

Bericht

des Ausschusses für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung
(19. Ausschuss) gemäß § 56a der Geschäftsordnung

Technikfolgenabschätzung

hier: **TA-Projekt – „Potenziale zum Ausbau der regionalen
Nahrungsmittelversorgung – Entwicklungstendenzen bei
Nahrungsmittelangebot und -nachfrage und ihre Folgen“**

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Vorwort des Ausschusses	4
Zusammenfassung	5
I. Einleitung	8
1. Problemstellung und Zielsetzung	8
2. Vorgehensweise	10
3. Aufbau des Berichtes	11
II. Begriffe, Akteure und Ansätze regionaler Nahrungsmittelversorgung	12
1. Begriff und Verständnis von Regionalität	12
1.1 Der Begriff „Region“	12
1.2 Regionale Produkte, Spezialitäten und regionale Nahrungsmittelversorgung	12
1.3 Fazit	13
2. Formen der Regionalvermarktung	13
2.1 Direktvermarktung	14
2.2 Gastronomie und Großverbraucher	14
2.3 Regionalprogramme und -initiativen	14
2.4 Marketingaktivitäten der Bundesländer	15
2.5 Ökologische Lebensmittel	16
2.6 Zwei erfolgreiche Beispiele: Tagwerk und Feneberg	18
2.7 Fazit	20

	Seite
III. Entwicklungstendenzen und Handlungsfelder	20
1. Formen der Regionalförderung	20
1.1 Regional- und Strukturpolitik der EU	21
1.2 Bundesebene	24
1.3 Länderebene	26
1.4 Kommunen	28
1.5 Fazit	28
2. Regionalität in der Ernährungswirtschaft	29
2.1 Grundlagen und Untersuchungskonzept	29
2.2 Markt- und Strukturentwicklung in Nahrungsmittelverarbeitung und -handel	32
2.3 Bisherige Entwicklung und Bedeutung regionaler Produkte und regionaler Umsätze	36
2.4 Potenziale für ein regionales Nahrungsmittelangebot	41
2.5 Fazit	43
3. Bedeutung und Nutzung geschützter Herkunftszeichen	44
3.1 Geographische Herkunftsangaben als Qualitätssignal für Verbraucher ...	44
3.2 Geschützte geographische Herkunftsangaben	46
3.3 Markenrecht, Wettbewerbsrecht und Beihilfenrecht	48
3.4 Die Nutzung geschützter Herkunftsangaben im europäischen Vergleich .	50
3.5 Situation und Perspektiven in Deutschland	53
3.6 Fazit	54
4. Anbieter und Verbraucher regionaler Nahrungsmittel: Anreize und Probleme	55
4.1 Verbrauchernachfrage	55
4.2 Erzeuger/Landwirte	55
4.3 Ernährungshandwerk	56
4.4 Ernährungsindustrie	57
4.5 Lebensmitteleinzelhandel	57
4.6 Akteure aus dem lokalen und regionalen NGO-Bereich	58
4.7 Produkte und Preise	58
4.8 Logistik und Verarbeitungsstrukturen	60
IV. Handlungsmöglichkeiten	61
1. Entwicklungstendenzen – drei Szenarien	61
1.1 Szenario „Polarisierung“	61
1.2 Szenario „Konvergenz“	62
1.3 Szenario „Differenzierung“	62
2. Leitlinien	63
3. Handlungsoptionen	64
3.1 Ausgestaltung der Gemeinsamen Agrarpolitik	65
3.2 Marken, Zeichen und Programme	66
3.3 Verarbeitungs- und Vermarktungsstrukturen	67
3.4 Forschung, Weiterbildung, Kommunikation	67

	Seite
Literatur	69
1. In Auftrag gegebene Gutachten	69
2. Weitere Literatur	69
Anhang	72
1. Tabellenverzeichnis	72
2. Abbildungsverzeichnis	72

Vorwort des Ausschusses

In den letzten Jahren ist die Sicherstellung der Qualität von Nahrungsmitteln zu einem wichtigen politischen Handlungsfeld geworden. Gleichzeitig haben Ansätze einer regionalen Nahrungsmittelversorgung – u. a. im Kontext einer nachhaltigeren Entwicklung – an Bedeutung gewonnen. Beides ist eng verknüpft mit der Frage, wie die Information der Verbraucher verbessert werden kann.

Der für Technikfolgenabschätzung zuständige Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung des Deutschen Bundestages hat vor diesem Hintergrund auf Vorschlag des ehemaligen Ausschusses für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten – jetzt Ausschuss für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft – das Büro für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag (TAB) beauftragt, Untersuchungen zum Thema „Entwicklungstendenzen von Nahrungsmittelangebot und -nachfrage und ihre Folgen“ durchzuführen.

Das TAB hat im August 2002 mit dem TAB-Arbeitsbericht Nr. 81 zunächst umfangreiche „Basisanalysen“ vorgelegt.

Abgeschlossen wird das Projekt jetzt mit den drei Endberichten:

- Potenziale zur Erhöhung der Nahrungsmittelqualität,
- Potenziale zum Ausbau der regionalen Nahrungsmittelversorgung,
- Potenziale für eine verbesserte Verbraucherinformation.

Die drei Berichte analysieren umfassend und differenziert den Entwicklungsstand und die Perspektiven in den drei Themenfeldern und leiten differenzierte politische Gestaltungsmöglichkeiten ab.

Der Bericht „Potenziale zur Erhöhung der Nahrungsmittelqualität“ verdeutlicht, dass für die Qualität von Nahrungsmitteln eine Vielzahl von Qualitätsaspekten, -dimensionen und -zielen relevant ist. Dies erfordert besondere Anstrengungen bei der Verständigung darüber, was jeweils mit Qualität gemeint sein soll. Weiterhin wird herausgearbeitet, dass die Potenziale für eine verbesserte Nahrungsmittelqualität noch nicht ausgeschöpft sind. Daraus ergeben sich unterschiedliche Ansatzpunkte und differenzierte Handlungsmöglichkeiten, über die eine politische Verständigung erzielt werden sollte.

Der Bericht „Potenziale zum Ausbau der regionalen Nahrungsmittelversorgung“ macht deutlich, dass Verbraucher aus unterschiedlichen individuellen Gründen ein großes Interesse an Nahrungsmitteln regionaler Herkunft und mit regionalem Bezug haben. Transparenz durch Herkunftsnachweis und Rückverfolgbarkeit würden durch eine stärkere Förderung der regionalen Nahrungsmittelproduktion und -vermarktung unterstützt. Betont wird allerdings, dass ausschließlich Regionalität in der Regel für einen dauerhaften Erfolg nicht ausreicht. Sie muss durch weitere Verbesserung der Nahrungsmittelqualität unterstützt werden. Ökonomische Rahmenbedingungen, Entwicklungen in der Verbrauchernachfrage und Kooperationen in der Versorgungskette sollten noch gezielter gefördert werden.

Der Bericht „Potenziale für eine verbesserte Verbraucherinformation“ stellt dar, dass jeder Lebensmittelskandal das Vertrauen vieler Verbraucher erschüttert und neue Anforderungen an die Verbraucherinformation laut werden. Es gibt allerdings nicht nur einen Ansatz der Verbraucherinformation, sondern viele Informationsziele, -inhalte und -wege, die durch verschiedene Informationsinteressen der Informationsanbieter und differierende Informationsbedürfnisse der Verbraucher geprägt werden. Der Bericht macht deutlich, dass die Weiterentwicklung der Lebensmittelkennzeichnung ein wichtiges Handlungsfeld ist, das zunehmend durch Ansätze nicht warenbegleitender Verbraucherinformation ergänzt werden sollte.

Mit den drei TAB-Berichten erhält der Deutsche Bundestag eine umfangreiche und differenzierte Informationsgrundlage zu den Entwicklungspotenzialen der Nahrungsmittelqualität, der regionalen Nahrungsmittelversorgung sowie der Verbraucherinformation. Für die Aufgabe des Deutschen Bundestags, die verbraucher-, agrar- und regionalpolitische Gestaltung dieser Themenfelder kontinuierlich weiterzuentwickeln, werden diese Berichte eine gute Hilfestellung sein.

Berlin, 18. September 2003

Der Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung

Ulrike Flach, MdB
Ausschussvorsitzende, Berichterstatterin

Axel Fischer, MdB
Berichterstatter

Ulla Burchardt, MdB
Stellvertretende Vorsitzende, Berichterstatterin

Hans-Josef Fell, MdB
Berichterstatter

Zusammenfassung

Potenziale zum Ausbau der regionalen Nahrungsmittelversorgung sind zweifellos vorhanden, und sie könnten effizienter und professioneller genutzt werden. Hierzu müssten jedoch ökonomische Rahmenbedingungen und Entwicklungen bei der Verbrauchernachfrage besser berücksichtigt werden sowie Kooperationen in der Versorgungskette noch gezielter gefördert werden.

Der vorliegende Bericht bildet einen der drei Teile der abschließenden Berichterstattung des TAB zum TA-Projekt „Entwicklungstendenzen bei Nahrungsmittelangebot und -nachfrage und ihre Folgen“, das auf Vorschlag des Ausschusses für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (mittlerweile Ausschuss für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft) durchgeführt wurde. Die beiden anderen Berichte behandeln „Potenziale zur Erhöhung der Nahrungsmittelqualität“ und „Potenziale für eine verbesserte Verbraucherinformation“.

Zielsetzung und Themenschwerpunkte des Berichts: Wechselwirkungen von Regionalität und Qualitätsaspekten

Regionalität spielt eine zunehmend wichtige Rolle in der Diskussion über die Produktion von Nahrungsmitteln, angesichts von Konzentrations-, Nivellierungs- und Globalisierungstendenzen im Lebensmittelsektor. Aufseiten der Verbraucher besteht ein erhebliches Interesse an Nahrungsmitteln regionaler Herkunft. Dieses Interesse resultiert u. a. aus der emotionalen Bindung an die eigene und andere Regionen sowie aus dem Wunsch nach Vielfalt und Abwechslung.

Die stärkere Förderung einer regionalen Nahrungsmittelproduktion und -vermarktung ist daher ein Ziel, das von vielen Seiten verfolgt wird. Unklarheit besteht allerdings häufig darüber, wie realistisch dieses Anliegen ist. Hier prallen nicht selten idealisierte Zielvorstellungen auf phantasievolle Wirtschaftlichkeitsargumente, die ausschließlich Preis und Umsatz als Parameter akzeptieren, ohne weitere (Qualitäts-)Kriterien betrachten zu wollen.

Ob und wann Regionalität ein Plus an Qualität bedeuten kann, ist nicht pauschal zu beantworten. Regionalität von Nahrungsmitteln könnte Transparenz, Herkunftsnachweis und Rückverfolgbarkeit als zentrale Forderungen der Lebensmittelsicherheitspolitik erleichtern.

Aufgabe und Ziel der Untersuchung des TAB war es nicht, eine Begründung oder Stellungnahme pro oder contra einer stärkeren Regionalisierung der Nahrungsmittelversorgung zu liefern. Vielmehr war der Auftrag, folgenden Fragen nachzugehen:

- Welche Nahrungsmittel eignen sich besonders für eine regionale Produktion?
- Welche Chancen haben eine regionale Nahrungsmittelverarbeitung und -vermarktung trotz zunehmender Unternehmenskonzentration?
- Welche fördernden, welche hemmenden Einflüsse gehen von der EU-Politik und weltweiten Handelsabkommen aus?
- Welche Absatzwege sind besonders geeignet für eine regionale Nahrungsmittelproduktion?

- Welche neuen Interaktionen sind für eine Regionalisierung der Nahrungsmittelversorgung notwendig?

Die Vielfalt der Argumente Pro und Kontra einer Stärkung regionaler Lebensmittelproduktion und -vermarktung spiegelt sich in einer Vielzahl unterschiedlicher Begriffe und Begriffsdefinitionen, Herangehensweisen und Handlungsebenen wider. Diese werden im Bericht überblicksartig vorgestellt (Kapitel II). Eine tiefer gehende Auswertung der enormen Vielfalt existierender – meist bereichsübergreifender – Regionalinitiativen und -projekte, die sehr häufig auch Aspekte einer regionalen Nahrungsmittelversorgung einschließen, konnte und sollte im Projekt des TAB nicht geleistet werden. Informationen zu diesen Aktivitäten sind über die einschlägigen Internetportale (u. a. <http://www.modellregionen.de>, <http://www.reginet.de>, <http://www.regionalvermarktung.info>, <http://www.nachhaltig.org>) im Detail erschließbar.

Da angesichts der Heterogenität der Ansätze regionaler Nahrungsmittelversorgung nicht alle Facetten von Regionalität bei Lebensmitteln untersucht werden konnten, wurde der Schwerpunkt des Berichts auf ausgewählte Entwicklungen und Handlungsfelder gelegt, die im Hinblick auf den weiteren politischen Umgang mit der Frage einer Regionalisierung der Nahrungsmittelversorgung von besonderer Bedeutung sind und zu denen bislang vergleichsweise wenig Informationen vorliegen.

Zwei Themen werden daher besonders ausführlich behandelt: zum einen der augenblicklich noch vorhandene und mögliche zukünftige Regionalbezug der deutschen Ernährungswirtschaft insgesamt, auch und gerade unter den Bedingungen der Konzentrations- und Globalisierungstendenzen (Kapitel III.2), zum anderen die Bedeutung und Nutzung geschützter Herkunftszeichen nach EU-Verordnung 92/2081/EWG (Kapitel III.3). Formen der öffentlichen Regionalförderung von der EU bis hin zur kommunalen Ebene werden im Überblick vorgestellt (Kapitel III.1), Motive und Probleme der Akteure einer regionalen Nahrungsmittelversorgung werden in einer Gesamtschau diskutiert, von Bestimmungsfaktoren der Verbrauchernachfrage bis hin zu Fragen der Logistik und der Kommunikation (Kapitel III.4).

Handlungsmöglichkeiten zur Erhöhung und Ausschöpfung von Potenzialen einer regionalen Nahrungsmittelversorgung (Kapitel IV) werden korrespondierend zu drei Szenarien des Nahrungsmittelsektors beschrieben, in denen die möglichen längerfristigen Entwicklungslinien aller drei Themenbereiche des TA-Projekts (also auch zu Qualität und Information/Kennzeichnung) gebündelt werden: „Polarisierung“, „Konvergenz“ und „Differenzierung“.

Ergebnisse der Untersuchung: Gesamteinschätzung und fünf Leitlinien

Das Thema „regionale Nahrungsmittelversorgung“ wird in Wissenschaft und Politik kontrovers diskutiert, weil Verständnis, Motive und Ziele bei der Beschäftigung mit diesem Feld sehr heterogen sind. Gründe für Missverständnisse und Kontroversen sind beispielsweise:

- auf der Verständnisebene die mangelnde Unterscheidung zwischen regionaler Produktion, Verarbeitung und Vermarktung von Nahrungsmitteln;
- auf der Motivationsebene Wertkonflikte zwischen „ganzheitlich“, aber kleinräumig orientierten Regional-

projekten im NGO-Bereich sowie auf größere Märkte ausgerichtete Aktivitäten der Ernährungswirtschaft und

- auf der Zielebene daraus resultierend eine programmatische Beschränkung auf eine Region (selbst bei überregionalen Erfolgchancen) oder aber eine Beschränkung auf den Parameter Wettbewerbsgleichheit ohne Berücksichtigung regionaler Besonderheiten.

