



**UNIVERSITÄT
HOHENHEIM**



Hohenheimer Agrarökonomische Arbeitsberichte

**Zur effizienten Herkunftsangabe im
europäischen Binnenmarkt**

- Konsequenzen für die regionale Absatzförderung -

Eckhard Benner

Arbeitsbericht Nr. 4



Institut für Agrarpolitik und Landwirtschaftliche Marktlehre (420)

Universität Hohenheim 420, 70593 Stuttgart

Veröffentlichung des Institutes für
Agrarpolitik und Landwirtschaftliche Marktlehre der Universität Hohenheim

ISSN 1615-0473

Herausgeber: Institut für Agrarpolitik und Landwirtschaftliche Marktlehre
Universität Hohenheim (420)
70593 Stuttgart
Tel.: 0711/459-2599
Fax.: 0711/459-2601
e-mail: apo420b@uni-hohenheim.de

Gesamtherstellung: Institut für Agrarpolitik und Landwirtschaftliche Marktlehre
Universität Hohenheim (420)
70593 Stuttgart

Zur effizienten Herkunftsangabe im europäischen Binnenmarkt

- Konsequenzen für die regionale Absatzförderung -

E. Benner*

Institut für Agrarpolitik und Landwirtschaftliche Marktlehre

Universität Hohenheim

Juli 2000

* Dipl. Ing. agr. E. Benner ist wiss. Mitarbeiter am Institut für Agrarpolitik und Landwirtschaftliche Marktlehre der Universität Hohenheim.

1. EINLEITUNG	1
2. INFORMATION, MARKT UND STAAT	3
2.1. URSACHEN DES MARKTVERSAGENS BEI DER LEBENSMITTELVERMARKTUNG.....	3
2.2. FORMEN STAATLICHER EINGRIFFE BEI MARKTVERSAGEN	5
2.3. HERKUNFT ALS VERSTÄNDIGUNGSNORM.....	7
3. EFFIZIENTE INFORMATIONSVERMITTLUNG.....	10
3.1. DIE AUFFASSUNG DER EU VON WERBUNG UND KENNZEICHNUNG.....	10
3.2. ANALYSE DER INSTRUMENTE ZUR INFORMATIONSVERMITTLUNG.....	15
4. SCHLUßFOLGERUNGEN	22
LITERATURVERZEICHNIS	26

1. Einleitung

In ihrer kürzlich erschienenen Studie diskutierten BECKER und BENNER (2000) die Konsequenzen, die sich für das regionale Marketing aus der möglichen Erweiterung der Beihilfekontrolle der EU-Kommission ergeben.¹ Die Autoren zeigten auf, dass die Folgen insbesondere für die von den Bundesländern unterstützten Herkunfts- und Qualitätsprogramme von Bedeutung sind. Auf die Tragweite dieser agrarpolitischen Problematik weisen sowohl die Entschließungsanträge, die die Länder Baden-Württemberg² und Bayern³ in den Bundesrat eingebracht haben, als auch der Streit um das "Austria A-Zeichen" zwischen Vertretern der österreichischen Landwirtschaft und Lebensmittelindustrie⁴ hin.

Aus Reaktionen der politisch Verantwortlichen ist zu ersehen, dass diese in der Verbraucherinformation über die regionale Herkunft der Produkte einen wesentlichen Grund für die Beibehaltung der Herkunftsprogramme sehen.^{5,6} Um den Verbrauchern die regionale Herkunft zu vermitteln, werden im Rahmen dieser Herkunftsprogramme generische Werbemaßnahmen eingesetzt. In der Literatur wird solchen Werbemaßnahmen neben dem Zweck der Absatzförderung eine informierende Funktion zugeschrieben.⁷

Abgesehen von den Bestimmungen des Gemeinsamen Marktes und der Aufgabe der EU-Kommission, stellt sich damit die prinzipielle Frage, ob zur Verbraucherinformation das Instrument der Werbung überhaupt eingesetzt werden soll. Mit der Antwort dieser Frage sind Konsequenzen für die staatlich geförderte regionale Absatzförderung verbunden. Die vorliegende Untersuchung soll hierzu einen Beitrag leisten.

Im Verlauf des Beitrages ist daher zunächst zu klären, wann staatliche Eingriffe zur Informationsvermittlung in das Marktgeschehen zu rechtfertigen sind und inwiefern dies auf die Herkunftsangabe zutrifft. Anschließend ist die Auffassung staatlicher Institutionen über die

¹ Becker, T., E. Benner (2000).

² Drucksache des Bundesrates 590/99 vom 03.11.99.

³ Drucksache des Bundesrates 40/00 vom 20.01.00.

⁴ vgl. O.V. (2000a).

⁵ so etwa die nordrhein-westfälische Landwirtschaftsministerin B. Höhn (vgl. O.V. (2000b)) und auch der bayrische Landwirtschaftsminister J. Miller (vgl. O.V. (2000c))

⁶ Neben dem Bedarf an Information wird die Beteiligung des Staates an generischer Werbung sowohl mit der eingeschränkten Betrachtungsweise der Werbeverantwortlichen (vgl. Richards, T.J.; P.M. Patterson (1998)) als auch mit der Free-Rider-Problematik begründet (vgl. Lee, J-Y., G.F. Fairchild (1988)). Diese Rechtfertigungen gründen sich allerdings auf die hier behandelte Frage der staatlichen Informationsbereitstellung (vgl. Benner, E. (in Vorbereitung)).

⁷ vgl. Forker, O.D., R.W. Ward (1993).

Instrumente Werbung und Kennzeichnung hinsichtlich ihrer Funktion im Marktgeschehen zu diskutieren, um dann vor dem Hintergrund der staatlichen Sichtweise unter den möglichen Instrumenten aus wohlfahrtsökonomischer Sicht das effizientere zu bestimmen. Als theoretischer Ansatz steht hierfür die Theorie der Haushaltsproduktion zur Verfügung. Die Diskussion der sich daraus ergebenden Konsequenzen für die staatliche Beteiligung an Herkunfts- und Qualitätszeichen wird den Schluß des Beitrages bilden.

Es sei angemerkt, dass mit diesem Beitrag nicht die Bedeutung regionaler Marketinggesellschaften oder staatlicher Institutionen bei der Förderung regionaler Vermarktungsstrukturen geschmälert werden soll. Allerdings ist über die staatliche Beteiligung an regionalen *Absatzförderungsmaßnahmen* nachzudenken.⁸

Für wertvolle Anmerkungen ist der Autor seinen Kollegen am Institut für Agrarpolitik und Landwirtschaftliche Marktlehre zu Dank verpflichtet. Dessen ungeachtet sind selbstverständlich alle Fehler die seinigen.

⁸ vgl. auch im folgenden Benner, E. (in Vorbereitung).

2. Information, Markt und Staat

Die Rechtfertigung eines staatlichen Eingriffes gelingt dann, wenn nachgewiesen werden kann, daß der Markt in seiner Funktion als Instrument der effizienten Transaktion versagt. Kann nachgewiesen werden, dass Marktversagen vorliegt, so sollte das staatliche Eingreifen auch tatsächlich auf die Beseitigung eines solchen Versagens abzielen, d.h. das eingesetzte Instrument muß treffsicher und dabei effizient sein.⁹

Eine grundlegende Voraussetzung für die Effizienz des Marktmechanismus' bei der Lebensmittelvermarktung ist, dass die Marktteilnehmer vollständig über alle transaktionsrelevanten Produkteigenschaften informiert sind.¹⁰ Kann nachgewiesen werden, dass es durch unzureichende Information eines Teils der Marktteilnehmer zu Marktversagen kommt bzw. kommen kann, so läßt sich ein staatlicher Eingriff rechtfertigen.

2.1. Ursachen des Marktversagens bei der Lebensmittelvermarktung

Aus Sicht der Verbraucher sind für die Vermarktung von Lebensmitteln deren wertbestimmenden Eigenschaften von Bedeutung, welche sich auf die Aspekte Lebensmittelsicherheit, ernährungsphysiologischer Wert, sonstige wertbestimmende Eigenschaften und Verpackungseigenschaften beziehen.¹¹

Ein Merkmal dieser Produkteigenschaften ist jedoch, daß deren Ausprägungen nicht in gleichem Ausmaß und nur zu unterschiedlichen Zeitpunkten vom Käufer zu verifizieren sind.¹² Diese Problematik des Gütertausches bringt die informationsökonomische Eigenschaftstypologie zum Ausdruck.¹³ Je nach Zeitpunkt einer möglichen Verifikation durch den Käufer grenzt die informationsökonomische Eigenschaftstypologie drei Kategorien von Produkteigenschaften gegeneinander ab. Diese Einteilung geht auf NELSON (1970, 1974) sowie DARBY und KARNI (1973) zurück und unterscheidet Such-, Erfahrungs- und Vertrauenseigenschaften (vgl. Übersicht 1).

⁹ vgl. Fritsch, M., T. Wein, H-J. Ewers (1999), S. 112 - 113.

¹⁰ vgl. Layard, P.R.G., A.A. Walters (1978), S. 25.

¹¹ vgl. Hooker, N.H., J.A. Caswell (1996), wobei dies eine mögliche Einteilung ist.

¹² Der Zustand der unterschiedlichen Informiertheit der Marktteilnehmer wird im gegebenen Zusammenhang auch als asymmetrische Informationsverteilung bezeichnet.

¹³ vgl. Molho, I. (1997).

Übersicht 1: Informationsökonomische Eigenschaftstypologien

Eigenschaft	Merkmal	Beispiel
Such	<i>Vor dem Kauf</i>	<i>Farbe</i>
Erfahrung	<i>Nach dem Kauf durch Gebrauch</i>	<i>Geschmack, Zartheit</i>
Vertrauen	<i>Weder vor noch nach dem Kauf</i>	<i>ökologische Produktion</i>

Von **Sucheigenschaften** wird gesprochen, wenn dem Käufer zum Zeitpunkt des Kaufs die Produkteigenschaften bekannt sind. **Erfahrungseigenschaften** beschreiben Produkteigenschaften, die dem Käufer zwar nicht zum Zeitpunkt des Kaufs aber doch danach durch den Gebrauch des Gutes bekannt werden. Eigenschaften, die dem Käufer weder zum Zeitpunkt des Kaufs noch danach bekannt sind bzw. werden, werden als **Vertrauenseigenschaften** bezeichnet.

