolleur bei dieser schnellen Bandbeförderung nur sehr schwer eingreifen kann“ (Interview 14: 196-197).*
- *„Auch heute noch, und das ist eine Schwachstelle im gesamten Futtermittelbereich, den wir noch nicht im Griff haben. Die Einfuhr der Rohprodukte. Die Kontrolle in den Abgangshäfen“. (Interview 35: 205-207)*
- *„Bei diesen Tierzahlen zählt auch nicht mehr das individuelle Tier, das sieht man gar nicht. Einzelkontrolle und Einzelbehandlung scheidet hier aus. Kontrolliert und behandelt wird mehr der ganze Bestand. Und werden einzelne Tiere krank, fällt das auch in der Regel nicht auf. Es fällt dann auf, wenn die Tiere gestorben sind. Man entfernt dann die toten Tiere aus dem Haltungssystem. So läuft dann normalerweise eine Kontrolle ab, bei diesen hohen Bestandsdichten“ (Interview 14: 128-132).*
- *„Also, man kann in dieser amorphen Hühnermasse ein Einzeltier nicht wirklich kontrollieren. Das wage ich hier sehr zu bezweifeln“ (Interview 14: 174-175).*

Im Mastbereich geht es häufig weniger um Regelverstöße als vielmehr um (von den Kontrolleuren als solche definierte) Regelungslücken. Es gibt dementsprechend aus Sicht der Kontrolleure erstens Lücken, zweitens eine zu geringe Regelungsdichte und drittens zu wenig Handhaben, um Missstände abzustellen:

- *„Und dann ist es eben gerade im Mastbereich, dass da nichts ist außer den freiwilligen Empfehlungen, die aber ja nun nicht bindend sind“ (Interview 27: 315-317)*
- *„Tierhaltung im Masthühnerbereich kann generell nicht verhaltensgerecht sein (Dämmerlicht zur Aggressionsverhinderung: vgl. Interview 7: 325ff.), es gibt nur Empfehlungen, keine Gesetze“ (Interview 7: 360ff.).*
- *„Aber wir haben ja wie gesagt in Deutschland keine Zucht im engeren Sinne, nur diese Vermehrung, maximal. Und damit kann man da schwer eingreifen. Die Gesetzeslage muss hier auch dringend geändert werden“ (Interview 14: 113-119).*
- *„also für die Veterinärämter wäre es sicherlich sehr hilfreich, wenn sie genauere Vorgaben hätten. Wenn es genauere Bestimmungen gäbe, auf die sich berufen könnten bei ihren Kontrollen“ (Interview 27: 302-304).*
- *„... ich mache auch Rindfleischetikettierung und da ist es ganz genau so, da weiß jeder nicht so richtig und alle so ein bisschen und was dabei raus kommt ist, dass du gar nichts machst“ (Interview 42: 144-145).*
- *„Da sind wir relativ frei, wir haben eigentlich nicht so einen Katalog, den wir unbedingt abarbeiten müssen, sondern wir haben relativ viel Spielraum, wie intensiv machen wir eine Prüfung(...) Also, mit diesen schwammigen Regelungen, man kann aber die Schwammigkeit auch suchen“ (Interview 42: 196-201).*

Drittens führt auch die Internationalisierung der Branche zu Kontrollproblemen:

- *„Da haben die Dänen einfach gesagt, okay, lassen wir in Deutschland schlachten. In Deutschland kommen dann die Ungarn, die ungarischen Metzgerkolonnen gehen in die deutschen Schlachthöfe rein, die Dänen liefern die Schweine rein. Was soll da noch kontrolliert werden“ (Interview 40: 930-933).*
- *„Den Ungarn interessiert das nicht. Der kommt her und kriegt sein Geld dafür dass er Zettel draufklebt. Der kann es nicht lesen. Wenn ich nach Ungarn gehen würde, ginge es mir ja genauso. Denn ich weiß nicht, steht da drauf Herstellungsdatum oder Halt-*

barkeitsdatum. Interessiert ihn doch nicht, Zettel drauf, das Zeug geht raus und ist schon vier Tage alt, vielleicht schon einmal umgepackt. Das muss schief gehen. Das muss schief gehen. Das ist Herausforderung zur Manipulation. Das ist so“ (Interview 40: 851-857).

- „Wenn der ungarische Metzger oder Abpacker gesagt bekommt, hier, der den Zettel ja noch nicht mal lesen kann, du machst jetzt den Zettel drauf, das ist dem doch "wurscht" was der für einen Zettel draufklebt. Dass er in dem Moment einen Zettel draufklebt, wo das Herstellungsdatum vielleicht 5 Tage später drauf ist, das kann er nicht einmal lesen. Der macht das nicht einmal bewusst falsch. Der wird ja bewusst anonymisiert“ (Interview 40: 843-847).
- Problematisch ist die Diskrepanz zwischen den unterschiedlichen Bestimmungen zwischen der EU-Bioverordnung und der deutschen Bioverordnung, da diese zu Wettbewerbsverzerrungen zu Gunsten der ausländischen Anbieter führen (vgl. Interview 39).

Als viertes Problem sprechen die Befragten Probleme um den Bereich der Dokumentation an:

- „Also Etikettierung ist schon was, was wir kontrollieren, aber wie ich denke, mit mehr oder weniger großem Erfolg. Papier ist geduldig. Ja, wir sind zum Beispiel aufgefordert, diese richtigen EG-Label, die müssen ja nummeriert sein, wenn man wirklich das Gesetz Buchstabe für Buchstabe befolgt. Aber: Klar kann ich da anfragen am Schlachthof, ob die Nummern wirklich vergeben waren. Aber Fakt ist, jeder kann heutzutage so'n Kram auf dem Computer drucken. Die sind nicht fälschungssicher. Und wir glauben mittlerweile auch, dass mit EG-Nummern Schindluder getrieben wird, dass unter falschen EG-Nummern Sachen gelabelt und in den Verkehr gebracht werden“ (Interview 41: 523-531).
- „...so eine Standardgesundheitserklärung. Ich hab auch gesagt, die ist das Papier nicht wert. Wer wird denn schon freiwillig draufschreiben, ich schick dir jetzt meinen Mastbestand zum Schlachten, aber die Wartezeit, die ist erst übermorgen zu Ende? Das ist, das ist die Aufforderung zum Lügen. Früher haben sie uns ins Gesicht gelogen und jetzt lügen sie auf dem Papier, wo ist denn da der Unterschied?“ (Interview 41: 550-555).
- „Und allein der Auftrag, Dinge zu dokumentieren, macht die Sache an sich nicht ehrlicher. Das ist im Grunde genommen noch ein Risiko mehr (...)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 hingehge und sag, pass auf, du bist ein altes Dreckschwein, da musst du mal in der und der Ecke was machen, ja, stattdessen guck ich seine Checkliste an“ (Interview 41: 710-718).
- „Zum einen, weil es sich teilweise um Berufssparten handelt, die nicht so wahnsinnig übrig haben für Schreibearbeit. Also Fleischer und Buchführung ist was, was, also das reizt schon zum Widerspruch in sich. Der hat nämlich ein Handwerk gelernt, der Fleischer. Wenn der so begeistert schreiben würde, dann wäre der auch begeisterter in die Schule gegangen und dann wäre der nicht Handwerker geworden (...)Also Flei-

*scher und Buchführung ist was, was, also das reizt schon zum Widerspruch in sich“ (Interview 41: 654-659).*

- *„Und da sträuben die sich einfach auch, weil sie den Nutzen nicht sehen. Und gerade für die kleineren Betriebe ist diese ganze Dokumentation eine sehr große Zusatzbelastung, die dieser Betriebsgröße nicht genügend nützt“ (Interview 41: 694-698).*

Fünftens wird auf die besondere Problematik eingegangen, die sich für die Kontrolleure bei der Feststellung von Normbrüchen ergeben, wenn in deren Gefolge Gerichtsverfahren zustandekommen und/oder Recherchen im Ausland erforderlich werden:

- *„Das hat mich einfach total genervt, weil du als Prüfer natürlich auch, du hast dich mit dem Betrieb schon auseinandergesetzt, hast dir das Gezänke angehört, du musst bei so einer Prüfung total korrekt sein, wenn es vors Gericht geht, wird dir alles um die Ohren gehauen, wenn du einen falschen Pieps gesagt hast, und dann hast du dein Bestes gegeben und der sagt einfach 3,1, ist noch tolerierbar“ (Interview 42: 216-220).*
- *„Entweder du musst eine Aussage treffen, die muss eben 100%ig gerichtsverwertbar sein oder du hältst die Klappe und wenn es jetzt bei den Lebensmittelkontrolleuren so ist, dass die nicht genau sicher sind, dann sagst du lieber gar nichts und das ist das Problem“ (Interview 42: 369- 371).*
- *„Das hat mich einfach total genervt, weil du als Prüfer natürlich auch, du hast dich mit dem Betrieb schon auseinandergesetzt, hast dir das Gezänke angehört, du musst bei so einer Prüfung total korrekt sein, wenn es vors Gericht geht, wird dir alles um die Ohren gehauen, wenn du einen falschen Pieps gesagt hast, und dann hast du dein Bestes gegeben und der sagt einfach 3,1, ist noch tolerierbar“ (Interview 42: 216-220).*
- *„Wir haben eben auch die Problematik, in diesem Bereich stark, dass oftmals der Verdacht besteht, dass das Unternehmen, dass Arbeitnehmer nach Deutschland entsendet im Heimatland nicht wirtschaftlich aktiv ist. Also ein sogenanntes Briefkastenunternehmen ist. Das würde dazu führen, dass wir eine illegale Arbeitnehmerüberlassung haben. Das müssen wir aber erst beweisen“ (Interview 13: 321-325).<sup>8</sup>*

---

<sup>8</sup> Bei dieser Art von Unternehmen wird häufig auf extrem lange Arbeitszeiten der Beschäftigten hingewiesen. Der Aufwand der Kontrolle sei aber meist zu hoch:

*„Im Grunde genommen müssten sie mit Beginn der ersten Schicht auf die Lauer gehen am Schlachthofeingang und diese Arbeitnehmer markieren und sagen, gut der geht jetzt da rein um, was weiß ich, um 4:10 Uhr, kommen wir in acht Stunden wieder und schauen wie es sich verhält und das müssten sie dann einen ganze Woche machen“ (Interview 11: 247-250).*

*„Also ich habe einen Vertrag, der sieht wie ein Werkvertrag aus, im Grunde genommen ist es aber nur einen Arbeitnehmerüberlassung und dadurch entstehen diese Kollisionen mit Haftung, mit Arbeitsschutz und das müsste in erster Linie der Zoll kontrollieren, das geht aber nicht in der Praxis, also, da scheitern die dran, da sie im Grunde genommen die Sachen nicht trennen können (...) Wenn die aber vermischt sind, was wir haben im Schlachthof, die arbeiten alle am Band, Stamarbeitskraft, Werkvertragsarbeiter, Leiharbeiter können sie durch diese Vermischung es nicht feststellen. Da kommt auch der Zoll nicht bei, weil die Erfahrung zeigt wenn die da dann anklopfen in den Katakomben, hat der Pförtner schon lange einen Knopf gedrückt und dann wird das fein säuberlich getrennt(Interview 11: 288-300).*

*„Aber das ist ein System ähnlich mit Repressionen, Einschüchterungen und da liegt auch der Trick (...)Der betroffene Arbeitnehmer aber, der ausländische Arbeitnehmer, der hat in diesem Repressionssystem auch keine Schutzmöglichkeiten, (...) Sie haben das Problem, dass die Dokumente auch manipuliert sind. Er hat keine über die Arbeitszeit, die Beweislast ist schwierig. (...) der Arbeitsvertrag wurde ja im Ausland begründet, (...)*

Sechstens gibt es nach einer gelegentlich geäußerten Ansicht eine als unüberschaubar empfundene Zunahme von Regeln

- „... bei den Veterinären. Ich habe immer das Gefühl, die kriegen jede Woche irgendwie so einen Stapel Papier mit irgendwelchen neuen Verordnungen und die müssen eigentlich da drin ersticken“ (Interview 42: 118-121).

Siebtens fand sich der Hinweis, dass die Kontrollen in den Bundesländern jeweils unterschiedlich gehandhabt würden. Als Beispiel wurde (Interview 2) auf den unterschiedlichen Umgang der Länder mit Geflügel-Botulismus verwiesen (die Länder gingen mit dieser altbekannten Geflügelkrankheit unterschiedlich um; die Tierärzte vor Ort waren im Umgang mit dieser Seuche eher unsicher). Ein weiteres Beispiel:

- „Denn es kommt ja darauf an, was Sie untersuchen. Das muss ich jetzt direkt dazu sagen. In anderen Bundesländern wird viel mehr auf Inhaltsstoffe untersucht, und die Inhaltsstoffbeanstandungen, die sind tatsächlich auch dann immer höher. Man muss immer dann konkret gucken, worauf wird untersucht“ (Interview 35: 33-36).

Gelegentlich wurde (achtens) von den Kontrolleuren selbst auf das Problem von eigenen Wissensdefiziten hingewiesen:

- „Und da ist genau geregelt, in welche Kategorie tierische Abfälle fallen. Gibt's drei Kategorien, die schlimmste ist eben Risikomaterial, dann gibt es eben so ein bisschen infektiösen Kram und dann noch praktisch so ungefährliche Fleischerzeugnisabfälle und so'n Kram. Und dazu muss ich sagen, bin ich nicht ganz fit genug. Weil es uns nie einer wirklich erklärt hat“ (Interview 41:103-107).

Neuntens berichteten Kontrolleure, dass ihre betrieblichen Gegenüber aus ihrer Kenntnis über die Kontrollpraxis Gegenstrategien entwickeln könnten:

- „Na, das war, also zum Beispiel wissen doch unsere Kunden auf dem Markt ganz genau die Arbeitszeiten des Veterinäramtes. Und in den letzten 18 Jahren, seitdem ich hier angefangen habe, hat es zum Beispiel nie Schwerpunktkontrollen gegeben“ (Interview 41: 614-616).

#### 4.4.2 Einflussnahmen/Abhängigkeiten

Die Akteure im Kontrollfeld berichten von vielfältigen Versuchen der Einflussnahme der Kontrollierten auf Kontrollergebnisse auf den unterschiedlichen Wertschöpfungsstufen. Die Einflussnahme ist am subtilsten, wenn sie sich in der Schaffung einer freundlichen Atmosphäre durch die Betonung der Gleichgerichtetheit von Interessen oder von sozialer Nähe ausdrückt:

- „...im Nebenkreis ist es ganz anders. Da sitzt der Prüfer mit einem netten Kaffee und Kuchen bei dem Betrieb, weil der so nett war. Ich möchte da auch immer Kaffee und Kuchen haben, aber das ist nicht unser Job...“ (Interview 42: 583-586).
- „Oder auch den Kontrolleur sozusagen auf die eigene Seite zu holen, im Sinne von, ach wir stehen doch alle der EU gegenüber und die Märkte sind so schlecht und die Preise sind dies und jenes. Das ist ja eigentlich auch diese Schiene, zu sa-

---

Aber sie können ja nicht in Bukarest einen Richter bemühen, der über deutsche Gesetze hier Verstöße...“ (Interview 11: 469-490).

*gen, so wir müssen ja alle dafür sorgen, dass dieser Betrieb weiter existiert“ (Interview 42: 462-465).*

Intensiver ist die Einflussnahme auf Kontrollergebnisse bei Vorhandensein einer Abhängigkeitsstruktur von den Kontrollierten. Zum Beispiel sind „freie“ Tierärzte aufgrund ihrer weniger günstigen Einkommensstruktur daran interessiert, zu Bestandstierärzten zu werden. Sie können dann auch an den von ihnen verkauften Medikamenten verdienen. Wie abhängig Veterinäre von den Produzenten aufgrund dieser Erwartungshaltung sein können, verdeutlicht folgender Interviewauszug:

- *„Also die beiden haben ein Abhängigkeitsverhältnis, was nicht automatisch eine Kumpanei bedeutet, aber zumindest...wenn der Tierarzt etwas findet, wird er nicht also wie ein Behördenmitarbeiter z.B. sofort Alarm schlagen, sondern er wird irgendwie versuchen, das intern zu lösen, um...und vielleicht auch mit anderen Argumenten, er wird einfach sagen, du mein Lieber, bevor (das Amt) das hier rauskriegt, sieh mal zu, dass du das in Ordnung bringst...so dass das also unter der Decke gehalten wird, was natürlich auch funktionieren kann, also dasselbe Ergebnis bringen kann, aber letzten Endes bei ganz schlimmen Geschichten auch nicht. Es ist einfach ein Abhängigkeitsverhältnis, was immer da ist, was unvermeidbar ist und was...ich sehe da auch keine Änderungsmöglichkeiten letzten Endes, denn...“ (Interview 4: 506-522).*
- *„der Bauer hat seinen Betrieb in Ostfriesland und der Tierarzt lebt in Ostfriesland...so, und wenn die miteinander Krieg haben, dann haben sie beide nichts davon, und schon gar nicht der Tierarzt, weil der, wenn der seinen Großkunden da verliert, ist seine Existenz gefährdet. Also die beiden haben ein Abhängigkeitsverhältnis, was nicht automatisch eine Kumpanei bedeutet, aber zumindest...wenn der Tierarzt etwas findet, wird er nicht also wie ein Behördenmitarbeiter z.B. sofort Alarm schlagen, sondern er wird irgendwie versuchen, das intern zu lösen, (Interview 4: 507-514).*
- *„...sie haben erst den Tierarzt abgeschafft und durch eine Feld-, Wald-, Wiesentierärztin ersetzt, der sie dann immer gesagt haben, was sie einzusetzen hat, was sie zu machen hat“ (Interview 27: 237-239).*
- *„Aber die [Veterinäre] hängen da wieder am Umsatz dran und die haben dann natürlich ein Interesse, dass möglichst viel am Tag geschlachtet wird“ (Interview 11: 727-728).*
- *„Das ist eindeutig eine Geschäftsbeziehung zwischen einem Auftraggeber und einem Auftragnehmer. Die ist vom Prinzip her so, dass der Auftragnehmer sich natürlich genau überlegt, was unternimmt er gegen seinen Auftraggeber, wenn er sieht, dass der Dreck am Stecken hat.“ (Interview 4, 474-477).*

Diese Abhängigkeiten und die Tendenz zur Tolerierung von Normbrüchen verstärken sich, wenn sich die Lebensentwürfe und -ziele der Kontrolleure mit Hilfe der zu Kontrollierenden erst einmal realisiert haben:

- *„Jetzt hängt da vielleicht ein schönes Landhaus dran, zwei Kinder die studieren, kostet alles Geld, der überlegt sich das dreimal, ob er das jetzt unbedingt den wilden Mann spielen muss“ (Interview 11: 735-737).*

Berichtet wird aber auch über die Erzeugung von Abwehr bis zur Bedrohung:

- *„Also, es gibt einfach Betriebe, wo ich das Gefühl hab, die wollen mich verarschen. Die lassen mich nicht rein oder lassen mich erstmal eine Viertel Stunde draußen stehen(...) Es geht ja darum, dass man selber als Kontrolleur eben ja außen vor steht, aber eigentlich interne Informationen braucht“ (Interview 42: 422-427).*
- *„Und am Schlachthof bin ich mir manchmal nicht so sicher, inwieweit auch so ein Fleischkontrolleur gut geschützt ist vor Repressalien“ (Interview 41: 252-253).*
- *„...der hat sehr deutlich berichtet, dass er nicht besonders viel beanstanden durfte, obwohl da alles Mögliche im Argen gelegen hätte. Der dann ganz dringend einen anderen Job brauchte“ (Interview 41: 259-261).*
- *„Wir haben nicht die Produktion an sich geprüft, wir haben nicht die Arbeitnehmer vor Ort gefragt, auch weil es in dieser Industrie sehr problematisch ist, für uns und unsere Leute aufgrund der Eigensicherung, weil in diesem Bereich die Leute – salopp gesagt – bis auf die Zähne bewaffnet sind. Ob das jetzt Messer sind oder Kettensägen, was da so rumhängt. Da muss man eben ausgesprochen vorsichtig sein, bei der Überprüfung, weil das schon sehr gefährlich werden kann.“ (Interview 13: 388-392).*

