

Eckhard Benner

Staatliche Pull-Strategien und Verbraucherverhalten - Zur staatlichen Förderung des ökologischen Landbaus

Zusammenfassung

Staatliche Institutionen auf den unterschiedlichen Ebenen der Europäischen Union führen zur Förderung des ökologischen Landbaus so genannte Pull-Strategien durch. Diese sollen zu einer Belebung der Nachfrage nach ökologischen Lebensmitteln führen. Den politischen Entscheidungen liegt dabei ein spezifisches Verbraucherbild zugrunde, das dem Marketing-Mainstream entlehnt ist, aber mit dem Verbraucherleitbild der Europäischen Union nicht übereinstimmt. Wird hingegen den Überlegungen ein Bild vom Verbraucher zugrunde gelegt, das dem Verbraucherleitbild der EU entspricht, und die essentielle Bedeutung des Staates als glaubwürdige Informationsquelle für die Vermarktung von ökologischen Lebensmitteln berücksichtigt, zeigt sich, dass die Durchführung von Pull-Strategien das Vertrauen in den Staat untergraben kann. Daraus ergibt sich dann die Gefahr, dass die nachhaltige Förderung des ökologischen Landbaus, die etwa zum Zweck der ländlichen Entwicklung politisch erwünscht ist, als politisches Ziel in Frage steht.

1. Einleitung

Der ökologische Landbau kann zu einer Reihe von politischen Zielen einen Beitrag leisten. Das Ausmaß seiner Beiträge hängt in hohem Maße davon ab, ob ökologische Lebensmittel eine steigende und nachhaltige Nachfrage finden (Dabbert, Häring, Zanoli 2002).

Ohne Vertrauen ist jedoch Alles Nichts. Vertrauen in Lebensmittel, in Marktinformationen und in Wirtschaftsakteure, seien dies Unternehmen, Verbände oder der Staat, ist ein wesentlicher Faktor für das Funktionieren einer Marktwirtschaft. Ohne Vertrauen keine befriedigende Kommunikation. Ohne befriedigende Kommunikation keine Markttransaktionen. Offenkundig wird dies immer dann, wenn das Vertrauen schwindet und die Verbraucher sich in Nachfragezurückhaltung bzw. -verweigerung üben. Dieser Zusammenhang zeigte sich beispielsweise in Deutschland in zweifacher Weise. Während die BSE-Krise in 2001 zu einem Anstieg des Konsums von Bio-Lebensmitteln führte, hatte 2002 der Nitrofen-Skandal einen Nachfragerückgang von Bio-Lebensmitteln zur Folge (Bruhn 2003, S. 23).

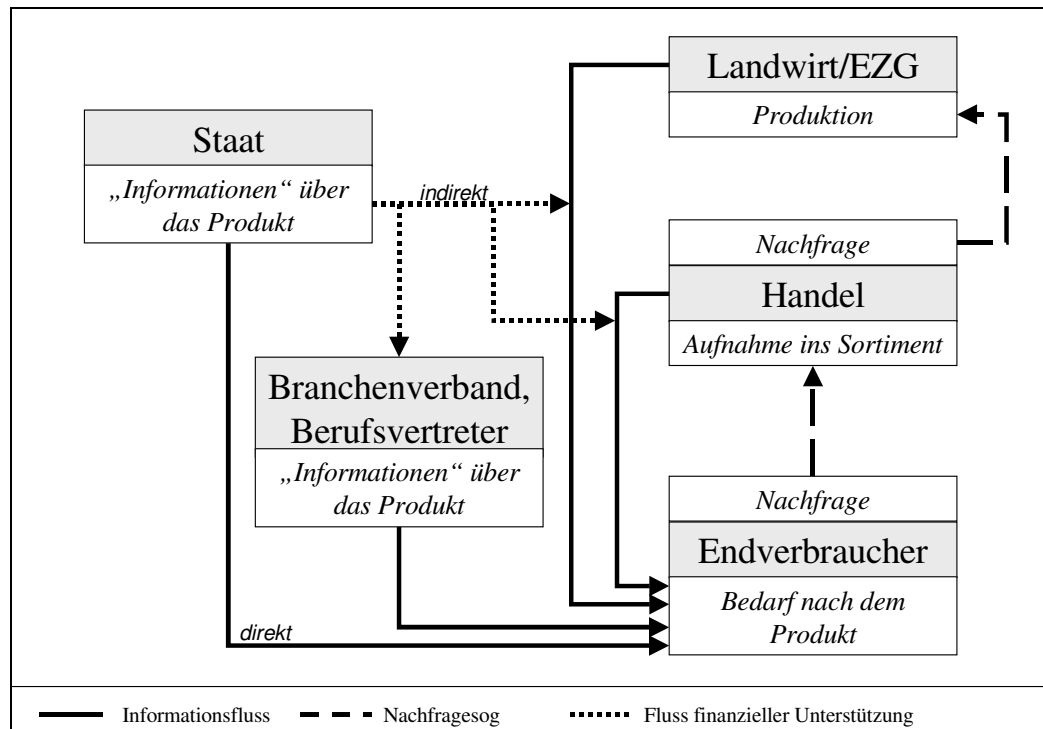
Für die Nachfrage nach Bio-Lebensmitteln, insbesondere wenn sie nachhaltig sein soll, ist Vertrauen also von besonderer Bedeutung. Je anonymer der Bio-Markt wird um so stärker wächst dem Staat bei der Entstehung und Bewahrung des Vertrauens in Transaktionen mit Bio-Lebensmittel eine essentielle Rolle zu.