Sucheigenschaften implizieren kein Informationsproblem in bezug auf die Vermittlung von Informationen über die Ausprägungen der Produkteigenschaften.¹⁴ Diese Eigenschaften sind effizient über den Markt auszutauschen. Wie AKERLOF (1970) in seinem "lemon model" gezeigt hat, führt das Problem der Verifikation von Informationen aber bereits bei Erfahrungseigenschaften zu Marktversagen: Fällt auf dem Markt die durchschnittliche Qualität zu gering aus, haben Anbieter hoher Qualität keinen Anreiz, diese anzubieten und ziehen sich aus dem Markt zurück. Bei Vertrauenseigenschaften tritt darüber hinaus das Vertrauen als zusätzliche Quelle des Marktversagens hinzu¹⁵: Fällt das Vertrauen in die bereitgestellte Information zu gering aus, kommt es auch hier zu Marktversagen.

Während sich bei Erfahrungseigenschaften zur Überwindung des Problems eine Reihe von marktkonformen Lösungen für das Zustandekommen von Transaktionen etabliert haben,¹⁶ existieren derartige marktkonforme Lösungen für Vertrauenseigenschaften nicht.¹⁷ Um das Funktionieren des Marktmechanismus' zu gewähren, läßt sich daher ein Eingriff des Staates rechtfertigen.¹⁸

¹⁴ Ein anderes Problem existiert sehr wohl, das der optimalen Informationssuche.

¹⁵ vgl. auch Benner, D. (in Vorbereitung).

¹⁶ Zu diesen Lösungen gehören Signaling und Sreening, Selbstbindung, Reputation, und kollektives Handeln, (vgl. Caswell, J.A. (1997) sowie Kaas, K.P. (1992)).

¹⁷ vgl. Caswell, J.A. (1997).

¹⁸ Private Lösungen wären unter bestimmte Umständen auch denkbar. Staatliches Handeln hat hier etwa den Vorteil, dass es schnell umzusetzen ist und eine Entwicklung des Marktes nicht abgewartet werden muß.

Zur Überwindung des Informationsproblems bei Vertrauenseigenschaften tritt der Staat als eine Instanz zwischen Anbieter und Nachfrager und transformiert aus Sicht des Nachfragers eine Vertrauenseigenschaft durch die glaubwürdige Übermittlung von Information in eine Such- bzw. Erfahrungseigenschaft.^{19,20}

2.2. Formen staatlicher Eingriffe bei Marktversagen

Zur glaubwürdigen Vermittlung von Informationen kann der Staat zwei Formen der Eingriffsmöglichkeit wählen. Hier stehen ihm zum einen gesetzliche Regelungen und zum anderen das staatliche Informationsangebot zur Verfügung.

Gesetzliche Regelungen greifen auf unterschiedliche Weise in die glaubwürdige Vermittlung von Informationen ein. Zum einen können sie den informierten Marktteilnehmer zur Offenlegung bestimmter Information verpflichten und somit zur direkten Informationsvermittlung beitragen. Zum anderen stellen sie Informationen indirekt zur Verfügung, indem sie die Garantiegewährung bzw. die Produkthaftung regeln. Und schließlich können gesetzliche Regelungen sogenannte Verständigungsnormen für Produkte bzw. Produktionsprozesse definieren.^{21, 22}

Durch Verständigungsnormen werden vom Gesetzgeber die Begriffe, die der Wirtschaftsverkehr benutzt und benötigt, eindeutig definiert und verbindlich festgelegt. Sie können einerseits lediglich einen Begriff für ein Produkt über dessen Eigenschaften definieren,²³ andererseits auch mit der Definition von Prozeßstandards einhergehen.²⁴ Somit sind Verständigungsnormen normative Begriffe und garantieren den Verbrauchern, daß die angebotenen Güter nach festgelegten Produkt- und Prozeßkriterien erstellt worden sind. Diese Verständigungsnormen sind Bestandteil von Kennzeichnungsvorschriften.

Zusätzlich mag staatlichen Institutionen eine im Vergleich zu Privaten höhere Glaubwürdigkeit zugestanden werden (vgl. etwa Glitsch, K. (1999)).

¹⁹ vgl. Caswell, J.A. (1998).

²⁰ Jedoch entsteht hier das Problem des Vertrauens in die Glaubwürdigkeit dieser Instanz (vgl. Benner, D. (in Vorbereitung)).

²¹ vgl. Fritsch, M., T. Wein, H-J. Ewers (1999).

²² vgl. Kruse, J., U.E. Berger (1996).

²³ So definiert die Richtlinie 76/118/EWG definiert was unter "Trockenmilch" zu verstehen ist.

²⁴ So beschreibt etwa die Verständigungsnorm "ökologisch", dass nur solche Produkte als ökologische gekennzeichnet bzw. beworben werden dürfen, die mindestens die Produkt- und Prozeßanforderungen erfüllen, die in der Verordnung (EWG) Nr. 2092/91 niedergelegt sind. Demgegenüber sind die Definitionen des Lebensmittelbuches keine Verständigungsnormen.

Auf das Marktgeschehen nehmen Verständigungsnormen auf zweierlei Weise Einfluß. Zum einen beeinflussen sie ebenso wie Kennzeichnung im allgemeinen²⁵ den Informationsstand der Verbraucher und dienen als Einkaufshilfe. Dies gilt vor allem für die Beurteilung der Vertrauenseigenschaften,²⁶ denn durch Verständigungsnormen werden Vertrauenseigenschaften in Sucheigenschaften transformiert, wodurch sich die Informationsbasis der Verbraucher zum Zeitpunkt des Kaufs verbessert.²⁷ Mit dieser Verbesserung des Informationsstandes wird den Verbrauchern ermöglicht, eine ihren Wünschen entsprechende Kaufentscheidung zu treffen. Mit der Verbesserung des Informationsstandes kann dann auch eine Änderung des Kaufverhaltens verbunden sein.²⁸

Zum anderen ermöglichen Verständigungsnormen dem Anbieter sowohl die glaubwürdige Kennzeichnung seiner Produkte als auch die glaubwürdige Werbung mit diesen Begriffen. Darüber hinaus bieten sie für Produzenten einen Anreiz, sich an den Kennzeichnungsvorschriften bei ihrer Produktspezifikation auszurichten.²⁹

Eine Alternative zur gesetzlichen Regelung der Überwindung des Informationsproblems ist ein staatliches Informationsangebot.³⁰ Mit einem solchen Informationsangebot wird einerseits der Ansatz verfolgt, den Verbraucher durch vollständigere Information von ungünstigen Transaktionen zu bewahren und seine Wahlmöglichkeiten zu verbessern. Andererseits kann aber auch ein ergänzendes Informationsangebot an die Verbraucher dazu beitragen, eine gesetzliche Regelung effektiver umzusetzen.³¹

²⁵ vgl. Caswell, J.A., E.M. Mojduszka (1996).

²⁶ Dies spielt aber auch bereits bei der Beurteilung von Erfahrungseigenschaften eines Produktes eine Rolle (vgl. Kapitel 2.1).

²⁷ vgl. Caswell, J.A., E.M. Mojduszka (1996).

²⁸ vgl. Zarkin, G.A.; D.W. Anderson (1992).

²⁹ vgl. Caswell, J.A., D.I. Padberg (1992).

³⁰ Um mit der Informationsbereitstellung nicht direkt in den Wettbewerb zwischen Unternehmen einzugreifen, beauftragt der Staat meist dritte mit dieser Aufgabe. So unterstützt in Deutschland der Staat die *Stiftung Warentest* und läßt von ihr vergleichenden Produkttest durchführen sowie die entsprechende Information dem Verbraucher zur Verfügung stellen (vgl. Fritsch, M., T. Wein, H-J. Ewers (1999)).

³¹ vgl. Hellner, J. (1981).

Allerdings muß bei einem staatlichen Informationsangebot beachtet werden, dass:³²

- die Präferenzen der Konsumenten sehr heterogen sind und
- die mögliche Unkenntnis der Präferenzen zu hohen Kosten, zu einem zu großen Umfang und zu schlechter Distribution führen kann,
- die Information am Ort der Kaufentscheidung zum Zeitpunkt der Konsumentenentscheidung (zu Hause, im Laden etc.) in einer für den jeweiligen Konsumenten entscheidungsverwertbaren Form zur Verfügung stehen muß,
- es nicht zur staatlichen Verhaltenssteuerung mißbraucht wird oder bestimmte Anbieter versuchen, sie im Sinne ihrer Ziele zu beeinflussen.

2.3. Herkunft als Verständigungsnorm

Durch ihre Beteiligung an herkunftsbezogenen Absatzförderungsprogrammen greifen die Bundesländer in das Marktgeschehen ein. Dieser Eingriff wird insbesondere mit dem Bedürfnis der Verbraucher an Informationen über die *regionale* Herkunft von Lebensmitteln begründet.³³ Zur Rechtfertigung eines solchen Eingriffs ist aber zu klären, ob der Wirtschaftsverkehr überhaupt Bedarf an einem Eingriff hinsichtlich der regionalen Herkunftskennzeichnung von Lebensmitteln hat, d.h. ob ein Marktversagen vorliegt und welche Eingriffe ein solches Marktversagen beseitigen können.³⁴

Die Herkunft eines Produktes bzw. dessen Ursprung ist eine Eigenschaft, die vom Verbraucher nicht am Produkt selbst zu erkennen und nach obiger Definition damit eine Vertrauenseigenschaft ist.³⁵ Somit mag zwar dem Anbieter die Herkunft seines Produktes bekannt sein, sie ist aber dem Verbraucher nicht ohne weiteres glaubwürdig zu vermitteln, da letzterer diese Angabe nie am Produkt selbst überprüfen kann. Um den geographischen Ursprung eines Produktes glaubwürdig vermitteln zu können, ist infolgedessen staatliches Handeln zu rechtfertigen.³⁶

Auf gemeinschaftlicher Ebene wird durch die *Richtlinie 2000/13/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 20. März 2000 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der*

³² vgl. Kruse, J., U.E. Berger (1996).