#### 4.4.3 Protektive wirkende Funktionen im Kontrollfeld

Die Funktion der Kontrollinstanzen kann auf verschiedenen Ebenen protektiv wirken. Insbesondere geht es um den Transport von Verhaltenskodizes. In diesem Sinne besteht eine protektive Funktion in dem Vorhandensein von Selbstbehauptungskompetenzen bei den Veterinären, einer gewissen Durchsetzungsfähigkeit auch in einem adversen Umfeld. Wenn ein Veterinär zum Beispiel in einen unkooperativen Betrieb kommt, dann drängt ihn der Kontext zum „Übersehen“ von Verstößen – nur mit Selbstwirksamkeitserwartung und einer gewissen Ich-Stärke vermag er sich gegenüber einem Betrieb zu behaupten, in dem man missmutig und abwehrend auf seine Beanstandungen reagiert:

- *„Und dann gibt es die Leute, da kommst du hin, sagst irgendwas, kann gar nicht sein, haben wir noch nie gemacht. Muss jetzt in den letzten drei Minuten gekommen sein. Und dann musst du das Standing haben, zu sagen, sie stellen das sofort ab, es gibt das und das und das. Und das ist das, wie es dann laufen muss. Das hat aber auch etwas mit Tagesform zu tun, also, ob du den richtigen rhetorischen Kniff findest, das denen so deutlich und klar zu machen, dass da eine Verhaltensänderung eintritt. Mein Ziel ist eben nicht Bußgeld einheimsen, sondern Verhaltensänderung“ (Interview 42: 427-438).*
- *„Und wenn du bei einem Schlachtbetrieb, da gibt es irgendwie so einen Choleriker, wenn du da im Blut watend neben dem stehst und der dich anbrüllt, das ist nicht nett. Du musst einfach die Konfrontation auch suchen und aushalten“ (Interview 42: 585-588).*
- *„Aber meine Fleischer rufen mich nicht (lacht), ich komme ungefragt, ungelegen, todsicher im falschen Moment, und dann kriegen sie von mir eine Leistung, die sie weder erbeten noch gewünscht haben“ (Interview 41: 248-250).*

Neben einer erhöhten Dichte und Intensität von Kontrollen erwartet man häufig positive Veränderungen von Reformen auf der Mesoebene:

- *„Also ich denke, ohne staatliche Kontrolle wäre alles noch schrecklicher. Die brauchen schon das Gefühl, es könnte jemand kommen (Interview 41: 863-864).*
- *„Und über sehr strenge Reglementierungen, sehr strenge Kontrollen, die eben auch alle immer negative Maßnahmen nach sich ziehen, erreicht man meiner Ansicht nach eigentlich nur, dass noch mehr versucht wird, Sachen unter der Decke zu halten(...)Es müsste eher positive Anreize geben für die Betriebe, ordentlich zu wirtschaften, wie wir es hier in Sachsen jetzt haben, mit dieser freiwilligen Salmonellenkontrolle, wo man sich eben ein Zertifikat ausstellen lassen kann, mit dem man sein Produkt bewerben kann“ (Interview 27: 674-682).*
- *„Ja, letztendlich der schlagkräftigste Anreiz ist der ökonomische Anreiz. Das ist unterm Strich wohl das Einzige, was wirklich zieht“ (Interview 27: 660f.).*
- *„Da die Dokumentationspflicht bei Landwirten sehr unbeliebt ist, könnte eine Einsicht in die Notwendigkeit und damit verbesserte Kooperation durch verbesserte Aufklärung der Produzenten erreicht werden. Dies lässt sich aber nur dann verwirklichen, wenn den Landwirten der wirtschaftliche Nutzen (in Form eines Wettbewerbsvorteils) bewusst wird“ (vgl. Interview 38).*

Die befragten Experten stehen einer Kontroll-Form, die staatliche Normen einsetzt, um indirekt über die Stimulierung und Lenkung von Marktmechanismen die erwünschten Erfolge zu erzielen, positiv gegenüber. Sie wären offenbar auch eine nicht zu vernachlässigende Ressource für Informationen, Hinweise und Vorschläge bezüglich verbesserter Steuerungs-Erfordernisse und –Möglichkeiten.

## **4.5 Zwischenfazit**

### **4.5.1 Arten und Konstellationen**

Auf allen Wertschöpfungsstufen agieren Akteure unterschiedlichster Art. Sie unterscheiden sich hinsichtlich ihrer Motivation wie ihrer Normbindung. Heuristisch lassen sich die Akteure in drei Gruppen einteilen. Da sind einerseits die prinzipiell Normkonformen (Verstöße allenfalls aus Nichtwissen oder aus Versehen) und andererseits diejenigen, die absichtsvoll und manchmal auch gut organisiert mit Normverstößen arbeiten (intentionale und systematische Verletzung von Vorschriften). Dazwischen gibt es eine heterogene Gruppe (*mixed-type actors*) von erheblicher Bandbreite zwischen diesen beiden Extremen. Die Akteure in dieser Gruppe weisen zum einen eine schwächere Normbindung auf als die Gruppe der Konformen. Sie entwickeln andererseits aber (noch) längst nicht so viel Distanz zu den Normen, bzw. so viel Energie zu deren Verletzung wie die Angehörigen der Normverstoß-Netzwerke:

1. Die prinzipiell Normkonformen wollen und können die Normen einhalten; Ausnahmen sind einzelne Fehler, Verstöße aus Nichtwissen oder aus Versehen. Die Angehörigen dieser Gruppe verfügen über ein hohes Maß an protektiven Faktoren, weil sie in ihrer Tätigkeit jenseits des ökonomischen Kalküls auch einen wertbe-

zogenen Sinn sehen, über den sie sich (per Qualität und Nutzen für Dritte) mit relevanten Anderen verbunden sehen. Sie sind auch aufgeschlossen für Wert- und Qualitätsdiskussionen, sind verbunden mit positiven Netzwerken und Traditionen und sind aufgeschlossen für Kontrollen, da, bzw. soweit sie deren Sinn einsehen.

2. Die mittlere Gruppe will die Normen einhalten, kann sie aber nur unvollkommen einhalten; es gibt momentane oder länger andauernde Problem- bzw. Konfliktsituationen, die in unterschiedlichem Ausmaß den Akteur zu Normverstößen verleiten bzw. zu nötigen scheinen. Hier kann das Wegbrechen ökonomischer oder psycho-sozialer stabilisierender Faktoren eine Rolle spielen.
3. Die dritte Gruppe will die Normen nicht einhalten, weil sie mit dem Nutzen der Illegalität kalkuliert. Die Angehörigen dieser Gruppe bauen auf die Nachlässigkeit von Kontrollinstanzen oder schaffen eine korrumpierende Nähe zu den Kontrolleuren. Ihr Organisationsgrad geht bis zur Etablierung krimineller Netzwerke.

Die empirischen Daten unterfüttern diese Einteilung und lassen plausibel erscheinen, dass eine Strategie der Stärkung protektiver Faktoren lediglich bei den beiden ersten Gruppen eine Chance auf Wirksamkeit besitzen dürfte. Dabei ist die mittlere Gruppe am häufigsten von ökonomischen Problemen bedroht. Normverstöße sind dann eine Folge von Krisenszenarien. Die Kontrollbalance im Sinne von TITTLE (1995) ist auch dann gefährdet, wenn sich ein wirtschaftlicher Akteur in seiner Existenz gefährdet sieht („Insolvenz“) oder wenn er sich in einer Situation relativer Benachteiligung gegenüber seiner Performanz in der Vergangenheit oder gegenüber der Performanz seiner Konkurrenten sieht. Je stärker solche krisenhaften Situationen als Bedrohung der Existenz wahrgenommen und als je ungerechter sie empfunden werden, desto stärkerer protektiver Faktoren würde es bedürfen, trotz gegebener ökonomischer (Fehl-) Anreize zum Normverstoß normtreu zu bleiben.

#### 4.5.2 Kontrolle und Aufdeckung

Kontrolleurstätigkeiten sind vorrangig geeignet, die Normabweichungen von Akteuren zu bearbeiten, die eher der Gruppe eins oder zwei angehören; die also einen auf Langfristigkeit angelegten strategischen Normverstoß gar nicht beabsichtigten und mangels strategischer Verdeckungsaktivitäten auch relativ einfach zu identifizieren sind. Hier können zeitnahe Belehrungen und Informationen oft mehr *compliance* bewirken als staatliche Sanktionen. Hier ist eine entsprechende Sensibilität der Kontrollinstanzen sicher vorteilhaft, da es darum geht, die Eigenverantwortung der Kontrollierten zu stärken:

*„Zum einen du musst die Verordnung kennen, du musst alles sehen und du musst ja auch den Betrieb zu einer adäquaten Lösung führen, also, das ist zumindest mein Ansatz(...)mein Ansatz ist immer, denen auch Sachen zu zeigen, was man machen müsste, damit die diese Verordnung konform einhalten können“ (Interview 42: 149-153).*

Ziel des zitierten Lebensmittelprüfers ist es, eine einvernehmliche Lösung mit dem Betrieb zu finden anstatt Bußgelder zu verhängen. Dies muss allerdings auch vor dem Hintergrund der Konfliktvermeidung gesehen werden, da Gerichtsverfahren auch für die Prüfer nicht unproblematisch sind. In jedem Fall muss die Arbeitszufriedenheit und die Steigerung der Motivation der Kontrolleure bei Überlegungen zur Steigerung der Kontrolleffektivität mitgedacht werden:

*„Ja, und dann ist immer so die Frage, wie ist das Arbeitsklima auch. Und ich denke, da ist es schon schwierig, mit Engagement was zu machen. Und da ist halt auch immer die Frage, das Engagement wird ja nicht so richtig, also es dankt einem keiner, ne? Also man hat da einen ganz blöden Job“ (Interview 41: 236-239).*

Eine kriminalrechtliche Sanktionierung bei Normverstößen der ersten beiden Akteursgruppen wäre von den Folgen her womöglich unverhältnismäßig:

*„...aber wenn die Sachen sehr konkret sind und anonym, dann nehme ich sie natürlich ernster, als wenn es namentlich ist und unkonkret. Da muss man schon sehr genau lesen, weil man ja, auch wenn man z.B. durchsucht hat, dann kann man natürlich so ein Unternehmen, das betroffen ist, auch kaputt machen“ (Interview 53: 176-179).*

Während eine Strategie der Stärkung protektiver Faktoren bei den ersten beiden Gruppen positiv wirken dürfte, stellt die letzte Gruppe die Kontrollinstanzen vor besondere Probleme.

Die Kontrollinstanzen haben, wenn keine konkreten Verdachtsmomente vorliegen, einen geringen Anteil an der Aufdeckung von normwidrigen Handlungen der Art, wie sie von der dritten oben erwähnten Akteursgruppe begangen werden. Die Ursachen können in der Nähe der Kontrolleure zum Kontrollieren vermutet werden oder aber in der besonderen Fähigkeit der absichtlich und systematisch außerhalb der Norm agierenden Akteursgruppe in bezug auf die Aufrechterhaltung des Dunkelfelds.

Dass die großen Verstöße („Fleischskandale“) der letzten Zeit nicht in erster Linie durch die Arbeit der Kontrollinstanzen, sondern meist durch „Alarmschlagen“ von (ehemaligen) Mitarbeitern ruchbar wurden, ist ein Hinweis auf die Einwirkungsmöglichkeiten von Akteuren der dritten Gruppe (ohne Interesse an der Normeinhaltung) auf die Kontrollpraxis. Die Kontrollpraxis von diesen Einwirkungsmöglichkeiten zu distanzieren, gehört sicherlich zu den dringenden Aufgaben einer Strukturreform. In bezug auf die Akteure aus der dritten Gruppe geht es deshalb zunächst um eine effektiver Überwachung, die es ermöglicht, den Eintritt von Großschadensereignissen aufgrund langen Zuwartens oder riskanter Kontrolllücken besser als bisher zu verhindern. Es geht aber auch um die Einbindung des Spezialwissens der Mitarbeiter aus Betrieben, die strategisch Normbrüche begehen. Das schlechte Gewissen von Mitarbeitern bei der angeordneten Normbrechung motiviert diese vielfach, ihr Wissen an geeignete Stellen weiterzugeben (wobei nicht immer Behörden, sondern manchmal auch Gewerkschaften oder andere als die geeigneten Stellen angesehen werden). Die folgenden Zitate bestätigen den Wert von unzufriedenen Mitarbeitern für die Sicherung der Beweislage:

*„In diesem Fall war es ein ehemaliger Mitarbeiter, der gekündigt worden ist und dann auch noch restliche Gehälter...restliche Löhne nicht bekommen hat, und der dann ein Arbeitsgerichtsverfahren angestrengt hat, hat mit seinem Anwalt gesprochen, und er hat dann seinem Anwalt erzählt, was für Schweinereien da ablaufen. Dazu gehörte nicht nur dieses Aufspritzen, sondern es wurde auch gesagt, dass Ware...z.B. ...“ (Interview 53: 99-103).*

*„Aber ich würde wirklich sagen, weit überwiegend, dass es ehemalige Mitarbeiter sind. Das ist eigentlich auch...das kann ich Ihnen offen sagen, wenn wir irgendwo durchsuchen und haben keine so gute Beweislage, dann gehen wir meistens auch in die Personalabteilung und gucken, wer ist so in den letzten Monaten ausgeschieden, weil wir wissen, die Leute haben immer kein Problem, auszusagen, während die, die im Unternehmen sind, die haben Angst um ihren Arbeitsplatz, da bekommt man nie was...zu 99 Prozent läuft man da gegen Wände“ (Interview 53: 158-163).*

Die soziale Kontrolle bei Normbrüchen ist durch gut ausgebildeten Mitarbeiter größer als bei unwissendem oder sprachunkundigem Personal:

*„Währenddessen der Metzger der das macht, der das lesen kann, der würde dann sagen: Moment Chef, stimmt nicht, heute ist der 5. und hier steht der 11. drauf, das kann ja wohl nicht sein. Also würde der Chef das nie machen, weil er sagt, Moment, dem Mann bin ich ausgeliefert, wenn ich den das machen lasse. Den kann ich nie mehr entlassen oder sonstwas. Ich bin erpressbar. Also wird es nicht stattfinden“ (Interview 40: 848-853).*

Die Bedeutung von „Whistleblowern“ bedarf einer besonderen Beachtung im Hinblick auf die Schaffung geeigneter Anlaufstellen wie auch im Hinblick auf den Schutz dieser Personen vor Repressalien. Bekanntlich bewegt die Angst vor Benachteiligungen viele Akteure dazu, sich lieber anonym zu artikulieren:

*„Da muss man unterscheiden, ob es eine anonyme Anzeige ist, oder eine namentliche, und ob die sehr konkret ist oder nicht. Da muss man natürlich schon schauen. Es ist manchmal schwierig, das herauszufinden, aber wenn die Sachen sehr konkret sind und anonym, dann nehme ich sie natürlich ernster, als wenn es namentlich ist und unkonkret“ (Interview 53: 174-177).*

Weiterhin ist davon auszugehen, dass gerade das aufgrund von suboptimalen arbeitsmarktpolitischen (Makro-) Dynamiken in den vergangenen Jahren virulent gewordene Phänomen von außergewöhnlich schlecht bezahltem oder sich unfair behandelt fühlendem (ausländischem) Personal Konsequenzen auf der Ebene weiterer Normverstöße hat – man denke an die Berichte über Akteure, die sich durch Sabotagehandlungen („Urinieren auf das Fleisch“ etc.; Interview 11; Bestätigung durch Staatsanwaltschaft: Interview 53) abreagieren.

Die Hauptakteure der großen Fleischskandalen der letzten Zeit sind zu einem gewichtigen Teil wegen ähnlicher Delikte bereits schon ein- oder mehrfach verurteilte Wiederholungstäter. Ebenso ist bekannt, dass derartige Akteure auch nach ihrer Verurteilung in der Lage sind, Firmen zu gründen oder sich an anderen Firmen zu beteiligen. Dies ist ein Indiz dafür, dass hier ein Milieu existiert, das derartige Akteure auffängt und in negativer Weise integriert. Eine naheliegende Schlussfolgerung bestünde in der Einrichtung eines Personenregisters, das es erleichtert, Akteure mit einschlägigen früheren Auffälligkeiten im Bereich der Lebensmittelwirtschaft als solche zu identifizieren und ggf. von riskanten Wiederaufnahmen ähnlicher Tätigkeiten abzuhalten.

Einschlägige Prozessbeobachtungen während des Jahres 2006 (vgl. Anhang A-3) zeigten die tendenzielle Überforderung von Justizpersonal durch die Komplexität der lebensmittelrechtlichen Materien und legten allen Beobachtern bei der Auswertung den Schluss nahe, dass es nur sachdienlich sein könne, künftig mehr Schwerpunktstaatsanwaltschaften (wie in Oldenburg) einzurichten und frühzeitig in Prozessen auf Fachgutachter zurückzugreifen.

#### **4.6 Häufig genannte Verbesserungsvorschläge**

Die Interviewten wurden auch nach Ansätzen zu Verbesserungen befragt. Dabei kristallisierten sich folgende Punkte heraus:

- Vorrang für eindeutige Vorschriften (Abbau unklarer Regelungen)
- Vermittlung des Sinngehalts bestehender Normen

- Vereinfachung der Dokumentation
- Vernetzung von Informationen durch mehr Fachleute für Querschnittsaufgaben
- Stärkung der Unabhängigkeit von Veterinären und Lebensmittelkontrolleuren (z.B. Rotationsprinzip zur Verhinderung von Abhängigkeitsverhältnissen von den zu Überprüfenden)
- Sanktionierung auf der höchstmöglichen zuständigen Hierarchiestufe (z.B. Bußgeldbescheid an Unternehmensführung statt an untergeordnete Mitarbeiter; Generalunternehmerhaftung)
- Sichtbare Kennzeichnung (z.B. Einfärbung) von Fleischabfällen
- Sensibilisierung der Produzenten für Umweltschäden durch die Produktion (z.B. Bodenbelastung aufgrund von Medikamenten)
- Evaluation/Reform des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes
- Deklaration der Haltungsformen (wie bei Hühnereiern) zur Stärkung der Verbraucherentscheidungsmacht

Diese häufig genannten Vorschläge bedürfen freilich der Kontextualisierung (Relativierung, Systematisierung, Ergänzung, Vertiefung), wie sie in Kooperation mit dem ökonomischen Teilprojekt und im Zusammenhang mit der Diskussion um protektive Faktoren auf den verschiedenen Aggregationsebenen des Sozialen in Abschnitt 5.3 und 5.4 dargestellt werden.

## 5 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 Aufgabenbereich aller zuständigen Behörden zu verankern. Kapitel 5 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.

## **5.1 Nutzung des Controllingansatzes zur Verbesserung des Verbraucherschutzes\***

### 5.1.1 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. Jüngere 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>9</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 Controllingleitgedankens und die Einführung eines Behördencontrollings für die Verbesserung des staatlichen Verbraucher-

---

<sup>9</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).

schutzes 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>10</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 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)

---

<sup>10</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“).

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. 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.

### 5.1.2 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. 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*)

### 5.1.3 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 verringert. 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 3.3.2). 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.

