

Die Bedeutung von Verhaltensdeterminanten für Regulierungsmechanismen in der Landwirtschaft und Nahrungsmittelproduktion

A. Fietz und S. Grüner¹

Abstract - Der Verbraucherschutz ist auf nationaler und internationaler Ebene von großer Bedeutung. Die Vielzahl der Lebensmittelskandale der jüngsten Vergangenheit lässt jedoch darauf schließen, dass die aktuelle Gesetzgebung bzw. die Umsetzung der Gesetze nicht ausreichen, um den Verbraucher effektiv zu schützen. Im Folgenden werden Laborexperimente und Feldstudien betrachtet, um zu überprüfen, ob eine Abweichung vom Status Quo von den Produzenten tatsächlich unerwünscht ist, ob Framingeffekte in der Realität zu vernachlässigen sind und ob bei Regulierungsmaßnahmen tatsächlich die monetäre Komponente der möglichen Strafen die entscheidende ist. Die Orientierung der staatlichen Regulierungspolitik an monetären Größen (z. B. Geldstrafen) scheint für eine treffsichere Politik nicht ausreichend zu sein. Die vorliegende Arbeit widmet sich daher der Bedeutung von individuellen Verhaltensdeterminanten aus ökonomischer und psychologischer Perspektive.

EINLEITUNG

Obwohl der Schutz des Verbrauchers vor Irreführung und Täuschung oberste Priorität in der europäischen und nationalen Gesetzgebung hat, deutet die Vielzahl der Lebensmittelskandale der jüngeren Vergangenheit drauf hin, dass die Gesetzgebung bzw. die Umsetzung der Gesetze nicht ausreicht, um einen entsprechenden Verbraucherschutz zu gewährleisten. Betrug aus Gründen der Gewinnfokussierung scheint ein weit verbreitetes Phänomen zu sein. Von Betrug wird hier zusammenfassend gesprochen, wenn Lebensmittel, Lebensmittelinhaltsstoffe und/oder Verpackungen vorsätzlich und bewusst verändert oder in betrügerischer Absicht präsentiert werden, um einen ökonomischen Vorteil zu erzielen. Exemplarisch sei in diesem Kontext der „Heilbronner Weinskandal“ genannt. Hier wurden ca. 180 000 Liter Tafelwein in höherwertigen Qualitätswein umdeklariert und verkauft.

Lässt sich hieraus die Notwendigkeit für strengere Kontrollen und Auflagen durch staatliche Regulierungspolitik ableiten? Dies könnte als Maßnahme verstanden werden, um die Unternehmer von weiteren Betrugsfällen abzuhalten. Allerdings bedeuten solche Bestimmungen auch einen Vertrauensverlust für „konforme“ Produzenten, die

gesetzestreu handeln. Für sie bedeuten verstärkte Kontrollen in einem gewissen Maß ein gesteigertes Misstrauen, da ihnen quasi Gesetzesbruch unterstellt wird.

Neben der Lebensmittelbranche sind monetäre Größen auch in der Landwirtschaft von entscheidender Bedeutung. Die Bedeutung von relativen Preisen ergibt sich daraus, dass die Führung eines landwirtschaftlichen Unternehmens in der Regel nicht dem Selbstzweck dient und der Erwerb von Einkommen von erheblicher Bedeutung ist. Zu den bedeutsamen politischen Steuerungsinstrumenten in der Landwirtschaft zählen neben den staatlichen Kontrollen, die Auferlegung von Steuern und die Vergabe von Subventionen.

Staatliche Regulierung zielt auf eine Veränderung des Verhaltens von Marktakteuren ab, welches durch individuelle Verhaltensdeterminanten beeinflusst wird. Diese zu identifizieren und ihre Bedeutung in den jeweils auftretenden Situationen abschätzen zu können zählt zu den zentralen politischen Herausforderungen.