Im Rahmen der Gesamtkonzeption des TA-Projektes behandelt der vorliegende Bericht des TAB schwerpunktmäßig die Frage, welche Qualitätsaspekte mittel- und langfristig für eine Steigerung des Anteils regionaler Lebensmittel von (makro-)ökonomischer Bedeutung sein werden und wie diese den Verbrauchern vermittelt werden können. Als Gesamteinschätzung kann zusammengefasst werden:

- Eine deutliche Erweiterung regionaler Nahrungsmittelversorgung wird nur über den Lebensmitteleinzelhandel (LEH) möglich sein – Direktvermarktung oder der Absatz über Gastronomie und andere Großverbraucher bleiben (für einzelne Erzeuger und im Rahmen bereichsübergreifender, z. B. touristischer Projekte durchaus bedeutsame) Nischen.
- Bloße Regionalität stellt keine tragfähige Produkteigenschaft für einen dauerhaften Erfolg dar. Um sich gegen die nationale und internationale Konkurrenz, zunehmend auch im Öko-Bereich, durchzusetzen, müssen regionale Produkte spezifische Qualitäten aufweisen. Lediglich bei besonders sensiblen Lebensmitteln (wie Fleisch) wird die geographische Nähe der Herkunft als solche von einem (phasenweise stark schwankenden) Teil der Verbraucher als Zusatznutzen wahrgenommen.
- Insbesondere der Öko-Bereich bietet sich als konkrete, aber begrenzte Perspektive einer regionalen Nahrungsmittelversorgung i. e. S. an – durch die Rückbesinnung auf die bewusste, ganzheitlich begründete regionale Verhaftung ökologisch produzierter Lebensmittel, die einer kleinen, aber zahlungskräftigen Käuferschicht als Merkmal einer Premium-Qualität erfolgreich angeboten werden kann („Ökoplus“).
- Ökonomisch am Erfolg versprechendsten (und zudem kompatibel mit EU-Recht und -Politik) erscheint die Entwicklung regionaler Produkte zu regionalen Spezialitäten mit geschützter Herkunftsangabe. Die Vermarktung wird sich sinnvollerweise nicht auf eine Region beschränken, sondern im Gegenteil den möglichst weiträumigen Absatz suchen. Gerade in Deutschland sind die Möglichkeiten der EU-Herkunftszeichen noch lange nicht ausgeschöpft.
- Nicht alle regionalen Lebensmittel fallen in den Spezialitäten-Bereich. „Standardprodukte“ in Konkurrenz mit überregionalen Anbietern können vor allem im Mittelpreissegment erfolgreich sein. Auch die Produzenten solcher regionaler Waren können sich ökonomisch nicht sinnvoll auf eine Absatzregion beschränken, sondern müssen die Möglichkeiten einer Ausdehnung ihrer Märkte nutzen. Der Regionalbezug der deutschen Ernährungswirtschaft scheint (derzeit noch) größer zu sein, als gemeinhin angenommen.
- Der „Megatrend Convenience“ ist geprägt durch den hohen Verarbeitungsgrad einer Vielzahl von Rohstoffen und Vorprodukten und stellt besondere Anforderungen

an Technologie, Qualitätssicherung und Liefermengen. Dies bedeutet vor allem für kleinere Regionalanbieter eine große, oft nicht zu bewältigende Herausforderung.

Ausgehend von diesen Einschätzungen und aus der Gesamtschau des TA-Projektes lassen sich fünf „Leitlinien“ für einen realistischen analytischen und argumentativen Umgang mit der Frage nach der politischen Zielsetzung sowie der möglichen Förderung der regionalen Nahrungsmittelversorgung selbst formulieren. Diese Leitlinien gelten nicht nur für die Politik auf Bundesebene, sondern ebenso für andere politische Ebenen und für andere Akteure.

Fragen einer regionalen Nahrungsmittelversorgung offen behandeln – Einseitigkeiten vermeiden – realistische Ziele setzen

Es erscheint weder sinnvoll noch angemessen, entweder die ökologischen, ökonomischen und sozialen (Problemlösungs-)Potenziale einer regionalen Nahrungsmittelversorgung zu überhöhen oder sie auf der Basis stark reduktionistischer Ökobilanzen bzw. (agrar-)ökonomischer Kosten-Nutzen-Rechnungen pauschal zu verdammen. Regionale Produktion und Vermarktung von Lebensmitteln sind weder per se umweltfreundlich und sozial nachhaltig noch grundsätzlich Subventionen verschwendend und protektionistisch.

Akteure, Befürworter und Förderer regionaler Nahrungsmittelproduktion sollten sich immer des jeweiligen spezifischen Anspruchs, der potenziellen Leistungsfähigkeit sowie der realistischen Begrenzungen bewusst sein und diese auch kommunizieren, um keine falschen Erwartungen zu wecken.

Regionalität von Produktion, Verarbeitung und Vermarktung unterscheiden und fallweise angemessen kombinieren

Der „Grad“ der Regionalität im Lebensweg eines Lebensmittels sollte nicht dogmatisch fixiert werden, weil dadurch Chancen zunichte gemacht werden können. Schwer verständlich und kontraproduktiv erscheint es sowohl, wenn Regionalförderungsprogramme einen überregionalen Absatz von Produkten zur Bedingung machen bzw. regionale Vermarktungsaktivitäten von einer Förderung ausschließen, als auch, wenn aus programmatischen Gründen potenziell überregional erfolgreiche Produkte und Absatzwege nicht weiter entwickelt werden. Die Eignung regionaler Produkte für den jeweiligen Absatzweg sollte sich vorrangig an der spezifischen Qualität orientieren.

Regionale Produktqualität definieren, differenzieren und kommunizieren – vom Hofverkauf bis zum weltweiten Vertrieb von Spezialitäten

Der erfolgreiche Absatz regional produzierter Lebensmittel, ob regional, eventuell sogar nur lokal, oder aber überregional, möglicherweise gar global, hängt ausschließlich von einer klaren Qualitätsdefinition ab, welche den Verbrauchern überzeugend kommuniziert und von diesen entsprechend erfahren wird. Die Ansprüche an Umfang, Kennzeichnung, Nachvollziehbarkeit bzw. Rückverfolgbarkeit und Kontrollen steigen tendenziell mit zunehmendem Umfang des Absatzgebietes bzw. Absatzweges, vom Direktvertrieb bis zum

LEH. Nur in wenigen Fällen reicht bloße Regionalität als Erfolgsfaktor aus. Objektiv nachweisbare Qualitätskriterien, der konkrete Verbrauchernutzen oder ergänzende emotionale Attribute gewinnen zunehmend an Bedeutung.

Strukturen anpassen, Synergien herstellen, Kooperationen fördern

Zugewinne an Qualität, Attraktivität und Effizienz einer regionalen Produktion und Vermarktung von Nahrungsmitteln könnten insbesondere durch eine verbesserte horizontale und vertikale Integration sowie durch einen (noch stärkeren) Ausbau bereichsübergreifender Kooperationen erzielt werden. Systematischer als bisher sollten geeignete Anknüpfungspunkte gesucht und Synergien gefördert werden. Dies betrifft den gezielten Anschluss an regional verankerte, kulturelle und touristische Traditionen, Strukturen und Aktivitäten ebenso wie eine stärkere Ausrichtung an den Bedürfnissen z. B. des überregionalen LEH, auch wenn die Anpassungsleistungen in beiden Fällen sehr unterschiedlich sind. Im ersten Fall geht es eher um eine Individualisierung, eine Spezialisierung des regionalen Produkts, im zweiten Fall um eine Standardisierung bzw. Professionalisierung.

Professionalisierung vorantreiben, Hemmnisse beseitigen

Je nach Erzeugungsbetrieb, Verarbeitungsstruktur und Vertriebsweg rücken eher die notwendige Professionalisierung oder eher der Abbau bzw. die Verhinderung drohender Hemmnisse in den Vordergrund. Starke Hemmnisse gehen sowohl von mangelhaften Verarbeitungs-, Vermarktungs- und Logistikstrukturen aus als auch von Einstellungs- und Motivationsproblemen der (potenziellen) Akteure. Zentrale Strukturen wie Schlachthöfe oder Molkereien oder allgemein gültige Hygienevorschriften der Lebensmittelverarbeitung haben besondere Auswirkungen auf die Nutzung der Potenziale einer regionalen Nahrungsmittelversorgung.

Handlungsoptionen – gebündelt nach Szenarien

Handlungsoptionen zur Erhöhung und Ausschöpfung von Potenzialen einer regionalen Nahrungsmittelversorgung können den drei im TA-Projekt formulierten Szenarien der zukünftigen Entwicklung des Nahrungsmittelsektors Polarisierung – Konvergenz – Differenzierung zugeordnet werden. Dabei handelt es sich um alternative Optionen, die jeweils durch konkrete Handlungsschritte weiter auszufüllen wären.

Polarisierung

Das Szenario „Polarisierung“ geht von einer langfristigen Verfestigung der zwei Hauptqualitäten „konventionell“ und „ökologisch“ aus. Ansätze einer „Binnendifferenzierung“ konventioneller Lebensmittel haben in diesem Szenario keinen Erfolg, während Öko-Lebensmittel die oberen Preissegmente dominieren. Da sich der Marktanteil des mittleren Preissegments bei Nahrungsmitteln weiter verringert und regional produzierte Lebensmittel im Niedrigpreissegment wenig konkurrenzfähig sind, bleiben für sie nur die gehobenen Preisbereiche. Erfolg werden nur echte Spezialitäten und Öko-Produkte mit regionaler Herkunft als Zusatzqualität haben („Ökoplus“). Anderen Qualitäten und Produkten aus der Region und für die Region bleiben nur kleine Ni-

schen, z. B. im Rahmen bereichsübergreifender Tourismus-, Agenda-21- oder Genossenschaftsprojekte. Mit diesem Szenario korrespondieren folgende Optionen:

- Ausgestaltung der Gemeinsamen Agrarpolitik: Eine noch vorrangigere Förderung besonderer Produktionsverfahren, insbesondere des ökologischen Landbaus und anderer umweltverträglicher Anbaumethoden, würde das Öko-Segment weiter stärken.
- Marken, Zeichen und Programme: Herkunft von Öko-Lebensmitteln schützen – neues Zeichen: „Ökoplus“. Innerhalb des wachsenden Öko-Segments könnte ein neuer Premium-Bereich mit besonders strengen Vorgaben definiert und gekennzeichnet werden („Ökoplus“), der u. a. auch die regionale Herkunft vorschreibt.
- Ein weiterer Schwerpunkt wäre eine Konzentration auf die Etablierung und Nutzung EU-geschützter Herkunftszeichen nach Verordnung 92/2081/EWG, wofür unter anderem institutionelle Elemente auf staatlicher Seite geschaffen werden müssten. Dies müsste vermutlich auf Kosten der Förderung anderer Regionalzeichen erfolgen.

Konvergenz

Das Szenario „Konvergenz“ geht von einer Angleichung der Anforderungen an die verschiedenen Produktionssysteme aus, von Aspekten der Lebensmittelsicherheit bis zu Standards von Umwelt- und Tierschutz. Als Folge würden die Qualitätsniveaus im konventionellen Bereich steigen und im Öko-Bereich zumindest stagnieren, wenn nicht sogar abgesenkt werden. Dies könnte durchaus das Resultat eines wachsenden Erfolges im Sinne größerer Marktdurchdringung von Öko-Lebensmitteln sein, wenn dabei z. B. zunehmend traditionelle Verarbeitungs- und Vermarktungswege genutzt werden oder die internationale Beschaffung steigt. Durch die allgemeine Angleichung der Qualitätsstandards nimmt die Bedeutung einzelner Produkteigenschaften ab. Regional produzierte Lebensmittel treten in nahezu reine Preiskonkurrenz mit überregional produzierten Waren, auch im Öko-Bereich. Neben dem Preis tritt der direkte Verbrauchernutzen, insbesondere der Faktor Convenience in den Vordergrund. Eine entsprechende Erweiterung der Produktpalette dürfte von Regionalerzeugern nur in größeren Zusammenschlüssen geleistet werden können und erfordert einen hohen Grad an Professionalisierung. Mit diesem Szenario korrespondieren folgende Optionen:

- Ausgestaltung der Gemeinsamen Agrarpolitik: Eine noch stärkere Bindung von Direktzahlungen an das Niveau der in der Produktion eingehaltenen (Umwelt-, Naturschutz-, Tierschutz- und Lebensmittelsicherheits-)Standards oder aber eine direkte und allgemeine Erhöhung der gesetzlichen Mindeststandards hebt die Basisqualität, reduziert aber Differenzierungsmöglichkeiten.
- Marken, Zeichen und Programme: Mit einer allgemeinen Niveauerhöhung bietet sich auch eine Angleichung bis hin zur Vereinheitlichung der Regionalzeichen auf Bundesländerebene an, für die das von der EU genehmigte bayerische Regionalsiegel Orientierung bieten kann.
- Verarbeitungs- und Vermarktungsstrukturen: Investitionsbeihilfen sollten vorrangig für den Aufbau von

Logistikstrukturen und Vermarktungswegen von großen Erzeugerzusammenschlüssen verwendet werden, da nur diese auf längere Sicht ein breites Sortiment zu konkurrenzfähigen Preisen produzieren können.

- Weiterbildung: Für den Aufbau professioneller Produktions- und Vermarktungsstrukturen sind Qualifizierungsmaßnahmen auf allen Stufen der Produktionskette unerlässlich. Dies betrifft sowohl die Aus- und Weiterbildung der Beteiligten als auch die Behebung von Einstellungs- und Motivationsproblemen.

Differenzierung

Das Szenario „Differenzierung“ beschreibt eine zunehmende Segmentierung des Lebensmittelmarktes, bei der entsprechend einer wachsenden Differenzierung der Verbraucherwünsche jeweils unterschiedliche Qualitätskriterien definiert, gekennzeichnet und beworben werden, von der Tiergerechtigkeit über die Umweltschonung hin zu Genuss, Nähr- und Gesundheitswert oder Convenience. Die Regionalität von Lebensmitteln ist – neben der Produktvielfalt – ein geradezu ideales Differenzierungsmerkmal, da es die unterschiedlichsten Zielgruppen mit variierenden Botschaften auf verschiedenen Vermarktungswegen ansprechen und erreichen kann. Je nach Eignung werden nur die Herkunft oder aber eine daraus resultierende besondere Qualität in den Vordergrund gerückt (Umwelt- und Sozialfreundlichkeit, Gesundheitsnutzen, Genusswert, Exklusivität), wird eher die Anknüpfung an Tradition, Identität, Heimat, an wegweisende, nachhaltige Produktionskonzepte oder an Feinschmeckerbedürfnisse gesucht, werden die entsprechenden Produkte von Bauernmärkten bis hin zu Internet-Feinkost-Kanälen vertrieben. Mit diesem Szenario korrespondieren die folgenden Handlungsansätze:

- Ausgestaltung der Gemeinsamen Agrarpolitik: Den Unterschieden und Besonderheiten von Regionen kann im Rahmen einer verstärkten Förderung der integrierten (ländlichen) Entwicklung am ehesten differenziert entsprochen werden.
- Marken, Zeichen und Programme: Qualitätszeichen könnten stärker regional, Regionalzeichen müssten stärker qualitativ ausdifferenziert werden. Ein „Nachhaltigkeits-Dachsiegel“ könnte je nach Art des Projektes die vorrangig anvisierte Dimension (ökologisch – ökonomisch/strukturverbessernd – sozial) betonen.
- Verarbeitungs- und Vermarktungsstrukturen: Bestehende Vorschriften vor allem mit Auswirkungen auf das Ernährungshandwerk sollten überprüft und gegebenenfalls angepasst werden, bei der zukünftigen Fortschreibung der Regelwerke sollten systematisch die Belange kleiner Betriebe (im Sinn einer umfassenden Berücksichtigung von Qualitätsdimensionen) mit bedacht werden. Dezentrale Verarbeitungsstrukturen (Schlachthöfe, Molkereien) müssten reaktiviert bzw. neu aufgebaut werden.
- Kommunikation: Eine weitergehende Differenzierung des Angebotes regionaler Lebensmittel müsste vor allem mit einer Differenzierung der Information und Kommunikation einhergehen. Je nach Projekt, Produkt und Zielgruppe müssten unterschiedliche Qualitäten der regionalen Produkte beworben werden, am besten im Anschluss an vorhandene Konsumtrends (u. a. Gesundheit, Well-

ness, Genuss, Exklusivität, Natürlichkeit, Tradition, Heimat).