## **5.2 Zur Beeinflussung protektiver Faktoren im Geflügelbereich**

### 5.2.1 Protektive Faktoren im Geflügelbereich

Die Identifikation und Implementierung von Maßnahmen zur Reduzierung verhaltensinduzierter Nahrungsmittelrisiken wird einerseits in einer Beeinflussung der drei klassischen Faktoren „ökonomischer Anreiz“, „Aufdeckungswahrscheinlichkeit“ und „Sanktionshöhe“ bestehen. Diese Strategie stößt jedoch erfahrungsgemäß an ihre Grenzen und wird es angezeigt erscheinen lassen, darüber hinaus nach Möglichkeiten zur Stärkung protektiver Faktoren zu suchen, die auf die Wahrscheinlichkeit einwirken, dass Akteure der Versuchung zu finanziell rentablen und im Hinblick auf die Sanktionierung relativ risikolosen Normverstößen nachgeben. Mit anderen Worten: Zu überlegen ist an dieser Stelle, welche protektiven Faktoren auf welcher Ebene wie (und mit welchen erwartbaren Folgen) so gestärkt werden können, dass Akteure künftig trotz der (noch verbleibenden) ökonomischen Anreize zu illegalen Handlungen keine Normverstöße begehen.

#### ***Protektive Faktoren auf der Makro-Ebene***

Auf der Makro-Ebene können kollektive Überzeugungs-Systeme, die das Selbstbild und Rechtsbewusstsein einer ganzen Gesellschaft oder einer ganzen Wirtschaftsbranche beeinflussen – etwa geteilte Wertüberzeugungen bezüglich der Legitimität von Regeln - protektiv wirken. Protektiv wirkt auch ein die Branche oder die Gesamtgesellschaft charakterisierendes Kontroll-Gleichgewicht, das über checks and balances einen Missbrauch von Marktmacht verhindert.

Handlungsspielräume administrativer Akteure und ihre Einflüsse sind dimensionsbedingt hier eher gering. Im Kontext der ökonomischen Prozesse der Globalisierung relativiert sich darüber hinaus sogar der Einfluss nationalstaatlich verfasster politischer Akteure. Allerdings verschwindet er nicht völlig, sondern transformiert sich u.a. in regionalen Einfluss (EU). Auch erlaubt die Tatsachenaussage über die Reduktion der Handlungsmacht keine Ableitungen normativer Art. Auch wenn z.B. die Möglichkeiten der Einflussnahme auf Korruption im globalen Maßstab nicht erheblich sein mögen (Tatsachenaussage), so begründet das doch noch

keine normative Schlussfolgerung in dem Sinne, dass Versuche zu solcher Einflussnahme unterlassen werden sollten.

In einer Gesamtlage, die durch hohe Turbulenzen und geringe Sanktionsmöglichkeiten auf einem globalisierten Markt gekennzeichnet ist, lässt sich die Wahrscheinlichkeit von Normverstößen gleichwohl verringern, wenn die Marktstrukturen durch Stärkung der relativ machtlosen Akteure (z.B. Vertragslandwirte, Verbraucher) in eine gewisse Balance gebracht werden. Entsprechendes gilt für die Stärkung wertorientierter Milieus (etwa durch Ausbildungsrichtlinien) und die Stärkung des Vertrauens in den Integrität von Führungspersonal in Politik, Verwaltung und Ökonomie. Dazu gehören die offensive Befolgung von Prinzipien wie Transparenz und Gewaltenteilung. Also eine Politik, die Lobbyverflechtungen oder die privaten Sponsoren von Ministerien und Behörden offen legt. Je offensiver und transparenter die strukturell wirksamen Maßnahmen gegen korruptionsanfällige Strukturen (Lobbyverflechtungen; Doppelfunktionen als Kontrolleure und zu Kontrollierende, als Kontrolleure und Berater etc.), desto stärker werden entsprechende Wertorientierungen und Verhaltensdispositionen auch in die gesellschaftliche Sphäre vermittelt. Positiv im Sinne der Stärkung protektiver Faktoren wirkt auf der Makro-Ebene auch eine Politik, die Möglichkeiten der Korruption aufspürt und unterbindet. Wo innerhalb der Landwirtschaft gegenüber der Qualität und Quantität der (meist aus der EU stammenden) rechtlichen Regelungen Vorbehalte bestehen – und die Empirie scheint das zu bestätigen – können protektive Faktoren auf zwei Arten gestärkt werden: durch Einwirkung auf die Qualität und insbesondere die Fairness, Einsehbarkeit und Geeignetheit der Regeln selbst (Regeln verbessern) und durch Einwirkung auf den Glauben an die Fairness und die Geeignetheit der Regeln bei den Adressaten (Glauben verbessern). Auf der Makro-Ebene geht es gewissermaßen um die Aufhebung „institutioneller Anomie“ (MESSNER UND ROSENFELD 2000) durch Stärkung von Institutionen, die einem einseitigen Übergewicht der Ökonomie und des ökonomischen Erfolgsziels in der Gesellschaft entgegenwirken.

### ***Protektive Faktoren auf der Meso-Ebene***

Auf der Meso-Ebene geht es um die Struktur, die Strategie und die Philosophie von Unternehmen. Unternehmen können – ohne protektive Faktoren – Kosten für Verstoßhandlungen auf vielfache Weise externalisieren. Sie können zum Beispiel (i) Verantwortung für Delikte nach unten verschieben (der Druck zur Begehung geht von oben aus, tritt aber erst auf unteren Stufen der Hierarchie, bzw. in aus- oder nachgelagerten Einheiten zutage, (ii) Zonen unklarer Verantwortlichkeit für Fehlverhalten etablieren oder aufrecht erhalten, (iii) Ineffizienzen eines überkomplexen und undurchsichtigen Überwachungssystems ausnutzen (Bsp: kaum Kooperation von Kontrollen zwischen verschiedenen Kreisen), (iv) Abhängigkeiten der staatlichen Verwaltung und der Kontrollbehörden von den zu Kontrollierenden ausnutzen (Bsp: Prämien für Kontrolleure), (v) Bestechungen und Bestechlichkeit, die nach dem Buchstaben des Gesetzes natürlich verboten und geächtet sind, durch die Hintertür eines „*second code*“, der stillschweigend Kriterien ihrer Angemessenheit definiert, wieder respektabel erscheinen lassen. Protektiv kann daher in diesem Zusammenhang alles wirken, was diese Art von Externalisierung von Kosten verhindert. Alles, was diesen „erodierenden“ Faktoren oder „Vulnerabilitäten“ durch entsprechende Vorkehrungen der Organisation, der Struktur, der Unternehmensstrategie oder –philosophie entgegenwirkt, gehört zur breiten Palette möglicher Verbesserungen auf der Unternehmensebene.

Eine Beeinflussung auf der Meso-Ebene wird daher auf die Bindung von Unternehmen an Strukturen und Institutionen sowie Ideen, die einen hemmenden Einfluss auf die Bereitschaft zu Normverstößen ausüben, abzielen müssen. Das können Organisationsmaßnahmen (wie ein funktionierendes HACCP-System), das können aber auch öffentliche Selbstverpflichtungen im Sinn eines „Codes of Conduct“, von „Business Ethics“ oder von Investitionen in die Reputation einer Marke in der Öffentlichkeit sein. Die wirksamste Ethik ist in diesem Sinne die Vorteilsethik (vgl. Anhang A-4), verknüpft sie doch einen potentiellen (künftigen) Verstoß gegen Regeln mit Verlusten ökonomischer Art, der nicht zuletzt hergestellt wird durch einen vorher für diesen Fall eingebauten Reputationsverlust.

### ***Protektive Faktoren auf der Mikro-Ebene***

Die Widerstandsfähigkeit gegenüber falschen ökonomischen Anreizen (= den Anreizen zu Normverstößen) wird auf der Mikro-Ebene nach den Ergebnissen der Interviews tendenziell gestärkt durch:

*Erstens* das Bewusstsein des Akteurs, dass die Bedingungen, unter denen er wirtschaftet, grundsätzlich „fair“, verständlich und handhabbar sind. Als „fair“ werden Bedingungen wahrgenommen, wenn sie niemanden ungerecht bevorzugen oder benachteiligen. Die eigene Existenz und Tätigkeit macht dann auch im Kontext der gesetzlichen Restriktionen „Sinn“ (Kohärenzgefühl).

*Zweitens* das Gefühl der Verantwortung des Akteurs gegenüber Dritten (Verantwortungsethik). Man fühlt sich solidarisch mit (und ist empathiefähig gegenüber) den Geschäftspartnern – insbesondere denen, die über weniger Informationen verfügen und damit von einem selbst abhängig sind. Auch wenn man selbst vom Schicksal „ungerecht“ behandelt wurde, lässt man sich dadurch nicht verleiten, selbsterlittene Nachteile gleichsam weiterzureichen.

*Drittens* schützt auch das Vertrauen des Akteurs in die eigene Bewältigungsfähigkeit. Er ist der Überzeugung, kritische Anforderungen meistern zu können (Ichstärke und Selbstwirksamkeitserwartung im Sinne von „Das kriege ich schon hin“).

*Viertens* schützt auch das Vertrauen des Akteurs in soziale Unterstützung durch ein Netzwerk von Freunden, Verwandten, Kollegen („Zusammen kriegen wir das schon hin“).

Auf der Mikro-Ebene geht es um die Möglichkeiten (Art, Grad, Legitimität) der Beeinflussung von *internen* und *externen* protektiven Faktoren bei potentiellen Normbrechern. In dem Maße, in dem es gelingt, ihnen Gestaltungsmöglichkeiten - und nicht zuletzt auch ökonomische Überlebensebenen - innerhalb des legalen Marktes zu eröffnen und in dem Zusammenhang eine positive Wahrnehmung ihrer selbst (Selbstwirksamkeit), ihrer Aussichten (Kontrollüberzeugung, Optimismus) und des Settings, in dem sie agieren (Kohärenzsinn) zu stärken, sie vor allem aber emotional an Netzwerke und Institutionen zu binden, die in dieselbe Richtung wirken, werden auch die Hemmungen gegenüber der Wahrnehmung und Nutzung von „guten Gelegenheiten“ zu illegalen Gewinnerzielungen gestärkt. Hier kann die Wertschätzung der eigenen Reputation innerhalb einer Bezugsgruppe zu einer Relativierung der Gewinnerzielungsabsichten und -aktivitäten durch Werte wie Anerkennung in der Gruppe, Bewusstsein des eigenen Beitrags zur Reputation der größeren Bezugsgruppe („Landwirtschaft“) bzw. zu hohen gesellschaftlichen Werten („Verbraucherschutz“; „Gesundheit“) eine Rolle spielen.

Vor einer Isolierung der hier schematisch aufgelisteten „Faktoren“ ist allerdings zu warnen, da es mehr um kontextabhängige protektive Funktionen geht (vgl. oben 3.4.2). Zum Beispiel kann eine sich in dem Ausdruck „Das kriege ich schon hin“ ausdrückende hohe Selbstwirksamkeitserwartung innerhalb eines Kontextes „falscher“ Bindungen (an kriminelle Netzwerke, subkulturelle Normen usw.) auch eine Einflussgröße darstellen, die Verstöße gegen Normen geradezu bis zu einem Punkt erleichtert, an dem der Reputationsgewinn aus der Delinquenz sich gegenüber dem finanziellen Gewinn in den Vordergrund schiebt.

Auf jeden Fall sollte aber deutlich geworden sein, dass es nicht genügen dürfte, die traditionellen Parameter der Kontrolldichte und der Sanktionen zu verändern, um das problematische Syndrom von Nachlässigkeiten, Verdeckungstaten und anderen Formen abweichenden Verhaltens bis hin zu kriminellen Netzwerken zu überwinden – es sind vielmehr auch positive Ansätze für regelbefolgendes Verhalten (protektive Faktoren/Funktionen) zu identifizieren und zu stärken.

### 5.2.2 Protektive Faktoren und Kontrollstile

In den Interviews mit den Experten des Kontrollfeldes wurden niedrige Kontrolldichten sowie geringe Sanktionen (neben dem Hinweis auf begrenzte Kapazitäten) oft gerechtfertigt mit dem Hinweis, 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 Problem müssten im Sinne der Herstellung eines fairen Wettbewerbs gerade die „guten“ Unternehmen großes Interesse haben.

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 die Schlussfolgerung ableiten, 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“ möglich ist. Neben der gezielten Suche und Nutzung positiver Wechselwirkungen zwischen Maßnahmen zur Reduzierung ökonomischer Verlockungen und sozialen Mechanismen zur Förderung protektiver Faktoren versteht man darunter einerseits alle Maßnahmen zur Erhöhung der Aufdeckungswahrscheinlichkeit aus Quellen außerhalb der eigentlichen staatlichen Überwachungstätigkeit wie z.B. die Einrichtung von Whistleblower-Systemen. Andererseits 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 Sanktionen über den Markt bereitgestellt werden können. Es beinhaltet auch die Unterstützung von Maßnahmen der Ernährungswirtschaft selbst, soweit diese über Kettenintegration bzw. nachvollziehbare Eigenkontrollen und eigene Sanktionssys-

teme eine Ergänzung zu den staatlichen Maßnahmen zur Sicherung des Verbraucherschutzes darstellen.

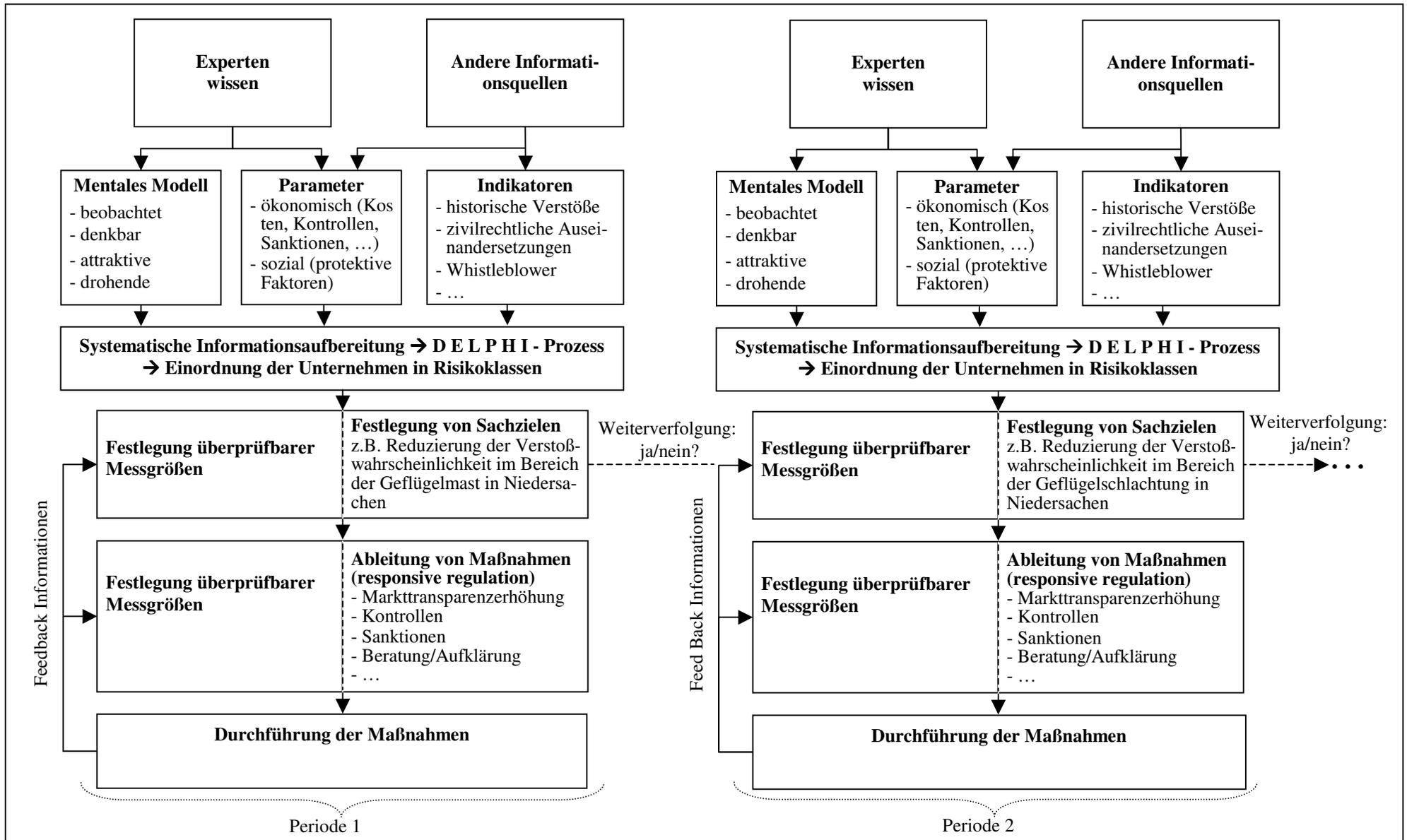
### **5.3 Empfehlungen für die Ausgestaltung organisatorischer Abläufe\***

#### 5.3.1 Leitfaden einer verhaltensorientierten Ausrichtung der Überwachung

##### ***Ablaufschema eines controllingunterstützten Verhaltensmanagements***

In Abbildung 4 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 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.

Abbildung 4: Leitfaden (Ablaufschema) für die Ausgestaltung eines Behördencontrolling im Zusammenhang mit der Prävention von Verhaltensrisiken



Quelle: Eigene Darstellung

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 als auch Maßnahmen in der einzelfallbezogenen Prävention von Folgeverstößen. 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 4 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. 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.

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.

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.

### ***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 Lebensmittelunternehmen 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.

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. 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>11</sup>.

### 5.3.2 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. Dabei 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

---

<sup>11</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.

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 Informationssammelungs- 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.

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 Vorortkontrollbehörden (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 Deliktsschwere 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 Kontrollleur und Kontrolliertem entwickeln, die einer effektiven Kontrolltätigkeit zuwiderlaufen. Daher sollte überlegt werden, ob das - nach Aussage des BVLK (2006b) in der Lebensmittel-

überwachung bereits umgesetzte - Rotationsverfahren auch in der Veterinärverwaltung eingeführt werden kann. Dazu müssten Amtsveterinäre ihre Zuständigkeiten innerhalb derselben Überwachungsbehörde wechseln oder ihre Arbeitsplätze über die Landkreisgrenzen 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).

### 5.3.3 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 rules“ (SIMPSON 2002: 79) setzt voraus, dass die Behandlung von Wiederholungstä-

tern eine konsistente Eskalation der Sanktionsmaßnahmen beinhaltet (vgl. „responsive regulation“). 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. Allerdings ist in diesem Zusammenhang noch einmal vor einer alleinigen Fokussierung auf die Gewinnabschöpfung zu warnen. 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.

### ***Durchsetzung von Berufsverboten***

Grundsätzlich bietet § 70 StGB weitgehende Möglichkeiten zu Berufsverboten. Diese umfassen das Verbot, den Berufs- oder Berufszweig bzw. den Gewerbe- oder Gewerbe-zweig 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, Wiederholungsstätern 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 Tat-

sache, dass sich der geständige Angeklagte bereits wieder mit einer Lebensmittelhandelsfirma selbstständig gemacht hat<sup>12</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>13</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 andererseits 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 Gewerbebeanmeldung 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.

---

<sup>12</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>13</sup> Siehe unter: <http://www.uk.foedevarestyrelsen.dk/Inspection/Smiley/forside.htm>

- Alle Gastronomen könnten - entsprechend der Vorgaben der belgischen Lebensmittelagentur (FASFC 2006) - dazu verpflichtet werden, ein „HACCP light“ einzuführen<sup>14</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 könnten die Kontrollergebnisse durch Piktogramme (Sternchen, Pluszeichen, Smiley) auf einem amtlichen Zertifikat ausgewiesen werden.

## 5.4 Gesetzgeberische Maßnahmen\*

### 5.4.1 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.

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 Instru-

---

<sup>14</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. 2 Vollzeitkräfte, ohne Flächenbegrenzung).

mente 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. Besser 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“. Letzteres lässt sich unter dem Begriff „kluge Regulierungsmechanismen“ zusammenfassen. Die diesem Begriff zugrunde liegenden konzeptionelle Sicht der Möglichkeiten der Verhaltensbeeinflussung insbesondere wirtschaftlicher Akteure 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 Regelverstoßes 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) sowie die Funktion des Strafrechts 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 Gerechtigkeitskonzept 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>15</sup>.