³³ vgl. Kapitel 1.

³⁴ vgl. Kapitel 2.

³⁵ vgl. Kapitel 2.1.

*Mitgliedstaaten über Etikettierung und Aufmachung von Lebensmitteln sowie zur Werbung hierfür*³⁷ der Umfang und der Inhalt der Informationen geregelt, die an den Verbraucher weitergegeben werden. Darunter fällt zwar auch der Ursprungs- oder Herkunftsort, falls ohne diese Angabe ein Irrtum des Verbrauchers über den tatsächlichen Ursprung oder die wahre Herkunft des Lebensmittels möglich wäre.³⁸

Die Angabe des Herkunftsortes ermöglicht aber nicht die Kennzeichnung bzw. Werbung mit einem geographischen Gebiet, wie es bei den Herkunftsprogrammen der Bundesländer der Fall ist. Für eine Definition der Herkunft als ein geographisches Gebiet kann allerdings auf die Verordnungen (EWG) Nr. 802/68 des Rates bzw. (EWG) Nr. 2081/92 des Rates zurückgegriffen werden.

Wird die Definition der *Verordnung (EWG) Nr. 802/68 des Rates vom 27. Juni 1968 über die gemeinsamen Begriffsbestimmungen für den Warenursprung*³⁹ zugrunde gelegt, so ist der Ursprung einer Ware, die vollständig in einem Land gewonnen oder hergestellt worden ist, eben dieses Land. Ausdrücklich wird darauf verwiesen, dass pflanzliche Erzeugnisse ihren Ursprung in dem Land haben, in dem sie geerntet worden sind,⁴⁰ lebende Tiere in dem Land, in dem die Tiere geboren wurden,⁴¹ und deren Erzeugnisse in dem Land, in dem die Tiere gehalten wurden.⁴² Sobald jedoch die Herstellung des Produktes in zwei oder mehr Ländern stattfindet, hat das Produkt in demjenigen Land seinen Ursprung, in dem *die letzte wesentliche und wirtschaftlich gerechtfertigte Be- oder Verarbeitung stattgefunden hat, die in einem dazu eingerichteten Unternehmen vorgenommen worden ist und zur Herstellung eines neuen Erzeugnisses geführt hat oder eine bedeutende Herstellungsstufe darstellt*⁴³.

Da Lebensmittel verarbeitete Produkte sind, besagt diese Verständigungsnorm von Herkunft letztlich, dass die Herkunft der Rohstoffe der pflanzlichen bzw. tierischen Erzeugnisse verloren geht. Zudem zeigt die Definition, dass die Herkunftskennzeichnung geographisch auf die Angabe eines Mitgliedstaates beschränkt bleibt.

³⁶ vgl. oben sowie Fußnote 18.

³⁷ Richtlinie 2000/13/EG, diese hebt die Richtlinie 79/112/EWG auf.

³⁸ Richtlinie 2000/13/EG.

³⁹ Verordnung (EWG) Nr. 802/68.

⁴⁰ Ebenda Artikel 4 (2b).

⁴¹ Ebenda Artikel 4 (2c).

⁴² Ebenda Artikel 4 (2c).

⁴³ Ebenda Artikel 5.

Im Rahmen der Herkunftsprogramme der Bundesländer wird jedoch mit der Angabe enger gefasster geographischer Produktherkünfte geworben. Zwar kann gemäß der Verordnung (EWG) Nr. 2081/92⁴⁴ die Herkunftsangabe auch ein beliebig eng gefasstes geographisches Gebiet sein, allerdings ist sie dann an eine besondere Voraussetzung gekoppelt. So muß sich eine bestimmte Qualität, das Ansehen oder eine andere Eigenschaft des Produktes aus diesem geographischen Ursprung ergeben.⁴⁵

Soll jedoch unabhängig von einer derart besonderen Qualität die Herkunft der Produkte vermittelt werden oder wie es im Entschließungsantrag des Landes Bayern heißt,⁴⁶ die Rohstoffbindung an die Region bzw. ein regionaler Nachweis auch für neue, innovative Produkte, die Möglichkeit einer produktübergreifenden Kennzeichnung berücksichtigt werden, so kann auf die Verordnung (EWG) Nr. 2081/92 nicht zurückgegriffen werden.

Zusammenfassend ist daher festzuhalten, dass es keine Kennzeichnungs- bzw. Werbevorschrift gibt, die ein enger gefasstes geographisches Gebiet beschreibt.⁴⁷ Damit bleibt für den Verbraucher unklar, welche Produktions- und Vermarktungsstufen generell in Werbebehauptungen bezüglich der regionalen Herkunft überhaupt und zulässigerweise eingeschlossen sind. Soll dem Verbraucher aber glaubwürdig die Vertrauenseigenschaft "regionale Herkunft", die einen enger gefassten geographischen Raum als den Mitgliedsstaat bezeichnet, vermittelt werden, so bedarf es einer weiteren Verständigungsnorm, die über die dargestellten Definitionen hinausgeht.⁴⁸

⁴⁴ Verordnung (EWG) Nr. 2081/92.

⁴⁵ vgl. im einzelnen Becker, T., E. Benner (2000), Kapitel 3.4.

⁴⁶ Drucksache des Bundesrates 40/00 vom 20.01.00.

⁴⁷ Für Rindfleisch kann im Prinzip die Verordnung (EG) Nr. 820/97 eine Ausnahmen bilden.

⁴⁸ vgl. Fußnote 36.

3. Effiziente Informationsvermittlung

Zeigten die Ausführungen des zweiten Kapitels, dass hinsichtlich der Produkteigenschaft *regionale Herkunft* ein Bedarf an staatlichem Handeln zu rechtfertigen ist, so wird in diesem Kapitel der Frage der effizienten Verbraucherinformation über diese Eigenschaft nachgegangen.

Zur Verbraucherinformation nutzen die Bundesländer im Rahmen ihrer Beteiligung an Absatzförderungsprogrammen das Instrument der Werbung. Wie Kapitel zwei gezeigt hat, steht dem Staat zudem das Instrument der Kennzeichnungsvorschriften insbesondere in Form von Verständigungsnormen zur Verfügung.

Die folgende normative Analyse stellt diese beiden Instrumente gegenüber, wobei die Rolle, die die Europäische Union diesen Instrumenten im Marktgeschehen zuweist, die Basis der Analyse sein wird. Dieser Ansatz wird verfolgt, da hier der staatliche Eingriff an der gemeinschaftlichen Auffassung hinsichtlich des erwarteten Umgangs der Verbraucher mit diesen Instrumenten zur Verbraucherinformation gemessen werden soll.

3.1. Die Auffassung der EU von Werbung und Kennzeichnung

Generell hat sich die Europäische Union dazu verpflichtet, zur Förderung des Rechts der Verbraucher auf Information beizutragen.⁴⁹ Vor diesem Hintergrund wird im folgenden die Auffassung der Gemeinschaft von Werbung und Kennzeichnung herausgearbeitet.

Werbung

Die Erwartung der Europäischen Union, die sie an den Umgang der Verbraucher mit Werbung hat, steht im Zusammenhang mit Mittel und Zweck der Werbung, den sie ihr zuschreibt. Ihre Auffassung darüber ist der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) und dem gemeinschaftlichen Sekundärrecht zu entnehmen.

Der EuGH hat durch Äußerungen gezeigt, dass er der Auffassung ist, dass Werbung kaufentscheidungsrelevante Informationen enthält. So können Preisgegenüberstellungen *sehr nützlich sein, um dem Verbraucher zu ermöglichen, seine Wahl in voller Kenntnis der Sachlage zu treffen*⁵⁰. Auch aus der Urteilsbegründung, dass aufgrund ihres Rechts frei im Binnenmarkt

⁴⁹ vgl. Artikel 153 des Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften, konsolidierte Fassung.

⁵⁰ Vollständig heißt es: Im übrigen geht das streitige Verbot insofern über die Erfordernisse des verfolgten Zwecks hinaus, als sie Werbung betrifft, die in keiner Weise irreführend ist, aber Gegenüberstellungen von tatsächlich angewandten Preisen enthält; derartige Gegenüberstellungen können sehr nützlich sein, um dem

einkaufen zu können, den grenzgebietsansässigen Verbraucher nicht der Zugang zu im Einkaufsland erhältlichem Werbematerial verwehrt werden darf, spricht die Auffassung, dass Werbung entscheidungsrelevante Information enthält.⁵¹

Dieselbe Auffassung findet sich in den Bestimmungen einer Richtlinie zum Inhalt von Werbematerial.⁵² Bezogen auf den Inhalt des Werbematerials heißt es dort zum einen *Zweck dieser Richtlinie ist sicherzustellen, dass die Verbraucher Informationen (...) erhalten und so ihre Entscheidung in voller Sachkenntnis treffen können*⁵³ und zum anderen *Informationen haben einen wesentlichen Einfluss auf das Wirken der Marktkräfte. Genaue, zweckdienliche und vergleichbare Informationen (...) können die Kaufentscheidung der Verbraucher (...) beeinflussen*⁵⁴.

Ganz deutlich spricht zudem aus der Definition der vergleichenden Werbung der informierende Charakter der Werbung:

*Vergleichende Werbung kann, wenn sie wesentliche, relevante, nachprüfbare und typische Eigenschaften vergleicht und nicht irreführend ist, ein zulässiges Mittel zur Unterrichtung der Verbraucher über ihre Vorteile sein.*⁵⁵

Allerdings herrscht die Auffassung vor, dass Werbung nicht zwangsläufig umfassend informiert. So gilt, *daß der durchschnittliche Verbraucher (...) gehalten ist, (...) sich (...) sehr*

Verbraucher zu ermöglichen, seine Wahl in voller Kenntnis der Sachlage zu treffen (Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften (1993), Randnummer 17.)