Eine Option in allen Szenarien: Geschützte Herkunftszeichen

Eine intensivere Nutzung der geschützten Herkunftszeichen passt grundsätzlich in alle Szenarien, zum einen weil diese eine klare Qualitätsbindung fordert und zum andern weil hier in Deutschland deutlicher Nachholbedarf festzustellen ist. Daher sind die beiden folgenden Handlungsansätze szenarienübergreifend:

- Verarbeitungs- und Vermarktungsstrukturen: Zumindest in einer Anschubphase sowie auch längerfristig für besonders strukturschwache Gebiete könnte eine öffentliche (Mit-)Finanzierung für den Aufbau von Erzeugerzusammenschlüssen und (ersten) Betrieb von Kontroll- und Zertifizierungsinstanzen im Sinn der Verordnung 92/2081/EWG notwendig sein.
- Forschung, Weiterbildung, Kommunikation: Die grundlegende Maßnahme zur Ausweitung der geschützten Herkunft von Regionalspezialitäten ist die systematische Erfassung und Eignungsprüfung vorhandener Produkte im Hinblick auf den möglichen Schutz als geographische Spezialität. Danach erfolgt die Überprüfung und gegebenenfalls Anpassung der Produktions- und Produzentenstrukturen. Informationsmaßnahmen, d. h. Werbeaktivitäten, werden zu 50 % von der EU übernommen, wenn die öffentliche Hand 20 % und die Erzeuger 30 % beisteuern.

I. Einleitung

Auf Vorschlag des Ausschusses für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (mittlerweile Ausschuss für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft) sollten in einem TA-Projekt Entwicklungstendenzen bei Nahrungsmittelangebot und -nachfrage und ihren Folgen sowie der in diesem Zusammenhang bestehende politische Handlungsbedarf untersucht werden.

Dieser Bericht präsentiert die Ergebnisse zum Untersuchungsbereich „Potenziale zum Ausbau der regionalen Nahrungsmittelversorgung“. Zwei parallel erscheinende Berichte beschäftigen sich mit den „Potenzialen zur Erhöhung der Nahrungsmittelqualität“ (TAB-Arbeitsbericht Nr. 87; TAB 2003a) und den „Potenzialen für eine verbesserte Verbraucherinformation“ (TAB-Arbeitsbericht Nr. 89; TAB 2003b).

1. Problemstellung und Zielsetzung

Nachfrage und Angebot von Nahrungsmitteln unterliegen vielfältigen Veränderungsprozessen. Dazu gehören technologische Innovationen (z. B. die Anwendung gentechnologischer Verfahren), ökonomische Entwicklungen (z. B. zunehmende Unternehmenskonzentration) und sich verändernde Verbraucherwünsche (z. B. steigender Bedarf nach Vereinfachung der Nahrungsmittelzubereitung im privaten Haushalt). Produktkategorien wie Convenience-Produkte, Functional Food, Novel Food, gentechnisch veränderte Lebensmittel, exotische Produkte, ökologische Lebensmittel und regionale Lebensmittel liegen „quer“ zu den klassischen Nahrungsmittelgruppen (wie Fleisch, Fisch

usw.) und umfassen Produkte aus vielen oder allen Nahrungsmittelgruppen. Es wird erwartet, dass die Bedeutung dieser Produktkategorien in Zukunft mehr oder weniger stark zunehmen wird.

Während in der Vergangenheit eine ausreichende Versorgung mit Nahrungsmitteln das wichtigste Problem darstellte, gelten mittlerweile die Sorgen der Menschen vorrangig gesunder Ernährung und möglichen negativen Wirkungen von Nahrungsmitteln auf die Gesundheit. Heute steht den Verbrauchern eine Vielfalt von Nahrungsmitteln zur Verfügung wie nie zuvor. Aber gleichzeitig sind die Produktionsketten länger und die Verarbeitungsschritte vielfältiger geworden. Damit sind einerseits neue Risiken verbunden, andererseits wird die Entfremdung der Konsumenten von der Nahrungsmittelproduktion immer größer.

Im Zusammenhang mit der Diskussion über das Thema Nachhaltigkeit und spätestens seit der BSE-Krise ist die gesamte Nahrungsmittelkette ins Blickfeld gerückt. Am „Ernährungssystem“ sind viele Branchen beteiligt: Landwirtschaft, Nahrungsmittelverarbeitung, Handel, Gastronomie und schließlich die privaten Haushalte. Zu diesen zentralen Akteuren des Ernährungssystems kommen solche in einer Reihe von vor- und nachgelagerten Bereichen. Sie sind eingebettet in ein Umfeld von Verbänden, Bildungs- und Beratungseinrichtungen, Medien und Forschungseinrichtungen. Nahrungsmittel und Ernährung sind ein wichtiges gesellschaftliches Diskussionsfeld geworden. In seinen „Basisanalysen“ (TAB-Arbeitsbericht Nr. 81; TAB 2002) hat das TAB einen systematischen Gesamtüberblick über das Themenfeld erarbeitet. In der Hauptstudie werden nun drei wichtige Untersuchungsfelder behandelt:

- Potenziale zur Erhöhung der Nahrungsmittelqualität,
- Potenziale zum Ausbau der regionalen Nahrungsmittelversorgung sowie
- Potenziale für eine verbesserte Verbraucherinformation.

Dazu wurden jeweils Kenntnisstand, Einschätzungen und Gestaltungsmöglichkeiten zusammengetragen, um mittelfristigen politischen Handlungsbedarf herauszuarbeiten.

Problemstellung der Teiluntersuchung „Potenziale zum Ausbau der regionalen Nahrungsmittelversorgung“

Regionalität spielt eine zunehmend wichtige Rolle in der Diskussion über die Produktion von Nahrungsmitteln, angesichts von Konzentrations-, Nivellierungs- und Globalisierungstendenzen im Lebensmittelsektor. Aufseiten der Verbraucher besteht ein erhebliches Interesse an Nahrungsmitteln regionaler Herkunft. Dieses Interesse resultiert u. a. aus der emotionalen Bindung an die eigene und andere Regionen sowie aus dem Wunsch nach Vielfalt und Abwechslung. Die stärkere Förderung einer regionalen Nahrungsmittelproduktion und -vermarktung ist daher ein Ziel, das von vielen Seiten verfolgt wird. Unklarheit besteht allerdings häufig darüber, wie realistisch dieses Anliegen ist. Hier prallen nicht selten idealisierte Zielvorstellungen auf phantasielose Wirtschaftlichkeitsargumente, die ausschließlich Preis und Umsatz als Parameter akzeptieren, ohne weitere (Qualitäts-)Kriterien in Betracht zu ziehen.

Typische Argumente gegen eine Stärkung regionaler Wirtschaftskreisläufe lauten (Gerschau et al. 2002, S. 109, nach Hahne 2001; Schmitz 2000; Simons 2000):

- Kleinräumiges Wirtschaften verzichtet auf Vorteile der räumlichen Arbeitsteilung mit der Folge ineffizienter Allokation.
- Kleinräumige Wirtschaftskreisläufe sind in vielen Regionen gar nicht möglich, weil die Ressourcen auf der Seite der Erzeugung oder der Verarbeitung fehlen und überregional ergänzt werden müssen.
- Kleinräumiges Wirtschaften nimmt entfernten armen Regionen die Chance, ihren Wohlstand zu erhöhen.
- Größere Nachfragepotenziale können nicht vorhanden sein, weil Lebensmittel mit garantiert regionaler Herkunft nicht durchgängig zu höheren Verbraucherpreisen verkauft werden, wie es nach Marktgesetzen bei begehrten Produkten mit hohem Nutzen üblich ist.
- Die Umweltbilanz der Regionalisierung ist nicht immer positiv: Mehrproduktion auf ungeeigneten Standorten und ineffiziente Logistiksysteme belasten die Umwelt. Der Verzicht auf den Vorteil von sinkenden Durchschnittskosten größerer Betriebseinheiten geht letztlich zulasten des betrieblichen Umweltschutzes.

Typische Argumente für eine Stärkung regionaler Wirtschaftskreisläufe sind (Gerschau et al. 2002, S. 110, nach Gerschau 1997; Hahne 2001; Miller 2001; Schmittlein et al. 2002; Schmitz 2000):

- Die Souveränität der Region wird wieder gestärkt und die Selbstbestimmung der eigenen Entwicklung gefördert.
- Die Preise für überregionale Transporte entsprechen nicht den tatsächlichen Kosten. Diese müssten viel höher sein, z. B. für unterschiedliche soziale und ökologische Standards der Produktion an verschiedenen Standorten.
- Die positiven Umwelteffekte durch die Verminderung von Transport, Emissionen und Energieverbrauch können in Produktlinienanalysen nachgewiesen werden.
- Marginalisierte Regionen mit hoher Abwanderung können diesen Prozess stoppen oder sogar umkehren, wenn die maßgeblichen „Schritte“ der Wertschöpfungskette in der Region vorgenommen werden (evtl. muss in Kauf genommen werden, dass Inputprodukte überregional bezogen werden).
- Durch Regionalversorgung und die damit verbundene Einbindung verschiedener gesellschaftlicher Gruppen wird eine Sensibilisierung für die Situation der Land- und Ernährungswirtschaft erreicht. Die Öffentlichkeit der Region setzt sich mit den Zwängen und Konsequenzen der modernen Lebensmittelerzeugung und -verarbeitung auseinander.
- Ein Basisanteil an Selbstversorgung schafft Unabhängigkeit von Versorgungskrisen, z. B. bei Störung des überregionalen Handels durch BSE oder MKS.
- Die Re-Regionalisierung entspricht den Vereinbarungen der Agenda 21.

Ob und wann Regionalität ein Plus an Qualität bedeuten kann, ist nicht pauschal zu beantworten. Regionalität von Nahrungsmitteln könnte aber dazu beitragen, Transparenz, Herkunftsnachweis und Rückverfolgbarkeit als zentrale Forderungen der Lebensmittelsicherheitspolitik zu fördern.

Die potenzielle Nachfrage nach regionalen Lebensmitteln ist vermutlich erst zu einem kleinen Teil ausgeschöpft und liegt konträr zu der bisherigen Entwicklung der Nahrungsmittelversorgung. Daher werden neue Produktions- und Absatzwege aufgebaut werden müssen. Neben der „emotionalen“ Qualität der Produkte aus der eigenen Region müssten diese Nahrungsmittel aber vermutlich weitere Qualitätsmerkmale aufweisen, damit die Nachfragepotenziale ausgeschöpft werden können.

Aufgabe und Ziel der Untersuchung des TAB war es nicht, eine Begründung oder Stellungnahme pro oder kontra einer stärkeren Regionalisierung der Nahrungsmittelversorgung zu liefern. Vielmehr war es der Auftrag, folgenden Fragen nachzugehen:

- Welche Nahrungsmittel eignen sich besonders für eine regionale Produktion?
- Welche Chancen haben eine regionale Nahrungsmittelverarbeitung und -vermarktung trotz zunehmender Unternehmenskonzentration?
- Welche fördernden, welche hemmenden Einflüsse gehen von der EU-Politik und weltweiten Handelsabkommen aus?
- Welche Absatzwege sind besonders geeignet für eine regionale Nahrungsmittelproduktion?
- Welche neuen Interaktionen sind für eine Regionalisierung der Nahrungsmittelversorgung notwendig?

2. Vorgehensweise

Die Ende 1999 begonnene Vorstudie hatte die Zielsetzung, einen Überblick über das Themenfeld zu geben sowie Vorschläge für vertiefende Untersuchungen im Rahmen der Hauptstudie zu entwickeln. Hierzu wurden drei Gutachten vergeben:

- „Entwicklungstendenzen bei der Nahrungsmittelnachfrage und ihre Folgen“ an das Institut für Ernährungsökonomie und -soziologie der Bundesforschungsanstalt für Ernährung (BfE), Karlsruhe (Prof. Dr. U. Oltersdorf)
- „Entwicklungstendenzen beim Nahrungsmittelangebot und ihre Folgen“ an das Fraunhofer Institut Systemtechnik und Innovationsforschung (ISI), Karlsruhe (Projektleitung: Dr. Sybille Hinze)
- „Nachhaltigkeit und Ernährung“ an das Institut für Zukunftsstudien und Technologiebewertung (IZT), Berlin (Prof. Dr. Rolf Kreibich)

Im Frühjahr 2001 hatte das TAB den Berichterstattem für TA und dem Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung eine vorläufige Auswertung der Vorstudienphase sowie einen Vorschlag für die Hauptstudie vorgelegt. Die vorgeschlagenen Untersuchungsschwerpunkte für die Hauptphase des Projektes wurden nach Zustimmung des Ausschusses für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft vom Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung im Sommer 2001 verabschiedet.

Als Ergebnis der ersten Phase des TA-Projektes „Entwicklungstendenzen von Nahrungsmittelangebot und -nachfrage und ihre Folgen“ wurden die „Basisanalysen“ im August 2002 vorgelegt (TAB-Arbeitsbericht Nr. 81; TAB

2002). Die Zielsetzung dieses Berichts war, einen gut strukturierten Gesamtüberblick zum Themenbereich Nahrungsmittel zu geben. Die Analyse erfolgte entsprechend der Komplexität des Themas unter verschiedenen Blickwinkeln. Dazu wurde eine Vielzahl von Informationen zusammengetragen, zur Herausarbeitung von Zusammenhängen miteinander in Verbindung gesetzt, und es wurden – soweit möglich – zukünftige Entwicklungen identifiziert.

In der seit Sommer 2001 parallel durchgeführten Hauptstudie wurden Kenntnisstand, Einschätzungen und Gestaltungsmöglichkeiten

- zur Erhöhung der Nahrungsmittelqualität,
- zum Ausbau der regionalen Nahrungsmittelversorgung sowie
- zur Verbesserung von Kennzeichnung und Verbraucherinformation bei Nahrungsmitteln

analysiert. Damit werden Fragestellungen behandelt, für die ein mittelfristiger politischer Gestaltungsbedarf besteht. Im Rahmen der Hauptstudie wurden im Herbst 2001 zunächst acht Gutachten (vier Gutachten zum Schwerpunkt Qualität, drei Gutachten zum Schwerpunkt Regionalisierung, ein Gutachten zum Schwerpunkt Verbraucherinformation) vergeben:

- „Qualität von Nahrungsmitteln – Grundverständnis, Kriterien, Normen“ an Prof. Dr. Angelika Meier-Ploeger, Fachgebiet Ökologische Lebensmittelqualität und Ernährungskultur der Universität Kassel;
- „Qualität von Nahrungsmitteln – Grundverständnis, Kriterien, Normen“ an Prof. Dr. Roland Herrmann, Institut für Agrarpolitik und Marktforschung der Justus-Liebig-Universität Gießen;
- „Qualitätsprogramme für die landwirtschaftliche Produktion“ an Dr. Andrea Fink-Keßler und Prof. Dr. Onno Poppinga, Büro für Agrar- und Regionalentwicklung und AG Land- und Regionalentwicklung der Universität Kassel;
- „Qualitätskonzepte für Nahrungsmittelverarbeitung und -handel“ an Prof. Dr. Achim Spiller, Institut für Agrarökonomie der Georg-August-Universität Göttingen;
- „Ansatzpunkte für eine regionale Nahrungsmittelversorgung“ an Dr. Dieter Czech, Agrarsoziale Gesellschaft e. V., Göttingen;
- „Ansatzpunkte für eine regionale Nahrungsmittelversorgung“ an Prof. Dr. Monika Gerschau, Fachbereich Land- und Ernährungswirtschaft der Fachhochschule Weihenstephan, Freising, und Dr. Michael Berger, Institut für Management und Umwelt, Augsburg;
- „Potenziale für regionale Nahrungsmittelverarbeitung und -handel bei zunehmender Unternehmenskonzentration“ an Dr. Rainer P. Lademann, Dr. Lademann & Partner Gesellschaft für Unternehmens- und Kommunalberatung mbH, Hamburg;
- „Potenziale für eine verbesserte Verbraucherinformation“ an Kathrin Klaffke und Ingo Schoenheit, Institut für Markt, Umwelt, Gesellschaft e. V. (imug), Hannover.