---

<sup>15</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 intensivierten staatlichen Kontrolltätigkeit - ohnehin wenig wahrscheinlich ist. Möglicherweise erfolgt dies absichtsvoll mit dem Ziel, von effektiveren

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. 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 Bundesländer 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.

#### 5.4.2 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*

---

Verbraucherschutz- und Regulierungsmaßnahmen, wie z.B. den realistischen Möglichkeiten zur Stärkung der Markttransparenz über „Name-and-Shame“-Maßnahmen und ein effektives Verbraucherinformationsgesetz abzulenken.

*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. Strafgeld belegt werden. Es ist davon auszugehen, dass die Warenwirtschaftssysteme in den Verarbeitungs- 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 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 Nahrungsmittelerisiken, 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>16</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 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“ die Rede ist, folgt häufig als erste Assoziation der Gedanke an das Strafrecht und die Erhöhung der dort angedrohten 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

---

<sup>16</sup> Unter: [www.bvl.bund.de/tipp](http://www.bvl.bund.de/tipp) ; oder telefonisch zum Ortstarif unter: 0 18 88/413-3555

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>17</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 3.2). 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 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. Positive

---

<sup>17</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. Inwiefern es aufgrund des hiermit verbundenen erhöhten Vollzugsaufwandes der Strafverfolgungsbehörden und Gerichte überhaupt zu einem relevanten Instrument bei lebensmittelrechtlichen Verstößen wird, ist abzuwarten.

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>18</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.)?"

## 6 Ausblick

Verhaltensrisiken werden von den meisten Kontrolleuren in ihrer täglichen Arbeit in irgendeiner Form „mitgedacht“ und berücksichtigt. Die *ausdrückliche* Übernahme eines *eigenständigen* Aufgabenfeldes „Reduzierung von Verhaltensrisiken“ in das Aufgabenportfolio der zuständigen Behörden würde allerdings die Aufmerksamkeit aller Beteiligten stärker auf diesen wichtigen Bereich lenken und eine Früherkennung von Verhaltensrisiken erleichtern. Eine gezielte Sachziel- und Maßnahmenplanung sowie Maßnahmen zur Unterstützung der Vorortmitarbeiter und eine verbesserte Kooperation zwischen den Behörden würde dann eine systematische Reduzierung verhaltensbedingter Lebensmittelrisiken ermöglichen.

Einer koordinierten und expliziten Berücksichtigung von Verhaltensrisiken stehen viele Schwierigkeiten im Wege. Zu nennen ist hier zunächst die historisch gewachsene Konzentration der staatlichen Überwachung auf die naturwissenschaftlich-technologische Risikodimension, die sich z.B. darin äußert, dass sich das Personal fast ausschließlich aus den entsprechenden Fachdisziplinen rekrutiert. Dies erschwert das Aufspüren und die Nutzung von Verdachtsmomenten (Indikatoren), die eine verhaltensinduzierte Gefährdung andeuten, aber eben in der wirtschaftlichen oder sozialen Sphäre zu finden sind.

Hinzu kommt, dass die *explizite* Einführung des Aufgabenfeldes „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 Bekämpfung von Verhaltensrisiken in der Ernährungswirtschaft ernst machen.

---

<sup>18</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.

## Literaturverzeichnis

- AKERLOF, G.A. (1970): The Markets for 'Lemons': Quality Uncertainty and the Market Mechanism. *Quarterly Journal of Economics* 84: 488-500.
- ALBRECHT, H.-J., ENTORF, H. (2003): *Kriminalität, Ökonomie und Europäischer Sozialstaat*. Heidelberg.
- 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.
- ANTONOVSKY, A. (1997): *Salutogenese. Zur Entmystifizierung der Gesundheit*. Tübingen 1997.
- 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 *Principals and Agents: The Structure of Business*. (Pratt, J.W., Zeckhauser, R.J.; eds.): 37-51. Boston.
- AYRES, I., BRAITHWAITE, J. (1992): *Responsive Regulation: Transcending the Deregulation Debate*. New York.
- BACHMAN, R. UND SCHUTT, R.K. (2001): *The Practice of Research in Criminology and Criminal Justice*. Thousand Oaks, Ca.
- BERG, C. (2004): Risikobewertung von Betrieben und Festlegung von Kontrollfrequenzen. In: *Ta- gungsband Bundeskongress des BbT 2004*: 84.
- BMELV (Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz) (Hrsg.) (2006): Verbesserung der Lebensmittelüberwachung. [www.bmelv.de/clin\\_044/nn\\_754188/DE/02-Verbraucherschutz/Lebensmittelsicherheit/Reform-derLebensmittelueberwachung.html\\_nnn=true](http://www.bmelv.de/clin_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*. <http://www.vmf.uni-leipzig.de/ik/wtierhygiene/Gesetze/Gesetze/Tierschutz-Tierhaltung/> aufgerufen 12.1.2006.
- BOERS, K., THEILE, H., KARLICZEK, K.-M. (2003): *Wirtschaft und Strafrecht – wer reguliert wen?* In: Oberwittler, D., Karstedt, S. (eds): *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie. Sonderheft 43, Soziologie der Kriminalität*. Wiesbaden: 469-493.
- BRAITHWAITE, J. (1985): *White Collar Crime*. *Ann. Rev. Sociol.*, 11 :1-25.
- 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)
- BUDÄUS, D., Conrad, P., Schreyögg, G. (1998): New Public Management, Berlin/New York et al.
- BUSSMANN, K. (2003): Business Ethics und Wirtschaftsstrafrecht. Zu einer Kriminologie des Managements. Monatsschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform 86: 89-104.
- 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) (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).
- 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.
- DAHM, S. (2004): Das Neue Steuerungsmodell auf Bundes- und Länderebene sowie die Neuordnung der öffentlichen Finanzkontrolle in der Bundesrepublik Deutschland. Berlin.
- DAVIS, M. (2005): Vogelgrippe. Zur gesellschaftlichen Produktion von Epidemien. Berlin und Hamburg.
- DEISEROTH, D. (2001): Whistleblowing in Zeiten von BSE – Der Fall der Tierärztin Dr. Margrit Herbst. Berlin.
- 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.

- ESSER, H. (1996): Soziologie. Allgemeine Grundlagen. 2. Aufl., Frankfurt/Main; New York.
- 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).
- FARRINGTON, D. (1994) Human development and criminal careers. In: Maguire, M., Morgan, R. and Reiner, R. (eds) *The Oxford Handbook of Criminology*, Oxford, Blackwell.
- FEHR, E. (2002): Über Vernunft, Wille und Eigennutz hinaus. Ansätze zu einer neuen Synthese von Psychologie und Ökonomie.. In: FEHR, E.; SCHWARZ, G. (Hg.), *Psychologische Grundlagen der Ökonomie. Über Vernunft und Eigennutz hinaus*. 2. Aufl., Zürich: Neue Zürcher Zeitung: S. 11-18.
- FEINDT, P.H. U.A. (2004): Konflikte des Agrarsektors – eine Landkarte. Empirische Ergebnisse einer konflikttheoretischen Fundierung der Nachhaltigkeitsforschung. BIOGUM-Forschungsbericht Nr. 12. Universität Hamburg.
- 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).
- FRIEDRICHS, J. (1988): Makro- und Mikrosoziologische Theorien der Segregation. In: DERS. (HRSG.): *Soziologische Stadtforschung*. Sonderheft 29, S.56-77.
- GEIGER, R. (2006): *Organisationsmängel als Anknüpfungspunkt im Unternehmensstrafrecht*. Zürich.
- GODSCHALK, D. (2007): *Computer Related Occupational Deviance. Ein Mehr-Ebenen-Modell zur Erklärung und Prävention*. Wiesbaden.
- GOTTFREDSON, M., HIRSCHI, T. (1990): *A General Theory of Crime*. Stanford.
- HARTAN, C.C. (2006): *Unternehmensstrafrecht in Deutschland und Frankreich. Ein Rechtsvergleich angesichts europäischer Harmonisierungsbestrebungen*. Hamburg.
- HEFENDEHL, R. (2006): Corporate Governance und Business Ethics: Scheinberuhigung oder Alternativen bei der Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität? *Juristenzeitung* (Heft 3) 119-125.
- HENNESSY, D.A., ROOSEN, J. and 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. (eds): *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., MÜBHOFF, 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., MÜBHOFF, O. (2007): A Game-theoretic Approach to Behavioural Food Risks: The Case of Grain Producers. Food Policy (in print).
- HIRSCHAUER, N., SCHEERER, S. (2005): The Prevention of White-collar Crime in the Food Sector. An Interdisciplinary Applied Research Approach. In: KERNER, H.-J., MARKS, E. (HRSG.): Internetdokumentation Deutscher Präventionstag. Hannover.
- 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.
- HOLLER, M., ILLING, G. (1993): Einführung in die Spieltheorie. Springer-Verlag, Berlin et al.
- HORVÁTH, P. (2001): Controlling. 8. Aufl. München.
- HOSSER, D. (2001). Soziale Unterstützung im Strafvollzug. Hafterleben und protektive Faktoren bei jungen Männern. Baden-Baden: Nomos.
- 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.
- KREPS, D.M. (1990): A Course in Microeconomic Theory. New York.
- LANDTAG NORDRHEIN-WESTFALEN (2006): Drucksache 14/1504 - Antwort auf die kleine Anfrage 475 der Abgeordneten Svenja Schulze, SPD. ....  
[www.landtagnrw.de/portal/WWW/Webmaster/GB\\_I/I.4/Dokumentenarchiv/dokument.php?k=MMD14/1504&quelle=alle](http://www.landtagnrw.de/portal/WWW/Webmaster/GB_I/I.4/Dokumentenarchiv/dokument.php?k=MMD14/1504&quelle=alle) (10.11.2006).
- LÖSEL, F., BENDER, D. (2003): Protective factors and resilience. S. 130-204. In: Farrington, D.P., Coid, J.W. (eds.) Early Prevention of Adult Antisocial Behaviour. Cambridge.
- LÖSEL, F., BLIESNER, T. (1994): Some high risk adolescents do not develop conduct problems. A study of protective factors. Intern J of Behavioral Development 17 (4), S. 753-777.
- LASLEY, J.R. (1988): Toward a Control Theory of White-Collar Offending. Journal of Quatitative Criminology Vol. 4, No. 4: 347-362.
- 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> (31.12.06)
- MAYRING, PH. (1990): Einführung in die qualitative Sozialforschung. Eine Anleitung zu qualitativem Denken. München.

- MESSNER, S. F., ROSENFELD, R. (2000): Crime and the American Dream. Belmont. 3. Aufl.
- MILGROM, P.R., ROBERTS, J. (1992): Economics, Organization, and Management. Upper Saddle River.
- MIRLEES, J. (1999): The Theory of Moral Hazard and Unobservable Behaviour: Part I. Review of Economic Studies 66: 3-21.
- 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).
- MUNLV 82006): 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)
- NATIONAL CRIME PREVENTION (1999): Pathways to Prevention. National Crime Prevention. Attorney General's Department. Canberra.
- 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://www.business-keeper.com/pdf/ger/wisseninfo/whistleblowing/0605Whistleblowing-Aufsatz_Nordmann.pdf) (31.12.06).
- OPP, K.D. (1991): Das Modell rationalen Verhaltens. Seine Struktur und das Problem der “weichen” Anreize. S. 105-124. In: BOUILLON, H.; ANDERSSON, G. (HRSG.): Wissenschaftstheorie und Wissenschaften. Festschrift für Gerhard Radnitzky aus Anlaß seines 70. Geburtstages. Berlin.
- OSTROM, E. (2005): Understanding institutional diversity. Princeton University Press. Princeton and Oxford.
- OTTO, R. (2004): Überwachung der betrieblichen Eigenkontrolle. Tagungsband Bundeskongress des BbT (Bundesverband der beamteten Tierärzte): 115-136.
- PARISI, F. (2004): Positive, Normative and Functional Schools in Law and Economics. European Journal of Law and Economics 18: 259-272.
- PETER, A. (2006): Die Fleischmafia. Kriminelle Geschäfte mit Fleisch und Menschen. Berlin.
- POINTING, J. (2005) Food Crime and Food Safety: Trading in Bushmeat – Is New Legislation Needed? Journal of Criminal Law, 69, 42-49.
- PUONTI, A. (2004): Learning to Work Together. Dissertation. University of Helsinki.

- RASMUSEN, E. (1994): Games and Information. An Introduction to Game Theory. Cambridge/Oxford.
- RECKLESS, W. (1961): A New Theory of Delinquency and Crime. Federal Probation, 25, 42-46.
- REES, J. V. (1994): Hostages of Each Other: The Transformation of Nuclear Safety since Three Mile Island. Chicago.
- ROHDE-LIEBENAU, B. (2005): Whistleblowing - Beitrag der Mitarbeiter zur Risikokommunikation. Düsseldorf.
- SCHILDER, P. (2005): Fleischhandel im Hinterzimmer. In: Faz.net.....  
[www.faz.net/s/RubCD175863466D41BB9A6A93D460B81174/Doc~EEA8A3AD8D9874DE68762CD86078CE72F~ATpl~Ecommon~Spezial.html](http://www.faz.net/s/RubCD175863466D41BB9A6A93D460B81174/Doc~EEA8A3AD8D9874DE68762CD86078CE72F~ATpl~Ecommon~Spezial.html) (14.02.2006).
- 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.
- 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. J of Environmental Health 67(7): 32-38.
- SIMPSON, S.S. (2002): Corporate Crime, Law, and Social Control. Cambridge.
- 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).
- 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 'food watch' (08.12.2006).
- SUTHERLAND, E.H. (1983): White Collar Crime. The Uncut Version. New Haven/London.
- TEUBNER, G. (1985): Verrechtlichung - Begriffe, Merkmale, Grenzen, Auswege. In: Kübler, F. (Hrsg.): Verrechtlichung von Wirtschaft, Arbeit und sozialer Solidarität, Frankfurt a. Main: 289-344.
- TITTLE, CH. (1995): Control Balance. Boulder, Co.
- TITTLE, CH. (2000): Theoretical Developments in Criminology. Criminal Justice Vol.1, pp. 51-101.
- TYLER, T. (2006): Why People Obey the Law. New Haven, London.
- UHLENBERG, E. (2005): Uhlenberg hält Überprüfung der Kühlhäuser 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.

- VERBRAUCHERZENTRALE HAMBURG (2006): Geflügelteile von Panschern mit Wasser und Gelatine gestreckt. <http://www.vzh.de/~upload/rewrite/TexteErnaehrung/Warnliste.aspx> (20.1.07)
- VOLMERC, B. (1988) : 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 Bundesverbandes) (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).
- YEUNG, K. (2005): Does the Australian Competition and Consumer Commission Engage in 'Trial by Media'? Law & Policy 27, 549-577.

## Abkürzungsverzeichnis

|         |   |
|---------|---|
| BMELV   | Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz           |
| BVL     | Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit                      |
| DON     | Deoxynivalenol (Mykotoxin)  |
| EG      | Europäische Gemeinschaft  |
| EU      | Europäische Union/ European Union   |
| FASFC   | Federal Agency for the Safety of the Food Chain (Belgische Lebensmittelagentur) |
| HACCP   | Hazard Analysis Critical Control Point System                                   |
| LAVES   | Niedersächsisches Landesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit    |
| LFGB    | Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch  |
| LKW     | Lastkraftwagen  |
| M-HACCP | Moral Hazard Analysis Critical Control Point System                             |
| Mio.    | Millionen   |
| n.b.    | nicht berechnet   |
| NSM     | Neues Steuerungsmodell  |
| OWiG    | Gesetz über Ordnungswidrigkeiten  |
| QS      | Qualitätssicherung  |
| StGB    | Strafgesetzbuch   |
| SütAG   | Süddeutsche Truthahn AG   |
| t       | Tonne   |
| VZBV    | Verbraucherzentralen Bundesverband  |

## **Übersicht der Anhänge**

A-1: Fallsammlung „Fleischskandale“ (Tabelle)

A-2: Fallsammlung „Fleischskandale“ (Einzelfälle 2005-2006)

A-3: Resultate einer Prozessbeobachtung, 2. Halbjahr 2006 (Stephanie Thiel)

A-4: Arbeitsblatt zur Unternehmensethik (Thomas Kloss)

**Fallsammlung „Fleischskandale“ (Tabelle)**  
(Claudia Wiebe, Thomas Kloss)

## Anhang A-1

| Nr. | Dat. | Fleischprodukt                    | Art des Vorfall   | Unternehmen / Bereich                         | Region                        | Aufgedeckt                                     | Vermerke   | weitere Konsequenzen   |
|-----|------|-----------------------------------|---|---|-------------------------------|--|--|--|
| 1   | 1976 | <b>Geflügel</b>                   | Salmonellen   | Lebensmittelhandel                            | Bundesgebiet                  | Kontrolleure                                   | Mängel Produktionsverfahren, Tierhaltung, Verarbeitung   | Keine Hinweise   |
| 2   | 1980 | Kalb- fleisch                     | Hormon (Diethylstilböstrol)                             | Lebensmittelhandel                            | Bundesgebiet                  | Kontrolleure                                   | Hormone in Tiermast  | Keine Hinweise   |
| 3   | 1982 | <b>Tiefkühl-Hähn- chen</b>        | 70% aller Tiefkühl - Hähnchen mit Salmonellen verseucht | Lebensmittelhandel                            | Bundesgebiet                  | Kontrolle im Lebensmittelhandel                | illeg. Produktionsverfahren: in Eiswasser gekühlt<br>Geflügel tiefgefr.<br>Kontamin. mit Bakterien | Keine Hinweise   |
| 4   | 1988 | Kälber                            | Hormon (Clenbuterol)                                    | Kälbermast                                    | Bundesgebiet                  | Kontrolle landwirtschaftl. Betriebe            | 70.000 Kälber beschlagnahmt u. vernichtet  | Landwirte, Veterinäre u. Pharmahändler zu 3 Jahren Haft verurteilt |
| 5   | 1989 | Wurst- waren                      | Bakterien (Listeriose)                                  | Herta (Wurst-Fabrikant)                       | Bundesgebiet                  | Rückrufaktion                                  | 4 t Leberpastete m. Listeriosebakterien  | Keine Hinweise   |
| 6   | 1990 | Rinder                            | BSE - Symptome  | Schlachthof der Norddeutschen Fleischzentrale | Bad Bramstedt                 | Veterinärin (Angestellte des Kreises Segeberg) | BSE -Untersuchung v. Veterinärin beantragt, Entlassung   | Keine Hinweise   |
| 7   | 1991 | Rind "Hamburger"                  | Koli-Bakterien  | Mc Donalds                                    | Bundesgebiet                  | Gesundheitliche Symptome der Verbraucher       | Regional Befunde auch in USA u. GB. Mehrere 100 Menschen ambulant behandelt                        |  |
| 8   | 1992 | div. Fleisch                      | Wachstumshormon (Clenbuterol)                           | Lebensmittelhandel                            | Bundesgebiet                  | Lebensmittelkontrolle                          | Wiederholt Wachstumshormon Clenbuterol   | Keine Hinweise   |
| 9   | 1993 | div. Fleisch                      | Verdorbenes Fleisch                                     | Supermärkte und Warenhäuser                   | Bundesgebiet                  | Lebensmittelkontrolle                          | Gammelfleisch im Lebensmittelhandel, Hygienemängel Schlachthöfe, dubiose Händler mögl. Ursache     | Weitere Untersuchungen eingeleitet                                 |
| 10  | 1995 | <b>Hähn- chen</b>                 | Herkunftsland gefälscht                                 | Lebensmittelhandel                            | Bundesgebiet                  | Keine Hinweise                                 | billiges Importgeflügel als deutsche Qualitäts- Produkte verkauft                                  | Keine Hinweise   |
| 11  | 1996 | Antilopen- u. Reh- fleisch        | gefälschte Warenbezeichnung                             | Lebensmittelhandel                            | Baden - Württemberg           | Keine Hinweise                                 | Antilopenfleisch als Rehfleisch umdeklariert   | Keine Hinweise   |
| 12  | 1996 | Fleisch                           | Fleisch umetikettiert                                   | Metro-Konzern                                 | Pirmasens (Rheinland - Pfalz) | Kontrolleure                                   | abgel. MHD Fleisch umetikettiert, in Endverbrauch  | angest. Fleischermeister 6 Mon. Haft, Bewährung                    |
| 13  | 1997 | Rind- fleisch                     | Illegale Einfuhr von Rindfleisch                        | Fleischimporteure                             | Bundesgebiet                  | Keine Hinweise                                 | Häufung illegaler Importe aus GB. Unzureichende Kontrollen auf BSE                                 | Keine Hinweise   |
| 14  | 1998 | Fleisch                           | Mastdopingmittel u. Hormone                             | Fleischzucht - Betriebe                       | Bundesgebiet                  | Inspektoren der EU - Kommission                | Kontrollen auf illeg. Hormon- u. Mastdopingmittel "unzureichend" u. "mangelhaft".                  | Keine Hinweise   |
| 15  | 2000 | Rind-, Schwein- Geflügel- fleisch | Auto - Motoröle im Fleisch                              | Lebensmittelhandel                            | Bundesgebiet                  | Schweizer Labor                                | Mineralöl in Hühneriern u. Rind- Schweine- u. Hühnerfleisch  |  |