Vor diesem Hintergrund argumentiert der Artikel, dass staatliche Pull-Strategien entgegen ihrer Intention das notwendige Vertrauen in die relevanten staatlichen Institutionen eher schwächen. Sie tragen in Situationen, in denen die Verbraucher auf uneingeschränktes Vertrauen in staatliche Institutionen angewiesen sind, dazu bei, dass es zu Marktverwerfungen kommen kann, die sich negativ für den zu fördernden Sektor auswirken.

Im Folgenden wird zunächst das Konzept staatlicher Pull-Strategien dargelegt und gegen die Strategie der Verbraucherinformation im eigentliche Sinn abgegrenzt. Dann wird die Bedeutung des Vertrauens bei der Vermarktung von ökologischen Lebensmitteln näher erläutert. Anschließend wird die Rolle staatlicher Institutionen im europäischen Markt für Bio-Lebensmittel dargelegt. Im Anschluss daran wird ein Modell des Verbraucherverhalten erläutert, das eine hohe Affinität mit dem Verbraucherleitbild der Europäischen Union besitzt. Auf Grundlage dieser Ausführungen werden abschließend die sich ergebenden Schlussfolgerungen ausgeführt. Im Verlauf des Artikels werden die Begriffe „Staat“ und „staatliche Institutionen“ synonym verwendet, da zugrunde gelegt wird, dass der Staat und seine Institutionen in der Wahrnehmung der Verbraucher eine Einheit bilden.

2. Staatliche Pull-Strategien

Generell wird von einer Pull-Strategie gesprochen, wenn der Hersteller durch Instrumente seiner Kommunikationspolitik die Endverbraucher am Einzelhandel vorbei direkt anspricht. Der Hersteller beabsichtigt damit, einen Nachfragesog nach seinem Produkt zu erzeugen, der den Handel veranlasst, das betreffende Produkt stärker zu ordern oder überhaupt erst zu listen (Meffert 1998, S. 629f.). Eine staatliche Pull-Strategie für landwirtschaftliche Erzeugnisse ist demgemäß die Bemühung des Staates, durch die Durchführung bzw. die Unterstützung von Kommunikationsmaßnahmen einen Nachfragesog für landwirtschaftliche Erzeugnisse hervorzurufen. Prinzipiell können zwei Formen der staatlichen Pull-Strategie unterschieden werden: direkte und indirekte Pull-Strategien. Direkte Pull-Strategien sind solche Maßnahmen, die der Staat selbst durchführt (evtl. mit Hilfe einer Werbe-Agentur). Bei indirekten Pull-Strategien unterstützt der Staat kommunikationspolitische Maßnahmen von Branchenverbänden, Erzeugergemeinschaften oder Handelsunternehmen finanziell (vgl. Abb.1).



Quelle: eigene Darstellung, in Anlehnung an Meffert 1998;

Abbildung 1: Staatliche Pull-Strategien

Pull-Strategien können aus reinen Informationsmaßnahmen bestehen, oder auch Qualitätsbegriffe und Bild- bzw. Gütezeichen umfassen. Während reine Informationsmaßnahmen generische Informationen über landwirtschaftliche Erzeugnisse vermitteln, definieren Qualitätsbegriffe Produkt- und Prozesanforderungen, gemäß derer die relevanten Produkte erzeugt werden. Bildzeichen machen darüber hinaus die relevanten Produkte für die Verbraucher leichter erkennbar und stellen „amtliche Markenzeichen“ dar. Eine so umfassende staatliche Pull-Strategie (Informationskampagne, Qualitätsbegriff und Bildzeichen) wird als Vorbereitungswerbung bezeichnet (Benner, E. 2003, S. 44). Auf Vorbereitungswerbung können sich die Nutzer der Bild- bzw. Gütezeichen stützen und eigene Werbekampagnen schalten mit denen sie ihre Produkte gezielt bewerben.

Staatliche Pull-Strategien ergänzen die agrarpolitischen Maßnahmen der Produktionsförderung (Push-Strategie) und sollen den Absatz der geförderten landwirtschaftlichen Erzeugnisse stimulieren. Die entsprechenden Informationsmaßnahmen dienen der Sensibilisierung der Verbraucher: Den Verbrauchern werden gezielt die Informationen zur Verfügung gestellt, die sie dazu anregen sollen, ihre Kaufentscheidungen an agrarpolitischen Zielsetzungen auszurichten. Als Kommunikationsinstrument der Pull-Strategie wird daher Werbung eingesetzt.

Werbung ist eine Form der beeinflussenden Kommunikation. Sie nimmt das Ergebnis der Reflexion über ihre Aussage voraus und vermittelt dazu Informationen über Erzeugnisse in einem Korsett der argumentativen Beeinflussung. Dieses Korsett besteht aus der gezielten Auswahl von Worten sowie der analytischen und gestalterischen Struktur der Argumentation (Behrens 1996, S. 72ff). Um verstanden zu werden nimmt Werbung bei der Formulierung und Gestaltung ihrer Aussagen auf das Alltagswissen der Verbraucher Bezug (Willems 1999, S. 119). Die Berücksichtigung von Werbe-Informationen durch den Verbraucher im Rahmen seiner Kaufentscheidung erfolgt dabei immer vor dem Hintergrund mittransportierter Wertungen über die beworbenen Erzeugnisse (Benner, E. 2003, S. 120).