Das TAB hat am 21. März 2002 einen Workshop im Deutschen Bundestag durchgeführt, bei dem die Ergebnisse der

Gutachten vorgestellt wurden und zu dem alle Mitglieder des Ausschusses für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft eingeladen waren. Zum Workshop hat das TAB eine erste Auswertung der Gutachten und Zusammenfassung der Ergebnisse erstellt und den Abgeordneten vorgelegt.

Die Auswertung der Gutachten und die Diskussion in diesem Workshop zeigten, dass eine Vertiefung bestimmter Fragestellungen vorgenommen werden sollte. Der Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung stimmte am 12. Juni 2002 der Vertiefungsphase zu. In diesem Rahmen wurden folgende Gutachten vergeben:

- „Qualitätsdifferenzierung im Fleischbereich“ an Dr. Hans-Georg Dreßler, Produkt + Markt, Wallenhorst, Gesellschaft für Marktforschung und Marketingberatung mbH & Co. KG;
- „Qualitätsdifferenzierung im Fleischbereich“ an Dr. Andrea Fink-Keßler und Prof. Dr. Onno Poppinga, Büro für Agrar- und Regionalentwicklung und AG Land- und Regionalentwicklung der Universität Kassel;
- „Genussqualität und Verarbeitungssysteme – Wein (inkl. Sekt) und Fruchtsäfte“ an Prof. Dr. Dieter Hoffmann, Oestrich-Winkel;
- „Genussqualität und Verarbeitungssysteme – Brot und Backwaren“ an Dr. Henrike Burchardi und Dr. Christian Schmidt, Institut für Ökonomie der Ernährungswirtschaft der Bundesforschungsanstalt für Milchforschung;
- „Bedeutung und Nutzung geschützter Herkunftszeichen“ an Prof. Dr. Tilman Becker, Institut für Agrarpolitik und Marketing der Universität Hohenheim;
- „Ansätze moderner Verbraucherinformation“ an Carl Vierboom und Ingo Härten, Vierboom & Härten Wirtschaftspsychologen, Hennef/Sieg.

Ergebnisse und Einsichten aus der Auswertung all dieser Gutachten sind in den vorliegenden Bericht eingeflossen. Den Schwerpunkt bilden die themenspezifischen Gutachten von Gerschau et al., Czech et al., Dr. Lademann & Partner sowie von Becker (alle: 2002). Eine Kommentierung des Berichtsentwurfes durch diese Gutachter ist erfolgt. Die Verantwortung für Auswahl und Interpretation der Ergebnisse aus den Gutachten liegt aber dennoch bei den Autoren des vorliegenden Berichts.

Einen herzlichen Dank für die sehr gute Kooperation möchten wir allen Projektbeteiligten aussprechen, insbesondere den Gutachtern sowie Ulrike Goelsdorf aus dem TAB für die Erstellung des Endlayouts.

3. Aufbau des Berichtes

Die Vielfalt der Argumente pro und contra einer Stärkung regionaler Lebensmittelproduktion und -vermarktung spiegelt sich in einer Vielzahl unterschiedlicher begrifflicher Verständnisse, Herangehensweisen und Handlungsebenen einer Regionalisierung der Nahrungsmittelversorgung wider. Diese werden in Kapitel II im Überblick vorgestellt. Nach einer kurzen Diskussion der Begriffe „Region“, „regionale Produkte“ und „regionale Nahrungsmittelversorgung“ (Kapitel II.1) werden Formen der Regionalvermarktung behandelt, von der Direktvermarktung bis hin zum Vertrieb über den Lebensmitteleinzelhandel (Kapitel II.2). Sowohl

hier wie auch an anderer Stelle konnte und sollte nicht detailliert auf die enorme Vielfalt existierender – meist bereichsübergreifender – Regionalinitiativen und -projekte, die sehr häufig auch Aspekte einer regionalen Nahrungsmittelversorgung einschließen (Kapitel II.2.3), eingegangen werden. Im Rahmen der Gesamtkonzeption des TA-Projektes (s. das vorhergehende Kapitel I.2) wurde der Schwerpunkt auf die Frage gelegt, welche Qualitätsaspekte mittel- und langfristig für eine Steigerung des Anteils regionaler Lebensmittel von (makro-)ökonomischer Bedeutung sein werden und wie diese den Verbrauchern vermittelt werden können.

Unter der Überschrift „Entwicklungstendenzen und Handlungsfelder“ werden in Kapitel III zuerst die existierenden Formen der Regionalförderung von der EU- bis hin zur kommunalen Ebene vorgestellt (Kapitel III.1), bevor ein vertiefender Blick auf den Regionalbezug der deutschen Lebensmittelwirtschaft insgesamt geworfen wird. Um einen realistischen Eindruck von den tatsächlichen Potenzialen einer stärkeren Regionalisierung von Lebensmittelproduktion und -handel zu erhalten, die sich nicht auf die Förderung von Kleinstunternehmen und -projekten beschränkt (so wichtig diese auch beurteilt werden mag), wird in Kapitel III.2 der Ist-Zustand der Regionalität in der Ernährungswirtschaft beschrieben und untersucht, welche Einflüsse von der Unternehmens- und Betriebskonzentration tatsächlich auf den Grad der Regionalität ausgegangen sind und vermutlich in Zukunft ausgehen werden. Diese Fragestellung wurde im Gutachten von Dr. Lademann & Partner (2002) unseres Wissens zum ersten Mal gezielt behandelt.

Die Verknüpfung von Regionalität mit (anderen) Qualitätsaspekten ist Grundlage der einschlägigen EU-Lebensmittelpolitik und findet entsprechenden Niederschlag im Wettbewerbs- und vor allem im Beihilfenrecht. Die Bedeutung und mögliche Nutzung geschützter Herkunftszeichen nach EU-Verordnung 92/2081/EWG behandelt Kapitel III.3. Verglichen werden die Rechtslage in der EU und in Deutschland sowie die Nutzung der Herkunftsangaben in verschiedenen Ländern Europas, wobei sich ein großer Nachholbedarf für Deutschland zeigt.

In Kapitel III.4 werden Motive und Probleme der beteiligten Akteure einer regionalen Nahrungsmittelversorgung in einer Gesamtschau diskutiert, von Bestimmungsfaktoren der Verbrauchernachfrage bis zu Fragen der Logistik und der Kommunikation.

Handlungsmöglichkeiten zur Erhöhung und Ausschöpfung von Potenzialen einer regionalen Nahrungsmittelversorgung behandelt Kapitel IV. In einem ersten Schritt werden diese Potenziale gemeinsam mit denen zur Steigerung der Nahrungsmittelqualität und zur Verbesserung der Verbraucherinformation in Szenarien gebündelt (Kapitel IV.1). Damit werden zukünftige Entwicklungsmöglichkeiten beschrieben, welche die Ausgangslage bzw. den Rahmen für eine politische Gestaltung dieses Themenfeldes bilden.

In einem zweiten Schritt werden fünf Leitlinien formuliert, sowohl zu einer möglichen Förderung der regionalen Nahrungsmittelversorgung selbst als auch zu einem realistischen analytischen und argumentativen Umgang mit der Frage nach der politischen Zielsetzung (Kapitel IV.2). In einem dritten Schritt schließlich wird eine Reihe von Hand-

lungsoptionen vorgestellt, die in Anlehnung an die Szenarien strukturiert bzw. diesen zugeordnet werden (Kap. IV.3).

II. Begriffe, Akteure und Ansätze regionaler Nahrungsmittelversorgung

Die Vielfalt der Argumente pro und kontra einer Stärkung regionaler Lebensmittelproduktion und -vermarktung spiegelt sich in einer Vielzahl unterschiedlicher Begriffe und Begriffsdefinitionen, Herangehensweisen und Handlungsebenen wider. Diese werden im Folgenden überblicksartig vorgestellt.

1. Begriff und Verständnis von Regionalität

Die Begriffe „Region“, „regionale Produkte“, „regionale Nahrungsmittelversorgung“ sind recht unscharf und werden kontextabhängig sehr unterschiedlich interpretiert und verwendet. Dies macht es meist schwierig, oftmals sogar unmöglich, die Ergebnisse verschiedener Autoren und Studien vergleichend zu beurteilen. Die folgenden Abschnitte umschreiben das dem vorliegenden Bericht zugrunde gelegte Verständnis.

1.1 Der Begriff „Region“

Kriterien für Definition und Abgrenzung von Regionen können sowohl naturwissenschaftlich als auch sozialwissenschaftlich abgeleitet sein und sich beziehen auf (Hensche/Ullrich 2000, S. 101, nach Gerschau et al. 2002, S. 11)

- natürliche Merkmale wie Boden, Klima, Gewässerverlauf;
- historische und kulturelle Prägungen;
- wirtschaftliche oder administrative Vernetzung;
- Verkehrsgeltung des Begriffs bei Verbrauchern (oft touristisch bzw. landschaftsbezogen definiert).

Als Region wird demnach eine bestimmte Gegend oder Landschaft bezeichnet oder aber ein besonderes geographisches, politisches, wirtschaftliches, kulturelles oder demographisches Gebiet. Folgt der Begriff der Region der Landschaft, so sind Raumeinheiten gemeint, die von den Menschen als etwas Gemeinsames wahrgenommen werden. Eine Region kann auch eine überregional bekannte Landschaftseinheit sein. Region kann ferner als der Handlungs- und Erfahrungsraum von Menschen definiert sein. Es stehen dann die handelnden Menschen im Vordergrund, ihr Handlungsfeld wird zur Bemessungsgrenze für die Region. Auf der lokalen Handlungsebene erfolgt eine Orientierung meist an einem selbst erarbeiteten Verständnis von Regionalität (Czech et al. 2002, S. 10).

Das Verständnis und die Verwendung des Begriffs „Region“ haben erheblichen Einfluss auf die Ergebnisse einer Betrachtung von Status und Potenzialen einer regionalen Nahrungsmittelversorgung. Die uneinheitlichen Definitionen bedingen außerdem unterschiedlichste Konzepte und Initiativen der regionalen Produktion und Vermarktung von Nahrungsmitteln (Kapitel II.2). Als grober räumlicher Anhaltspunkt für die Dimension regionaler Versorgungsstrukturen kann ein Radius von 50 bis 100 km genommen werden (vgl. Czech et al. 2002, S. 12 f.). In der Regel wird im Folgenden unter Region ein Teilraum Deutschlands, z. B. ein Bundesland, ein Naturraum oder eine kleinere Raumeinheit mit

kulturell-historischem Hintergrund, verstanden. Bei der Analyse des Regionenbezuges von Nahrungsmittelproduktion und -handel durch Dr. Lademann & Partner (Kapitel III.2) gilt als „Region“ ein Gebiet von ein bis zwei Bundesländern, ähnlich der Aufteilung Deutschlands in acht „Nielsen-Gebiete“ (mit 14 Regionen) als Basis der einschlägigen Marktuntersuchungen durch AC Nielsen.

1.2 Regionale Produkte, Spezialitäten und regionale Nahrungsmittelversorgung

Regionale Produkte sind zunächst solche, deren Herkunft geographisch verortet – und von den Verbrauchern erkannt – werden kann. Abgesehen von unverarbeiteter Ware (wie Obst und Gemüse) kann und muss unterschieden werden, ob auch die landwirtschaftlichen Vorprodukte aus der Region stammen oder nur die Verarbeitung an dem Standort erfolgt ist. Bei den mittlerweile komplex zusammengesetzten und häufig hoch verarbeiteten Nahrungsmitteln stellt sich zunehmend die Frage, wie deren Herkunft überhaupt definiert – und nachvollzogen – werden kann. Strenge, exklusive Regionalität ist in vielen Fällen gar nicht möglich.

Häufig wird unter Regionalisierung der Lebensmittelproduktion gleichzeitig die regionale Vermarktung verstanden, insbesondere wenn die Regionalisierung als ökologisch sinnvolle und/oder identitätsschaffende Maßnahme diskutiert wird. Nur dann kann sinnvollerweise von einer „regionalen Nahrungsmittelversorgung“ gesprochen werden. Bei allen Aussagen zur Regionalität von Lebensmitteln muss daher die Unterscheidung bezüglich des Absatzes, der Vermarktung mitgedacht werden (Gerschau et al. 2002, S. 11):

- ob die erkennbar regional produzierten Waren überregional, möglicherweise sogar weltweit vertrieben werden (wobei es sich dann meist um so genannte regionale Spezialitäten handelt);
- oder ob die Lebensmittel (ganz bewusst) nur in der und um die Herstellerregion herum abgesetzt werden („aus der Region und für die Region“).

In diesem Bericht werden sowohl Fragen der regionalen Nahrungsmittelversorgung als auch der Produktion regionaler Spezialitäten behandelt. Regionale Spezialitäten werden durch die Ausrichtung der Lebensmittelpolitik der EU besonders betont und gefördert. Die EU-Regelungen zu geschützten Herkunftszeichen (Kapitel III.3) bilden einen der wichtigsten Schnittpunkte der drei Teilthemen des TAB-Projektes, also der Regionalität, der Qualität und der Kennzeichnung/Information, der in Deutschland bislang nur unzureichend genutzt worden ist.

Regionalität nach Produktgruppen

Prinzipiell lassen sich alle Produktgruppen, die regional produziert werden, auch regional vermarkten und eignen sich damit für eine regionale Nahrungsmittelversorgung. Produktionsseitig besteht ein Einfluss durch die regionale Konzentration bestimmter Anbauformen und -früchte, der das mögliche Ziel einer regionalen Nahrungsmittelversorgung einschränkt. Praktisch keine „Region“ Deutschlands könnte alle nachgefragten Lebensmittel produzieren, was

umgekehrt auch bedeutet, dass in den meisten Regionen die jeweiligen landwirtschaftlichen Produkte gar nicht vollständig abgesetzt und verbraucht werden können (z. B. bei Zucker, Hopfen, Wein, aber auch bei den hoch konzentrierten Produktionsstandorten von Schweinen, Eiern oder Geflügel).