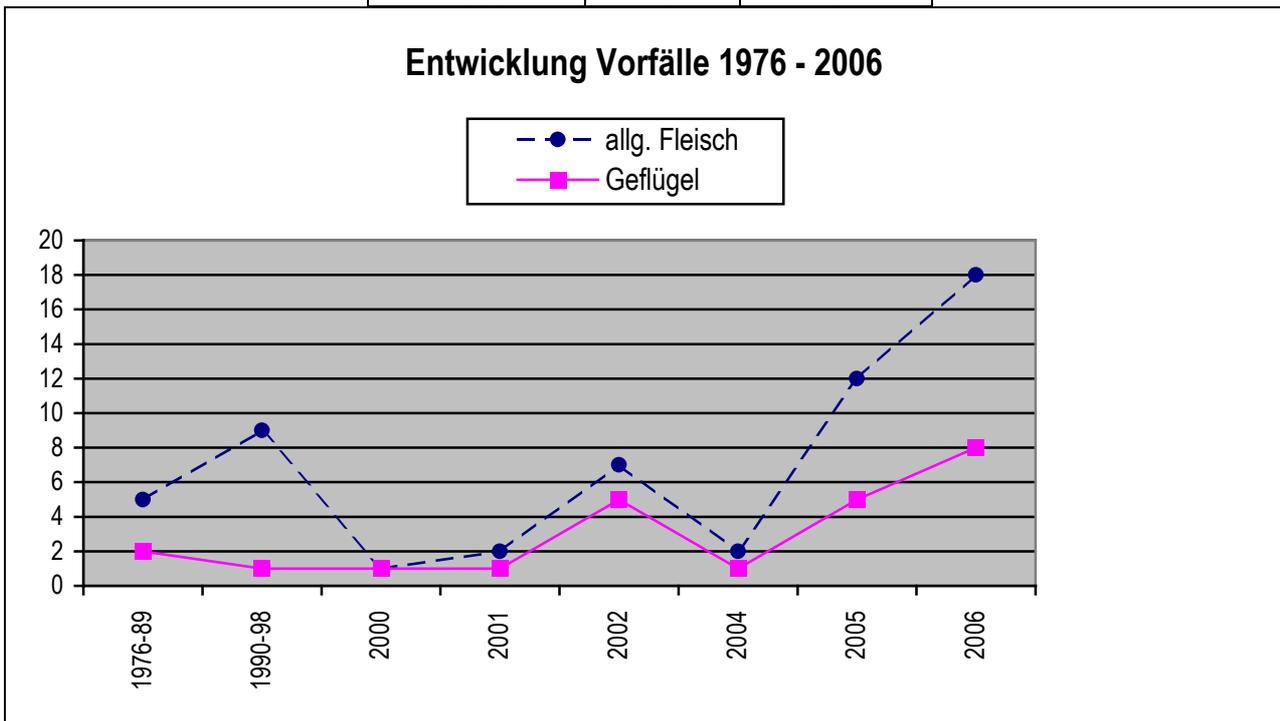
|    |      |  |                                     |   |                     |  |  |   |
|----|------|--|-------------------------------------|---|---------------------|--|--|---|
| 31 | 2005 | Verkauf von K3 - Schlachtabfällen      | Umetikettierung von "Gammelfleisch" | Deggendorfer Frost GmbH (Konkurs), 100% Bet. Kollmer Fleisch, Illertissen | Bayern              | Lebensmittel - Kontrolleure                  | K3 Schlachtabfälle umdeklariert als lebensmitteltauglich                           | angest. GF Keck, Vorstrafe, verurteilt wg. Betrug, Verstoß gegen LMS, 4 J. Haft u. Berufsverbot |
| 31 | 2005 | Verkauf von K3 - Schlachtabfällen      | Umetikettierung von "Gammelfleisch" | Deggendorfer Frost GmbH (Konkurs), 100% Bet. Kollmer Fleisch, Illertissen | Bayern              | Lebensmittel - Kontrolleure                  | K3 Schlachtabfälle umdeklariert als lebensmitteltauglich                           | angest. GF Keck, Vorstrafe, verurteilt wg. Betrug, Verstoß gegen LMS, 4 J. Haft u. Berufsverbot |
| 32 | 2005 | <b>Geflügelfleisch</b>                 | Verkauf verdorbenen Geflügelfleisch | Frischgeflügel GmbH Inh. Alfons Bünнемeyer                                | Niedersachsen       | Hinweis eines Mitarbeiters                   | Tonnenweise verdorbenes Putenfleisch an Altenheim, Gastron.                        | Vorstrafe Bünнемeyer U-Haft, Prozess seit 18.1.07 wg. Betrug, Verstoss gegen LMS                |
| 33 | 2005 | Roast-beef Putenhackfleisch            | abgelaufene Haltbarkeit             | Firma Frigoropa   | NRW (Gelsenkirchen) | Lebensmittel - Kontrolleure                  | 60 t verdorbenes Fleisch beschlagnahmt   | Kontrolle der Kühlhäuser daraufhin, in mind. 50 Betrieben Gammelfleisch                         |
| 34 | 2005 | Wurst, Fleisch, Geflügelfleisch        | Falsch etikettiert                  | Fleischhandel   | Troisdorf bei Bonn  | Lebensmittel - Kontrolleure                  | MHD mehrfach abgelaufen, Umetikettierung   | Besitzer des Betriebes wurde festgenommen   |
| 35 | 2005 | Wurstverpackungen                      | Umetikettierung                     | Minimal - Markt (REWE - Konzern)  | Köln                | Kundin des Marktes                           | Umetikettierung Fleisch m. abgel. Haltbarkeit                                      | Keine Hinweise  |
| 36 | 2005 | <b>Tiefkühl - Hähnchenbrust</b>        | Haltbarkeitsdatum überschritten     | Firma Berger Wild   | Asylheim Bayern     | mehrere Erkrankungen                         | Asylantenheim abgel. Haltbark. Hühnerfleisch, mehrere Erkrankte                    | Ermittlungen, Gesundheitl. Folgeschäden Betroffene  |
| 37 | 2005 | Wurstfleischwaren                      | Gefälschte Haltbarkeit              | Supermarkt  | Hamburg (Dulsberg)  | Lebensmittel - Kontrolleure                  | Mehrere abgepackte Produkte beschlagnahmt  | Keine Hinweise  |
| 38 | 2005 | <b>Geflügel</b>                        | Bakterien                           | Einzelhandelsfachgeschäfte  | Saarland            | Lebensmittel - Kontrolleure                  | Geflügelfleisch m. Bakterien belastet aus dem Verkehr gezogen. Namen nicht genannt | Keine Hinweise  |
| 39 | 2006 | Hackfleisch                            | Hygieneverletzung                   | Kaufland  | Versmold            | Lebensmittel - Kontrolleure                  | mit Bakterien verunreinigte Hackfleischprodukte in Handel. Rückruf                 | Keine Hinweise  |
| 41 | 2006 | 26,5 t Gammelfleisch                   | Hygieneverletzung                   | Kühlhaus  | Frankfurt           | Lebensmittel - Kontrolleure                  | 26,5 t verdorbenes Rind- u. Schweinefleisch aus Litauen u. Frankreich              | Ffm. Gesundheitsdezernat sieht noch weitere unentdeckte Fälle                                   |
| 42 | 2006 | Gammelfleisch                          | abgelaufene Haltbarkeit             | Kühlhaus  | NRW (Gelsenkirchen) | Lebensmittel - Kontrolleure u. Polizeiaktion | v. 110 t stammten 73 t aus einem Kühlhaus in Gelsenkirchen                         | es handelte sich 124 Kühlhäuser EU-Zulassung u. regelm. Kontrolle                               |
| 43 | 2006 | Schweinefleisch                        | abgelaufene Haltbarkeit             | Kühlhaus  | NRW Duisburg        | Kontrolle                                    | 31 t Fleisch stammte aus Konkursmasse Überlagerung                                 | keine Hinweise  |
| 44 | 2006 | Schweine-, Wild-, Puten-, Entenfleisch | nicht zum Verzehr geeignet          | Firma Name nicht genannt  | Langenfeld          | Kontrolleure                                 | 5 t Wild-, Schweine-, Puten-, Entenfleisch, Teigwaren m. Fleischfüllung verdorben  | keine Hinweise  |
| 45 | 2006 | Rind-, Putenfleisch                    | Gefrierbrand u. Grünverfärbung      | Kühlhaus  | NRW Düsseldorf      | Kontrolle                                    | ca. 600 kg verdorbenes Rind-, Putenfleisch   | keine Hinweise  |
| 46 | 2006 | Rind-, Hähnchen-, Gänsefleisch         | abgelaufene Haltbarkeit             | Kühlhaus  | Rheinland-Pfalz     | Kühlhaus                                     | über 1 t bereits 4 J. überlagertes Fleisch   | keine Hinweise  |

|    |      |                            |   |   |                                 |   |  |  |
|----|------|----------------------------|---|---|---------------------------------|---|--|--|
| 47 | 2006 | <b>Puten- haut</b>         | auffällig   | n.n.  | Köln Heins- berg                | n.n.  | 300 kg auffällige Putenhaut  | keine Hinweise   |
| 48 | 2006 | Wild- Geflü- gel- fleisch  | Mängel  | n.n.  | Wegberg                         | Prüfer  | 900 kg mangelhaf- tes Wild- u. Geflü- gelfleisch   | keine Hinweise   |
| 49 | 2006 | Fleisch                    | Verdorbenes Fleisch   | Fleischtransport                                | Bayern                          | Polizeikontrolle  | Kleintransporter 600 Kg Gammelfleisch  | Keine Ermittlungen   |
| 50 | 2006 | Schweine- fett             | genuss- untaug- lich  | Kühlhaus (Firma aus Vechta)                     | Nieder- sachsen Cloppen- burg   | Veterinär- behör- den   | 16 t ungenießbares Schweinefett  | Keine Hinweise   |
| 51 | 2006 | Fleisch                    | Verdorbenes überlagertes Fleisch  | Tiefkühlager                                    | Thüringen Gotha                 | Kontrolle   | Frischware war nicht verkäuflich, eingefroren kurz vor Verderb   | Lager gesperrt, StA Ermittlungen   |
| 52 | 2006 | Fleisch, Wild- fleisch     | Verdorbenes Fleisch   | Tiefkühlager                                    | Baden - Würt- tem-berg          | Lebensmittel- Kontrolleure  | 10 t Fleisch bereits seit 1999 abgelau- fen  | Keine Hinweise   |
| 53 | 2006 | Fleisch                    | Verdorben Gefrierbrand  | Kühlhaus  | Würzburg                        | Ermittler Gesund- heitsbehörde  | Tonnen Fleisch mit abgel. Haltbarkeit u. Gefrierbrand be- schlagnahmte   | Betrieb geschlos- sen, Anzeige gegen Besitzerin  |
| 54 | 2006 | <b>Puten- fleisch</b>      | z.T. Salmonellen belastet, Fäkal- keime (v. Hygie- nemängel in Verarb.), Frost- brand, verdor- ben, Etikettie- rung bis Mitte 2007 soll nicht stimmen | Importfirma E. GmbH Dönerpro- duktion           | Berlin Lager Moabiter Großmarkt | im Sept. Regel- kontrolle, bzw. lt. LMA Mitte auf anon. Hinweis v. LKA, Information Öffent- lichkeit erst Dez., Vertre- tungskraft nicht rechtzeitig an Ge- sundheitsssenato- rin gemeldet. | 95 t Putenfleisch beschlagnahmte, (ital. Lief. L'A., Abruzzen), für Dönerproduktion Imbissläden bun- desweit, Frankr., Polen, v. 25 Proben 19 beanstandet, 12 salmonelleninfiziert | StA ermittelt gegen jur. Ver- antw. u. 1 GF, 59J. J. M., der E. GmbH, Fa. u. Behörde haben weitere Proben beauftragt. Bis Dez. beschlag- nahmte Ware 88 t lagern in Kühl- haus nicht freige- geben |
| 55 | 2006 | <b>Puten- fleisch</b>      | (s. 54) nicht sicher ob be- lastet, da Ware vernichtet  | Döner-Laden in Berlin- Friedrichshain           | Berlin                          | Kontrolle   | insges. 20 t aus Gesamtlief. v. L'A. (s. 54) ausgeliefert , 2 t nach Schweden exp., "kleiner Teil dieser Menge" aus Betrieb Friedrichs- hain gef. und ver- nichtet                 | größte Teil bereits verzehrt, Fund wurde vernichtet, keine Gesund- heitsgefährdung, da Döner erhitzt werden müssen   |
| 55 | 2006 | Kalb-, Ge- flügel- fleisch | verdorbenes Fleisch   | Großmarkt Beus- selstraße u. Betrieb in Wedding | Berlin                          | anonymer Hinw. - Lebensmittelauf- sicht u. LKA  | ca. 5000 kg falsch gelagert u. etiket- tiertes Kalb-, Geflü- gelfleisch u. Be- schlagnahme aus Betrieb   | StA ermittelt gegen Döner König R. K. u. K. Döner GmbH   |
| 56 | 2006 | Döner- fleisch             | ungekühlter Transport   | unterwegs                                       | Berlin                          | Polizeikontrolle  | Transport n. Spa- nien Laster ohne Kühlaggregat mit 3 t Fleisch  | Beschlagnahme, Ermittlung  |

Für die Liste wird kein Anspruch auf Vollständigkeit erhoben.  
Quellen: eigene Internetrecherche

| <b>Anteil der Geflügelvorfälle von 1976 – 2006</b> |                           |                 |
|--|---------------------------|-----------------|
| <b>Jahre</b>                                       | <b>Vorfälle insgesamt</b> | <b>Geflügel</b> |
| <b>1976-98</b>                                     | <b>5</b>                  | <b>2</b>        |
| <b>1990-98</b>                                     | <b>9</b>                  | <b>1</b>        |
| <b>2000</b>  | <b>1</b>                  | <b>1</b>        |
| <b>2001</b>  | <b>2</b>                  | <b>1</b>        |
| <b>2002</b>  | <b>7</b>                  | <b>5</b>        |

|             |           |          |
|-------------|-----------|----------|
| <b>2004</b> | <b>2</b>  | <b>1</b> |
| <b>2005</b> | <b>12</b> | <b>5</b> |
| <b>2006</b> | <b>18</b> | <b>8</b> |



Quelle: eigene Darstellung s. Tabelle A 1

Anhang A-2

**Fallsammlung „Fleischskandale“ (Einzelfälle 2005-  
2006)**

(Claudia Wiebe)

Kurzinformationen anhand der Medienberichterstattung über sieben *Fleischskandale* des Jahres 2006 im Hinblick auf Hinweise über An- und Abwesenheit protektiver Faktoren im Zusammenhang mit Normverstößen.

### ***Fall 1: Frischgeflügel Bünнемeyer GmbH***

Frischgeflügel Bünнемeyer GmbH in Lastrup sowie im Weiterverarbeitungsbetrieb HBK Convenience GmbH in Lindern (Geschäftsführer beider Betriebe: Alfons Bünнемeyer). Von dem Betrieb in Lastrup aus - einem bloßen Lager ohne EU-Zulassung - wurde Zwischenhandel für Geflügelwirtschaft betrieben. - November 2005, StA Oldenburg beschlagnahmt 20 Tonnen Geflügelfleisch (davon 90 % Putenfleisch aus dem Ausland importiert und 10 % Hähnchenfleisch).

#### ***Vorwürfe***

Verdacht des Handels mit verdorbenem Geflügelfleisch (250 Tonnen). Ermittlungen wegen gewerbsmäßigen Betruges und Verstoßes gegen das Lebensmittelgesetz. Umetikettierung, Aufspritzen mit Wasser (Pökelinjektor); Insolvenzverschleppung und weitere Straftaten. Von 68 Fleischproben aus beiden Betrieben in Lastrup und Lindern waren ein Drittel der untersuchten Proben verdorben. Bei der HBK Convenience GmbH in Lindern bestanden erhebliche Hygienemängel. In diesem Betrieb wurde über einen längeren Zeitraum gefrorenes Fleisch unsachgemäß aufgetaut, aufgespritzt und als Frischfleisch in den Verkehr gebracht. Das Fleisch wurde bundesweit an gastronomische Betriebe, Altenheime, Imbisse und *Dönerbuden* verkauft.

#### ***Aufdeckung***

Mitarbeiter informierten Gewerkschaft; StA. 2005 erste Ermittlungen. (250 Tonnen verdorbenes Putenfleisch aus Italien und Polen; seit 2004: Bestellungen von Putenfleisch für rund 1 Mio. €; unbezahlte Rechnungen).

#### ***Konsequenzen***

Insolvenz der Frischgeflügel Bünнемeyer GmbH (2005). Schließung des Lagers Lastrup (2005). Entzug der EU-Zulassung der HBK Convenience GmbH in Lindern. Verurteilung des Geschäftsführers wegen gewerbsmäßigen Betrugs und Verstoßes gegen das Lebensmittelgesetz. Berufsverbot (2005). Untersuchungshaft wegen Wiederholungsgefahr (2006). Ermittlungen wegen gewerbsmäßigen Betruges und Verstoßes gegen das Lebensmittelgesetz in 10 weiteren Fällen. - Bereitschaft der StA zu Strafabatt (von einem Drittel) bei Geständnis: „*Wir denken über eine Freiheitsstrafe von 6 Jahren nach. Bei einem Geständnis wären es 4 Jahre*“ (Kammervorsitzender nach Verlesung der Anklage. Der Angeklagte lehnte ab: „kein Anklagepunkt entspricht der Wahrheit“. Staatsanwalt forderte Berufsverbot (Stand: Januar 2007).

#### ***Vermutete Ursachen***

Schlampige Geschäfts- und Buchführung. Auch vorsätzliche Taten. Geflecht von Personen und Delikten. Geschäftsführer kalkulierte mit dem Nutzen der Illegalität und Deckung durch ein (selbst mit-) etabliertes Netzwerk. Unbeeindruckt durch Vorstrafen und Berufsverbot. Anomische Einstellung zu Normen und Gesetzen. Undurchsichtige Rolle einer Dritten Person (Zwischenhändler oder Makler).