Abb. 2 verdeutlicht den Einsatz von Werbung im Rahmen einer staatlichen Pull-Strategie. Die Abbildung zeigt ein Plakat aus der Kampagne, die das Bundesdeutsche Ministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft im Rahmen seiner Pull-Strategie für den Öko-Landbau gegenwärtig (Herbst/Winter 2003/4) durchführt.



Quelle: BMVEL 2003, eigenes Foto

Abbildung 2: Werbung für Bio-Lebensmittel im Rahmen einer staatlichen Pull-Strategie

Die Werbung enthält den Slogan Bio-Äpfel sind richtig lecker, weil wir unserer Natur weniger ins Handwerk pfsuchen. Abgesehen von de gustibus non disputandum est, nimmt dieser Slogan das Ergebnis einer Reflexion über den Zusammenhang zwischen Produktionsweise und Geschmack von Bio-Äpfeln in Form einer Schlussregel vorweg. Zugleich transportiert er Informationen über Bio-Äpfel in Verbindung mit einer Wertung der Produkteigenschaft „Produktionsweise“. Als Informationsquelle der Werbung ist das bundesdeutsche Ministerium klar erkennbar. Da aber das Ministerium grundsätzlich nicht an der Produktion von Bio-Äpfeln beteiligt ist, irritiert das im Werbeslogan angeführte Personalpronomina „wir“.

Staatliche Verbraucherinformation im eigentlichen Sinne (Verbraucherinformation i.e.S.) ist im Vergleich zu Werbung gänzlich anders gestaltet. Sie informiert den Verbraucher in einer Weise, die diesem die eigene Reflexion seiner Bedürfnisse ermöglicht und erleichtert (Scherhorn 1979, S. 37f.). Dabei verzichtet sie darauf, die Richtung bzw. das Ergebnis der Reflexion vorzugeben, und die zunächst gewonnenen Erkenntnisse als abgeschlossen anzuerkennen. Sie hält vielmehr die weitere Reflexion offen und fördert sie (Scherhorn 1979, S. 18.). In dieser Form ist die Informationsbereitstellung sowohl unabhängig von Anbieterinteressen (Einsiedel 1998, S. 411.) als auch von staatlichen Eigeninteressen (Fritsch, Wein, Ewers, 1999, S. 279.). Die Verbraucherinformation i.e.S. ist also auf Ebene der Bedarfs- und auf Ebene der Konsumententscheidung neutral gestaltet, d.h., sie tritt weder für noch gegen Konsumhaltungen und Wünsche bzw. den Kauf eines Produktes ein. Insbesondere beinhaltet sie keine emotionalen Appelle (Scherhorn 1979, S. 35ff.). Zwar sind auch im Bereich der Verbraucherinformation Qualitätsbegriffe (normative Begriffe) und Bildzeichen notwendig (Benner, E. 2003), sie dienen dann aber nicht der Absatzförderung, sondern ermöglichen und beschränken sich auf die Erkennbarkeit und Vergleichbarkeit der entsprechenden Produkten. Dieser Einsatz von Qualitätsbegriffen und Bildzeichen ist daher durch nichts anderes als verbraucherpolitische Motive geleitet.

3. Ökologische Produktionsweise als Produkteigenschaft

Aus der Perspektive der Verbraucher treten bei der Vermarktung von Lebensmitteln drei Kategorien von Produkteigenschaften in den Vordergrund: Such-, Erfahrungs- und Vertrauenseigenschaften (Nelson 1970, 1974, Darby, Karni 1973). Diese Produkteigenschaften unterscheiden sich im Wesentlichen durch den Zeitpunkt, zu dem ihre Verifikation durch den Verbraucher möglich ist. Sucheigenschaften sind solche Eigenschaften, die der Verbraucher vor dem Kauf erkennen kann (z.B. die Farbe eines Stück Rindfleisches). Erfahrungseigenschaften kann der Verbraucher zwar nicht vor aber doch nach dem Kauf während der Produktverwendung erkennen (z.B. die Zartheit eines Stück Rindfleisches). Vertrauenseigenschaften hingegen kann der Verbraucher weder vor noch nach dem Kauf am Produkt erkennen bzw. erfahren. Dies ist ein grundsätzliches Problem, das solange nicht überwunden werden kann, wie der Verbraucher nicht selbst unmittelbar in die Produktion der entsprechenden Produkte eingebunden ist. Es konterkariert die dem Verbraucher allgemein zuerkannte Steuerungsaufgabe des Marktes.