⁵¹ Vollständig heißt es: Der freie Warenverkehr betrifft aber nicht nur den gewerblichen Handel, sondern auch Privatpersonen. Dies bedeutet, und zwar insbesondere in Grenzgebieten, daß es den in einem Mitgliedstaat ansässigen Verbrauchern möglich sein muß, sich frei in das Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaates begeben zu können, um dort unter denselben Bedingungen wie die ortsansässige Bevölkerung einzukaufen. Dieses Recht wird der Verbraucher nicht beeinträchtigt, wenn ihnen der Zugang zu dem im Einkaufsland erhältlichem Werbematerial verwehrt wird (Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften (1990)).

⁵² vgl. Richtlinie 97/55/EG, Erwägungsgrund 5 und vgl. Richtlinie 1999/94/EG, Erwägungsgrund 5 in Verbindung mit Artikel 1.

⁵³ Zweck dieser Richtlinie ist sicherzustellen, dass die Verbraucher Informationen über den Kraftstoffverbrauch und die CO₂-Emissionen von neuen Personenkraftwagen, die in der Gemeinschaft zum Kauf oder Leasing angeboten werden, erhalten und so ihre Entscheidung in voller Sachkenntnis treffen können (Richtlinie 1999/94/EG, Artikel 1).

⁵⁴ Wörtlich heißt es: Informationen haben einen wesentlichen Einfluss auf das Wirken der Marktkräfte. Genaue, zweckdienliche und vergleichbare Informationen über den spezifischen Kraftstoffverbrauch und die CO₂-Emissionen von Personenkraftwagen können die Kaufentscheidung der Verbraucher zugunsten sparsamerer, CO₂-reduzierter Fahrzeuge beeinflussen; dadurch erhalten die Automobilhersteller einen Anreiz zur Verringerung des Kraftstoffverbrauchs der von ihnen hergestellten Fahrzeuge. (Richtlinie 1999/94/EG, Erwägungsgrund 5).

⁵⁵ Richtlinie 97/55/EG Erwägungsgrund 5 und vgl. Artikel 3a.

*eingehend (...) zu informieren (...)*⁵⁶. Dies wird in der Literatur als eine dem Verbraucher aufgebürdete Informationslast interpretiert.⁵⁷

Dass die informierende Funktion der Werbung aber nur Mittel zum Zweck ist, wird aus den folgenden Definitionen der Werbung deutlich.

Die EU-Kommission definiert Werbung als eine der *Maßnahmen, die auf die Förderung des Absatzes von Produkten oder Dienstleistungen bzw. des Images eines Unternehmens oder einer Organisation gegenüber den Endverbrauchern und/oder Vertriebsunternehmen abzielen*^{58, 59}.

Gleiches spricht aus der Definition, die sich im Sekundärrecht der Gemeinschaft finden läßt. So ist gemäß der Richtlinie Nr. 84/450/EWG Werbung *jede Äußerung bei der Ausübung eines Handels, Gewerbes, Handwerks oder freien Berufs mit dem Ziel, den Absatz von Waren oder die Erbringung von Dienstleistungen, einschließlich unbeweglicher Sachen, Rechte und Verpflichtungen zu fördern*⁶⁰.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass für die Gemeinschaft Werbung zwar Informationen enthält, sie aber primär - direkt oder indirekt - stets dem Absatz der beworbenen Produkte dient. Vom Verbraucher wird erwartet, dass er skeptisch mit jeglicher Art von Werbung umgeht. D.h., es wird davon ausgegangen, dass der Verbraucher weiß, dass Werbung ihm nicht in notwendiger und hinreichender Weise die relevanten Informationen für seine Kaufentscheidung zur Verfügung stellt.

Kennzeichnung

Inwiefern Kennzeichnung dem Verbraucher bei seiner Kaufentscheidung unterstützt, wird durch folgende Ausführungen deutlich.

⁵⁶ Vollständig heißt es: Um zu ermitteln, ob eine Werbung tatsächlich das wirtschaftliche Verhalten der Personen beeinflussen kann, an die sie sich richtet, ist der Umstand zu berücksichtigen, daß sich der Fahrzeugmarkt durch eine gewisse Transparenz der Preise auszeichnet und daß der durchschnittliche Verbraucher - ich bleibe dabei, daß dieser nicht völlig unfähig ist zu unterscheiden - gehalten ist, auch unter Berücksichtigung der großen Ausgabe, die auf ihn zukommt, aufmerksam die Preise, die ihm angegeben werden, zu vergleichen, und sich dabei unter Umständen sehr eingehend bei dem Verkäufer über das Zubehör zu informieren, mit dem das Fahrzeug ausgestattet ist (Ausführungen des Generalanwaltes, siehe Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften (1991)).

⁵⁷ vgl. Doepner, U. (1997) S. 999, und Fezer, K-H. (1995), S. 676.

⁵⁸ vgl. Europäische Kommission (1998)..

⁵⁹ Sie zählt Werbung zu den Dienstleistungen der kommerziellen Kommunikation (vgl. Europäische Kommission (1998)).

⁶⁰ Richtlinie 84/450/EWG, Artikel 2, Absatz 1.

Etikettierungsvorschriften haben gemäß der Auffassung der EU-Kommission sicherzustellen, dass die Verbraucher Kenntnis über Produkteigenschaften erlangen. Zu diesen Produkteigenschaften zählt die EU-Kommission nicht nur jene, die die Zusammensetzung, Lagerung und Verwendung des Produktes, sondern auch ganz allgemein *die Wahl* bestimmen. Zudem sieht sie die Notwendigkeit, Etikettierungsbestimmungen den Verbraucherbedürfnissen und -erwartungen anzupassen.⁶¹

Das Verständnis des Europäischen Parlamentes und des Rates von Kennzeichnung/Etikettierung kommt besonders durch die Richtlinie 2000/13/EG zur Lebensmittel-etikettierung⁶² zum Ausdruck.⁶³ Dort heißt es:

*Jede Regelung der Etikettierung von Lebensmitteln soll vor allem der Unterrichtung und dem Schutz der Verbraucher dienen.*⁶⁴

*Eine detaillierte Etikettierung, die Auskunft gibt über die genaue Art und die Merkmale des Erzeugnisses, ermöglicht es dem Verbraucher, sachkundig seine Wahl zu treffen und ist am zweckmäßigsten, als sie die geringsten Handelshemmnisse nach sich zieht.*⁶⁵

Kennzeichnung schafft also Transparenz über die Vermarktungsbedingungen. Hierzu wird in weiteren Verordnungen der Gemeinschaft, die sich auf die Kennzeichnung von Lebensmitteln beziehen, definiert, was z.B. unter Freilandhaltung,⁶⁶ ökologische/biologische Produktionsweise,⁶⁷ Milch,⁶⁸ frisches Geflügelfleisch,⁶⁹ etc. zu verstehen ist. Diese Bestimmungen legen damit Verständigungsnormen fest.

⁶¹ vgl. Europäische Kommission (2000), S. 39 - 40.

⁶² Richtlinie 2000/13/EG.

⁶³ Vgl. auch Streinz, R. (1996), S. 25, diese Äußerung ist ursprünglich bezogen auf die durch die zitierte Verordnung aufgehoben Richtlinie 79/112/EWG.

⁶⁴ Richtlinie 2000/13/EG, Erwägungsgrund 6.

⁶⁵ Richtlinie 2000/13/EG, Erwägungsgrund 8.

⁶⁶ Verordnung (EWG) Nr. 1907/90.

⁶⁷ Verordnung (EWG) Nr. 2092/91.

⁶⁸ Verordnung (EWG) Nr. 1898/87.

⁶⁹ Verordnung (EWG) Nr. 1906/90.

Das Ziel der Etikettierung kann zwar bei der Schaffung von Transparenz⁷⁰ auch Marktstabilisierung sein, wie das kürzlich ergangene EuGH-Urteil zur Rechtsgrundlage der Verordnung (EG) Nr. 820/97⁷¹ zeigt:

*Was das Ziel der angefochtenen Verordnung anbelangt, ist hervorzuheben, daß sie nach ihrer ersten Begründungserwägung den Markt für Rindfleisch und Fleischerzeugnisse, der durch die BSE-Krise destabilisiert war, durch Verbesserung bei der Transparenz der Bedingungen für Erzeugung und Vermarktung dieser Produkte, insbesondere hinsichtlich der Verfolgung des Ursprungs, wieder stabilisieren soll.*⁷²

Dennoch kann dies nicht mit Absatzförderung gleichgesetzt werden. Denn zum einen heißt es in der Verordnung selbst: *Das Vertrauen der Verbraucher in die Qualität von Rindfleisch und Fleischerzeugnissen wird somit gestärkt*⁷³. Und zum anderen versetzt die Etikettierung auch gemäß der ständigen Rechtsprechung des EuGH den Konsumenten in die Lage, *seine Wahl in Kenntnis aller Umstände zu treffen*⁷⁴.

Die Anreizfunktion der Kennzeichnungsvorschriften ist der EU bewußt.⁷⁵ Dies kommt zwar nicht direkt in Vorschriften der Lebensmittelgesetzgebung zum Ausdruck, aber an anderer Stelle heißt es über Informationen, die Werbeschriften per Gesetz beinhalten müssen: *dadurch erhalten die (H)ersteller einen Anreiz*⁷⁶ entsprechende Produkte herzustellen.

Zusammenfassend kann also gesagt werden, dass zwar Kennzeichnung einen Anreiz zur Produktion entsprechender Güter darstellen und auch ein agrarpolitisches Ziel verfolgen kann, die Gemeinschaft der Kennzeichnung aber in erster Linie den Zweck der neutralen Verbraucherinformation zuschreibt.