Aus Verbraucheruntersuchungen zur Bedeutung regionaler Herkünfte ist bekannt, dass es eine starke Differenzierung nach Produktgruppen gibt (Balling 1997 u. 2000a; von Alvensleben 2000a u. b; Wirthgen et al. 1999; nach Czech et al. 2002, S. 16). Tendenziell gilt die regionale Herkunft als besonders wichtig bei Frischprodukten mit vergleichsweise geringem Verarbeitungsgrad, d. h. bei Fleisch, Eiern, Obst und Gemüse sowie Milch. Ganz besonders geschätzt wird Regionalität bei typischen Wochenmarktprodukten wie Obst, Gemüse, Kartoffeln, während sie bei Milchprodukten, Honig und Konfitüre von nachrangiger Bedeutung ist (Wirthgen et al. 1999, nach Czech et al. 2002, S. 16). Bei Fleisch und Wurstwaren kommen zum Kriterium Frische vor allem die Aspekte Vertrauen und Sicherheit als Motiv hinzu (vgl. TAB 2003a). Einschränkend ist allerdings zu beachten, dass sich die Ergebnisse der Verbraucherbefragungen nicht unbedingt im tatsächlichen Verbraucherverhalten widerspiegeln bzw. wiederfinden lassen. In der Literatur wird häufig die Ansicht vertreten, dass mit zunehmendem Verarbeitungsgrad eines Lebensmittels die positiven Assoziationen einer regionalen Herkunft abnehmen (Czech et al. 2002, S. 16 f.).

Eine genauere Abschätzung der Bedeutung der Regionalvermarktung einzelner Nahrungsmittelgruppen ist sehr schwierig, weil es keine einheitliche Definition für Region und regionale Lebensmittel gibt und statistische Erhebungen fehlen. Auf der Basis von Unternehmensbefragungen identifizierten Lademann & Partner (2002) als Warengruppen der Ernährungswirtschaft mit einem überdurchschnittlichen Anteil regionaler Produkte (ohne Berücksichtigung unverarbeiteter landwirtschaftlicher Produkte wie Obst und Gemüse) (vgl. Kapitel III.2.1):

- Backwaren,
- Bier,
- Fleisch und Fleischerzeugnisse,
- Milch und Milchprodukte,
- Mineralwasser/Tafelwasser/Alkoholfreie Erfrischungsgetränke,
- Wein, Perl- und Schaumweine.

1.3 Fazit

Das Verständnis des Begriffes „Region“ und seiner Ableitungen ist sehr kontextabhängig und wird von unterschiedlichen Akteuren ganz unterschiedlich ausgelegt. Unter Region wird sehr allgemein ein Teilraum Deutschlands, z. B. ein Bundesland, ein Naturraum oder eine kleinere Raumeinheit mit kulturell-historischem Hintergrund verstanden. Ein Radius von 50 bis 100 km kann als Anhaltspunkt für die räumliche Ausdehnung dienen.

Als regionale Lebensmittel werden solche verstanden, deren Herkunft geographisch verortet und eingegrenzt werden

kann. Bei allen weitergehenden Aussagen zur Regionalität von Lebensmitteln sollte darüber hinaus eine Unterscheidung bezüglich der Vermarktung getroffen werden: ob nämlich die regionalen Produkte (zumindest vorrangig) auch in der gleichen Region abgesetzt werden oder ob sie überregional, im Fall regionaler Spezialitäten sogar international, vertrieben werden. Nur im ersten Fall kann von einer regionalen Nahrungsmittelversorgung im eigentlichen Sinn gesprochen werden.

Für eine regionale Vermarktung eignen sich besonders solche Lebensmittel, bei denen die Verbraucherpräferenzen auf die Aspekte Frische sowie Vertrauen und Sicherheit ausgerichtet sind, also Fleisch (und Fleischwaren), Milch (und Milchprodukte), Eier, Obst und Gemüse, Backwaren. Ein relativ starker Regionalbezug existiert auch bei Mineralwässern, teilweise bei alkoholfreien Erfrischungsgetränken, bei Bier und Wein. Mit zunehmendem Verarbeitungsgrad sinkt tendenziell die Bedeutung des Kriteriums regionale Herkunft. Der genauere Anteil regionaler Lebensmittel am gesamten Angebot ist aufgrund fehlender statistischer Daten unbekannt.

2. Formen der Regionalvermarktung

Häufig wird unter dem Stichwort regionale Nahrungsmittelversorgung lediglich die Produktion und Vermarktung un bearbeiteter oder veredelter landwirtschaftlicher Erzeugnisse betrachtet. Die „klassische“ Form ist dabei eine Direktvermarktung durch den jeweiligen landwirtschaftlichen Betrieb über einen Hofladen, einen Verkaufsstand an der Straße oder einen Marktstand. Hiervon ausgehend können mehrere Strategien bzw. Ebenen der Erweiterung unterschieden werden (Czech et al. 2002, S. 17 ff.):

- Erweiterung des Angebots und Einbindung in umfassendere Aktivitäten: Hofcafé, Hoffeste, Straußwirtschaft;
- Erweiterung der Vertriebswege: Partyservice („Bäuerinnen-/Landfrauen-Service“), Abonnement/Lieferdienste, Internetauftritt;
- Zusammenschluss/Kooperation der Regionalerzeuger: Bauernmärkte/Bauernmarkthallen, teils ergänzt durch „Events“ (Streichelzoo, Abenteuerspielplatz, Ponyreiten, Vorführung einer Bauernhochzeit, Musikaufführung) oder Gestaltung saisonaler und themenbezogener Feste (Kartoffelwochen, Erntedank etc.);
- Kooperation mit anderen Anbietern: Minimarkthallen (als Spezialfall von Bauernmärkten) vor Verbrauchermärkten bzw. Einkaufszentren, Regionaltheken in Supermärkten und Einzelhandelsgeschäften;
- Kooperation mit speziellen Abnehmern: Gastronomie und Großküchen, aber auch mit dem eigentlichen LEH, und hier vor allem mit mittelständisch geprägten, selbst regional strukturierten oder zumindest verankerten Unternehmen (tegut, familia, Feneberg; s. Kapitel II.2.6).

Umfassendere Formen horizontaler und vertikaler Integration und Kooperation sind nach Ansicht der meisten Experten für die Perspektiven einer regionalen Nahrungsmittelversorgung von überragender Bedeutung.

Wenig beachtet wurde bislang die Frage, inwiefern in der Lebensmittelindustrie insgesamt Regionalität, z. B. bei der

Beschaffung der Vorprodukte, aber auch beim Absatz um die Produktionsstandorte herum, noch eine Rolle spielt. Im Gutachten von Dr. Lademann & Partner (2002) wurde daher gezielt untersucht, welche Potenziale trotz zunehmender Unternehmenskonzentration (und damit einhergehender Vereinheitlichung und Internationalisierung der Nahrungsmittelproduktion und -distribution) für regionale Produkte (noch) vorhanden sind (Kapitel III.2).

2.1 Direktvermarktung

In einzelnen Regionen und bei einzelnen Produkten gilt der Anteil der Direktvermarktung immer noch als sehr hoch. Auf der Basis des GfK-Haushaltspanels (1999) für den direkten Einkauf – deutschsprachiger Privathaushalte – beim Bauern wurden im Durchschnitt folgende, teilweise überraschend hoch erscheinende Anteile festgestellt – die allerdings zum Teil wohl auf Fehleinschätzungen der Verbraucher beruhen, weil sie häufiger vermuten, direkt vom Erzeuger einzukaufen, als es tatsächlich der Fall ist: Eier 35,5 %, Kartoffeln 26,7 %, Wein 20,4 %, Frischmilch 10,2 %, Fleisch 5,4 %, Obst 4,7 %, Gemüse 4,2 %, Brot 2,5 %. Doch selbst diese Werte bedeuten gegenüber 1995 (z. B. Milch damals bei 18,0 %, Fleisch bei 6,1, %) deutliche Rückgänge (Gerschau et al. 2002, S. 73 f.).

Auch der Absatz über Bauernmärkte ist zwar sicherlich in einigen Fällen ein Erfolg, stellt jedoch insgesamt betrachtet, ähnlich wie der Heimlieferservice, eine Nischenaktivität dar, wenn auch für einzelne Landwirte von großer Bedeutung. Gleiches gilt für Minimarkthallen oder Shop-in-Shop-Systeme, die von Erzeugerzusammenschlüssen bei oder in Verbrauchermärkten betrieben werden (Gerschau et al. 2002, S. 83 f.). Im Hinblick auf eine mögliche weitere Ausdehnung der Regionalvermarktung aber wird von den vielen Experten allen Formen der Direktvermarktung mehrheitlich keine große Relevanz beigemessen (Gerschau et al. 2002, S. 74).

2.2 Gastronomie und Großverbraucher

Der Außer-Haus-Verzehr wird unterschieden in Individualverpflegung (Restaurants, Gaststätten, Systemgastronomie) und Gemeinschaftsverpflegung (Kantinen, Krankenhäuser u. a. Anstalten, Kindergärten/Schulen/Heime). Pro Person und Woche werden durchschnittlich 3,2 Mahlzeiten außer Haus eingenommen, entsprechend 15 % aller Mahlzeiten. Nach Einschätzung von befragten Verbrauchern wird der Außer-Haus-Verzehr noch stärker zunehmen als nach Einschätzung der Anbieter selbst (Oltersdorf/Ecke 2000, S. 144). Wachstumsbereiche liegen aus Branchensicht vor allem bei „Convenience-Angeboten“, wie Take-away, Home-Delivery, Tankstellen-Snacks und Fast Food, weniger im klassischen Gastronomieangebot (Gerschau et al. 2002, S. 75).

Sowohl Gastronomie als auch Großverbraucher stellen relevante Absatzwege für Regionalprodukte dar und haben durchaus weitere Entwicklungsperspektiven. Die Aufwertung regionaler Küchen auch und vor allem in der gehobenen Gastronomie ist ein anhaltender Trend, aber parallel dazu schreitet auch die Internationalisierung weiter voran. Besonders kreative, phantasievolle gastronomische Ansätze versuchen diese beiden vordergründig widerstrebenden Entwicklungslinien zusammenzuführen und „inter-

pretieren“ die regionalen Küchen durch Hinzufügung unüblicher Zutaten oder Variation der Zubereitungsweisen. Bevorzugte Regionalprodukte dürften Fleisch und Gemüse bleiben (Berger 2001, nach Gerschau et al. 2002, S. 76).

Die Gastronomie könnte Potenziale für regionale Lebensmittel bevorzugt im Rahmen umfassenderer, Tourismus fördernder Ansätze fruchtbar erschließen. Neben einer intensiven Bewerbung der Regionalität ist für die gastronomischen Betriebe vor allem nötig, dass eine kontrollierte Qualität der Regionalprodukte verlässlich, regelmäßig und einigermaßen preisstabil in ausreichender Menge gewährleistet wird und produktspezifische Vorleistungen erbracht werden (teilweise vorgefertigte Ware) (Gerschau et al. 2002, S. 76 f.).

In der Gemeinschaftsverpflegung spielt zwar der Preis eine zentrale und begrenzende Rolle. Trotzdem werden häufig regionale Produkte bezogen und verarbeitet. Eine Ausdehnung der Regionalversorgung wird normalerweise mit einer Verteuerung des Angebotes einhergehen und muss daher den Kantinen- und Mensenbesuchern als Qualitätsgewinn kommuniziert werden. Dies ist besonders schwierig, weil diese Konsumsituation oft keine vollständig freiwillige ist (Gerschau et al. 2002, S. 77).

Trotz solcher potenzieller Widerstände gibt es Beispiele geglückter Initiativen, so die Kantine des Gerling-Konzerns in Köln mit täglich immerhin 2 000 Gästen (Gerschau et al. 2002, S. 78), in der ökologische Mahlzeiten mit hohem regionalen Anteil angeboten werden. Regional bezogen werden u. a. Rindfleisch, Schweinefleisch, Molkereiprodukte, Kartoffeln, Gemüse und Salate. Die anfangs erwarteten Mehrkosten wurden unterschritten, da zum einen die Einkaufspreise für Fleisch durch die Verwertung ganzer Tiere deutlich unter den üblichen Marktpreisen liegen, zum anderen führen die hohen Einkaufsmengen zu entsprechenden Preisnachlässen. Von den Gästen wird das Konzept trotz des moderat höheren Preises voll akzeptiert, da sich das Speisenangebot nur unwesentlich verändert hat, „die hohe Qualität der Rohwaren aber auf dem Teller spürbar wird“ (AID 2001, S. 37).

2.3 Regionalprogramme und -initiativen

Im gesamten Bundesgebiet existiert eine Fülle unterschiedlicher Projekte und Entwicklungskonzepte mit Bezug zur regionalen Land- und Ernährungswirtschaft. Zahl und Arbeitsschwerpunkte dieser Initiativen und Projekte sind jedoch offiziell nicht erfasst (Czech et al. 2002, S. 13). In einem Verzeichnis des Deutschen Verbandes für Landschaftspflege e. V. (DVL) werden Regionalinitiativen bzw. -projekte (allgemein) aus dem gesamten Bundesgebiet vorgestellt (<http://www.reginet.de>). Nach der letzten Aktualisierung Ende 2001 waren durch den DVL 343 Regionalinitiativen erfasst, 1996 waren es erst 123. Klassische Direktvermarkter und etablierte kooperative Vermarktungsformen, wie z. B. Bauernmärkte, wurden nicht berücksichtigt. 80 % der erfassten Projekte und Initiativen befassen sich mit der regionalen Vermarktung landwirtschaftlicher Produkte. 1996 stammten noch fast 40 % der erfassten Initiativen aus dem Bundesland Bayern, seitdem nahm auch der Anteil von Initiativen aus den östlichen

Bundesländern zu. Länderspezifische Bestandsaufnahmen gibt es für Bayern, Nordrhein-Westfalen und Sachsen-Anhalt (Bayerisches Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten 2003; Deimer 2001; Hensche/Ullrich 2000; nach Czech et al. 2002, S. 13 f.).

Die Organisationsformen regionaler Initiativen und Projekte sind sehr vielfältig. Neben den einzelbetrieblichen Aktivitäten (der Direktvermarktung) können bei den gruppenbezogenen Ansätzen horizontale und vertikale Kooperationsformen sowie regionale Verbundprojekte mit breitem Ansatz zur Zusammenarbeit in Regionen unterschieden werden (Czech et al. 2002, S. 14).

Charakteristisch für die regionale Nahrungsmittelversorgung ist der horizontale Zusammenschluss von Erzeugern zur Bündelung des Angebots. Eine Vermarktung der Produkte an die Endverbraucher erfolgt teilweise via Erzeugerverbrauchergemeinschaften/-genossenschaften, die oft von städtischen Verbrauchern initiiert werden. Von größerer Bedeutung jedoch sind andere Formen der vertikalen Kooperation. Durch die Zusammenführung des Angebots können einheitliche, gleichbleibende und damit handelsfähige Partien gewährleistet werden. Dadurch wird ein regelmäßiger, vertraglich abgesicherter Absatz an Großverbraucher, wie Gastronomie oder Großküchen von Kliniken, Stadtverwaltungen etc., an Verarbeiter oder über den Lebensmitteleinzelhandel möglich (Czech et al. 2002, S. 14 f.).

Ein weitergehender, integrierender Ansatz zur professionellen Organisation der regionalen Erzeugung, Verarbeitung und Vermarktung von Lebensmitteln sind Dachmarken und Markenprogramme, meist angestoßen durch die Bundesländer (Kapitel II.2.4). Die Nutzung der Markenzeichen wird vertraglich zwischen Erzeugern und nachgelagerten Bereichen auf allen Marktstufen geregelt. Sie sollen Verbrauchern als Orientierungshilfe dienen und ihnen z. B. eine spezielle Herkunft, kontrollierte Qualität oder besondere Produktionsmethoden garantieren (s. u. sowie TAB 2003a). Dachmarken dienen als Imageträger und sollen die Identifikation aller Beteiligten mit den Inhalten und Zielen der Regionalvermarktung fördern (Czech et al. 2002, S. 15).