METHODISCHE VORGEHENSWEISE

Um sich diesem Problem zu nähern, werden verschiedene Laborexperimente ausgewertet. Diese zeigen oftmals eine systematische Diskrepanz zwischen dem realen Verhalten und der in ökonomischen Analysen oftmals verwendeten Erwartungsnutzentheorie auf. Diese Abweichungen werden systematisiert und mit der empirischen Evidenz von Feldstudien verglichen. Folgende Hypothesen stehen hierbei im Fokus:

H₁: Wirtschaftsakteure zeigen eine Aversion gegenüber der Abweichung vom Status Quo (Gewohnheiten), sofern dieser zufriedenstellende Ergebnisse liefert.

H₂: Framingeffekte sind ein Laborphänomen, deren Relevanz in der Realität vernachlässigbar ist.

H₃: Mit zunehmenden staatlich initiierten Sanktionsandrohungen lässt sich die Bereitschaft zu individuellem Fehlverhalten reduzieren.

ERGEBNISSE

ad H1: Eine systematische Orientierung am Status Quo im Rahmen des individuellen Entscheidungsverhaltens zeigt sich bei der Orientierung an gesellschaftlichen Vorgaben. Das

¹ Die Autoren sind wissenschaftliche Mitarbeiter an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, des Institutes für Agrar- und Ernährungswissenschaften, Halle, Deutschland (anica.fietz@landw.uni-halle.de; sven.gruener@landw.uni-halle.de).

Entscheidungsverhalten erfolgt nicht losgelöst vom sozialen Kontext. Die Praxis zeigt, dass ein erheblicher Unterschied darin besteht, ob ein Individuum an einer Maßnahme teilnimmt oder es ausdrücklich ablehnen muss (opt-in Politik), oder die es nicht ausdrücklich ablehnen muss (opt-out Politik). Zur Illustration sei folgendes Beispiel von Gigerenzer (2010) genannt: bei einer Abstimmung über die Einführung eines Ökostromnetzes in Schönau entschieden sich nur etwas mehr als die Hälfte der Abstimmenden für die Einführung. Als der Ökostrom jedoch als Vorgabe eingeführt wurde, entschieden sich nahezu alle für die Umstellung. Begründen lässt sich dies mit der opt-out Politik, d. h. der Umstellung sofern keine explizite Verweigerung erfolgt.

ad H2: Empirische Untersuchungen liefern Evidenz dafür, dass unterschiedliche Beschreibungen einer Handlungsalternative oder Konsequenz die Wahrnehmung und das Entscheidungsverhalten systematisch beeinflussen. Nash (2006) vergleicht beispielsweise marktbasierende Regulierungsformen (z. B. Steuern, handelbare Umweltverschmutzungsrechte) mit der ordnungsrechtlichen Setzung von Standards. Dabei stellt er fest, dass marktbasierende Regulierungsformen anfälliger für Kritik sind und führt dies auf Framing-Effekte zurück. Zudem trage dieser Effekt zum Fortbestand der command-and-control (fortan CAC) Maßnahmen bei. Dies soll nun am Beispiel der Umweltverschmutzungsrechte illustriert werden. Durch die Erteilung von Rechten für Verschmutzer, wird die Illusion des „right to pollute“ durch marktbasierende Instrumente geschaffen. Sofern eine Reduzierung der Schadstoffbelastung aber gesellschaftlich erwünscht ist, kann die Vergabe von Verschmutzungsrechten an die Verursacher als kontraintuitiv und als Verlust (environmental loss) empfunden werden. Damit einher geht eine negative Wahrnehmung von marktbasierenden Systemen aufgrund des Framingeffektes. Zudem ist es möglich, dass hierbei das nicht-intendierte Signal einer Geringschätzung der sauberen Umwelt auf die Gesellschaft übertragen wird. Dagegen werden klassische CAC Ansätze als klare Grenzen und Restriktionen gegen die Verschmutzung wahrgenommen. Sofern die Reduzierung der Treibhausgase gesellschaftlich erwünscht ist, erscheint die Maßnahme als Gewinn. Eine mögliche staatliche Reaktion besteht in der Ausgestaltung einer entsprechenden Informationspolitik zur Nützlichkeit marktbasierter Regulierungsinstrumente.