⁷⁰ vgl. auch Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften (1981) und Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften (1987).

⁷¹ Verordnung (EG) Nr. 820/97.

⁷² vgl. Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften (2000), Randnummer 53.

⁷³ vgl. Verordnung (EG) Nr. 820/97 4 Erwägungsgrund.

⁷⁴ vgl. Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften (1981) und Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften (1987).

⁷⁵ vgl. Kapitel 2.

⁷⁶ wörtlich heißt es, über den Effekt der Pflicht zur Bereitstellung der Information über CO₂-Emissionen ihrer Fahrzeuge: (...) dadurch erhalten Automobilhersteller einen Anreiz zur Verringerung des Kraftstoffverbrauchs der von ihnen hergestellten Fahrzeuge (vgl. Richtlinie 2000/13/EG, S. 16.).

3.2. Analyse der Instrumente zur Informationsvermittlung

Die Analyse wird vor dem Hintergrund der im letzten Abschnitt herausgearbeiteten gemeinschaftlichen Auffassung von Werbung und Kennzeichnung erfolgen. Das heißt insbesondere, dass im folgenden der von der Gemeinschaft erwartete Umgang der Verbraucher mit Werbung und Kennzeichnung zugrunde gelegt wird.⁷⁷

Die Auswirkung von Informationen auf das Marktgeschehen wird insbesondere durch den Ansatz von STIGLER und BECKER (1977) der ökonomischen Analyse zugänglich gemacht.⁷⁸

Die Autoren sehen den Verbraucher als aktiven Nutzenmaximierer, der Investitions- und Produktionsentscheidungen trifft und seinen Nutzen nicht mehr durch den Erwerb von Marktgütern erzielt, sondern über die von ihm mit Hilfe von Zeit, Marktgütern und eben den zur Verfügung stehenden Informationen produzierten *Haushaltsgüter*.

Ein für die vorliegende Analyse zentraler Aspekt ist, dass die Präferenzen des Verbrauchers nicht durch zusätzliche Informationen verändert werden. Nach STIGLER und BECKER (1977) ist die Information also ein Input bei der Produktion der Haushaltsgüter. Dadurch kann die Wirkung von Information in klassischer Weise durch Preise und Einkommen ausgedrückt werden.

Der Haushalt ist durch seine Nutzenfunktion und seine Haushaltsproduktionsfunktion charakterisiert. Die Nutzenfunktion ist gegeben durch:

$$U = U(Z_1, \dots, Z_m) \quad (1)$$

Die Argumente sind hierbei die von ihm produzierten Haushaltsgüter (Z_n). Die Haushaltsproduktionsfunktion ist gegeben durch:

$$Z_n = g(A, E, y) \cdot x \quad (2)$$

A ist die Information (z.B. Werbung), E das Humankapital, y alle anderen Inputs und x die als Inputs zur Produktion von Haushaltsgütern verwendeten Marktgüter. Ist A variierbar und sind y sowie E konstant, so entspricht g der Informationswirkungsfunktion, die eine Analogie zur Werbeerfolgswirkungsfunktion⁷⁹ darstellt.

⁷⁷ vgl. Kapitel 3.1.

⁷⁸ vgl. in folgenden Stigler, J. ; G.S. Becker (1977), vgl. auch Michael, R.T.; G.S. Becker (1973).

⁷⁹ vgl. Behrens, G. (1996).

Da die Haushaltsgüter nicht auf dem Markt gehandelt werden, haben sie zwar keinen Marktpreis, aber durch die Kosten der Produktion sind Schattenpreise bestimmt. Wenn die Information, die den Haushalt erreicht, unabhängig von dessen Verhalten ist, dann ist der Schattenpreis von Z_n durch:

$$p_z = \frac{p_x}{g} \quad (3)$$

gegeben, wobei p_x der Preis des Marktgutes x ist.⁸⁰

Die Information, die den Haushalt erreicht, ist nun einerseits Kennzeichnung und andererseits Werbung. Beides werde vom Staat zur Überwindung des in Kapitel 2 beschriebenen Informationsproblems eingesetzt. Die Kennzeichnung informiert dabei unabhängig von einem Absatzziel, während Werbung, wie oben gezeigt wurde, nach Auffassung der Gemeinschaft zwar auch Informationen vermittelt, sie aber letztlich der Absatzförderung zugeschrieben wird. Gleichzeitig wird von den Verbrauchern erwartet, sich zusätzlich über das Produkt zu informieren bzw. der Werbung skeptisch gegenüber zu treten.⁸¹ Skepsis ist dabei als grundsätzlicher Bewertungsmaßstab von Werbeinformation zu verstehen.

Werden durch Kennzeichnung und Werbung dieselben Informationsinhalte vermittelt,⁸² so wird der Haushalt aufgrund seiner skeptischen Haltung den Informationsinhalt einer Werbung anders bewerten als den Informationsinhalt einer Kennzeichnung. Unabhängig von der Vermittlung der zusätzlichen Information, nimmt die Information wie folgt Einfluß auf die Haushaltsproduktion.⁸³

Objektiv gesehen transportieren sowohl Werbung als auch Kennzeichnung die gleichen zusätzlichen Informationsinhalte, hier die Herkunft des Produktes.

In der Ausgangssituation produziert der Haushalt mit Hilfe von Information und Gut x das Haushaltsgut Z_I , dessen Menge er letztlich auch konsumiert. Ein Anstieg der Information senkt wegen des Anstiegs von g den Schattenpreis von Z_I . Dies hat einen Anstieg der Nachfrage nach Z_I zur Folge. Mit dem Anstieg der Nachfrage nach Z_I steigt auch die Nachfrage

⁸⁰ p_z stellt die Ausgaben für x dar, die für die Änderung von Z um eine Einheit nötig sind.

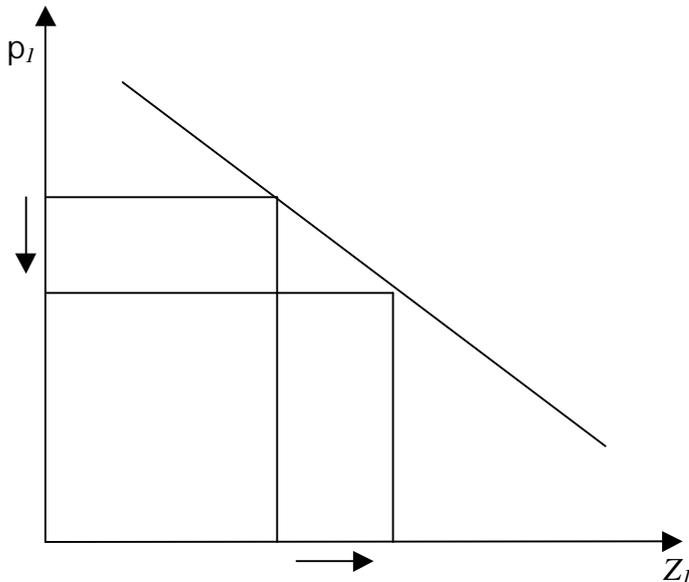
⁸¹ vgl. Kapitel 3.1.

⁸² Zudem seien die Kosten der staatlichen Informationsbereitstellung bei beiden Instrumenten gleich.

⁸³ Zwar kann in diesem Modell die zusätzliche Information auch dazu führen, dass die Nachfrage nach dem Marktgut zurückgeht. Hier sind aber nur solche Fälle relevant in denen die Nachfrage des Marktgutes steigt bzw. sich gar nicht verändert, da Werbeinformation nicht vermittelt werden, wenn sie die Nachfrage sinken lassen (zur Bedeutung der Informationen hinsichtlich sinkender Nachfrage vgl. Benner, E. (in Vorbereitung)).

nach Gut x .⁸⁴ Zusätzliche Information über ein Gut x verschiebt also dessen Nachfragekurve. Die Verschiebung der Nachfragekurve des Marktgutes bewirkt also keine Präferenzveränderung, sondern eine Änderung des Schattenpreises des betreffenden Haushaltsgutes. Graphisch entspricht dies einer Bewegung entlang einer stabilen Z_I -Nachfragekurve, die eine Verschiebung der x -Nachfragekurve generiert (siehe Abbildung 1 und 2).⁸⁵

Abbildung 1: Nachfrageentwicklung des Haushaltsgutes

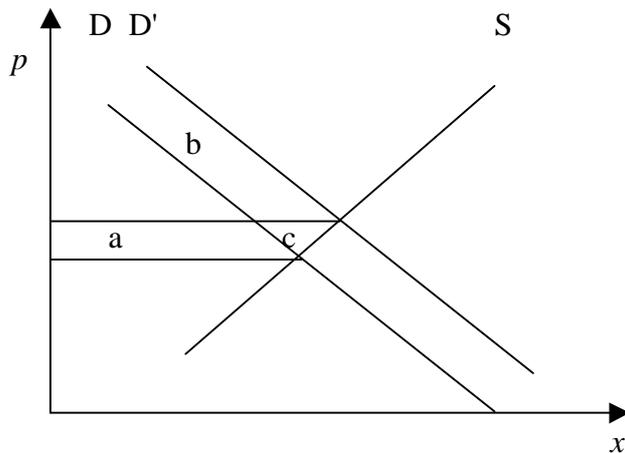


Anhand der Auswirkung der zusätzlichen Information auf die Lage der Nachfragekurve des Marktgutes x , kann damit gemäß der Abbildung 2 die Veränderung der Wohlfahrt bestimmt werden.

⁸⁴ vgl. Fußnote 83.

⁸⁵ vgl. Stigler, J. ; G.S. Becker (1977).