Viele der regionalen Erzeuger- und Vermarktungszusammenschlüsse gehen über den Lebensmittelbereich hinaus, indem sie sich in regionalen Verbundprojekten organisieren, die in Form von Netzwerken einen umfassenden Entwicklungsansatz verfolgen. Durch die Zusammenarbeit verschiedener Projekte und Initiativen in der Region sollen Synergieeffekte bewirkt und genutzt werden (Czech et al. 2002, S. 15).

Netzwerke werden sowohl zwischen Erzeugern, Verarbeitern und Vermarktern für ökologische oder konventionelle Nahrungsmittel aufgebaut als auch zwischen ökologisch und konventionell wirtschaftenden Landwirten, zwischen Stadt und Land, zwischen Landwirtschaft und Handel, Handwerk, Industrie, Kirche und Wissenschaft. Plattform der konkreten Netzwerkarbeit sind dabei Gruppen und Kreise mit einem gemeinsamen, speziellen Fachwissen und Interesse, z. B. die verschiedenen Regionalinitiativen vor Ort oder Naturschutzverbände und naturschutzorientierte regionale Vermarktungsprojekte. Ein typisches Muster der Arbeit solcher Gruppen ist, dass sie sich in Dialog- oder Arbeitskreisen zusammenfinden und die Ergebnisse dieser Ar-

beit in die Arbeit eines „Runden Tisches“ einbringen, ein Gremium mit Vertretern aus Landwirtschaft, Handel, Handwerk, Industrie und Wissenschaft (Czech et al. 2002, S. 43). Der Netzwerkansatz wird auf europäischer Ebene insbesondere durch die Gemeinschaftsinitiative LEADER+ gefördert (Kapitel III.1.1.).

2.4 Marketingaktivitäten der Bundesländer

Zur Absatzförderung der regionalen landwirtschaftlichen Produkte wurden in vielen Bundesländern Marketingorganisationen gegründet. Diese können durch einen Verein (Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Hessen, Brandenburg, Sachsen), durch die Landwirtschaftskammer (Schleswig-Holstein, Saarland, Rheinland-Pfalz), durch eine Marketinggesellschaft (Baden-Württemberg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt) oder durch das Landwirtschaftsministerium direkt (Bayern, Thüringen) getragen werden (Becker 2002, S. 47). Sie betreiben ein Gemeinschaftsmarketing für regionale Agrarprodukte und haben spezielle Herkunfts- und Qualitätszeichen sowie diverse Regionalmarken (mit einem Schwerpunkt bei Markenfleischprogrammen; vgl. TAB 2003a, Kapitel III.1) entwickelt (Czech et al. 2002, S. 38 f.):

- Innerhalb der Marketinggesellschaft GUTES AUS HESSEN e. V. haben sich Unternehmen und Verbände aus der hessischen Agrarwirtschaft, dem Ernährungshandwerk und der Ernährungswirtschaft zusammengeschlossen. Initiiert wurde die Gründung der Marketinggesellschaft im Jahr 1989 vom Land Hessen und den oben genannten Institutionen. Zusammen mit dem Land Hessen wurde 1997 die Regionalmarke „Hessen. Aus gutem Grund“ aufgebaut.
- In Baden-Württemberg ist eine Marketing- und Absatzförderungsgesellschaft für Agrar- und Forstprodukte vom Ministerium Ländlicher Raum Baden-Württemberg mit dem Agrarmarketing beauftragt worden. Konzept und Aktionen stehen unter dem Slogan „Schmeck den Süden. Baden-Württemberg“. Des Weiteren wurde 1989 ein Herkunfts- und Qualitätszeichen für Agrarprodukte eingeführt, unter dem rund 20 % der baden-württembergischen Agrarproduktion erzeugt, kontrolliert und vermarktet werden.
- Das Thüringer Ministerium für Landwirtschaft, Naturschutz und Umwelt vergibt das regionale Herkunftszeichen „Original Thüringer Qualität“ als Instrument des Gemeinschaftsmarketings an Unternehmen der Landwirtschaft, des Ernährungsgewerbes und -handwerks.
- Im Vergleich der Bundesländer (Kapitel III.1.3) fällt auf, dass in Bayern besonders vielfältige Aktivitäten zur Förderung der regionalen Vermarktung entwickelt werden. Im Gesetz zur Förderung der bayerischen Landwirtschaft wurden schon früh Konzepte zur Qualitätssicherung landwirtschaftlicher Produkte verankert (Bayerisches Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten 1999; vgl. Verbraucherinitiative Bayern unter <http://www.stmlf.bayern.de>). Darauf aufbauend wurden Herkunfts- und Qualitätszeichen für konventionelle und ökologische Produkte entwickelt. Die einzelnen Produkte müssen über die gesetzlichen Normen hinaus

Qualitäts- und Prüfbestimmungen für Rinder und Rindfleisch nach dem bayerischen Qualitätszeichen (Becker 2002)



- Geburt, Aufzucht und Mast aller Programmtiere in Bayern mit regionalem Herkunftsnachweis
 - Einbindung der Futtermittel in das Qualitätssicherungssystem durch zusätzliche Kontrollen und Kennzeichnung der zugekauften Futtermittel als „A-Futtermittel“
 - genereller Verzicht auf antibiotisch wirksame Leistungsförderer
 - Verbot der Ausbringung von Klärschlamm auf den Betriebsflächen
 - zusätzliche Kontrolle der Sauberkeit der Schlachtrinder und Einstufung in den Verschmutzungsgrad für die Aufnahme in das Programm
 - Prüfung jedes Schlachtrindes auf dem Schlachthof auf Einhaltung der Programmbestimmungen sowie Zuteilung jedes Tieres zum Programm durch Zeichennutzer
 - generelle Anwendung innovativer Schlachttechnik („Absaugen des Rückenmarks“ vor der Spaltung des Schlachtkörpers)
 - Ausschluss von DFD-Fleisch (dark, firm, dry - dunkles, festes, trockenes Fleisch)
- Kontrollsystem auf jeder Ebene der Produktions- und Handelskette
 - Eigenkontrolle mit Aufzeichnungspflicht und zusätzliche interne Kontrollen
 - Kontrolle durch zugelassene externe Prüfeinrichtungen
 - staatliche Kontrolle durch das Staatsministerium für Gesundheit, Ernährung und Verbraucherschutz und die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung

zusätzliche Qualitätsmerkmale aufweisen (s. Kasten). Um die lückenlose und neutrale Kontrolle der Produkte zu garantieren, hat das Bayerische Staatsministerium mehrere ineinander greifende Kontrollsysteme eingeführt. Rund 50 000 Bauern konnten über das Programm „Offene Stalltür“, das vom Bayerischen Bauernverband initiiert wurde, vertraglich in das Herkunftssicherungsprogramm „Qualität aus Bayern“ eingebunden werden. Mit dem erweiterten Programm „Bayerische Qualitätskonzepte für Fleisch“ wurde zudem eine eigene Werbelinie für das Fleischerhandwerk ins Leben gerufen. Des Weiteren wurde Mitte Februar 2002 das Gütesiegel „Gepürfte Qualität – Bayern“ für Rindfleisch von der EU-Kommission genehmigt (Pressemitteilung vom 15. Februar 2002 unter <http://www.stmlf.bayern.de>; vgl. Kapitel III.3). Das seit 1996 bestehende Zeichen „Öko-Qualität aus Bayern“ steht für die Ziele der umweltgerechten Erzeugung, schonenden Verarbeitung und regionalen Herkunft der Produkte. Das Zeichen dürfen ausschließlich der Landwirtschaft nachgeschaltete Unternehmen nutzen, die Öko-Produkte erzeugen und aufbereiten und die Prüfkriterien erfüllen. Auch Handelsunternehmen können für den Vertrieb dieser Waren das Öko-Zeichen erhalten.

Förderung der Direktvermarktung

Die „Fördergemeinschaft Einkaufen auf dem Bauernhof“, der Landwirtschaftskammern und Bauernverbände der Bundesrepublik angehören, befasst sich mit der Entwicklung gemeinschaftlicher Werbemaßnahmen für Direktvermarkter. Von dieser Fördergemeinschaft wurde Mitte der 1980er-Jahre ein Gemeinschaftszeichen „Einkaufen auf dem Bauernhof“ entwickelt, das Direktvermarktern eine bessere Profilierung gegenüber der Konkurrenz ermöglichen soll.

Durch ein bundesweit bekanntes Zeichen soll den Verbrauchern Orientierungshilfe und Sicherheit beim Einkauf gegeben und zusätzliche Absatzpotenziale für den Verkauf erschlossen werden (Wirthgen/Maurer 2000, S. 218 f., nach Czech et al. 2002, S. 40). Alle Zeichennutzer werden von der Lebensmittelkontrolle überwacht und dürfen (bis auf wenige Ausnahmen) nur eigene Erzeugnisse verwenden. Zur Kennzeichnung der erweiterten Form der Direktvermarktung über Bauernmärkte hat der Bayerische Bauernverband eigens das Logo „Bauernmärkte in Bayern“ entwickelt, das über 160 Bauernmärkte verwenden (Czech et al. 2002, S. 40). Auch verschiedene andere Bundesländer unterstützen die Aktivitäten von Direktvermarktern durch Beratung, Förderung von Informationsveranstaltungen, Organisationsunterstützung von Zusammenschlüssen etc. (Gerschau et al. 2002, S. 100).

Das Internetportal „<http://www.gutes-vom-bauernhof.de>“ des Bundesministeriums für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft bietet für Verbraucher allgemeine Informationen zum Direktkauf beim Landwirt oder beim Bauernmarkt (über Qualitäts- und Hygienestandards, Zeichen) sowie Adressen, um Hofläden, Bauernmärkte, Bauernhofcafés, Gästezimmer, Kutschfahrten und andere Leistungen von Höfen herauszufinden. Ferner werden Informationen für die landwirtschaftlichen Betriebe gegeben (Gerschau et al. 2002, S. 73).

2.5 Ökologische Lebensmittel

Die „Philosophien“ von Öko-Landbau und Regionalisierung der Ernährung haben eine recht große Schnittmenge. Diese betrifft zum einen das Ziel einer Reduktion des Ressourcenverbrauchs, insbesondere durch die Minimierung der Transportwege, zum anderen eine identitätsschaffende Belebung und Gestaltung regionaler Strukturen als Gegen-

konzept zur nivellierenden Internationalisierung der Landwirtschaft.

Da der Umfang der regionalen Nahrungsmittelversorgung nicht genauer bestimmt werden kann, ist auch der Anteil ökologisch erzeugter regionaler Lebensmittel unbekannt. Fest steht nur, dass er (immer noch) überproportional hoch ist, weil (umgekehrt) ökologische Nahrungsmittel überproportional stark regional produziert und vertrieben werden (Czech et al. 2002, S. 26 ff.). Von einem Gesamtumsatz von ca. 2 Mrd. Euro im Jahr 2000 wurden 17 % mittels Direktvermarktung erzielt (Tabelle 1), und auch auf den anderen Vertriebswegen werden viele Produkte (noch) regional gehandelt. Allerdings untermauern diese Zahlen (im Vergleich zu früheren Schätzungen von 25 bis 30 % Anteil Direktvermarktung) den Trend zur Entregionalisierung der ökologischen Nahrungsmittelversorgung (Oppermann 2001, nach Czech et al. 2002, S. 31). Im Zuge des Bedeutungsrückgangs der Direktvermarktung wurde der LEH zum dominierenden Absatzkanal, über den mittlerweile ein Drittel der ökologisch erzeugten Nahrungsmittel vertrieben wird. Im Naturkostfachhandel (Bio-Läden und Reformhäuser) wurden im Jahr 2000 noch 38 % abgesetzt (Tabelle 1), im Jahr 2002 reduzierte sich dieser Anteil – trotz absoluter Umsatzsteigerung – auf 35 % (v. a. zugunsten des LEH) (Frühschütz 2003).

Bio-Kost wird vom Lebensmitteleinzelhandel sowie von konventionellen Lebensmittelkonzernen zunehmend ins Programm aufgenommen. Mehr und mehr führen große Handelsketten Öko-Produkte, z. T. mit Eigenmarken ohne regionalen Bezug (Füllhorn, Wert-Kost, Pro-Natur). In den in den vergangenen Jahren neu entstandenen Bio-Supermärkten wiederum umfassen die Standardsortimente eine Vielzahl internationaler Produkte (Biofach 2002, nach Czech et al. 2002, S. 32) und folgen damit den Bedürfnissen ihrer Kundschaft, deren Kaufmotiv eher in einem stärkeren Bedürfnis nach „sicheren“, gesunden Nahrungsmitteln als in einem Bewusstsein der Förderwürdigkeit regionaler Kreisläufe oder dem Schutz der Umwelt begründet ist (TAB 2002, S. 108).

Doch nicht nur die Umsatzzuwächse sind dafür verantwortlich, dass im ökologischen Sektor immer weniger regionale Strukturen und Austauschprozesse und immer mehr überregionale Vermarktungsformen und Handelsbeziehungen genutzt werden, sondern vor allem auch Defizite in den (früher praktisch ausschließlich regional geprägten) Erzeugungs-, Verarbeitungs- und Vermarktungsstrukturen für ökologische Produkte (Czech et al. 2002, S. 31). Hier muss an vielen Stellen eine Professionalisierung erreicht werden, um Marktanteile überhaupt halten zu können (vgl. Kapitel III.4).

Insgesamt spricht viel dafür, dass die Zukunft der ökologischen Landwirtschaft nicht mehr vorrangig in der Pflege kleinräumiger regionaler Strukturen liegt. Chancen für einen gegenüber der Vergangenheit erweiterten und professionalisierten regionalen ökologischen Nahrungsmittelmarkt sieht Oppermann innerhalb des LEH vor allem bei mittelständisch strukturierten Regionalunternehmen (Oppermann 2001, nach Czech et al. 2002, S. 32). Dies deckt sich mit den Ergebnissen eines Gemeinschaftsprojektes von NABU und DVL (NABU/DVL 2002) und korrespondiert mit den Einschätzungen von Gerschau et al. (2002) und Dr. Lademann & Partner (2002) (vgl. Kapitel III.2 u. III.4).

Es stellt sich die Frage, welche Rückwirkungen ein solcher, umfassender Verlust regionaler Bezüge auf den Öko-Landbau haben wird. Wenn überregionale, nationale und auch europäische oder weltweite Produktions- und Vermarktungsstrukturen umfassend den Markt für Öko-Lebensmittel prägen werden (was in Ansätzen bereits der Fall ist), dann werden strukturbedingte Wettbewerbsnachteile deutscher Öko-Produzenten zunehmend wirksam werden (Hensche/Kivelitz 2001, nach Czech et al. 2002, S. 32 f.). In der Konkurrenz mit andernorts günstiger produzierten Waren müssen die Vorzüge regionaler Öko-Lebensmittel de novo kommuniziert werden, um spezielle Verbrauchersegmente ansprechen und gewinnen zu können. Nahe liegend ist eine Konzentration der Marketingbemühungen auf das Begriffsfeld „gesicherte Herkunft“ – und damit auf „sichere“ Lebensmittel.