Bei der Vermarktung von Produkten, die sich durch Vertrauenseigenschaften auszeichnen, ist der Verbraucher daher auf zusätzliche Informationen über das Vorhandensein der Vertrauenseigenschaft angewiesen. Das Vertrauen in die zusätzlichen Informationen ersetzt

dabei die eigene Verifikation (Hauser 1979, S. 751). Die Information muss also glaubwürdig sein. Zugleich besteht eine syllogistische Beziehung zwischen der Glaubwürdigkeit einer Information und der Glaubwürdigkeit einer Informationsquelle. Dies besagt, dass eine Information glaubwürdig ist, weil sie von einer glaubwürdigen Informationsquelle stammt, und vice versa (Lutz 1985, S. 45). Allerdings ist ein Mindestniveau an Glaubwürdigkeit der Informationen bzw. der Informationsquelle notwendig, da ohne dieses Mindestniveau keine Transaktion stattfinden wird, die sich auf eine Vertrauenseigenschaft gründet (Benner, D. 2002).

In einem anonymen Markt ist Werbung zur alleinigen Vermittlung von Informationen über das Vorhandensein einer Vertrauenseigenschaft ungeeignet. Werbung nimmt grundsätzlich auf das Alltagswissen der Verbraucher über Glaubwürdigkeit Bezug, um verstanden zu werden (vgl. Kapitel 2). Sie greift daher auf dramaturgische Strategien, wie das Erwähnen einer Auszeichnung oder das Gewähren einer Garantie, zurück, um ihre Glaubwürdigkeit reflexiv zu inszenieren (Willems 1999). Da der Verbraucher aber das Vorhandensein einer Vertrauenseigenschaft per definitionem nicht überprüfen kann, kann er sich auch nie sicher sein, ob das Erwähnen einer Auszeichnung oder das Gewähren einer Garantie nicht lediglich der Glaubwürdigkeitsinszenierung dient. Werbung ist folglich kein glaubwürdiges Instrument zur Vermittlung von Informationen über Vertrauenseigenschaften.

Dieser Umstand macht es bei der Vermarktung von Vertrauenseigenschaften aus Sicht des Verbrauchers grundsätzlich erforderlich, den Produktionsprozess durch eine dritte Instanz überwachen zu lassen (McClusky 2000). Da der Verbraucher sich jedoch auch bei einer dritten Instanz nie sicher sein kann, dass deren Informationsvermittlung nicht lediglich der Glaubwürdigkeitsinszenierung dient (Teisl, Roe 1998, S. 144), ist ein regulierender Eingriff des Staates dringend geboten (Marette, Bureau, Gozlan 2000). Dieser regulierende Eingriff ist vom Staat durchzuführen, da er die einzige Institution ist, die die betreffenden Marktakteure verbindlich auf die Einhaltung von Anforderungen festlegen kann (Stiglitz 1989). Die Notwendigkeit dieser Verbindlichkeit ergibt sich aus den spezifischen Charakteristika der Vertrauenseigenschaft, d.h. aus der prinzipiell nicht zu überwindenden Informationsasymmetrie zwischen Verbrauchern und Anbietern. Allerdings besteht das grundsätzliche Problem, den Staat auf die Einhaltung von Vereinbarungen zu verpflichten (Stiglitz 1989).

Die ökologische Produktionsweise ist eine Vertrauenseigenschaft; sie kann weder dem Produkt angesehen noch beim Verzehr geschmeckt werden. Der staatliche Eingriff, der daher aus Sicht der Verbraucher im Rahmen der Vermarktung von ökologischen Lebensmitteln grundsätzlich notwendig ist, umfasst vier Dinge: Es ist festzulegen, welche Produkt- und Prozesseigenschaften die betreffenden Produkte zu besitzen haben (Definition

einer Verständigungsnorm), es ist ein Kontrollsystem zu etablieren, das die Einhaltung der gesetzlichen Anforderungen überwacht, und dem Verbraucher sind die notwendigen Informationen in verbraucherorientierter Weise bereitzustellen, so dass er in der Lage ist, die Produkt- und Prozessanforderungen zu kennen und die relevanten Produkte zu erkennen. Darüber hinaus kann die Etablierung eines Bildzeichens sinnvoll sein, anhand dessen die Verbraucher Bio-Lebensmittel problemlos erkennen können. In einem anonymen Markt schafft erst diese Form des staatlichen Eingriffs das für die Vermarktung von Bio-Lebensmitteln notwendige Vertrauen in die betreffenden Produkte, Marktinformationen und Akteure (Benner, E. 2003, S. 131ff.).

4. Die derzeitige Rolle staatlicher Institutionen im Markt für Bio-Lebensmittel

Die derzeitige Rolle staatlicher Institutionen im Markt für ökologische Lebensmittel ergibt sich aus den rechtlichen Regelungen, die die Vermarktung ökologischer Lebensmittel und die entsprechende Informationsvermittlung zum Gegenstand haben. Mit der Etablierung der Verordnung (EWG) Nr. 2092/91 wurden zum einen die Begriffe „ökologisch“ und „biologisch“ über Produkt- und Prozesanforderungen als normative Begriffe (Verständigungsnormen) definiert. Zum anderen wurde ein Rahmen für einzelstaatliche Kontrollsysteme etabliert, mit deren Hilfe den Verbrauchern garantiert werden soll: „wo Bio drauf steht ist auch Bio drin“. Die jeweiligen Kontrollsysteme sind in den EU-Mitgliedstaaten unterschiedlich konzipiert. Gemeinsam ist aber allen Konzepten die grundsätzliche Verantwortlichkeit des jeweiligen Mitgliedstaates (Lampkin, Foster, Padel 1999). Mit der Verordnung (EG) Nr. 331/2000 hat die EU den Anbietern zwei Bildzeichen für ökologische Lebensmittel zur Nutzung zur Verfügung gestellt. Eine Reihe von EU-Mitgliedstaaten und -Regionen haben zudem eigene Bildzeichen etabliert (siehe Abb. 3).