Abbildung 2: Nachfrageentwicklung des Marktgutes



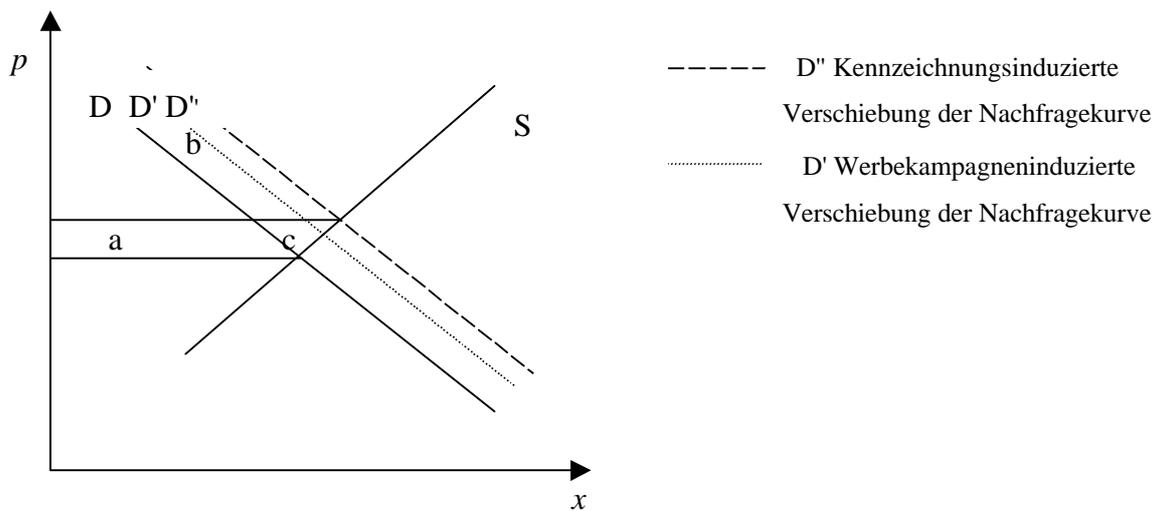
Durch die Verschiebung der Nachfragekurve von D nach D' erzielen die Verbraucher einen Konsumentenrentengewinn, der durch die Fläche b repräsentiert wird. Sie müssen aber gleichzeitig einen Verlust hinnehmen, der durch die Fläche a wiedergegeben wird. Die Produzenten erzielen einen Produzentenrentengewinn in Höhe der Fläche $a + c$, so dass insgesamt die Wohlfahrt um $b + c$ steigt.

Im hier gegebenen Zusammenhang wird ein skeptischer Verbraucher die Informationsinhalte einer Werbung insofern anders bewerten, als dass alleine aufgrund der Tatsache, dass es sich um Werbung handelt und diese als solche wahrgenommen wird, er davon ausgeht, dass er durch Werbung weniger glaubwürdig bzw. umfangreich über die Herkunft des Marktgutes x informiert wird. Während er beim Inhalt einer Kennzeichnung davon ausgeht, dass die Information ohne Glaubwürdigkeitsdefizit vermittelt wird und diese umfassend ist,⁸⁶ muß er sich bei Werbeinformationen, um den gleichen Informationsstand zu erreichen, zusätzlich informieren.

Die Haushaltsgüter-Preissenkung wird also durch zusätzliche Information aus Werbung nicht in gleichem Umfang ausfallen, wie dies bei Kennzeichnung der Fall sein wird. Das wiederum hat zur Folge, dass die Nachfragekurve von Gut x sich nicht im gleichen Umfang nach rechts verschieben wird, wie dies Kennzeichnung vermag (siehe Abbildung 3).

⁸⁶ Es sei daran erinnert, dass es sich dabei um die Zugrundelegung der Auffassung der Gemeinschaft über den Umgang der Verbraucher mit Werbung handelt (vgl. Kapitel 3.1).

Abbildung 3: Induzierte Nachfrageverschiebung



Damit ergeben sich aber aus Werbung geringere Gewinne bzw. Verluste (Flächen a , b und c) als bei einer Verschiebung durch Kennzeichnung. Da die Flächen b und c den Wohlfahrtsgewinn darstellen, wird aufgrund ihrer geringeren Größe letztlich der Wohlfahrtsgewinn durch Werbung geringer ausfallen als durch Kennzeichnung.⁸⁷ Daraus folgt, dass Kennzeichnung effizienter ist.

Führt die zusätzliche Information lediglich zur effizienteren Nutzung des Marktgutes als Input bei der Produktion der Haushaltsgüter, so ergibt sich folgendes.⁸⁸ Sowohl die Werbekampagne als auch die Kennzeichnung transportieren wiederum die gleichen objektiven Informationsinhalte über die Verwendung eines Marktgutes zur Produktion der Haushaltsgüter Z_x und Z_y .

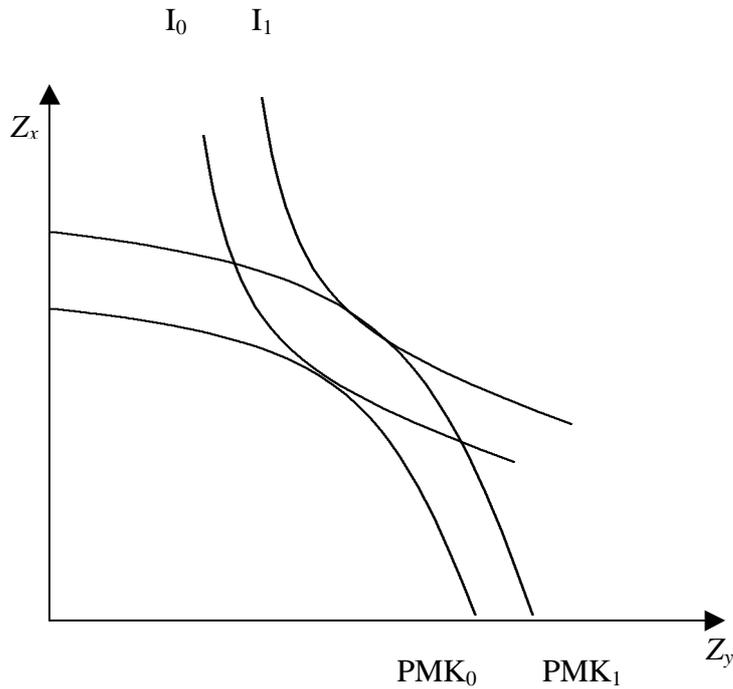
In der Ausgangssituation ist der Haushalt durch die Produktionsmöglichkeitenkurve PMK_0 charakterisiert. Das optimale Produktionsniveau des Haushalts für die Haushaltsgüter Z_x und Z_y liegt im Tangentialpunkt der PMK_0 mit der Indifferenzkurve I_0 . Die effizientere Nutzung des Marktgutes bei der Produktion der Haushaltsgüter führt zu einer Verschiebung der PMK_0 nach PMK_1 , welche ein höheres Produktionsniveau repräsentiert (siehe Abbildung 4).⁸⁹

⁸⁷ Die Wohlfahrtsdifferenz kann auch als Kosten der Glaubwürdigkeit angesehen werden.

⁸⁸ Eine effizientere Nutzung heißt, dass die zusätzliche Information dem Haushalt bei gegebener Faktorausstattung eine höhere Produktion der Haushaltsgüter ermöglicht.

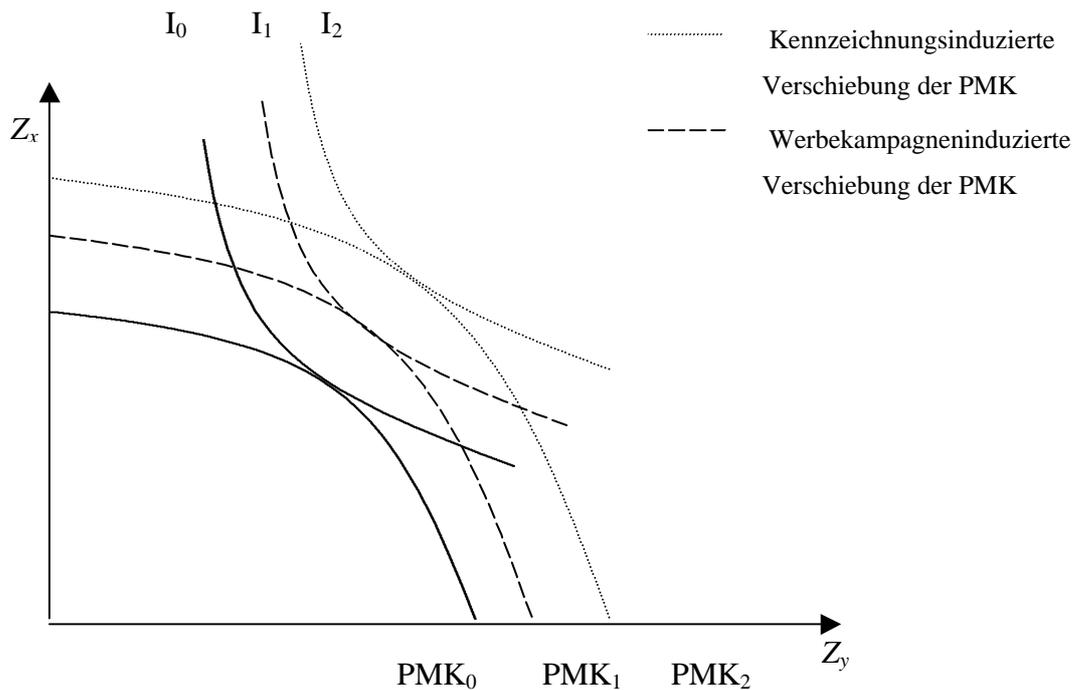
⁸⁹ vgl. in Analogie zu Becker, G.S. (1965).

Abbildung 4: Verschiebung der Produktionsmöglichkeitenkurve



Diese neue PMK_1 wird von der Indifferenzkurve I_1 tangiert, die ein höheres Nutzenniveau repräsentiert als I_0 . Im Optimalpunkt produziert der Haushalt sowohl mehr Einheiten von Z_x als auch von Z_y (siehe Abbildung 4).