## ***Fall 2: Firma Berger-Wild Logistik GmbH***

Das Familienunternehmen (seit 1986 Berger Wild GmbH) expandierte zwischen 1975 und 2005 von einem Umsatz von 0,3 Millionen auf 40 Millionen. Übergang der Geschäftsführung auf den Sohn des Gründers zu Beginn der 90er Jahre. - Die Unternehmensgruppe in Deutschland bestand aus der Berger-Wild Logistik GmbH & Co. KG (Ortenburg), der Berger-Wild Logistik GmbH (Passau) und der Berger-Wild GmbH (Passau). Gegenstand war die Weiterverarbeitung von Fleisch und der Im- und Export von Wild, Geflügel und Fisch. Zu ca. 75 % bestand das Geschäft 2005 aus Importen und zu 25 % aus Inlandserzeugnissen. Die Unternehmensgruppe beschäftigte 80 Mitarbeiter im Inland und 500 im Ausland.

### ***Vorwürfe***

Hygienische Mängel in den 3 bayrischen Verarbeitungsbetrieben der Berger-Wild Logistik GmbH. Beschlagnahmung von 1.100 t Wildfleisch.

Unsachgemäßes Auftauen von Tiefkühlfleisch mit heißem Wasser und anschließender Verkauf der Produkte als Frischware.

Deklaration von Fremdware als eigene Ware (unzulässige Umkommissionierung).

Verlängerung der Mindesthaltbarkeitsangaben von Produkten ohne ausreichende Prüfung des Produktzustandes. Illegale Wildschweinimporte aus Polen (Verstoß gegen das tierseuchenrechtliche Einfuhrverbot).

### ***Aufdeckung***

Feststellung erheblicher Hygienemängel. Beanstandungen des Arbeitsablaufs (1998 bis 2003). Der Geschäftsführer Karl-Heinz Berger kam den Aufforderungen seitens der Behörden nicht nach, sein Unternehmen zu modernisieren, die Hygienestandards einzuhalten und den Bau eines Kühlhauses zu veranlassen. Auflagen wurden von ihm als Zumutung empfunden und er drohte zeitweilig mit Abwanderung.

Zusagen des Unternehmens Probleme wie Hygienschleuse, Personalführung und Lagerung von Fleisch im *Beschaukühlraum* durch einen Anbau bis Frühjahr 1999 zu lösen, wurden nicht eingehalten.

Im April 1999 meldete das Unternehmen die Beseitigung der Mängel und beantragte eine amtliche Zulassung als Wildbearbeitungsbetrieb für Federwild. Bei einer späteren Kontrolle wurden erneute bauliche Mängel und Defizite im Arbeitsablauf beanstandet. - Nach der angeblichen Mängelbeseitigungsfeststellung wurden August 2002 die Zulassungen erteilt. Im Oktober 2003 waren einige Mängel noch nicht vollständig beseitigt. Am 14.11.2003 Zulassung als Federwildbearbeitungsbetrieb mit Auflagen. Im November 2004 stellt das Veterinäramt die "Absackung" der Produktionshygiene (in Hinterhainberg) „auf ein nicht zu rechtfertigendes Niveau“ fest und drohte mit Zulassungsentzug. Berger-Wild räumt eine mangelnde hygienische Qualifikation eines Großteils des Personals ein und verweist auf getätigte Investitionen im Wert von 10 Mio. €. - Weitere Nachkontrollen im Dezember 2004 ergaben nur geringfügige Mängel. - Am 17.10.2005 ergaben Kontrollen im Rahmen der „Kühlhausaktion“ den Fund von 5 mit K3-Material gekennzeichneten Paletten. Daraufhin wurden am 16.01.2006 alle 3 Betriebsstätten erneut überprüft. In der Federwildbearbeitung (Fischhaus) werden hygienische Mängel und in einem weiteren Betrieb (Hinterhainberg) unhygienische Zustände festgestellt. Bei einer erneuten Besichtigung werden die Vorwürfe bestätigt.

Im Juli 2004 erhielt die Kriminalpolizei Passau eine anonyme Information über Hygienemängel und Manipulationen in dem Unternehmen. Nach Ermittlungen wurde erst Ende 2005 der Betrieb abermals überprüft. Es werden erneut unhygienische Zustände aufgedeckt. Die Durchsuchung der Betriebe im Januar 2006 ergab, dass von 98 untersuchten Fleischproben ein Drittel nicht mehr für den Verzehr geeignet war. Daraufhin wurden auch in anderen Bundesländern die Fleischlieferungen der Berger-Wild GmbH zurückgerufen.

### ***Konsequenzen***

Januar 2006 Schließung von 3 Betrieben (Berger-Wild-Logistik GmbH in Ortenburg, Ruderting; Wildgeflügelbetrieb in Hinterhainberg). Ausgenommen wird das Kühlhaus in Passau. Der Fa. Wild Berger werden sieben zwischen 1995 und 2002 erteilte EU-Zulassungen zur Zerlegung, Verarbeitung und Handel von Fleischwaren entzogen.- Der Geschäftsführer der Berger-Wild Logistik GmbH, Karl-Heinz Berger wird verhaftet und am 21.11.2006 vom Landgericht Landshut zu zwei Jahren Haft auf Bewährung wegen gewerbsmäßigen Betrugs sowie Lebensmittelverstößen, wie Umetikettierungen, verurteilt. Alle 3 Unternehmen der Berger - Wild melden Konkurs an.

Mit dem Urteil folgte die Wirtschaftsstrafkammer (Vorsitzender Richter Gmelch) weitgehend dem Antrag von Bergers Verteidiger Hartmut Finger. Die Staatsanwaltschaft hatte eine dreijährige Gefängnisstrafe verlangt und legte Rechtsmittel ein. - Berger-Anwalt Finger kündigte hingegen eine Zivilklage gegen Bayerns Verbraucherschutzminister an.

Das Gericht verhängte gegen Berger nicht das von der Anklagebehörde beantragte Berufsverbot. Die entsprechende Forderung hatte die Staatsanwältin damit begründet, dass sich Berger bereits wieder mit einer Lebensmittelhandelsfirma neu selbstständig gemacht hat. Allerdings legte die Strafkammer fest, dass Berger sich während der Bewährungszeit nicht mit der Produktion und Verarbeitung von Fleisch betätigen darf. - Das Landratsamt Passau entbindet die amtlichen Tierärzte von ihren Aufgaben. Einer der Ärzte weist den Vorwurf zurück, im Gegenzug für nachlässige Prüfungen Geld oder andere Leistungen erhalten zu haben. - Der Behörde werden Versäumnisse vorgeworfen und der Bezirksregierung die Ermittlungen entzogen. Daraufhin richtete das Landesamt für Gesundheit und Lebensmittelsicherheit eine Sonderkommission (Wild) ein.

### ***Vermutete Ursachen***

Anomische Einstellung gegenüber Kontrolle und Gesetzen. Ausnutzung der ökonomischen Machtposition. Nachlässigkeitskultur. Geschäftliche Expansionen warfen Strukturprobleme auf. Überblick ging verloren. Fehlen von qualifiziertem Personal. Zusätzlich reagierte das geschäftliche Umfeld in der Region durch die Geschäftspraktiken des Unternehmens (Dumpingpreise, ausländische Billiglohnarbeiter, Abwanderungsdrohungen) gegenüber dem Unternehmen abweisend. – Ausnutzung ökonomischer Anreize in einem nicht kalkulierbaren Maß auf nicht regulierbaren Märkten. Risikogeschäfte ermöglichten hohe Extraprofite und führten zur Unterschätzung der Bedeutung von Normen und Gesetzen in der Unternehmensleitung. Unklarheit über Mitverschulden der Aufsichtsbehörden.

### ***Fall 3: Die Bruner GmbH***

Die Bruner GmbH ist ein Groß- und Einzelhandelsbetrieb für Wild-, Geflügel- und Fischprodukte. Der Stammsitz der Firma befindet sich in Johanneskirchen (Großraum München).

#### ***Vorwürfe***

Verdacht des Verstoßes gegen das Lebensmittelrecht und des Betruges durch Umetikettierung von Fleischprodukten. Hierbei wurden tonnenweise Dönerspieße aufgekauft und kurz vor Ablauf des Haltbarkeitsdatums umetikettiert. Über 2500 Kunden waren davon betroffen.

#### ***Aufdeckung***

Bei einer Routinekontrolle (02.10.05) von Mannheimer Lebensmittelkontrolleuren wurden bei einem Zwischenhändler für Fleischwaren manipulierte Etiketten der Bruner GmbH entdeckt. Daraufhin unterrichtete man die zuständigen Behörden der Stadt München. Die beanstandeten Produkte wurden vom Veterinäramt untersucht, das die Fleischproben, als für den menschlichen Verzehr ungeeignet einstufte. Ende August 2006 erneute Durchsuchung durch die Lebensmittelüberwachung des Kreisverwaltungsreferates und Veterinäramtes, im Rahmen einer Großrazzia aufgrund von Gammelfleischfunden in einer Firma in Gröbenzell<sup>19</sup>. Nur 3 der ersten 20 Proben waren nach dem sensorischen Test unbedenklich. Gegen den Firmeninhaber G. Bruner wurde unmittelbar nach der Razzia ein Ermittlungsverfahren wegen Verstoßes gegen das Lebensmittelrecht und des Verdachts des Betruges eingeleitet.

#### ***Konsequenzen***

Der Betrieb wurde von den Behörden geschlossen. Der Inhaber des Betriebes beging daraufhin Selbstmord.

#### ***Vermutete Ursachen***

Es ließ sich eine *überforderungsbedingte Nachlässigkeit* innerhalb der Unternehmensstruktur feststellen. Die Firma stand - Hinweise aus den Geschäftsunterlagen - kurz vor dem Konkurs. Wirtschaftsstrategische Expansionsmaßnahmen überforderten die Unternehmensorganisation.

### ***Fall 4: R. in Metten***

Die Firma R. ist ein mittelständiger Schlacht- und Zerlegebetrieb in Metten.

#### ***Vorwürfe***

Aufgrund eines anonymen Hinweises wurde der Betrieb in Metten durchsucht, wobei 3,5 t Rindfleisch entdeckt wurden wovon bei 518 kg die Haltbarkeitsangaben nicht ordnungsgemäß ausgewiesen waren.

In einem für gewerbliche Zwecke nicht genehmigten Kühlraum - unter der Garage des Privathauses des Firmeninhabers – fanden sich 1 t Fleisch. Sicherstellung einer Lieferung der Firma von 37 t Fleisch nach Hongkong. Die hier entnommenen Fleischproben ergaben, dass ein Drittel nicht mehr

---

<sup>19</sup> Im August 2006 wurde aufgrund eines anonymen Hinweises eine Firma in Gröbenzell durchsucht. Gegen beide Geschäftsführer und einen Firmenmitarbeiter wurde ermittelt. Die Firma erhielt die Auflage einer EDV-Software zur Rückverfolgbarkeit der Waren einzuführen. Weitere Kontrollen in bayrischen Fleischbetrieben und Kühlhäusern wurden angeordnet.

für den menschlichen Verzehr geeignet war. Mindestens 500 kg Rindfleisch waren lt. sensorischer Untersuchung verdorben und ungenießbar.

Feststellung erhebliche Verstöße bei der Lagerung, der Verarbeitung und dem Verkauf von Fleischprodukten. Erhebliche Mengen der ungenießbaren Ware sollen in den Handel gelangt sein.

### ***Aufdeckung***

Der Fund eines Koffers mit anonymen Aufzeichnungen über Lebensmittelverstöße bei der Fa. R. führte zu Ermittlungen der Polizei über den Eigentümer der Firma. Der Besitzer des Koffers war ein Ex-Mitarbeiter (ehemaliger Metzger des Betriebes). Seine Aussagen führten zu einer Durchsuchung des Unternehmens. Um anstehenden Kontrollen zu umgehen, wurden die Waren des Unternehmens von einem Betrieb zum anderen geschoben.-Die Staatsanwaltschaft Memmingen hatte jedoch „wegen schutzwürdiger Interessen des Betriebes“ eine Auskunft über Geschäftskontakte zwischen der Firma R. und Deggendorfer Frost abgelehnt. Als die Deggendorfer Frost GmbH im Juni 2005 ihren Betrieb schließen musste, wurden die Geschäftskontakte zur Firma R. nicht geprüft.

### ***Konsequenzen***

Die Deggendorfer Staatsanwaltschaft ermittelte gegen den Inhaber der Firma R. wegen gewerbsmäßigen Betrugs und Verstößen gegen das Lebensmittelrecht. Das Unternehmen wurde daraufhin aber nicht geschlossen.

Die Firma R. stellte im September 2006 Antrag auf vorläufige Insolvenz. Die Staatsanwaltschaft hatte 70 t Fleisch beschlagnahmt, ein Warenbestand im Wert eines sechsstelligen Betrages, über den die Firma deshalb nicht mehr verfügen konnte. Der eingestellte Insolvenzverwalter wollte den Betrieb aufrechterhalten und somit weiteren Schaden von der Firma abwenden.

### ***Vermutete Ursachen***

Die Firma war ein Familienbetrieb mit einer patriarchalisch-autoritären Grundstruktur. Hierbei offenbarten sich persönliche Probleme der Firmenleitung mit der Lebensmittelhygiene und der unsachgemäßen Lagerung von Fleisch - auch im Privatenbereich.

Darüber hinaus pflegte der Familienbetrieb geschäftliche Kontakte zu kriminellen Händlern (z. B. R. Keck, Deggendorfer Frost GmbH<sup>20</sup>). Eine weitere Ursache ist in der Unzulänglichkeit behördlicher Prüfungen zu sehen, insbesondere bei der Überprüfung von Geschäftsbeziehungen der Firma zu anderen Unternehmen.

Des Weiteren war der Geschäftsführer von bevorstehenden Lebensmittelkontrollen informiert.

### ***Fall 5: Deggendorfer Frost GmbH***

Die Deggendorfer Frost GmbH ist ein *Zwischenbehandlungsbetrieb* für Fleischmaterial der Kategorie 3 (Sitz der Firma in Deggendorf und Illertsen).

### ***Vorwürfe***

Die Deggendorfer Frost GmbH besaß seit November 2003 nur eine Zulassung zur Weiterverarbeitung von Schlachtabfällen. Sie importierte K3-Material (Fleisch- und Knochenreste, die nicht mehr für den menschlichen Verzehr geeignet waren) aus der Schweiz und deklarierte diese zu zum Verzehr geeignete Güter um.

---

<sup>20</sup> Vgl.: <http://www.mdr.de/fakt/3447153.html> FAKT vom 1.09.2006.

Zwischen 2004 - 2005 hat die Deggendorfer Frost insgesamt ca. 400 - 600 t Schweineschwarten und 1400 t Geflügelkarkassen vom Tierfutter zum Lebensmittel umdeklariert und an weiterverarbeitende Betriebe im In- und Ausland verkauft.

### ***Aufdeckung***

Der Zollfahndung an der schweizerisch-deutschen Grenze waren die vermehrt auftretenden Transporte der Deggendorfer Frost von Schweineschwarten aufgefallen. Innerhalb von 5 Jahren hatte sich die importierte Menge verzehnfacht<sup>21</sup>.

Insgesamt acht Mal hatten Lebensmittelkontrolleure 2005 das Unternehmen in Deggendorf überprüft. Hierbei ist keinem der Kontrolleure der ungültige Stempel in den Zulassungspapieren aufgefallen. Der zuständige Amtstierarzt (Bernhard Bullermann) sah den Grund darin, dass die Firma nur eine K 3 Zulassung als Futtermittelbetrieb hatte und die Kontrolleure deshalb nicht nach Lebensmitteln gesucht haben<sup>22</sup>.

### ***Konsequenzen***

Vorübergehend wurde der Betrieb bereits im August 2005 vom Veterinäramt wegen „hygienischer und baulicher Mängel“ für 5 Tage geschlossen.

Im Zuge der Verhaftung des alleinigen Geschäftsführers, Rolf-H. Keck, im Oktober 2005 wurde dann die Deggendorfer Frost GmbH geschlossen und meldete daraufhin Konkurs an.

Im Dezember 2006 wurde der Geschäftsführer wegen gewerbsmäßigen Betrugs in 49 Fällen zu vier Jahren und drei Monaten Haft verurteilt. Außerdem verhängte das Gericht ein dreieinhalbjähriges Berufsverbot im Handel mit Lebensmitteln. Eine gesundheitliche Gefährdung der Verbraucher bestand laut Urteil aber nicht. Insgesamt habe der Angeklagte einen Schaden von rund 250 000 Euro verursacht<sup>23</sup>.

In der Urteilsbegründung wird nicht von einem Gammelfleischprozess gesprochen, vielmehr habe der Angeklagte in erheblichen Mengen *"solches Material"* eingeführt. Diese großen Mengen seien als belastend für ihn gewertet worden. Als entlastend wertete das Gericht die Tatsache, dass auf den Exgeschäftsführer durch das öffentliche Interesse und die Medien *„großer Druck ausgeübt wurde"*. Die Verteidiger kündigten unmittelbar nach dem Urteilsspruch Revision vor dem Bundesgerichtshof an<sup>24</sup>.

Das Gericht folgte mit seinem Urteil der Staatsanwaltschaft, die fünf Jahre Haft gefordert hatte. Die Verteidigung hatte auf Freispruch plädiert. Die Verteidigerin kritisierte das Urteil als *„rechtlich und tatsächlich falsch. Betrug ist dann, wenn jemand etwas anderes bekommt, als er will"*<sup>25</sup>.

Der Geschäftsführer der Muttergesellschaft, der Firma K. in Illertissen hat im Prozess dargelegt, dass der Geschäftsführer des Deggendorfer Betriebes tatsächlich *„untaugliches Material eingekauft und als zum Verzehr geeignet verkauft habe"*<sup>26</sup>.

---

<sup>21</sup> Vgl.: taz v. 15.12.2006, Autor: Max Hägler, Rubrik, „Plettrichs und der Etikettenschwindel“.

<sup>22</sup> Vgl.: Bayern Radio 06.09.06 „Lebensmittelkontrolleure unter Druck“.

<sup>23</sup> Vgl.: General-Anzeiger, Bonn v. 16.12.2005, „Vier Jahre Haft für Gammelfleischhändler“, S. 39.

<sup>24</sup> Vgl.: Stuttgarter Zeitung v. 16.12.2006, Rubrik: Vermischtes, „Fleischskandal: Händler verurteilt“, S. 22.

<sup>25</sup> LZ.net v. 15.12.2006, Market News, „Gammelfleisch Urteil in Memmingen“.

<sup>26</sup> Vgl.: Süddeutsche Zeitung [v. Christian Schneider und Martin Zips](http://www.sueddeutsche.de) v. 13.10.2005, Ressort: Panorama, [URL:/panorama/artikel/481/62419/article.html](http://www.sueddeutsche.de/panorama/artikel/481/62419/article.html).

### *Vermutete Ursachen*

Es ließen sich bei dem Verantwortlichen keine moralischen Hemmungen erkennen. Der Geschäftsführer hatte keine branchenübliche Kenntnisse von den Lebensmittelrichtlinien und allgemeinen gesetzlichen Bestimmungen. - Im Jahre 2003 erhielt Keck wegen Urkundenfälschung und Steuerhinterziehung bei Fleischim- und -exporten zwei Jahre Haft auf Bewährung und 36.000 Euro Geldstrafe. - Des Weiteren unterhielt er Geschäftsbeziehungen zu anderen kriminellen Akteuren seiner Branche. - Er traf stillschweigende Übereinkommen mit Kunden und pflegte eine nachlässige Haltung und eigennützige Auslegung von Normen und Gesetzen bis hin zu einer Fälschung von Amtsstempeln und Lizenzen.

Die Kontrollen waren nachlässig und unwirksam, da die Lebensmittelkontrolleure nicht die gefälschten Stempel erkannt hatten.