Abbildung 3: staatliche Bio-Siegel

Auf Grundlage der Verordnung (EG) Nr. 2826/200 unterstützt die EU solche Werbemaßnahmen, die von Branchenverbände zugunsten ökologischer Lebensmittel durchgeführt werden. Mit der Verordnung (EG) Nr. 1783/2003 hat die EU explizit den

Mitgliedstaaten die Möglichkeit geschaffen, sowohl selbst entsprechende Werbekampagnen durchzuführen als auch Erzeugergemeinschaften bei deren Werbung finanziell zu unterstützen. Aber auch schon vor in Kraft treten dieser Verordnung haben eine Reihe von Mitgliedstaaten entsprechende Informationsmaßnahmen durchgeführt oder unterstützt (Lampkin, Foster, Padel 1999).

Generell ergibt sich die Zielsetzung von Verordnungen aus deren Rechtsbezügen und Erwägungsgründen (EuGH 2000a). So ist insbesondere die Verordnung (EWG) Nr. 2092/91 gemäß ihres Rechtsbezugs und ihrer Erwägungsgründe ein Instrument der Gemeinsamen Agrarpolitik und dient als umweltpolitisch ausgestaltete Maßnahmen dem agrarpolitischen Ziel der Entwicklung der ländlichen EU-Gebiete (Piccinini, Loseby 2001, S. 27ff. und Benner, E. 2003, S. 29).

5. Zwischenfazit

Die Konzeption der staatlichen Eingriffe zugunsten der Förderung des ökologischen Landbaus definiert einen Qualitätsbegriff (biologisch, ökologisch), etabliert ein Kontrollsystem sowie ein Bildzeichen und ermöglicht die Vermittlung entsprechender Informationen an den Verbraucher (vgl. Kapitel 4). Damit entspricht die Konzeption zwar prinzipiell den Anforderungen, die aus verbraucherpolitischer Sicht an einen derartigen Eingriff zu stellen sind (vgl. Kapitel 2). Allerdings handelt es sich angesichts der Form der Informationsvermittlung (Werbung), des agrarpolitischen Hintergrunds und der agrarpolitischen Zielsetzung bei der Gesamtheit der Maßnahmen um eine staatliche Pull-Strategie, respektive Vorbereitungswerbung (vgl. Kapitel 2).

Tatsächlich nehmen also die staatlichen Institutionen in der EU im Rahmen der Vermarktung ökologischer Lebensmittel eine Doppelrolle ein. Sie verfolgen zum einen agrarpolitische Interessen, seien diese eigen- oder durch die Interessen der Akteure aus der (ökologischen) Landwirtschaft motiviert. Zum anderen sollen sie die Wahrung der Verbraucherinteressen im Marktgeschehen durch staatliche Kontrollen sicherstellen. Es ist genau diese Doppelrolle, die zu Marktverwerfungen führen kann, da sie prinzipiell mit einem Glaubwürdigkeitsverlust staatlicher Institutionen verbunden ist. Das Erkennen der Gefahr des Glaubwürdigkeitsverlustes und der Marktverwerfungen hängt im Wesentlichen davon ab, welches Verbraucherbild und welchen Umgang des Verbrauchers mit Werbung den Überlegungen des Betrachters zugrunde liegen.

6. Der Europäische Verbraucher

Das Verhalten des Europäischen Verbrauchers wird am Bild des durchschnittlich informierten, aufmerksamen und verständigen Durchschnittsverbrauchers gemessen (EuGH 1995, 1998, 2000b). Dieser Verbraucher weiß prinzipiell mit Werbung umzugehen und er weiß um deren besondere Gestaltung. So ist ihm bewusst, dass Werbung beispielsweise zu Übertreibungen neigt (v. Wild 1998, S. 152). Dieser Verbraucher ist nicht mit jenem Verbraucherbild identisch, das zum Grundbestand des Marketing gehört und sich beispielsweise im Elaboration-Likelihood-Model widerspiegelt (Petty, Cacioppo 1986, siehe auch v. Alvensleben 2001). Das genannte Modell zeigt zwar auf, wie sich beim Verbraucher Einstellungen gegenüber Produkten bilden; das zugrundeliegende Verbraucherbild unterstellt jedoch, dass sich der Verbraucher lediglich mit Produkteigenschaften auseinandersetzt und auf Reize reagiert, die ihm etwa durch Werbung dargeboten werden (Friestad, Wright 1994, S. 19f.).