ad H3: Die untersuchten Studien zeigen, dass die Überbetonung monetärer Größen bei der Regulierungspolitik zu erheblichen ökonomischen Kosten führen kann. Zu den bedeutsamen Kostenkomponenten zählen das Abweichen der Zielgröße von der intendierten Ausprägung, die Auswirkungen unerwünschter Nebeneffekte auf andere Zielgrößen und die Kosten der Politikfolgenabschätzung. Für den Erfolg einer Politikmaßnahme ist eine gesamtheitliche Betrachtung erforderlich. Die Komplexität der Gestaltung regulatorischer Maßnahmen geht von den nicht-monetären Handlungsmotiven aus. Hierzu zählt der individuelle bedeutsame Einfluss, der sich

aufgrund psychologischer und sozioökonomischer Faktoren ergibt. Hier zu erwähnen sind insbesondere soziale Normen, intrinsische Motivation, Kultur, Gewohnheiten, Fairnesspräferenzen und Emotionen. Bedeutsam für die Ausgestaltung von Politikmaßnahmen sind die Verhaltensdeterminanten der Akteure und deren Wahrnehmung. Eine erhebliche Rolle spielt auch die Wahrnehmung der Marktform. Werden Märkte als sehr eng empfunden (intensiver Wettbewerb) kann dies den Fokus der Unternehmer auf monetäre Komponenten verstärken, da ihr Geschäftsfortbestand in Gefahr scheint. Die Wahrnehmung staatlicher Kontrollen ist ebenso von erheblicher Bedeutung, da diese zur Unterminierung der intrinsischen Motivation der Akteure führen kann.

INTERPRETATION DER ERGEBNISSE

Die Arbeit zeigt, dass die Treffsicherheit regulatorischer Politikmaßnahmen untrennbar mit den individuellen Verhaltensdeterminanten verbunden ist. Aufgrund der Heterogenität der Individuen handelt es sich bei Regulierung stets um Kompromissentscheidungen. Es ist nicht möglich für jeden Akteur eine Einzelmaßnahme zu designen. Labor- und Feldexperimente haben gezeigt, dass die Gewinnerzielungsabsicht eine bedeutsame Rolle spielt, diese alleine aber nicht ausreicht, um das individuelle Verhalten zu erklären. Durch begrenzte Rationalität und sozialen Handlungsmotive kann die Effektivität und Effizienz von Politikmaßnahmen, die sich nur an monetären Größen orientieren, verloren gehen. Die Komplexität der Gestaltung regulatorischer Maßnahmen (smart regulation) ergibt sich aus den nicht-monetären Handlungsmotiven. Ein bedeutsamer und in seiner konkreten Ausprägung individuell verschiedener Einfluss geht von psychologischen und sozioökonomischen Faktoren aus, wie beispielsweise die Bindung an sozialen Normen, Kultur, Gewohnheiten, Fairnesspräferenzen und Emotionen. Obwohl die individuellen Verhaltensdeterminanten verschiedenartig ausgeprägt sind, können dennoch bedeutsame Regelmäßigkeiten identifiziert werden. Hier muss an der Wahrnehmung der Marktintensität und anderer Umwelteinflüsse angesetzt werden. Die Anfälligkeit für Framing kann teilweise durch eine gezielte Ausgestaltung staatlicher Informationspolitik reduziert werden. Zu berücksichtigen ist hierbei aber auch, dass sowohl Informationen, als auch die Kapazitäten der Verarbeitung knapp sind und daher eine umfassendere Informationspolitik nicht unmittelbar zu besseren Ergebnissen führt.

LITERATUR

- Gigerenzer (2010). Moral satisficing: Rethinking moral behavior as bounded rationality. *Topics in Cognitive Science*. 2, 2010, 3, pp. 528-554.
- Nash (2006). Framing Effects and Regulatory Choice. *Tulane Public Law Research Paper 06-10*. New Orleans. 2006.