Abbildung 5: Vergleich der Instrumenteninduzierten Verschiebung der PMK's



Während Werbung die PMK von PMK_0 auf PMK_1 verschiebt, verschiebt Kennzeichnung die PMK von PMK_0 auf PMK_2 (siehe Abbildung 5). Die nicht skeptische Auffassung der Kennzeichnungsinformation, d.h. das vollständige Erfassen der objektiven Natur der Information seitens des Haushaltes hat zur Folge, dass PMK_2 weiter vom Ursprung entfernt liegt als PMK_1 und damit ein höheres Produktionsniveau repräsentiert.

Der Haushalt erreicht also anhand der durch Kennzeichnung vermittelten Information ein höheres Nutzenniveau als bei der Informationsvermittlung durch eine Werbekampagne. Denn die optimale Produktion liegt hier im Tangentialpunkt der PMK_2 und der Indifferenzkurve I_2 , welches ein höheres Nutzenniveau repräsentiert als I_1 . Selbst wenn es also zu keiner Steigerung der Nachfrage nach dem Marktgut kommt, ist festzuhalten, dass die Informationsvermittlung über Kennzeichnung effizienter ist.

Abschließend sei noch einmal darauf hingewiesen, dass hier davon ausgegangen wurde, dass die Verbraucher den Informationsinhalten entsprechend der gemeinschaftlichen Auffassung von Werbung und Kennzeichnung entgegnetreten. Sollen Verbraucher von staatlichen Institutionen effizient über Produkt- bzw. Prozeßeigenschaften informiert werden, so haben jene die Form der Kennzeichnung zu nutzen.

4. Schlußfolgerungen

Mit diesem Beitrag konnte verdeutlicht werden, dass erst die Funktion des Staates als glaubwürdige Instanz einen staatlichen Eingriff zur Informationsvermittlung rechtfertigen kann. Es ist diese Funktion, die einerseits den Verbrauchern ermöglicht, solche transaktionsrelevanten Produkteigenschaften bei ihrer Wahl zu berücksichtigen, die sie nicht selbst verifizieren können, und andererseits den Erzeugern nachhaltig die Möglichkeit gibt, derartige Eigenschaften ihrer Produkte glaubwürdig zu bewerben. Werbung als Instrument der Informationsvermittlung unterliegt, auch nach Auffassung der Gemeinschaft, einem Glaubwürdigkeitsdefizit. Das heißt, dass staatliche Institutionen nicht davon ausgehen können, dass ihre Werbemaßnahmen vom Verbraucher anders wahrgenommen werden als die Werbung der sonstigen Marktteilnehmer. Eine absatzfördernde Einbindung des Staates in das Marktgeschehen dürfte daher sowohl die Möglichkeit der glaubwürdigen Informationsvermittlung als auch die Glaubwürdigkeit des Staates als Instanz unterminieren.

Die bisherigen Ausführungen zeigten, dass

- i) Marktversagen hinsichtlich der Herkunftsangabe von Produkten im allgemeinen und der regionalen Herkunftsangabe im besonderen besteht, da es sich hierbei jeweils um eine Vertrauenseigenschaft handelt,⁹⁰
- ii) ein Bedarf an einer Verständigungsnorm für eine geographisch enger gefasste Herkunftsangabe besteht,⁹¹
- iii) die Gemeinschaft der Auffassung ist, dass Werbung nur im Rahmen ihres Ziels der Absatzförderung informiert,⁹²
- iv) die Gemeinschaft der Auffassung ist, dass Kennzeichnung den Verbraucher in die Lage versetzt, seine Wahl in Kenntnis aller Umstände zu treffen,⁹³
- v) Kennzeichnung ein im Vergleich zu Werbung effizienteres Instrument zur Beseitigung von informationsbedingtem Marktversagen ist.⁹⁴

⁹⁰ vgl. Kapitel 2.1 - 2.3.

⁹¹ vgl. Kapitel 2.3.

⁹² vgl. Kapitel 3.1.

⁹³ vgl. Kapitel 3.1.

⁹⁴ vgl. Kapitel 3.2.

Die Europäische Union sollte daher eine gesetzliche Regelung zur regionalen Herkunft von Lebensmitteln schaffen, die über die bisherigen Bestimmungen der Produktherkunft hinausgeht und die glaubwürdige Vermittlung der regionalen Herkunft von Lebensmitteln ermöglicht. Hinsichtlich einer enger gefassten geographischen Herkunftsangabe und der bestehenden staatlich geförderten Herkunfts- und Qualitätszeichen heißt dies folgendes.

Definition der regionalen Herkunft

Auf europäischer Ebene sollte eine Definition der *regionalen Herkunft* festlegen, dass Erzeugung, Herstellung und Verarbeitung in der Region zu erfolgen haben, mit deren Herkunft das betreffende Produkt beworben werden soll. Hebt die Auslobung der Regionalität des Produkts auf weniger als alle Produktbestandteile bzw. Schritte der Produktionskette ab, sind Bestimmungen vorzusehen, die den Verbrauchern dies deutlich machen. Im Rahmen einer solchen Regelung obläge die eigentliche Abgrenzung der Region den Werbenden.

Diese Definition sollte Bestandteil eines rechtlichen Rahmens für privat geführte Kennzeichnungssysteme sein. Diese Systeme hätten neutrale Kontrollen vorzusehen, die nachweisen, dass die Werbeaussagen auch der Wahrheit entsprechen, da andernfalls die Glaubwürdigkeit der Informationsvermittlung leiden würde. Besondere Qualitätsanforderung wären nicht Bestandteil der rechtlichen Bestimmungen. Letztlich wäre aber nur derjenige an die Regelung gebunden, der die regionale Herkunft seines Produktes ausloben möchte. Es sollte sich also um eine fakultative Kennzeichnung handeln.

Die Gemeinschaft sollte über die Bekanntmachung im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften hinaus den Verbraucher die Inhalte dieser Regelung und insbesondere die Definition des Begriffs *regionale Herkunft* näher bringen. Denn hierdurch könnte die Effektivität der Regelung gesteigert werden.

Unternehmen, Berufsverbände

Unternehmen, Berufsverbände und die derzeitigen Lizenznehmer der Herkunfts- und Qualitätszeichen sollten Träger der privaten Kennzeichnungssysteme werden. Die einzelnen Träger müßten die Möglichkeit sehen, nach eigenen Vorstellungen, Qualitätsanforderungen zu definieren und diese mit ihren Mitgliedern am Markt umzusetzen. So dürften privat organisierte Herkunfts- und Qualitätszeichen etabliert werden, die die Logos der derzeit staatlich geförderten nutzen könnten.

Durchführungsgesellschaften

Die derzeit (halb)staatlichen Durchführungsgesellschaften der Herkunfts- und Qualitätszeichens sollten private Beratungsgesellschaften werden. Den Erzeugern könnten sie gegen Honorar insbesondere Beratung in den Bereichen Qualitätserzeugung und Vermarktung anbieten. Auf diese Weise würden die Erzeuger weiterhin dabei unterstützt werden, die von den Kunden gewünschte Qualität zu produzieren und zu vermarkten. Weitere Geschäftsfelder sollten die Bestimmung von Absatzgebieten, Marktforschung und Marktumfragen zur Unterstützung von Werbeaktionen sowie die Organisation von Veranstaltungen wie Messen und Ausstellungen sein. Bei vollständiger Privatisierung wäre auch denkbar, dass sie Träger eines Kennzeichnungssystems bzw. eines Qualitätsprogramms werden könnten. Allerdings muß dann den Verbrauchern deutlich sein, dass es sich nicht mehr um eine (halb)staatliche Institution handelt.

Bundesländer und Mitgliedsstaaten

Die Bundesländer bzw. die Mitgliedsstaaten sollten sich aus den Programmen zur regionalen Absatzförderung und der Herkunfts- und Qualitätszeichen zurückziehen und deren Finanzierung, Umsetzung und Durchführung vollständig privaten Trägern übergeben. Als Träger wären insbesondere die Lizenznehmer der derzeitigen Herkunfts- Qualitätszeichen denkbar. Gegenüber den neustrukturierten Beratungsgesellschaften könnten staatliche Institutionen als Nachfrager von Dienstleistungen auftreten, die mit den Bestimmungen der EU-Kommission vereinbar sind bzw. bleiben. Diese Dienstleistungen könnten den Privaten zur Verfügung gestellt werden.

Ausblick

Mit dieser Regelung würde den Anbietern ermöglicht, glaubwürdig mit der regionalen Herkunft zu werben und den Verbrauchern ständen diese Informationen glaubwürdig zur Verfügung, da die Angabe einer neutralen Kontrolle unterlägen.

Die Europäische Union käme ihrer Verpflichtung zur Förderung des Rechts der Verbraucher auf Information nach, wie es der Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft in Artikel 153 vorsieht. Während die Bundesländer und Mitgliedstaaten nicht mehr unzulässigerweise in den Binnenmarkt eingreifen würden. Die Umsetzung der Vorschläge dürfte auch Auswirkungen auf die staatliche Absatzförderungs politik aller Mitgliedstaaten haben.

Aus Sicht der bisher öffentlich finanzierten regionalen Herkunftszeichen ist der Vorteil dieses Vorschlags, dass mit ihrer Übernahme durch die privaten Träger, ihr geschaffener Markenwert bei der Absatzförderung sowie ihre bestehende Infrastruktur im Rahmen der Kennzeichnungssysteme genutzt werden kann. Sofern Unternehmen, Verbände und Verbraucher die regionale Herkunft von Produkten weiterhin wertschätzen, wird die erfolgreiche Arbeit der öffentlichen Institutionen nicht vergebens gewesen sein.