Vielmehr ist davon auszugehen, dass mit dem Verbraucherbild der Europäischen Union ein souverän agierender Verbraucher anerkannt wird, der explizit eigene Interessen am Markt verfolgt und um die Besonderheiten der Werbung als Instrument der Informationsvermittlung weiß. In der wissenschaftlichen Marketingliteratur findet sich dieses Verbraucherbild im so genannten Persuasion Knowledge Model (PKM). Das PKM stellt einen Ansatz zur Erklärung des Umgangs des Verbrauchers mit Überredungsversuchen dar, denen er sich im Marktgeschehen beispielsweise durch Werbung ausgesetzt sieht (vgl. im Folgenden Friestad, Wright 1994, 1995 und 1999). Ausgangspunkt des Modells ist das Bestreben des Verbrauchers, im Marktgeschehen seine eigenen Ziele zu verfolgen. Seine Basis ist die zeitpunktunabhängige, umfassende Reflexion über Informationsmaßnahmen.

Die Reflexion ist zeitpunktunabhängig, da sie nicht an eine konkrete Werbesituation gebunden ist, sondern immer dann erfolgt, wenn sich der Verbraucher mit Werbung und Werbenden auseinandersetzt. Sie ist umfassend, da alle wahrgenommenen Merkmale der betrachteten Werbesituation mit einfließen. Ihr Gegenstand sind sowohl die Glaubwürdigkeit einer Werbeaussage als auch die Handlungen und Ziele des unmittelbar Werbenden und des für die Werbung eigentlich Verantwortlichen. Mit Hilfe dieser Reflexion kontrolliert der Verbraucher die Voraussetzungen seines Handelns und gestaltet Überredungssituationen im Sinne seiner Ziele.

Die zeitpunktunabhängige, umfassende Reflexion eines Verbrauchers stützt sich auf dessen Überredungswissen als zentrale Wissenskomponente. Das Überredungswissen besteht aus wechselseitig in Beziehung stehende Vorstellungen über den Inhalt und Ablauf eines Überredungsversuchs. So besitzt ein Verbraucher miteinander verbundene Vorstellungen

darüber, welche psychologischen Ereignisse (bspw. Aufmerksamkeit und Interesse) für Überredung notwendig sind, wie diese psychologischen Ereignisse erzeugt werden können und wie er selbst die bei ihm erzeugten Ereignisse kontrollieren kann. Grundstock seines Überredungswissens ist das gemeinsame Überredungswissen der Gesellschaft, in der er lebt („folk wisdom on persuasion“). Der Umfang dieses Grundstocks ist sowohl auf gesellschaftlicher als auch auf individueller Ebene veränderlich. Auf gesellschaftlicher Ebene entwickelt sich dieser Grundstock im historischen Ablauf weiter, wenn bspw. neue wissenschaftliche Erkenntnisse, die durch die Auseinandersetzung mit Überredungssituationen gewonnen wurden, über den Kreis der Wissenschaft hinaus bekannt werden. Auf individueller Ebene ergänzt der Verbraucher sein Überredungswissen aktiv und passiv über die Zeit seines Lebens auf vielfältige Weise. Aktiv entwickelt er es durch seine eigenen Erfahrungen mit Werbung und Werbenden sowie durch soziale Interaktionen mit Freunden, Familienmitgliedern und Kollegen. Passiv erweitert er sein Überredungswissen durch Gespräche, die er darüber führt, wie Gefühle, Gedanken und Verhalten von Menschen beeinflusst werden können, und durch sein Lesen, Hören bzw. Sehen von Medien-Kommentaren und -Berichten über Marketingtaktiken. Mit der zeitlichen Änderung des Überredungswissens können sich aufgrund der zeitpunktunabhängigen, umfassenden Reflexion das Verhalten und die Einstellungen des Verbrauchers gegenüber Informationsmaßnahmen und Informationsquellen grundsätzlich ändern („change-of-meaning-principle“). Eine solche Änderung wird hervorgerufen, wenn der Verbraucher eine Handlung einer Informationsquelle oder ein Merkmal einer Informationsmaßnahme als Überredungstaktik begreift, die er vorher nicht so verstanden bzw. denen er bis dato keine Bedeutung beigemessen hat. Da der Verbraucher bei der Verfolgung seiner Ziele grundsätzlich an den eigentlich Verantwortlichen der Werbung („the puppet masters“) und deren Ziele interessiert ist, wird in diese Verhaltens- und Einstellungsänderung nicht nur die unmittelbare Informationsquelle mit einbezogen, sondern auch dessen Auftraggeber.

7. Schlussfolgerung

Im Markt für Bio-Lebensmittel nehmen die staatlichen Institutionen eine Doppelrolle wahr: Sie sind zugleich Werbetreibende und Kontrolleure (vgl. Kapitel 5). Diese Doppelrolle des sich selbst kontrollierenden Werbenden (Benner, E. 2003, S. 136) wird vom Verbraucher wahrgenommen, wenn er umfassend über Werbung für ökologische Lebensmittel reflektiert, um seine eigenen Ziele am Markt zu verfolgen. In seine Reflexion fließen dabei alle ihm zur Verfügung stehenden Informationen über die Tätigkeiten staatlicher Institutionen im Rahmen

der Förderung des ökologischen Landbaus ein, wobei er diese Informationen sowohl der Werbung selbst als auch Medienberichten entnimmt (vgl. Kapitel 6).