Tabelle 1

Anteile der Vertriebskanäle am Umsatz ökologischer Produkte (2000)

Absatzweg	Umsatz	Anteil
LEH	0,66 Mrd. Euro	33 %
Naturkostfachhandel	0,56 Mrd. Euro	28 %
Reformhäuser	0,20 Mrd. Euro	10 %
Direktvermarktung	0,35 Mrd. Euro	17 %
Metzger und Bäcker	0,15 Mrd. Euro	7 %
Übrige (Drogeriemärkte, Tankstellen, Kioske sowie Versender und Heimdienste)	0,10 Mrd. Euro	5 %
gesamt	2,02 Mrd. Euro	100 %

Quelle: Czech et al. 2002, S. 27, nach Hamm in Willer et al. 2002

Insgesamt ergibt sich das Bild einer Angleichung der ökologischen an die konventionelle Lebensmittelproduktion, bei der die Mehrzahl der Waren im preisgünstigen und mittelpreisigen Segment ohne gezielten Regionalbezug produziert und vertrieben wird. Regionalität dürfte vorrangig zum Qualitätsindikator werden: bei konventionell produzierten Nahrungsmitteln vorrangig als Spezialitätenhinweis oder -voraussetzung (s. auch Kapitel III.3), bei Öko-Waren als Garant „echter“, „traditioneller“ ökologischer Produktionsweise mit dem Anspruch an „Ganzheitlichkeit“. Umgekehrt bietet sich die ökologische Erzeugung als Qualitätsmerkmal regional erzeugter Lebensmittel nach wie vor an, um die Besonderheit und den Nutzen von Regionalität klar zu definieren, wie die folgenden Beispiele zeigen.

2.6 Zwei erfolgreiche Beispiele: Tagwerk und Feneberg

Zwei Fallbeispiele sollen das Spektrum der unterschiedlichen Akteurskonstellationen, Motive und Strategien illustrieren: Zum einen eine bereits fast zwei Jahrzehnte alte (Bottom-up-)Kooperation von Verbrauchern und Produzenten zur Förderung eines regionalen ökologischen Landbaus, zum andern die noch recht junge, aber überaus erfolgreiche und umfassende Initiative eines regional bedeutenden (mittelständischen) Lebensmittelhandelsunternehmens, die ebenfalls Regionalität und ökologische Produktionsweise verbindet.

Tagwerk

Die Tagwerk-Organisation (in Dorfen bei München) wurde 1984 von Verbrauchern und ökologisch wirtschaftenden Landwirten gegründet. Die Ziele der Gründungsmitglieder waren (und sind) ein konsequenter Umweltschutz, die Förderung des ökologischen Landbaus und ein überschaubares und solidarisches Wirtschaften (s. Kasten). Etwa 50 % der Produkte werden regional erzeugt und vermarktet (Gerschau et al. 2002, S. 101). Die Tagwerk-Organisation besteht aus (Tagwerk 1999):

1. Tagwerk Verbraucher- und Erzeugergenossenschaft für naturgemäßes Leben e. G. (Vermarktung von Lebensmitteln);
2. Tagwerk Förderverein für ökologischen Landbau, Landschaftspflege und bewusste Lebensführung (Erzeugerberatung, Landschaftspflege und Öffentlichkeitsarbeit);

3. Tagwerk Service GmbH, eine Tochtergesellschaft des Fördervereins (Organisationsentwicklung für das Tagwerk-Zentrum, Betreiber des Tagwerk-Hotels und eines kleinen regionalen Reisedienstes).

Das Sortiment der Erzeuger besteht vorrangig aus Gemüse, Obst, Getreide, Backwaren, Fleisch, Wurst, Milchprodukten, Käse, Honig, Speiseöl, Eier, Bier sowie eigenen Wasch- und Reinigungsmitteln. Darüber hinaus werden in den Läden Waren des Naturkost-Großhandels angeboten. Die Tagwerk-Genossenschaft ist auf Wochenmärkten vertreten, bietet eine „Abo-Kiste“ an und beliefert Bäcker, Hofläden und Naturkostläden in der Region. Die Erzeuger der Tagwerk-Produkte beliefern die Läden entweder direkt oder über die Sammelstelle Tagwerk-Öko-Zentrum in Dorfen. Insgesamt hat Tagwerk 600 Mitglieder, darunter 100 Erzeuger und 20 Verarbeiter (der andere Teil sind Verbraucher) (Gerschau et al. 2002, S. 101 f.).

Die Tagwerk-Genossenschaft hat im Jahr 2001 einen Umsatz von ca. 2,3 Mio. Euro erzielt. Die Genossenschaft selbst beschäftigt 27 Mitarbeiter im Tagwerk-Zentrum und auf dem Wochenmarkt. In den Tagwerk-Läden sind außerdem insgesamt 50 Personen beschäftigt. Die Läden werden von Lizenznehmern selbstständig betrieben, aber unter dem Namen „Tagwerk“ geführt. Tagwerk wurde als Modellprojekt im Rahmen der vom BMBF geförderten Initiative „Modellprojekte zum nachhaltigen Wirtschaften“ (Kapitel III.2.2) ausgewählt (Gerschau et al. 2002, S. 102 f.).

Feneberg mit der Eigenmarke „Von Hier“

Das Unternehmen Feneberg ist ein Einzelhandelsunternehmen im Lebensmittelbereich mit Firmensitz in Kempten (Bayern). Das Familienunternehmen zählt mit seinen insgesamt 73 Filialstellen (300 bis 1 200 m² Einkaufsfläche) sowie neun Kaufmärkten (1 800 bis 5 000 m²), die sich über das bayerische und badische Allgäu sowie Teile von Oberschwaben verteilen, zu einer der wenigen regionalen deutschen Supermarktketten. In den Märkten, der eigenen Metzgerei und der eigenen Bäckerei sind insgesamt 3 800 Mitarbeiter beschäftigt (Gerschau et al. 2002, S. 103).

Seit Mitte 1998 führt Feneberg die Eigenmarke „Von Hier“. Produkte, die unter dieser Marke geführt werden, stammen ausschließlich aus der Region, das heißt aus einem Umkreis von 100 km um Kempten. Für die Einführung wurde ein spezieller Werbeprospekt mit Hintergrundinformationen zu

Zielsetzungen von Tagwerk (nach Gerschau et al. 2002, S. 103)

- „Wir sind eine im Frühjahr 1984 gegründete Genossenschaft zur Förderung des ökologischen Landbaus.“
- Wir vermarkten nur Produkte von Betrieben, die nach den Richtlinien der anerkannten ökologischen Anbauverbände arbeiten.
- Wir sind eine Gemeinschaft von Bauern, Gärtnern, Imkern, umweltbewussten Handwerkern und Mitarbeitern. Zusammen mit Verbrauchern, örtlichen Umwelt- und Naturschutzgruppen vermarkten wir eigenständig unsere Erzeugnisse.
- Wir wirtschaften nur in der Region. Um einen intensiven Kontakt zwischen Erzeugern und interessierten Verbrauchern herzustellen, vermarkten wir unsere Waren direkt und über örtliche Märkte und eigene Läden.
- Wir helfen selbst, wir warten nicht auf politische Hilfe. Wir verstehen uns als Teil einer Bewegung für naturgemäßes Leben und Arbeiten.“



den verschiedenen Produktgruppen entwickelt. Informiert wird über die Produktionsweise, über die Erzeuger (mit Adressen) und über die Kontrollen. Die gleichen Informationen sind auch auf den Internetseiten von Feneberg zu finden (<http://www.feneberg.de>).

Das Unternehmen hatte bereits 1996 im Vorfeld des Von-Hier-Projekts begonnen, Fleisch von Jungrindern aus der Region zu vermarkten. Zur regionalen Herkunft kommt die Erzeugung nach ökologischen Richtlinien. Folgende Vorteile sieht Feneberg im Angebot regionaler, ökologischer Produkte (Gerschau et al. 2002, S. 104):

- absolute Frische der Produkte durch kurze Wege,
- Kosteneinsparung durch direkte Anlieferung,
- vertrauenswürdige und nachvollziehbare Produktion,
- Erhaltung der Kulturlandschaft und Beitrag zum Umweltschutz,
- Sicherung der regionalen Landwirtschaft durch Förderung der Kreislaufwirtschaft.

Nach der Entscheidung, „Von Hier“ einzuführen, waren große Anstrengungen notwendig, um genügend Erzeugerbetriebe zu gewinnen, die den hohen Qualitätsansprüchen genügen und eine ausreichende Menge erzeugen können (Gerschau et al. 2002, S. 104). Um Kontakte zu den Landwirten und Gartenbauern herzustellen, wurden in den Dörfern rund um Kempten, unter persönlichem Einsatz der Inhaberfamilie Feneberg, Informationsabende veranstaltet. Das Interesse war zunächst sehr groß, jedoch arbeiteten in der Anfangsphase nur sehr wenige Erzeuger mit Feneberg zusammen. Grund dafür waren neben den hohen Qualitätsanforderungen die relativ niedrigen Preise, die gezahlt wurden. Mittlerweile werden den Landwirten bei Öko-Fleisch die Abnahme und ein Preisaufschlag von 25 bis 30 % garantiert. Die Differenz wird durch eine bessere Ausschachtung, durch eigene Logistik und Direktabsatz sowie durch die Auslastung der Verarbeitungsanlagen ausgeglichen (Gothe 2002, S. 13).

Das Unternehmen bietet Abnahmeverträge an, die eine regelmäßige Prüfung der Betriebe und eine regelmäßige Qualitätskontrolle der Produkte vorsehen. Bereits nach zweijähriger Zusammenarbeit wurden einige Betriebe aus dem Programm genommen, da sie die Hygiene- und Haltungsanforderungen nicht erfüllen konnten, obwohl sie Mitglied in einem anerkannten ökologischen Anbauverband sind (Gerschau et al. 2002, S. 104).

Das Sortiment umfasst Obst und Gemüse, Rindfleisch, Eier, Molkereiprodukte, Käse sowie Brot und Backwaren. Fleisch und Backwaren werden in den Feneberg-Betrieben produziert. Die anderen Produkte werden unter Berücksichtigung der Richtlinien der ökologischen Produktionsvorschriften von regionalen Unternehmen verarbeitet. Die Preise der Von-Hier-Produkte liegen im Durchschnitt (lediglich!) ca. 20 % über dem Preisniveau konventioneller Produkte. Die Erzeuger werden verpflichtet, ihre Produkte zeitweise in den Feneberg-Verkaufsräumen selbst anzubieten. Durch diese Maßnahme soll das Vertrauen der Kunden in die Von-Hier-Produkte gestärkt werden. Als Partner für das Projekt konnten die CMA, die Bayerische Landesanstalt für Ernährung sowie die Marketinggesellschaft Baden-Württemberg MBW gewonnen werden (Gerschau et al. 2002, S. 104 f.).

Der Absatz der Regionalprodukte über die Organisationsform „Regionaler Supermarkt“ des Unternehmens Feneberg ist hinsichtlich der Reduzierung von Nahrungsmitteltransporten und den durch sie bedingten Umweltbelastungen als besonders gut einzuschätzen. Kurze Entfernungen gepaart mit dem Einsatz effizienter Transportmittel, der durch den gemeinsamen Vertrieb regionaler und konventioneller Nahrungsmittel möglich wird, tragen zu dem günstigen Ergebnis bei (Demmeler 2001, S. 32, nach Gerschau et al. 2002, S. 107).

Ziel des Unternehmens ist es, einen Verkaufsanteil regionaler Produkte bei Lebensmitteln von 25 % zu erreichen. Dafür soll die Zahl der vertraglich gebundenen Erzeuger von derzeit 250 auf 500 ansteigen (Gothe 2002, S. 13). Bei

„Philosophie“ der Allgäuer Supermarktkette „Feneberg“ (Gerschau et al. 2002, S. 107 f.):

Das Motto des Unternehmens heißt „Feneberg-Wohlfühl-Märkte“. Um dieses Ziel zu erreichen, wurden seit Anfang der 1980er-Jahre alle Märkte anhand von zuvor ermittelten Kundenbedürfnissen neu geplant und umgebaut. In Mental-Map-Studien wurden die „geistigen Landkarten“ der Kunden sichtbar gemacht: Warenbelegung, Warenpräsentation, Erscheinungsbild der Märkte sowie Lauf- und Erwartungslogik. Ein wichtiges Neugestaltungskriterium war die großzügige Übersicht. In den Gängen soll genügend Platz sein, um den Einkaufswagen bequem schieben zu können. Außerdem ist das Sortiment systematisch nach Bedarfsgruppen geordnet: Die Produkte für Frühstück, Mittagessen oder den gemütlichen Abend sind in jeweils einen Bereich zusammengefasst. Im Hinblick auf die Produkte der Eigenmarke „Von Hier“ wurde eine Positionierung neben den konventionellen Produkten gewählt. Durch das Anbringen von Hängetafeln und einer Markierung auf dem Boden können die Kunden die Von-Hier-Produkte leicht finden.



Das Unternehmen legt sehr großen Wert auf die Freundlichkeit und die Fachkompetenz der Mitarbeiter. Aus diesem Grund werden alle Mitarbeiter in den Filialen speziell im Umgang mit Kunden geschult. Es wird außerdem sichergestellt, dass das Personal über die Regionalprodukte fundierte Auskünfte geben kann. Freundliches und kundenorientiertes Verhalten wird durch Kleingruppenorganisation, permanente Leiterinstruktion und spezielle Lernprogramme gefördert. Die Wirksamkeit der Maßnahmen wird anhand systematischer Testeinkäufe überprüft.

Feneberg gehört zu den größten Ausbildern in der Region. Mithilfe der eigenen Ausbildungsabteilung wird regelmäßig der Bedarf an spezifischen Ausbildungen und an notwendigen Qualifikationen untersucht. Darauf aufbauend werden systematisch Lernprogramme erstellt und Verkaufsschulungen durchgeführt.

Gemüse, Apfelsaft und Quark ist die Marke von 25 % bereits fast erreicht (Wirthensohn 2000, S. 8, nach Gerschau et al. 2002, S. 107).

Die zusätzliche Wertschöpfung der Öko-Bauern durch die Beteiligung am Von-Hier-Projekt belief sich 1999 auf rund 1,17 Mio. Euro. Von großer Wichtigkeit für das Gelingen des Projekts war bzw. ist die enge Zusammenarbeit des Unternehmens mit dem Bioring Allgäu, den Öko-Anbauverbänden sowie mit verschiedenen Umweltschutzorganisationen (Demmeler 2001, S. 32, nach Gerschau et al. 2002, S. 107).

2.7 Fazit

Regionale Nahrungsmittelproduktion und -vermarktung findet auf den unterschiedlichsten Ebenen statt, von der Direktvermarktung ab Hof bis hin zum Supermarkt. Anregungen und Initiativen sind auf lokaler Ebene meist „bottom-up“ in Form von Erzeuger- und Verbraucherzusammenschlüssen entstanden. Gerade auf Länderebene wird aber seit längerem auch „top-down“ über Marketingorganisationen, mit Markenprogrammen, regionalen Dachmarken und Herkunfts- bzw. Qualitätszeichen Regionalität gefördert. Eine Absatznische mit Entwicklungsperspektiven sind Großverbraucher wie Einrichtungen der Gemeinschaftsverpflegung (Kantine, Krankenhäuser, Kindergärten) und die Gastronomie.

Die Gesamtheit (weit über 300) und Vielfalt existierender Regionalprojekte ist schwer überschaubar und wird im vorliegenden Bericht nur exemplarisch dargestellt und ausgewertet. Die (lebensmittelunspezifisch) unter <http://www.reginet.de> verzeichneten Regionalinitiativen befassen sich zu 80 % mit der regionalen Vermarktung landwirtschaftlicher Produkte. Länderspezifische Bestandsaufnahmen gibt es für Bayern, Nordrhein-Westfalen und Sachsen-Anhalt.