Literaturverzeichnis

- Becker, G.S. (1965): A Theory of the Allocation of Time, in: The Economic Journal Nr. 299, Vol. LXXV, S. 493 - 517.
- Becker, T., E. Benner (2000): Zur Problematik der Herkunftsangabe im regionalen Marketing, Hohenheimer Agrarökonomische Arbeitsberichte, Nr. 1, Universität Hohenheim.
- Behrens, G. (1996): Werbung: Entscheidung - Erklärung - Gestaltung, München: Vahlen.
- Benner, D. (in Vorbereitung): Qualitätsungewißheit bei Gütern mit Vertrauenseigenschaften - Entwicklung und Anwendung eines entscheidungstheoretisch fundierten Analyse-rahmens -, Hohenheim.
- Benner, E. (in Vorbereitung): Generische Werbung und staatliche Informationspolitik - Die Absatzförderungs- und Informationspolitik der Europäischen Union -, Hohenheim.
- Caswell, J.A. (1997): Uses of Food Labeling Regulations: Case Study Prepared for the Organization for Economic Co-operation and Development, February.
- Caswell, J.A. (1998): How Labeling of Safety and Process Attributes Affects Markets for Food, in: Agricultural and Resource Economics Review 27 ; S. 151 - 158.
- Caswell, J.A., D.I. Padberg (1992): Toward a More Comprehensive Theory of Food Labels, in: American Journal of Agricultural Economics, May 1992, S. 461 - 468.
- Caswell, J.A.; E.M. Mojduszka (1996): Using Informational Labeling to Influence the Market for Quality in Food Products, in: American Journal of Agricultural Economics 78 (December 1996), S. 1248 - 1253.
- Doepner, U. (1997): Verbraucherleitbilder zur Auslegung des wettbewerblichen Irreführungsverbot - Anmerkungen zum Diskussionsstand, in: Wettbewerb und Recht in der Praxis, Heft 11, S. 999 - 1011.
- Fezer, K-H. (1995): Das wettbewerbliche Irreführungsverbot als ein normatives Modell des verständigen Verbrauchers im Europäischen Unionsrecht - Zugleich eine Besprechung der Entscheidung "Mars" des EuGH vom 6. Juli 1995 Rechtssache C 470/93, in: Wettbewerb und Recht in der Praxis Heft 9, S. 671 - 676,
- Forker, O.D., R.W. Ward (1993): Commodity Advertising: The Economics and Measurement of Generic Programs, New York: Maxwell Macmillan International.
- Fritsch, M., T. Wein, H-J. Ewers (1999): Marktversagen und Wirtschaftspolitik: Mikroökonomische Grundlagen staatlichen Handelns, München: Vahlen.
- Glitsch, K (1999): Verhalten europäische Konsumenten und Konsumentinnen gegenüber Fleisch: eine theoretische und empirische Analyse, Frankfurt/M: Lang.
- Hellner, J. (1981): Rechtsreform durch Gesetzgebung im Bereich des Verbraucherschutzes, in: Bernstein, H, U. Drobnig, H. Kötz (Hrsg.): Festschrift für Konrad Zweigert, Tübingen: Mohr.
- Hooker, N.H., J.A. Caswell (1996): Regulatory Targets and Regimes for Food Safety: A Comparison of North American and European Approaches, in: Caswell, J.A. (ed.) The Economics of Reducing Health Risk from Food, proceedings of NE-165 Conference, Washington D.C.
- Kaas, K.P. (1992): Marketing für umweltfreundliche Produkte: Ein Ausweg aus dem Dilemma der Umweltpolitik, in: Die Betriebswirtschaft, 52, 4, S. 473 - 487.

- Kruse, J., U.E. Berger (1996): Skript Ordnungspolitik, Universität Hohenheim, Institut für Volkswirtschaftslehre, Stuttgart.
- Layard, P.R.G., A.A. Walters (1978): Microeconomic Theory, New York: McGraw-Hill, Invc.
- Lee, J-Y., G.F. Fairchild (1988): Commodity Advertising, Import and Free Rider Problem, in: Journal of Food Distribution Research September 1988, S. 36 - 42.
- Meyer, D. (1990): Asymmetrische Information, Institutional Choice und die Funktion von Wertorientierungen, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaften 41 (1990), S. 104 - 121.
- Michael, R.T.; G.S. Becker (1973): On the New Theory of Consumer Behaviour, Swedish Journal of Economics (75) S. 378 - 396.
- Molho, I. (1997): The Economics of Information: Lying and Cheating in Markets and Organizations, Blackwell: Oxford.
- O.V. (2000a): Streit um das "Austria A-Zeichen", in: Agra-Europe 16/00 vom 17. April 2000, Länderbericht 30.
- O.V. (2000b): Markenzeichen-Werbung zulassen, in: Lebensmittelzeitung, Nr. 17, vom 25. 04. 2000, S. 28.
- O.V. (2000c): Schutz für regionale Zeichen, in: Allgemeine Fleischer Zeitung Nr. 18 vom 03.05.2000, S. 33
- Richards, T.J.; P.M. Patterson (1998): Dynamic Complementarity in Export promotion: The Market Access program in Fruits and Vegetables, Beitrag für die American Agricultural Economic Association, August 2-5, 1998.
- Stigler, J. ; G.S. Becker (1977): De Gustibus Non Est Disputandum, The American Economic Review, Vol. 67, Nr. 2, S. 76 - 90.
- Streinz, R. (1996): Werbung für Lebensmittel - Verhältnis Lebensmittel- zu Wettbewerbsrecht - , in: Gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrecht Heft 1, S. 16 - 31.
- Zarkin, G.A., D.W. Anderson (1992): Consumer and Producer Responses to Nutrition Label Change, in: American Journal of Agricultural, December 1992, S. 1203 - 1207.

Juristische Quelle

- Drucksache des Bundesrates 40/00 vom 20.01.00.
- Drucksache des Bundesrates 590/99 vom 03.11.99.
- Europäische Kommission (1998): Folgedokument zum Grünbuch der Kommission Kommerzielle Kommunikation im Binnenmarkt
- Europäische Kommission (2000): Weissbuch zur Lebensmittelsicherheit, KOM (1999)719 endg., Brüssel.
- Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften (1981): Rechtssache 193/80 Essig, in: Sammlung der Rechtsprechung des Gerichtshofes, S. 3019 - 3044.
- Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften (1987): Rechtssache 178/84 Reinheitsgebot für Bier, in: Sammlung der Rechtsprechung des Gerichtshofes und des Gerichts erster Instanz, S. 1227 - 1277.
- Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften (1990): Rechtssache C-362/88 GB-INNO-BM, in: Sammlung der Rechtsprechung des Gerichtshofes, S. 683 - 690.

- Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften (1991): Rechtssache C373/90 Nissan, in: Sammlung der Rechtsprechung des Gerichtshofes, S. 140 - 152.
- Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften (1993): Rechtssache C-126/91 Yves Rocher, in: Sammlung der Rechtsprechung des Gerichtshofes, S. 2384 - 2392.
- Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften (2000): Rechtssache C-269/97 Verordnung (EG) Nr. 820/97, <http://curia.eu.int/jurisp/cgi-bin/form.pl?lang=de> 09.05.2000.
- Richtlinie des Rates vom 18. Dezember 1975 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über bestimmte Sorten eingedickter Milch und Trockenmilch für die menschliche Ernährung (76/118/EWG), in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 24 vom 30.1.1976, S. 49 - 57.
- Richtlinie des Rates vom 18. Dezember 1978 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Etikettierung und Aufmachung von für den Endverbraucher bestimmten Lebensmitteln sowie der Werbung hierfür (79/112/EWG), Abl. Nr. L 33 vom 08.02. 1978, S. 1 - 13.
- Richtlinie des Rates vom 10. September 1984 zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über irreführende Werbung (84/450/EWG), in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 250 vom 19.09.1984, S. 17 - 20.
- Richtlinie 97/55/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. Oktober 1997 zur Änderung der Richtlinie 84/450/EWG über irreführende Werbung zwecks Einbeziehung der vergleichenden, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. 290 vom 23.10.1997, S. 18 - 22.
- Richtlinie 1999/94/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 1999 über die Bereitstellung von Verbraucherinformationen über den Kraftstoffverbrauch und CO₂-Emissionen beim Marketing für neue Personenkraftwagen, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 12 vom 18.01.2000 S. 16 - 23
- Richtlinie 2000/13/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 20 März 2000 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Etikettierung und Aufmachung von Lebensmitteln sowie Werbung hierfür, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 109 vom 06.05.2000, S. 29 - 42.
- Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, konsolidierte Fassung, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. C 340 vom 10.11.1997, S. 173-308.
- Verordnung (EWG) Nr. 802/68 des Rates vom 27. Juni 1968 über die gemeinsame Begriffsbestimmung für den Warenursprung, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 148 vom 28.06.1968, S. 1 - 5.
- Verordnung (EWG) Nr. 1898/87 des Rates vom 2. Juli 1987 über den Schutz der Bezeichnungen der Milch und Milcherzeugnisse bei ihrer Vermarktung, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 182 vom 03.07.1987, S. 36 - 38.
- Verordnung (EWG) Nr. 1906/90 des Rates vom 26. Juni 1990 über Vermarktungsnormen für Geflügelfleisch, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 173 vom 06.07.1990 S. 1 - 4.
- Verordnung (EWG) Nr. 1907/90 des Rates vom 26. Juni 1990 über bestimmte Vermarktungsnormen für Eier, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 173 vom 06.07.1990, S. 5-11.

Verordnung (EWG) Nr. 2092/91 des Rates vom 24. Juni 1991 über den ökologischen Landbau und die entsprechende Kennzeichnung der landwirtschaftlichen Erzeugnisse und Lebensmittel, in: Abl. Nr. L 198 vom 22.07.1991, S. 1 - 15.

Verordnung (EWG) Nr. 2081/92 des Rates vom 14. Juli 1992 zum Schutz von geographischen Angaben und Ursprungsbezeichnungen für Agrarerzeugnisse und Lebensmittel, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 208 vom 24.07.1992 S. 1-8.

Verordnung (EG) Nr. 820/97 des Rates zur Einführung eines Systems zur Kennzeichnung und Registrierung von Rindern und über die Etikettierung von Rindfleisch und Rindfleischerzeugnissen, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. 117 vom 07.05.1997, S. 1-8.