Von besonderer Bedeutung wird diese Wahrnehmung, wenn die Produkt- bzw. Produktionsanforderungen der ökologischen Lebensmittelerzeugung von einem einzelnen Anbieter oder einer Gruppe von Anbietern nicht eingehalten werden (z.B. Nitrofen-Skandal). In diesem Fall benötigt der Verbraucher den Staat als glaubwürdige Informationsquelle in besonderer Weise. Bei Nicht-Einhaltung der gesetzlichen Anforderungen durch ein Unternehmen muss der Verbraucher in der Lage sein, zwischen der Wahrnehmung des Versagens eines einzelnen Unternehmens und der Wahrnehmung der Unzuverlässigkeit des gesamten Kontrollsystems zu unterscheiden. Um diese Unterscheidung zu treffen, ist der Verbraucher auf Informationen angewiesen, die ein besonderes Maß an Glaubwürdigkeit besitzen. Da sich die Unterscheidung auf das Vorhandensein bzw. Nicht-Vorhandensein einer Vertrauenseigenschaft bezieht, kann ihm diese Information grundsätzlich nur der Staat in seiner Funktion als dritte Instanz zur Verfügung stellen (vgl. Kapitel 3).

In der Rolle als „sich selbst kontrollierender Werbender“ verspricht der Staat jedoch die permanente Zuverlässigkeit des gesamten Kontrollsystems wenn nicht explizit so doch implizit. (Ebenso, wie ein Anbieter implizit die Zuverlässigkeit seines Kontrollsystems mit der Werbung zusichert, die das Vorhandensein besonderer Produkteigenschaften verspricht.) Das Nicht-Einhalten der gesetzlichen Anforderungen durch ein Unternehmen steht dann nicht nur zu diesem Versprechen im Widerspruch, sondern stellt insbesondere die Zuverlässigkeit des gesamten Kontrollsystems zur Disposition und den Staat als ungläubwürdige Informationsquelle dar. Die Folge wird ein Glaubwürdigkeitsverlust des Staates als Informationsquelle sein, der sich in einer Nachfragezurückhaltung bzw. -verweigerung manifestiert, die sich auf den Markt für Bio-Lebensmittel insgesamt auswirkt (Politik des wiederkehrenden Markteinbruchs vgl. Benner, E. 2003, S. 139). Da alle Beiträge, die der ökologische Landbau für die Entwicklung des ländlichen Raums oder in der Umweltpolitik leisten kann, von der Nachfrage nach ökologischen Lebensmitteln abhängen, stehen mit dem Glaubwürdigkeitsverlust zugleich auch diese Beiträge in Frage.

Angesichts dieser Gefahren sollten staatliche Institutionen aller politischen Ebenen auf Pull-Strategien zugunsten des ökologischen Landbaus verzichten und ihre Aufgabe ausschließlich in der Verbraucherinformation i.e.S. sehen und wahrnehmen.

Literatur:

- BEHRENS, G. 1996: Werbung: Entscheidung - Erklärung - Gestaltung. München: Vahlen.
- BENNER, D. 2002: Qualitätsungewißheit bei Gütern mit Vertrauenseigenschaften: Entwicklung und Anwendung eines entscheidungstheoretisch fundierten Analyserahmens. Frankfurt/M.: Peter Lang.
- BENNER, E. 2003: Staatliche Unterstützung von Werbung für landwirtschaftliche Erzeugnisse - Beschreibung, Analyse und Weiterentwicklung am Beispiel des EG-Konzepts der Werbeförderung. Frankfurt/M.: Peter Lang.
- BRUHN, M. 2003: Die Entwicklung der Nachfrage nach Bioprodukten unter besonderer Berücksichtigung des Nitrofen-Geschehens und der Einführung des staatlichen Biosiegels. Arbeitsbericht Nr. 21, Institut für Agrarökonomie der Universität Kiel.
- DABBERT, S., HÄRRING, A. ZANOLI, R. 2002: Politik für den Öko-Landbau. Stuttgart: Ulmer.
- DARBY, M.R., KARNI, E. 1973: Free Competition and the optimal Amount of Fraud. In: Journal of Law and Economics, 16, S. 67 – 88.
- EINSIEDEL, E.F. 1998: The Market for Credible Information in Biotechnology. In: Journal of Consumer Policy, 21, 4, S. 405 - 444.
- EuGH 1995: Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften: Rechtssache C-470/93. In: Sammlung der Rechtsprechung des Gerichtshofes und des Gerichts erster Instanz, teil I Gerichtshof.
- EuGH 1998: Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften: Rechtssache C-210/96. In: Sammlung der Rechtsprechung des Gerichtshofes und des Gerichts erster Instanz, teil I Gerichtshof.
- EuGH 2000a: Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften: Rechtssache C-269/97. In: Sammlung der Rechtsprechung des Gerichtshofes und des Gerichts erster Instanz, teil I Gerichtshof.
- EuGH 2000b: Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften: Rechtssache C-220/98, Schlussantrag des Generalanwaltes. In: Sammlung der Rechtsprechung des Gerichtshofes und des Gerichts erster Instanz, teil I Gerichtshof.
- FRIESTAD, M., WRIGHT, P. 1994: The Persuasion Knowledge Model: How People Cope with Persuasion Attempts. In: Journal of Consumer Research, 21, S. 1 - 31.
- FRIESTAD, M., WRIGHT, P. 1995: Persuasion Knowledge: Lay People's and Researchers' Belief about the Psychology of Advertising. In: Journal of Consumer Research, 22, S. 62 - 74.
- FRIESTAD, M., WRIGHT, P. 1999: Everyday Persuasion Knowledge. In: Psychology & Marketing, 16, 2, S. 185 - 194.