Tiefere Ursachen laut PETER (2006: 150 f.):

„Seit der BSE-Krise haben Schlachthöfe ein gewaltiges Entsorgungsproblem. Laut einer EU-Verordnung aus dem Jahr 2002 dürfen Schlachtabfälle nicht mehr zu Tiermehl verarbeitet werden. Seitdem gilt auch die Einteilung von Schlachtabfällen in drei Kategorien: Am strengsten sind die Vorschriften für so genanntes BSE-Risikomaterial, zum Beispiel Rückenmark, Augen und Gehirne von Rindern, Schafen und Ziegen. Diese Abfälle der Kategorie I müssen thermisch entsorgt, also in einer zugelassenen Tierkörperbeseitigungsanstalt verbrannt werden. Aus Material der Kategorie 2 darf zum Beispiel Düngemittel hergestellt werden: in diese Kategorie fällt unter anderem der Magen- und Darminhalt von Schlachttieren, aber auch Teile natürlich verendeter Tiere oder von Tieren, die zur Bekämpfung von Seuchen vorsorglich getötet wurden. Fast die Hälfte aller Schlachtabfälle zählen zur Kategorie 3. Darunter fällt zum Beispiel Stichfleisch, Schwarten oder das, was von Hühnern übrig bleibt, nachdem sie maschinell geschlachtet und zerlegt worden sind. Fleisch aus Kategorie 3 darf zum Beispiel zu Katzenfutter verarbeitet werden. In die menschliche Nahrungskette darf es nicht gelangen.

Seit die EU-Verordnung in Kraft ist, aht sich offenbar ein ganz neues Geschäftsfeld aufgetan: Ein europaweiter Handel mit Schlachtabfällen. So kaufte die Deggendorfer Frost GmbH ihr K3-Material in Deutschland, Österreich und der Schweiz. Solcher Schlachtmüll landete nach den bisherigen Ermittlungen nicht in der Tierkörperbeseitigungsanlage, sondern auch in den Mägen der Verbraucher. So wurden aus Schweineschwarten und Hühnergerippen Grundstoffe für die Nahrungsmittelindustrie. Die dafür erforderlichen Genusstauglichkeitsbescheinigungen können auf legalem Weg nicht zustande gekommen sein. (...) Die Umdeklarierung war offenbar ein lohnendes Geschäft (...).“

**Tabellarische Übersicht (Fälle 1-5):**

|                                  |  | 5 Delikte Fleischbranche mögliche unternehmensbezogene u. personelle Faktoren |              |  |                          |  |              |
|----------------------------------|--|---|--------------|--|--------------------------|--|--------------|
|                                  |  | Fall 1  | Fall 2       | Fall 3                                     | Fall 4                   | Fall 5                                       | Gesamt       |
| <b>Unternehmens-<br/>bedingt</b> | Unternehmen Ums. 2004/2005<br>In Mio. €                  | 4,7   | 40           | gesch.<br>1                                | 6                        | 3  |              |
|                                  | Mitarbeiter  | 5   | 80           |  | 20                       | 9  |              |
|                                  | Führung  | Inh.  | Inh.<br>jun. | Inh.<br>verstor<br>b                       | Inhaber                  | angest.<br>GF                                |              |
|                                  | Mängel kfm. Organisation                                 |   | X            | X  |                          |  | 2            |
|                                  | Problem betriebliche Hygiene                             | X   | X            | X  | X                        | X  | 5            |
|                                  | Betrug Umetikettierung                                   | X   | X            | X  |                          |  | 3            |
|                                  | Produktmanipulation                                      | X   | X            | X  |                          | X  | 4            |
|                                  | Haltbarkeit Fleisch (MHD)                                | X   | X            | X  | X                        |  | 4            |
|                                  | unausgebildetes Personal                                 |   | X            | X  |                          |  | 2            |
|                                  | kriminelle Geschäftspartner                              | X   | X            |  |                          | X  | 3            |
|                                  | Risikogeschäfte international                            |   | X            | X  |                          | X  | 3            |
|                                  | Konkurs  | X   | X            | X  | Insol-<br>venz-<br>verf. | X  | 4<br>1 Verf. |
| <b>Personell</b>                 | pers. Überforderung                                      |   | X            | X  |                          |  | 2            |
|                                  | Kalkul. Übertretung Normen<br>u. Gesetze                 | X   |              |  |                          | X  | 2            |
|                                  | Berufsverbot   | X   |              |  |                          | X  | 2            |
|                                  | Strafe wg. Betrug u. Verstoss<br>gegen Lebensmittelrecht | 3 lfd.<br>Erm.  |              | 1J.<br>Bewähr.<br>1J.<br>Berufs-<br>verbot |                          | 4J. Haft,<br>3 J.<br>Berufs-<br>verbot<br>LM |              |
|                                  | Wiederholungstäter                                       | X   |              |  | X                        | X  | 3            |

- 1 Unternehmensbedingt soll bedeuten, dass die Probleme in der Geschäftspolitik angelegt sind. Wenn es sich auch in allen Fällen um Einzelunternehmer bzw. persönlich verantwortlichen Geschäftsführer handelte, so ist doch zu bemerken, dass die genannten Probleme einerseits aus kurzfristigem Kosten-Nutzen Verständnis herrühren, z.B. geringe Investition in kfm. Organisation und betriebliche Hygieneanlagen.
- 2 Kundenbetrug durch Umetikettierung, Produktmanipulation und gezielte Übertretung der Gesetze kann man als unseriöses bzw. kriminelles Geschäftsgebaren werten und sind somit ein Faktor nur eines vorübergehend erzielten geschäftlichen Erfolges bis zu möglichen Schadensfolgen und/oder Aufdeckung. Es handelt sich dabei um Straftaten, die ein Unternehmen in Verfolgung seines wirtschaftlichen Interesses und Nutzens begeht.

## **Fall 6: E. D. GmbH, Berlin**

21. Sept. Beschlagnahme von 95 t verdorbenes Putenfleisch bei Kontrolle des Veterinär- u. Lebensmittelaufsichtsamtes des Bezirksamt Mitte bei der Firma E.D.GmbH, Berlin.

### **Vorwürfe**

Gegen den seit März 2006 angestellten Geschäftsführer, eingetr. Im HR, den 59-j. Joachim M. sowie gegen den juristisch Verantwortlichen der Expim Döner GmbH wird wegen Verstoss gegen die lebensmittelrechtlichen Bestimmungen (n. LBFVG) ermittelt.

### **Aufdeckung**

Die E. Döner GmbH wurde 2003 als Großhandel Ö. von Obst u. Gemüse gegründet. Ab Mitte 2006 unter neuem Namen Einstieg in den Fleischhandel. Joachim M. möglicherweise ein Strohmännchen, er ist der 4. Geschäftsführer seit Beginn des Fleischhandels als E.GmbH.

Das Putenfleisch stammt aus Lieferung italienischer Firma L'Altera Carne, Abruzzen, sie lieferte von Mai bis September ca. 310 t.

Noch offen, ob gesamte Ware verdorben. E. hat Dresdner Gutachterbüro beauftragt mit Probe von Kalbsfleisch (wird in Döner verwendet, besteht aus Resten von Kalbskeulen). Kalbsfleischprobe „Untersuchung auf Verkehrsfähigkeit“ Probe sei „tauglich(genuss- und handelsfähig)“. <sup>27</sup> Proben laufen noch. 88 t Putenfleisch noch in einem Kühlhaus, bisher nicht freigegeben. Mind. 20 t der Ware sind verzehrt. In einem Dönerladen wurde eine kleine Menge gefunden und vernichtet, damalige Gesundheitssenatorin informierte deshalb nicht. Entnahme von 25 Proben, zum Preis von 500 € je Probe, durch das (Institut für Lebensmittel, Arzneimittel und Tierseuchen (Iat), 19 Proben gesundheitsschädlich oder wertgemindert, 12 Proben mit Salmonellen, Fäkalkeimen (mögl. Hygienemängel in der Verarbeitung) belastet. Beschlagnahme im Rahmen der täglichen Kontrollen durch Mitarbeiter der Außenstelle der bezirklichen Lebensmittelaufsicht. Leiters des Veterinär- u. Lebensmittelaufsichtsamtes: *“Wir sind am 21.September aufgrund eines sehr ernst zu nehmenden Hinweises vom Landeskriminalamt sofort tätig geworden.“* Ermittlungen ergaben auch, dass 42,6 t von L'Altera Carne schon vor September an Berliner Betriebe ausgeliefert wurden.

Im Senat wurden Statistiken des Robert-Koch-Instituts vorgelegt, wonach in den 3 Wochen vor Fleischfund die Zahl von Berliner Salmonellenfällen 3fach höher war. „Statt der sonst in dieser Zeit üblichen 29 Erkrankungen wurden 82 bis 104 Fälle gemeldet.“ Lt. Grüne Verbraucherexperte M. Schäfer. Senatsverwaltung: von Speiseeis hervorgerufene Salmonellenerkrankung Enterititis, die im Putenfleisch gefundenen Stämme seien nicht in der Lage Enterititis hervorzurufen. Keime würden bei Erhitzung abgetötet. Es könne nicht ausgeschlossen werden, dass auch noch rohes Fleisch über die Theke wandert, wenn es zu früh vom Spieß geschnitten wird. Bis Mitte Dez. 1.709 Salmonellenerkrankungen, 2005 waren es 1.782 Fälle.<sup>28</sup>

---

<sup>27</sup> ddp Basisdienst v. 22.12.2006 „Beschlagnahmtes Fleisch kommt bald wieder in den Handel“

<sup>28</sup> Berliner Zeitung 19.12.2006, S. 20, „...Ausschuss befragte Senatorin nach Putenfleisch“

### ***Konsequenzen***

Beschlagnahme des Fleisches und Ermittlung gegen den 59j. Geschäftsführer Joachim M. u. den juristisch Verantwortlichen. - EU-Sonderwarnung, da 2 t der tiefgefrorenen Ware nach Schweden gegangen seien. Die Gesundheitsverwaltung wurde durch Kontrollbehörde sofort schriftlich informiert. - Seit 23. Okt. ermittelte Staatsanwaltschaft und habe auch „im Rahmen informiert“, Gesundheitsministerin erhielt erst Anfang Dez. (11 Wochen später) Kenntnis, so dass sie nach Berliner Verbraucherinformationsgesetz v. 2003 die Öffentlichkeit informieren konnte. Fehler einer Hilfskraft im Ref. Verbraucherschutz, Arzneimittelwesen, Gentechnik, wo Daten zusammenlaufen und auch Behörden in Schweden, Brandenburg u. Berliner Bezirke informiert wurden. Diese mangelnde Transparenz rückte in den Vordergrund der Auseinandersetzung um diesen Skandal. Künftig 4-Augen-Prinzip in Behörde. - Die Informationen über den Vorfall wurden am 9. u. 10. November in das internationale Schnellwarnsystem, ein Datenbank für Behörden gestellt. - Rechtslage zur Verbraucherinformation in Berlin: Die Öffentlichkeit darf nicht mehr informiert werden, wenn die beanstandeten Lebensmittel aus dem Verkehr gezogen sind. Es darf nur bei Vorliegen einer gesundheitlichen Gefährdung informiert werden.

### ***Mögliche Ursachen***

Keine Fleisch-Fachkenntnisse in der Firma, branchenfremder Geschäftsführer, möglicherweise nur Strohmännchen, unklare Geschäftsführung (4 GF-Wechsel seit Gründung vor 6 Monaten), schnelles Geld verdienen, keine Sorgfalt, Geringschätzung der Kunden durch italien. Lieferanten u. E. Geschäftsführung u. Verantw., mangelnde Betriebshygiene, italienischer Geschäftspartner unseriös, lieferte möglicherweise schon schlechte Ware.

### **Fall7: K.D. GmbH**

Beschlagnahme von teils verdorbenen Kalbfleisch im Weddingener Betrieb der Firma K.D. GmbH, beliefert 1.500 Dönerläden, Berlin, gehört zu den größten Herstellern Europas. Sprecher des Branchenverbandes der Dönerhersteller. „Wir haben mit solchen unseriösen Zwischenhändlern nichts zu tun“. „Wir kaufen direkt beim Schlachthof, können anhand von Chargennummern das Fleisch bis zum Produzenten zurückverfolgen“. Mitte Dezember hatte K erst beim Deutschen Institut für Gütesicherung und Kennzeichnung ein Gütesiegel für Döner beantragt. „Wenn es jetzt um Gammelfleisch geht, dann ist das kein Dönerskandal, sondern ein Fleischskandal.“

### **Aufdeckung**

September 2006: Sicherstellung von 2,5 t Frischfleisch u. 3 Tagesproduktionen Dönerspieße in einem Betrieb, Hygienevorschriften verletzt. Razzia im Dezember. Lebensmittelaufsichtsamt Proben aus Weddingener Betrieb ergaben wieder minderwertige Ware. 500 kg teils verkeimtes, teils übel riechendes Fleisch, darunter auch 400 kg Kalbsabschnitte beschlagnahmt. Kaplan bestreitet Vorwürfe.

In beiden Proben lt. Ilat sog. Pseudomonaden und Listerien gefunden. Auch bei Dönerspießen war die Keimzahl leicht überschritten. Staatsanwaltschaft: teils Ekel erregende, nicht für den Verzehr geeignete Ware, außerdem Fleisch- u. Fleischzubereitungen mit irreführenden Haltbarkeitsangaben deklariert. - Obwohl bei Dönerspießen Verkehrsfähigkeit bejaht wurde, wurden sie aufgrund ihrer Bedeutung als Beweismittel bis dato (Jan. 07) nicht freigegeben. Geringe Belastung der Spieße könne Indiz für Vermengung von verunreinigtem Fleisch mit einwandfreier Rohware sein.

R.K.s Rechtsanwalt und Juniorchef: „Es trifft nicht zu, dass 5 t verdächtige Ware beschlagnahmt wurden. Es wurde vielmehr überhaupt kein Dönerfleisch beschlagnahmt oder sichergestellt.“ In seinem Betrieb lagerten noch 456 kg Fleisch lt. eigener Aussage. Zeitung Hürriyet „Vergammeltes Putenfleisch wird als Vorwand benutzt, um Döner in Verruf zu bringen“.<sup>29</sup>

### **Konsequenzen**

Beschlagnahme von 5000 kg Fleisch, Ermittlung gegen R. Kaplan, Sicherstellung von Akten

### **Mögliche Ursachen**

Mangelnde Betriebshygiene, Nichtbeachtung der lebensmittelrechtlichen Bestimmungen

---

<sup>29</sup> SZ. Zeitung v. 16.12.2006 „Berlin, Französische Straße“

Anhang A-3

## **Resultate einer Prozessbeobachtung im 2. Halbjahr 2006**

(Stephanie Thiel)

Zum Zweck der Hypothesenbildung über Schwierigkeiten der Justiz bei der Ermittlung und Verfolgung von Straftaten im Lebensmittelbereich beobachteten Studierende der Universität Hamburg ein halbes Jahr lang einen seit Juni 2006 laufenden Strafprozess vor dem Landgericht Hamburg

### ***Anklage***

Dem Angeklagten wurden Bestechlichkeit, Vorteilsannahme und andere Delikte im Amt in 366 Fällen während der Jahre 1996 bis 2001 zur Last gelegt. Er sollte Dienstpflichten verletzt und zugunsten mehrerer Firmen falsche Dokumente ausgestellt haben. Es ging um Exportgenehmigungen und Gefälligkeitsgutachten für Fleisch und Futtermittel. Hierfür sollten dem Angeklagten insgesamt um die 350.000 Euro gezahlt worden sein.

### ***Hintergrund***

Auslöser für die Ermittlungen war die Freigabe von beanstandetem Kaviar. Es wurden Überweisungen von Fleisch- und Futtermittelfirmen u.a. aus dem Zuständigkeitsbereich des Veterinärs gefunden. Er hatte Proben von Futtermitteln und Fleischlieferungen gezogen, privat abgerechnet und auf dieser Basis dann amtliche Bescheinigungen ausgestellt („behördlich untersucht“). Tausende von Bescheinigungen kontrastierten mit wenigen Untersuchungsergebnissen. Amtliche Zertifikate wurden ohne Vorliegen von Ergebnissen ausgestellt. Trotz Hygienebeanstandungen (Enterobakterien) hatte der Angeklagte telefonisch für die Zulassung eines Betriebs ohne Nachkontrolle gesorgt. Zeugenaussagen und Gespräche am Rande des Prozesses deuteten auf ein größeres Netzwerk von Akteuren hin. Es erfolgte eine Durchsuchung von Anwaltskanzlei-Räumlichkeiten aufgrund des Verdachts, dass ein Anwalt (ein späteres Mitglied einer Landesregierung) seinen Dienstwagen zur Beseitigung belastender Unterlagen zur Verfügung gestellt habe. Der Prozess warf ein Schlaglicht auf generelle Schwierigkeiten bei der strafrechtlichen Verfolgung von Lebensmitteldelikten. Einige der im Prozessverlauf aufgetauchten Probleme werden im folgenden dargestellt.

### ***Kontrollsystem und -praxis***

Fleischverarbeitende Betriebe werden nur bei Nachweis eines funktionierenden Eigenkontrollsystems (überwiegend HACCP) zugelassen. Die Untersuchung von Proben kann sowohl betriebsintern als auch betriebsextern organisiert werden. Beide Organisationsformen können problematisch werden. Zwar entbinden die Eigenkontrollen den Amtsveterinär nicht von der Pflicht zur Probeentnahme, doch kann ein hauseigenes Labor gleichwohl (im Prinzip) Ergebnisse manipulieren. Externe Kontrollen können aufgrund der Zuweisung konkreter Kontrolleure zu bestimmten Betrieben seitens der Verwaltung auf dem Wege über die Etablierung eines (profitablen) Nähe-Verhältnisses zwischen Betriebsleitung und Kontrolleur neutralisiert werden. Nötige bzw. eingeforderte Proben bieten dem Veterinär die Gelegenheit, zusätzlich Geld zu verdienen. Die Firmen hingegen profitieren durch die sofortige Freigabe beprobter Ware. Diese Praxis berücksichtigt in erster Linie betriebswirtschaftliche Überlegungen: schnell umgeschlagene Ware spart Platz und ist kostengünstiger, da die Wartezeit bis zum Vorliegen eines Ergebnisses eine Verzögerung von meist mehr als drei Tagen bedeutet.

Im vorliegenden Fall war gegen eine der beteiligten Firmen vor Prozessbeginn ein – dann gegen eine Geldauflage nach § 153a stopp eingestelltes – Verfahren anhängig gewesen.

Die Methode der „staatlichen Kontrolle der Eigenkontrolle“ hat zwei Folgen. Erstens konzentrieren sich die verbleibenden Kontrollen in den Händen Weniger, die ihrerseits kaum noch Kontrollen

(etwa durch Kollegen) unterliegen, so dass durch die Verringerung der Zahl der Beteiligten das Zustandekommen von Absprachen leichter und damit auch wahrscheinlicher werden dürfte. Zweitens ergibt sich ein Interessenkonflikt, wenn denjenigen die Verantwortung überlassen wird, die von einem Produkt profitieren, dessen Qualität sie selbst zu beurteilen haben.

### ***Rechtslage***

Ein weiteres Problem stellt die Unübersichtlichkeit rechtlicher Regelungen – zahlloser EU-Richtlinien und Kommissionsentscheidungen, nationaler Gesetze, Verordnungen und länderspezifischer Bestimmungen – dar. Unklar blieb, ob rechtswidrig gehandelt wurde oder ob Widersprüche und Regelungslücken genutzt wurden. Die Freigabe beprobter Ware soll als Beispiel dienen. Zwar müssen Proben vorgenommen werden, die Handhabung der Freigabe ist jedoch nicht explizit geregelt. Zwar darf beanstandetes Fleisch nach dem Fleischhygienegesetz „vor der Brauchbarmachung als Lebensmittel nicht in den Verkehr gebracht werden“, doch solange keine Ergebnisse vorliegen, kann Fleisch nicht als beanstandet bezeichnet werden.