- FRITSCH, M., WEIN, T., EWERS, H-J. 1999: Marktversagen und Wirtschaftspolitik: Mikroökonomische Grundlagen staatlichen Handelns. München: Vahlen.
- HAUSER, H. 1979: Qualitätsinformation und Marktstrukturen. In: *Kyklos*, 32, S. 739 - 763.
- LAMPKIN, N. FORSTER, C., PADEL, S. 1999: The Policy and Regulatory Environment for Organic Farming in Europe: Country Reports. *Organic Farming in Europe: Economics and Policy*, Vol. 2. Universität Hohenheim.
- LUTZ, R.J. 1985: Affective and Cognitive Antecedents of Attitudes Towards the Ad: A Conceptual Framework. In: Alwitt, L.F., Mitchell, A.A.: *Psychological processes and Advertising effects*. Lawrence Erlbaum Associates: London, S. 45 - 63.
- MARETTE, S., BUREAU, J-C., GOZLAN, E. 2000: Product Safety And Consumers' Information. In: *Australian Economic Papers*, 39, 4, S. 426 - 441.
- MCCLUSKY, J.J. 2000: A Game Theoretic Approach to Organic Foods: An Analysis of Asymmetric Information and Policy. In: *Agricultural and Resource Economics Review*, 29, 1, S. 1 - 9.
- MEFFERT, H. 1998: *Marketing - Grundlagen marktorientierter Unternehmensführung - Konzept - Instrumente - Praxisbeispiele*. 8. vollst. neubearb. und erw. Aufl. Wiesbaden: Gabler.
- NELSON, P. 1970: Information and Consumer Behavior. In: *Journal of Political Economy*, 78, 2, S. 311 - 329.
- NELSON, P. 1974: Advertising as Information. In: *Journal of Political Economy*, 82, 4, S. 729 - 754.
- PETTY, R.E., CACIOPPO, J.T. 1986: *Communication and persuasion: Central and peripheral routes to attitude change*. New York: Academic Press.
- PICCININI, A., LOSEBY, M. 2001: *Agricultural policies in Europe and the USA: farmers between subsidies and the market*. New York: Palgrave.
- SCHERHORN, G. 1979: Verbraucherpolitische Einordnung und Begründung des Projekts „Strategien der Verbraucherinformation“. Arbeitspapier 1, Institut für Haushalts- und Konsumökonomie, Universität Hohenheim.
- STIGLITZ, J.E. 1989: On the Economic Role of the State. In: Heertje, A. (Hrsg.): *The Economic Role of the State*. 1. Aufl. Blackwell: Oxford, S. 9 - 85.
- TEISL, M.F., ROE, B. 1998: The Economics of Labeling: An Overview of Issues for Health and Environmental Disclosure. In: *Agricultural and Resource Economics Review*, 27, S. 140 - 150.
- V. ALVENSLEBEN, R. 2002: Verbraucherleitbild - Verbraucherverantwortung - Verbrauchererziehung: Ziele und Fakten. In: *Zeitschrift für Lebensmittelrecht*, Nr. 2, S. 139 - 150.

- v. WILD, D. 1998: Der "vernünftige Verbraucher" im Wettbewerbsrecht - Chancen und Risiken einer Deregulierung des Irreführungsverbots durch eine Änderung des ihm zugrundeliegenden Verbraucherleitbilds. München: VVF.
- WILLEMS, H. 1999: Werbung als Medieninszenierung: Genrespezifische Kontextbedingungen und dramaturgische Strategien. In: Soziale Welt, 50, S. 115 - 132.
- Verordnung (EWG) Nr. 2092/91 des Rates vom 24. Juni 1991 über den ökologischen Landbau und die entsprechende Kennzeichnung der landwirtschaftlichen Erzeugnisse und Lebensmittel (Abl. Nr. L 198 vom 22.07.1991, S. 1 - 15).
- Verordnung (EG) Nr. 331/2000 der Kommission vom 17. Dezember 1999 zur Änderung von Anhang V der Verordnung (EWG) Nr. 2092/91 des Rates über den ökologischen Landbau und die entsprechende Kennzeichnung der landwirtschaftlichen Erzeugnisse und Lebensmittel (Abl. Nr. L 48 vom 19.02.2000, S. 1 - 28).
- Verordnung (EG) Nr. 2826/2000 des Rates vom 19. Dezember 2000 über Informations- und Absatzförderungsmaßnahmen für Agrarerzeugnisse im Binnenmarkt (Abl. Nr. L 328 vom 23.12.2000, S. 2 - 6).
- Verordnung (EG) Nr. 1783/2003 des Rates vom 29. September 2003 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) (Abl. Nr. 270 vom 21.10.2003, S. 70 - 77).

Autor:**Dr. Eckhard Benner**

Universität Hohenheim

Institut für Agrarpolitik und Landwirtschaftliche Marktlehre

Fachgebiet Agrarmärkte und Agrarmarketing

Schloss, Osthof-Süd

D-70599 Stuttgart

Tel. ++49 711 - 459 - 2609

Fax ++49 711 - 459 - 2601

E-Mail: ebenner@uni-hohenheim.de