Eine weitere Schwachstelle ist die Ausstellung sogenannter Tochterzertifikate (also von Zertifikaten, die im Inland aufgrund von im Herkunftsland ausgestellten Zertifikaten ausgestellt wurden), die nach dem Gleichwertigkeitsprinzip zwar erlaubt, aber problematisch ist. Der Bundesverband der Verbraucherzentralen sah sich am 19.01.2006 veranlasst, in einer Pressekonferenz auf die Kritik durch das europäische Lebensmittel- und Veterinäramt bezüglich der mangelhaften Einfuhrkontrollen und der niedrigen Kontrollstandards in Deutschland hinzuweisen („Mängel bei importierten Lebensmitteln“). Bei durchschnittlich 400 zu überwachenden Betrieben pro Kontrolleur<sup>30</sup> ist keine funktionierende Kontrolle gewährleistet. Auch berücksichtigen Abkommen mit Drittländern – im Falle des Imports von Geflügelfleisch sind das vor allem Brasilien und Thailand – nur sehr unzureichend deren (nicht zuletzt laut Transparency International) ganz und gar nicht unerhebliche Korruptionsprobleme.

### ***Fachwissen des Gerichts***

Die Grauzonen und Verstöße, die durch die komplizierte Rechtslage entstanden sind, wirken auch in die Möglichkeit des Gerichts hinein, mit solchen Fällen umzugehen. Hinzu kommen fachspezifische (z.B. terminologische) Probleme. Daher wirft dieser Prozess ein Schlaglicht auf den Zustand der Justiz in dem Bemühen, Wirtschaftsstraftaten adäquat zu beurteilen. Der Umgang damit stellt seit jeher ein Problem dar, was auf die Komplexität und Vielschichtigkeit dieses Deliktfeldes zurückzuführen ist. Legislative Bemühungen sind lückenhaft und in Folge dessen auch exekutive und judikative Möglichkeiten. Ebenfalls unzulänglich sind bisherige Bemühungen, Schwerpunktbereiche einzuführen. Die Kenntnis wirtschaftlicher Sachverhalte reicht häufig nicht aus. Entsprechend schwierig gestaltet sich der Tatnachweis bei Wirtschaftsdelikten. Die Einstellungsquoten sind daher trotz der erheblichen Schadenshöhe außerordentlich hoch.<sup>31</sup>

### ***Fragen im Zusammenhang mit Lebensmittelsicherheit***

Als Fazit aus dem Prozess lassen sich einige Schwachstellen bezüglich der Gewährleistung von Lebensmittelsicherheit und des strafrechtlichen Umgangs mit Verstößen ausmachen.

---

<sup>30</sup> [www.heute.de/ZDFheute/inhalt/11/0,3672,3976939,00.html](http://www.heute.de/ZDFheute/inhalt/11/0,3672,3976939,00.html) (Stand: 20.11.06)

<sup>31</sup> vgl. Bundesministerium des Innern, Hg., Erster Periodischer Sicherheitsbericht, Berlin 2004: 132 f.

1. Weder die betriebliche Eigenkontrolle noch die staatliche Kontrolle der betrieblichen Eigenkontrolle konnten bislang das Problem der Ziel- und Interessenskonflikte und der fehlgeleiteten Anreize bewältigen.
2. Der Rückzug im Bereich der staatlichen Lebensmittelkontrollen verringert die Entdeckungswahrscheinlichkeit von Verstößen wie auch die gegenseitige kollegiale Kontrolle. Das erleichtert Absprachen ebenso wie die Dauerzuständigkeit eines Kontrolleurs für die immer gleichen Betriebe.
3. Das ins Unübersichtliche gewachsene „Regelungsgestrüpp“ erlaubt kaum eine Übersicht darüber, wie die Rechtslage im Einzelnen aussieht. Das erleichtert es einigen Akteuren, sich ins Gebüsch der Illegalität zu schlagen.
4. Die unübersichtliche Rechtslage erschwert auch den Organen der Rechtspflege den Überblick über die Grenzen zwischen rechtmäßigen und unrechtmäßigen Handlungen in diesem Bereich zu gewinnen.

## **Arbeitsblatt zur Unternehmensethik**

(Thomas Kloss)

*Karl Kraus traf einmal einen Studenten, der auf die Frage, was er denn studiere, antwortete: „Ich studiere Wirtschaftsethik“. Darauf soll Karl Kraus gesagt haben: „Na, junger Mann, da sollten Sie sich aber für eins von beiden entscheiden.“\**

Wirtschaft und Ethik folgen unterschiedlichen Codierungen: Gewinn und Verlust lassen sich nicht ohne weiteres auf denselben Nenner von Moral und Unmoral bringen. Innerhalb einer den ökonomischen Zweck des Unternehmens respektierenden Ethik (*Vorteilsethik*) lassen sich jedoch drei Grundmodelle einer Unternehmensethik unterscheiden – und letztlich womöglich integrieren:

- Im **karitativen Modell einer Unternehmensethik** orientiert sich ein Wirtschaftsunternehmen am Gewinnprinzip. Die daraus erzielten Überschüsse finden ihre Anwendung in kulturellen-, wissenschaftlichen-, sozialen und anderen außerökonomischen Einrichtungen. Dieses wird als „Spendenethik“ bezeichnet, wobei insbesondere dem Spendenzweck eine wichtige Bedeutung zukommt. In der Lebensmittelindustrie können daher z.B. Forschungseinrichtungen gefördert werden, die sich der Qualitätssicherung von Lebensmitteln beschäftigen.
- In der **instrumentalistischen Unternehmensethik** wird die ethisch – moralische Dimension der Unternehmensethik anerkannt und fordert die Einbeziehung derselben. Ethik ist eine strategische Investition die von einem Unternehmen genutzt werden soll. Das Erfolgspotenzial eines Unternehmens liegt in der Außen- und Innenwirkung. Die Öffentlichkeit schaut kritisch auf die Unternehmenstätigkeit, wobei ethisch – moralisches Verhalten, die Akzeptanz des Unternehmens in der Öffentlichkeit fördert. Positiver Nebeneffekt ist hier auch die Steigerung der Motivation der Mitarbeiter. Die Unternehmensethik bleibt somit den erfolgsstrategischen Gesichtspunkten untergeordnet.
- Die **korrektive Unternehmensethik** geht davon aus, dass die Gewinnerzielung nicht alleine im Vordergrund steht. Es werden Einbußen in Kauf genommen, wenn mit moralischen Konflikten und *negativen* moralischen Folgen zu rechnen ist. Hierbei üben Unternehmen eine freiwillige Selbstbegrenzung - in ihrem Gewinnbestreben - aus. Das Gewinnmaximierungsprinzip wird ausgesetzt, welches unternehmerische Konflikte nach sich zieht. Solche Modelle kommen vor, wo nicht-marktfähige Preise aufgrund bestimmter Wertorientierungen vom Käufer subventioniert werden (z.B. Fairhandel aber auch Bereiche von Bioproduktionen). Es muss eine Vermittlung statt finden zwischen Gewinnstreben und freiwilliger Selbstbegrenzung.

Das am ehesten praxistaugliche Modell ist in der **integrativen Unternehmensethik** zu sehen. In ihr wird die instrumentalistische-, die karitative- und die korrektive Unternehmensethik als Steuerungsmechanismus für die Gewinnoptimierung zusammen gefasst. Nur einzelne Bereiche werden eingeschränkt für die Umsetzung ethischer Aspekte. Dieses kann sich auch auf die Ebene der Geschäftspolitik und Geschäftsleitung beziehen. Das Erfolgsstreben steht auf einer soliden Geschäftsgrundlage, wobei die Ethik als innere normative Grundlage impliziert ist und eine verantwortbare und lebenspraktisch sinnvolle unternehmerische Erfolgsstrategie verkörpert.

---

\* aus: Wirtschaftsethik – Sinn oder Unsinn? <http://www.ethikverband.de/cms/front>

Um die Implementierung und Umsetzung einer Unternehmensethik zu fördern und zu gestalten, ist es von Vorteil auf sachkundige Fachkräfte zurück zu greifen, sogenannte Ethik-Berater. Diese können direkt in Wirtschaftsunternehmen eingesetzt werden und somit dem Unternehmen, bzw. dem Mitarbeiterstab, ethisches Basiswissen vermitteln. Somit können ethische Aspekte bei unternehmerischen Entscheidungen berücksichtigt werden. Der Einsatz von Ethik-Beratern ist auf unterschiedlichen Funktions-Ebenen denkbar:

- Zum einen hat er die Möglichkeit der **Beiratsfunktion**. Hier fungiert er als Gutachter und Auskunftsstelle insbesondere dann, wenn das Alltagswissen – zur Rationalisierung einer problematischen Situation – nicht mehr ausreicht. Der Berater unterstützt den zu Beratenen fachwissenschaftlich durch seine analytischen und methodischen Kompetenzen.
- Zum anderen kann der Berater eine **Aufklärungsfunktion** wahrnehmen. Hierbei unterstützt er das Management und weist auf moralische Probleme hin. Somit wird er zum Aufklärer und Kritiker und dadurch zu einer *negativen Instanz*.
- In der **Unterstützungsfunktion** bietet der Berater alternative Wert- und Begründungsmuster an. Hier setzt der Berater nicht bei den Grundlagen und Voraussetzungen eines moralischen Konfliktes - im Unterschied zur Aufklärungsfunktion - an, sondern bietet Lösungen und Hilfestellung bei moralischen Konflikten (z.B. weist er in Dialogen daraufhin, dass ein Teilnehmer vom Dialog ausgeschlossen wurde).
- Innerhalb der **Vermittlungsfunktion** wird der Berater tätig, wenn eine Verständigung zwischen denen vom Konflikt betroffenen Personen nicht möglich ist (z.B. im Falle eines Streites versucht der Berater die betroffenen Parteien zu einem Gespräch zusammenzubringen).
- In der **Treuhandfunktion** tritt der Berater für die Rechte der Betroffenen ein. Er weist hier auf die Rechte der am Diskurs teilnehmenden Personen hin. Darüber hinaus kann er selbst als Treuhänder und Sachverwalter am Diskurs teilnehmen.
- Innerhalb der **Entwicklungsfunktion** wirkt der Berater aktiv auf die Strukturen und Prozesse der Normenbildung in Unternehmen ein. Hierbei gehört es zu seinen Aufgaben, solche Prozesse einzuführen und zu überprüfen. Ebenso kann er Maßnahmen der Schulung zur Bildung kommunikativer Kompetenzen übernehmen.

Der Vorteil einer Ethikberatung ist darin zu sehen, dass der zu Beratene in der Komplexität der moralischen Konflikte nicht alleine gelassen wird. Der Berater kann hier die methodischen Grundlagen vermitteln und helfen die Komplexität zu vereinfachen.

Innerhalb einer Unternehmensethik rücken das Unternehmens – Management und die Mitarbeiter aber auch die Kunden ins Blickfeld. Als ein wichtiger protektiver Faktor wurde Fairnes hervorgehoben. Der faire Umgang mit Mitarbeitern und Kunden hat eine Rückwirkung auf die Qualität von Produkten. Die Menschen in einem Unternehmen bilden einen Leistungsverbund und treten als Gemeinschaft auf, die durch eine gemeinsame Zielsetzung zusammengeführt wurde. Diese Gemeinschaft ist nach außen identifizierbar und verantwortet ihr Handeln als Einheit, somit tritt das Unternehmen als Träger kollektiver Verantwortung auf.

Unternehmensethik ist hier der Versuch, ohne rechtliche Regelungen nur durch normative Selbstbindung der Entscheidungsträger und durch organisatorische Maßnahmen die Interessen der Betroffenen zu berücksichtigen.

Dieses kann nur in einem dialogischen Verständigungsprozess mit allen Betroffenen geschehen, in dem verbindliche Normen gebildet und begründet werden, die bindend für alle Beteiligten sind und als Basis einer Unternehmensethik dienen. Hierbei muss auch deutlich gemacht werden **wer** verantwortlich ist (Verantwortungsträger), **gegenüber wem** der Verantwortungsträger verantwortlich ist und **wofür** jemand verantwortlich ist (Bereiche, Maßstäbe). Darüber hinaus müssen die Bewertungsinstanzen festgelegt werden (Betroffene, Stakeholder).

Das gesamte Unternehmen muss offen sein für Entscheidungsprozesse, Argumentationsprozesse, Handlungsweisen, Führungssysteme und ethische Reflexionen. Den Mitarbeitern müssen verlässliche Regeln und Orientierungshilfen an die Hand gegeben werden. Darüber hinaus muss eine Kommunikationsmöglichkeit mit externen Bezugsgruppen bestehen (z.B. in einer Ethikkommission).

Auch die Führungskräfte sollten ihre Entscheidungen nicht nur an ökonomischen Aspekten ausrichten, sondern auch bewusst an ethischen Werten, wenn dadurch das unternehmerische Gewinnprinzip nicht in Frage gestellt wird.

Durch unternehmensethische Maßnahmen kann eine gemeinsame Wertebasis im Unternehmen geschaffen werden, die einen verlässlichen Orientierungsmaßstab bietet. Mit Hilfe dieser gemeinsam geteilten Werte können Mitarbeiter das eigene Verhalten reflektieren und ihre individuellen Kompetenzen vollständig einbringen.

Voraussetzung hierfür ist das Wissen der Mitarbeiter darüber, was moralisch geboten bzw. verboten ist. Darüber hinaus muss der Wille des Einzelnen vorhanden sein, moralisch gebotenes umzusetzen und durchzusetzen.

Problematisch bleibt dennoch die Umsetzung von ethischen Werten in der unternehmerischen Praxis unter ökonomischen Gesichtspunkten. Generell lässt sich zwischen zwei Verfahren unterscheiden:

- Zum einen der Ansatz der Sanktion, wobei Unternehmen negative Konsequenzen drohen (z.B. Strafe, Boykott ihrer Produkte etc.), was wiederum eine Gewinneinbuße oder zusätzliche Kosten zur Folge hätte, wenn sie sich nicht an ethische Vorgaben halten.
- Zum anderen der Ansatz des Anreizes oder der Motivation, wobei dem Unternehmen positive Auswirkungen, bzw. unternehmerische Gewinnoptimierung des ethischen Handelns in Aussicht gestellt wird. Hierbei ist es auch möglich rationale Entscheidungen zu treffen und zwischen den verschiedenen *ethischen Strategien* zu wählen und unter Berücksichtigung von ökonomischen Aspekten dem Gewinnprinzip zu folgen.

Beide Verfahren lassen sich zusammen fassen unter dem Begriff der *Vorteilsethik*.

Der Motivationsansatz stellt dem Unternehmen durch ethisch legitime unternehmerische Handlungen eine Gewinnoptimierung oder eine Verlustvermeidung in Aussicht. Dieses wird am ehesten deutlich durch das Auftreten der Unternehmen in der Öffentlichkeit. Hier setzen sich Unternehmen zum Beispiel für Minderheiten ein, unterstützen karitative Einrichtungen und werben für die Umweltfreundlichkeit ihrer Produkte. Es geht aber auch darum ein Interesse zu entwickeln mit der Konkurrenz in einen Qualitätswettbewerb zu treten und z.B. Kontrollergebnisse aus externen Kontrollen zu veröffentlichen.

Innerhalb des Sanktionsansatzes wäre es denkbar, Unternehmen die eine rechtliche oder moralische Verfehlung begangen haben, nicht nur – wie es gegenwärtig üblich ist – mit einer Geldstrafe zu belegen, sondern sie darüber hinaus zu *ethischen Zwangsmaßnahmen* zu verpflichten.

- Diese Maßnahmen können zum einen bedeuten, das Unternehmen - bzw. deren Mitarbeiter - die eine moralische oder rechtliche Verfehlung begangen haben zu ethischen Schulungen verpflichtet werden. Hier ist es möglich ihnen moralische und rechtliche Aspekte - unter Berücksichtigung ökonomischer Zwänge - näher zu bringen. Sie auf mögliche Folgen unternehmerischen Handelns aufmerksam zu machen und somit die Sensibilität für die moralischen und rechtlichen Auswirkungen ihrer Handlungen zu steigern.
- Denkbar wäre auch der Einsatz eines sogenannten Ethik-Beraters der direkt in dem betroffenen Unternehmen – das sich Gesetzwidrig verhalten hat - tätig wird. Hier kann der Berater aufgrund seines Sachverständnisses auf mögliche Folgen des unternehmerischen Handelns hinweisen.
- Darüber hinaus kann er auch mit dementsprechenden Machtbefugnissen auszustatten werden, die es ihm ermöglichen in unternehmerische Entscheidungen und Tätigkeiten einzugreifen. Dieses ist dann geboten, wenn im vor Wege abzusehen ist, das eine bestimmte unternehmerische Strategie oder Handlung moralische- oder rechtliche Konflikte nach sich zieht.
- Zusätzlich zu diesen Aufgaben kann der Berater auch als behördliche Kontroll-Instanz fungieren und dabei die Einhaltung von gesetzlichen Bestimmungen überprüfen. Voraussetzung dafür ist eine auf die Aufgabe abgestimmte Qualifikation. Berater, bzw. Ethik-Berater können nur fachspezifisch – ihrer Ausbildung entsprechend – eingesetzt werden.

Innerhalb dieser Ansätze ist es möglich eine Unternehmensethik zu implementieren. Denn nur dann lassen sich unternehmensethische Handlungen unter realökonomischen Gesichtspunkten vollziehen, wenn eine Gewinnoptimierung zu erzielen ist oder Verluste vermieden werden. Diese selbstverpflichtenden materiellen Normen erleichtern den unternehmerischen Beteiligten und Kunden eine Identifizierung mit den ethischen Werten des Unternehmens, mit den Unternehmensprodukten und mit dem Unternehmen selbst.

Eine weitreichende Form einer Institutionalisierung ethischer Normen ist die Einsetzung einer Ethikkommission, deren Mitglieder die *Ethikverantwortlichen* sind. Diese kann zeitlich unbefristet die Aufgabe bekommen, die Zwänge der ökonomischen Rationalität mit den vorher erarbeiteten, im Diskurs gebildeten und festgelegten ethischen Werten zu konfrontieren und bei Entscheidungen die ethischen Aspekte gegenüber den jeweiligen Entscheidungsträgern vertreten. Diese Kommission kann mit weitreichenden Kompetenzen ausgestattet werden, die auch unternehmensstrategische Entscheidungen betreffen, wenn von diesen eine akute Verletzung von ethischen Prinzipien ausgeht.

### ***Literatur zur Unternehmensethik***

- HEFENDEHL, R. (2006): Corporate Governance und Business Ethics: Scheinberuhigung oder Alternativen bei der Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität? Juristenzeitung (Heft 3), 119-125.
- HOMANN, K., BLOME-DREES, F. (1995): Unternehmensethik – Managementethik. In: Die Betriebswirtschaft, 55, S. 95-114.
- STAFFELBACH, B. (1994): Management – Ethik: Ansätze und Konzepte aus betriebswirtschaftlicher Sicht. Bern.
- STEINMANN, H.(1990): Ethische Sensibilisierung von Unternehmen. Nürnberg.
- STEINMANN, H., LÖHR, A. (1988): Unternehmensethik. Begriff, Problemstände und Begründungsleistungen. 2. Auflage, Nürnberg 1988.
- STEINMANN, H., LÖHR, A. (1994): Grundlagen der Unternehmensethik. 2. überarb. Aufl. Stuttgart.
- ULRICH, P. (1987): Wirtschaftsethik und ökonomische Rationalität. Zur Grundlegung einer Vernunftethik des Wirtschaftens. St. Gallen.
- ULRICH, P. (1994): Integrative Wirtschafts- und Unternehmensethik – ein Rahmenkonzept. In: Forum für Philosophie Bad Homburg (Hrsg.): Markt und Moral. Bern 1994, S. 75-107.
- ULRICH, P (1995): Unternehmensethik und „Gewinnprinzip“. Versuch der Klärung eines unerledigten wirtschaftsethischen Grundproblems. St. Gallen 1995.
- ULRICH, P. (1998): Worauf kommt es in der ethikbewussten Unternehmensführung grundlegend an? In: Ulrich, P.; Wieland, J. (Hrsg.): Unternehmensethik in der Praxis. Impulse aus den USA, Deutschland und der Schweiz. 2. Aufl. Bern, S. 15-28.