Im Vergleich der Bundesländer, die fast alle ein regionales Gemeinschaftsmarketing betreiben, fällt das große Engagement Bayerns auf, sowohl was die Zahl der geförderten Projekte als auch was die Weiterentwicklung des bayerischen Herkunftszeichens anbelangt. Das im Jahr 2002 vorgestellte neue Zeichen „Geprüfte Qualität – Bayern“ entspricht als erstes Regionalzeichen europaweit den Vorgaben der EU, indem es einerseits weit über gesetzliche Standards hinausgehende Qualitätsanforderungen festlegt und andererseits grundsätzlich anderen Regionen zur analogen Verwendung offen steht.

Ein besonderer Bezug besteht von jeher zwischen ökologischer und regionaler Erzeugung (und Vermarktung) von Lebensmitteln: Lange Zeit wurden Öko-Lebensmittel ganz überwiegend regional vertrieben. Dies hat sich in den vergangenen Jahren sehr geändert. Sowohl die allgemeine Nachfragesteigerung nach ökologisch produzierten Lebensmitteln als auch die veränderten Verbraucheransprüche an die Öko-Sortimente führen zu einer Entkoppelung der beiden Eigenschaften, auch wenn im Vergleich zu konventionellen Lebensmitteln z. B. der Anteil der Direktvermarktung mit geschätzten 17 % im Jahr 2000 immer noch deutlich höher sein dürfte. Die Entregionalisierung ökologisch produzierter Lebensmittel wird u. a. durch die EU-Osterweiterung noch weiter an Dynamik gewinnen. Nahe liegend erscheint mittelfristig die Etablierung eines schma-

len, hochpreisigen und hochqualitativen regionalen Segments („regionale Öko-Feinkost“).

Zwei Fallbeispiele illustrieren den Erfolg, aber auch den erforderlichen Aufwand funktionierender regionaler Nahrungsmittelversorgung: 1.) die Tagwerk-Genossenschaft zur Vermarktung ökologischer Lebensmittel, ein Zusammenschluss von Produzenten, Verarbeitern, Verbrauchern, Umwelt- und Naturschutzgruppen in Dörfern bei München, und 2.) die regional (auf das Allgäu) ausgerichtete Supermarktkette Feneberg, die unter dem Label „Von Hier“ ebenfalls ökologische Waren vertreibt. Die Aktivitäten des Unternehmens reichen dabei von zusätzlicher Qualitätssicherung und -kontrolle bei den Produzenten über die Entwicklung aufwändiger Kommunikations- und Werbekonzepte bis zur intensiven Schulung der Mitarbeiter und gezielter Umgestaltung der Supermärkte.

III. Entwicklungstendenzen und Handlungsfelder

Da die Ansätze regionaler Nahrungsmittelversorgung so heterogen und schwer überschaubar sind, konnten im Projekt des TAB lange nicht alle Facetten von Regionalität bei Lebensmitteln untersucht werden. Im Folgenden werden deshalb nur solche Entwicklungen und Handlungsfelder näher vorgestellt, die im Hinblick auf den weiteren politischen Umgang mit der Frage einer Regionalisierung der Nahrungsmittelversorgung von besonderer Bedeutung sind.

In Kapitel III.1 werden die existierenden Formen der Regionalförderung von der EU- bis hin zur kommunalen Ebene beschrieben, danach wird in Kapitel III.2 ein vertiefender Blick auf den Regionalbezug der deutschen Lebensmittelwirtschaft insgesamt geworfen. Um einen realistischen Eindruck von den tatsächlichen Potenzialen einer stärkeren Regionalisierung von Lebensmittelproduktion und -handel zu erhalten, die sich nicht auf die Förderung von Kleinstunternehmen und -projekten beschränkt (so wichtig diese auch beurteilt werden mag), wird der Ist-Zustand der Regionalität in der Ernährungswirtschaft beschrieben und untersucht, welche Einflüsse von der Unternehmens- und Betriebskonzentration auf den Grad der Regionalität ausgegangen sind und vermutlich in Zukunft ausgehen werden.

Die Verknüpfung von Regionalität mit (anderen) Qualitätsaspekten ist Grundlage der einschlägigen EU-Lebensmittelpolitik und findet entsprechenden Niederschlag im Wettbewerbs- und vor allem im Beihilfenrecht. Die Bedeutung und mögliche Nutzung geschützter Herkunftszeichen nach EU-Verordnung 92/2081/EWG behandelt Kapitel III.3. Verglichen werden die Rechtslage in der EU und in Deutschland sowie die Nutzung der Herkunftsangaben in verschiedenen Ländern Europas.

In Kapitel III.4 werden Motive und Probleme der beteiligten Akteure einer regionalen Nahrungsmittelversorgung in einer Gesamtschau diskutiert, die von Bestimmungsfaktoren der Verbrauchernachfrage bis zu Fragen der Logistik und der Kommunikation reicht.

1. Formen der Regionalförderung

Ansätze regionaler Nahrungsmittelversorgung bzw. der Regionalvermarktung von Lebensmitteln werden seit vielen Jahren auf europäischer sowie auf Bundes- und Landes-

ebene gefördert. Oft geschieht dies im Rahmen einer allgemeinen Regionalförderung oder in Verbindung mit umweltpolitischen Zielsetzungen. Auf kommunaler Ebene gehen Anstöße vor allem von der Umsetzung der Agenda 21 aus. Ausgereifte Konzepte der Regionalförderung umfassen eigentlich immer alle drei Hauptdimensionen nachhaltigen Handelns, d. h. sie zielen auf ökonomische, soziale und ökologische Wirkungen.

1.1 Regional- und Strukturpolitik der EU

Aufgrund der durch den EU-Binnenmarkt geforderten Gleichbehandlung der Mitgliedstaaten ist eine direkte Förderung von Regionalvermarktungsinitiativen nur in eingeschränktem Maße möglich. Auch dürfen keine Fördermittel an einzelne Unternehmen vergeben werden, um eine Wettbewerbsverzerrung zu verhindern (Gerschau et al. 2002, S. 16). Auf der anderen Seite ist die gemeinsame Regional- und Strukturförderung eines der wichtigsten Elemente der EU-Politik. Seit Ende der 1960er-Jahre ist die EU bestrebt, einen unmittelbaren Einfluss auf die regionale Entwicklung der Gemeinschaft zu nehmen (Gerschau et al. 2002, S. 17). Schlagwort ist das „Europa der Regionen“, das heißt, es wird nicht in Abhängigkeit vom Gesamtstatus der Mitgliedsländer gefördert, sondern in Abhängigkeit von der Situation in einer Region.

Hintergrund für den anhaltenden Bedarf an regionaler Entwicklungspolitik sind die nach wie vor eklatant unterschiedlichen regionalen Entwicklungsstandards im Gebiet der Eu-

ropäischen Union. So stieg im Zeitraum 1986 bis 1996 das Pro-Kopf-Einkommen der 25 am wenigsten wohlhabenden Regionen der Union nur von 53 auf 55 % des Gemeinschaftsdurchschnitts an. Gleichzeitig konnten die 25 reichsten Regionen ihren Vorsprung noch leicht ausbauen, von 140 auf 142 % des Durchschnitts (Ott 2001, nach Gerschau et al. 2002, S. 17).

In der gegenwärtigen Förderphase (2000 bis 2006) konzentriert sich die Europäische Union im Rahmen der Agenda 2000 verstärkt auf eine Förderung des ländlichen Raums. Angesichts der zunehmenden Globalisierung der Märkte, der bevorstehenden EU-Osterweiterung und der verstärkten Ansprüche der Verbraucher an Qualität wurde nicht nur die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) reformiert, sondern es wurden auch die Bestimmungen für die Regional- und Strukturpolitik angepasst. Waren es bis 1999 noch insgesamt sieben vorrangige Ziele, konzentrieren sich die Finanzmittel der drei relevanten Strukturfonds EAGFL (Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft), EFRE (Europäischer Fonds für Regionale Entwicklung) und ESF (Europäischer Sozialfonds) derzeit auf drei Ziele (Tabelle 2).

Parallel zur Integration und Konzentration der Entwicklungsziele wurde in der laufenden Förderperiode eine Umstellung der Strukturfondsaktionen vorgenommen auf die so genannte Programmplanung, d. h. auf mehrjährige Entwicklungsprogramme (Gemeinschaftsinitiativen) in enger Kooperation zwischen der EU-Kommission und den zuständi-

Tabelle 2

Entwicklungsziele 2000 bis 2006 und Förderumfang in Deutschland

Ziel 1: Entwicklung und strukturelle Anpassung der Regionen mit Entwicklungsrückstand	
Fördergebiete:	Gesamtheit der neuen Bundesländer (NBL)
einschlägige Fonds:	ESF, EFRE und EAGFL
verfügbare Mittel (für Deutschland):	19,3 Mrd. Euro
Übergangunterstützung für ehemalige Ziel-1-Gebiete:	729 Mio. Euro (betrifft Ostberlin)
Ziel 2: Wirtschaftliche und soziale Umstellung der Gebiete mit Strukturproblemen (zu diesen Gebieten zählen Industriegebiete, städtische Gebiete, ländliche Gebiete und von Fischerei abhängige Gebiete)	
Fördergebiete:	besonders abgegrenzte Problemgebiete der alten Bundesländer
einschlägige Fonds:	ESF und EFRE
verfügbare Mittel (für Deutschland):	3 Mrd. Euro
Übergangunterstützung für ehemalige Ziel-2- und 5-b-Gebiete:	526 Mio. Euro
Ziel 3: Förderung der Anpassung und Modernisierung der Bildungs-, Ausbildungs- und Beschäftigungssysteme	
Fördergebiete:	ohne regionale Begrenzung; Regionen, die nicht unter Ziel 1 fallen
einschlägiger Fonds:	ESF
verfügbare Mittel (für Deutschland):	4,6 Mrd. Euro

Quelle: Agra-Europe 1999; Knieling/Rahlf 2001, S. 182; nach Gerschau et al. 2002, S. 18

gen nationalen, regionalen oder lokalen Behörden (Gerschau et al. 2002, S. 19). Eine alleinige finanzielle Unterstützung der Gemeinschaft ist nicht mehr die Regel; vielmehr soll die EU-Förderung durch nationale und regionale Förderprogramme ergänzt bzw. kofinanziert werden (Europäische Kommission 2001a). Die Gemeinschaftsinitiativen heißen:

- EQUAL (Bekämpfung von Diskriminierung und Chancengleichheit auf dem Arbeitsmarkt), im Rahmen des Europäischen Sozialfonds – ESF;
- INTERREG III (grenzüberschreitende, transnationale und interregionale Zusammenarbeit), im Rahmen des Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung – EFRE;
- URBAN (wirtschaftliche und soziale Wiederbelebung von städtischen Gebieten), ebenfalls im Rahmen von EFRE;
- LEADER+ (Entwicklung ländlicher Räume durch lokale Aktionsgruppen), im Rahmen des Strukturfonds Förderung der ländlichen Entwicklung – EAGFL, Abteilung Ausrichtung.

Für die Umsetzung der Gemeinschaftsinitiativen sind die nationalen Behörden der Mitgliedstaaten zuständig. Die Durchführung der Programme bzw. Initiativen vor Ort bedarf der Genehmigung durch die EU-Kommission. Sie werden von Begleitausschüssen überwacht, welche sich aus Vertretern der lokalen, der nationalen und der europäischen Ebene zusammensetzen (Europäische Kommission 2001a, nach Gerschau et al. 2002, S. 19).

Strukturfonds „Förderung der ländlichen Entwicklung – EAGFL“

Die größte Bedeutung für eine Förderung der regionalen Nahrungsmittelversorgung hat der Strukturfonds EAGFL (Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft). Mit der Verordnung 99/1257/EG wurde die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den EAGFL zur „Zweiten Säule der Agrarpolitik“ im Rahmen der Agenda 2000 erklärt (neben der Markt- und Preispolitik als „erste Säule“). Ziel ist es, den komplexen Anforderungen des ländlichen Raums gerecht zu werden (Europäische Kommission 2001b, nach Gerschau et al. 2002, S. 22). Folgende Zielsetzungen der Verordnung 99/1257/EG betreffen potenziell die regionale Nahrungsmittelversorgung:

- Modernisierung der landwirtschaftlichen Betriebe,
- Sicherheit und Qualität der Nahrungsmittel,
- angemessene und stabile Einkommen der Landwirte,
- Berücksichtigung umweltpolitischer Herausforderungen,
- Schaffung alternativer Beschäftigungsmöglichkeiten zur Eindämmung der Landflucht und zur Stärkung der wirtschaftlichen und sozialen Struktur des ländlichen Raums,
- Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen und Förderung der Chancengleichheit.

Für den Förderzeitraum 2000 bis 2006 werden pro Jahr 4 300 bis 4 370 Mio. Euro für die ländliche Entwicklung und für flankierende Maßnahmen bereitgestellt. Die Förderung der regionalen Lebensmittelversorgung wird zwar

nicht ausdrücklich erwähnt, folgende Maßnahmen können aber die Regionalvermarktung auf indirektem Wege unterstützen (EU 2002, nach Gerschau et al. 2002, S. 22 f.):

- Umweltverträgliche Produktionsverfahren: Landwirte, die mindestens fünf Jahre lang umweltverträgliche und landschaftsunterstützende Erzeugungsverfahren anwenden, können eine Beihilfe erhalten. Die Kombination von regionaler Herkunft und ökologischer Erzeugung wirkt sich positiv auf die Vermarktungspotenziale aus.
- Investitionsbeihilfen: Investitionsbeihilfen werden gewährt für die Senkung der Produktionskosten, zur Verbesserung oder Diversifizierung der Erzeugung, zur Förderung der Produktqualität, zum Schutz der Umwelt sowie zur Verbesserung der Hygienebedingungen und des Tierschutzes. Diese Beihilfen sind für Betriebe von Interesse, welche die Produktion ihrer bisherigen Erzeugnisse verbessern bzw. ausweiten wollen. In Bezug auf die Regionalvermarktung bietet diese Maßnahme eine Chance, kostenintensive Investitionen, wie z. B. Reinigungsanlagen oder Lager, zu tätigen.
- Berufsausbildung: Zielsetzung dieser Maßnahme ist die Qualifikation der Landwirte für eine Neuausrichtung der Erzeugung und der Anwendung von Produktionsverfahren, die mit den Belangen der Landschaftspflege, des Umweltschutzes, der Hygiene und des Tierschutzes vereinbar sind.

Gegenüber der vorhergehenden Förderphase (1994 bis 1999) wurden zwar die Mittel erhöht, im Hinblick auf die regionale Nahrungsmittelversorgung hat sich jedoch eine entscheidende Änderung ergeben: Die Förderung darf sich nicht mehr auf die Kennzeichnung und Vermarktung lokaler oder regionaler Erzeugnisse der Land- und Forstwirtschaft konzentrieren, sondern muss in einer erhöhten bzw. speziellen Qualität begründet sein (Gerschau et al. 2002, S. 24). Die zugrunde liegende Philosophie bzw. Strategie, durch Fokussierung auf den Qualitätsaspekt eine Balance zwischen Wettbewerbswahrung und Regionalförderung zu gewährleisten, zeigt sich deutlich in der Ausgestaltung und Interpretation der (EU-geschützten) Herkunftszeichen (Kapitel III.3.).

Die im Rahmen des EAGFL finanzierte Gemeinschaftsinitiative LEADER+ verfolgt einen Bottom-up-Ansatz mit dem Ziel, die Potenziale kleiner ländlicher Gebiete weitest möglich auszuschöpfen (Gerschau et al. 2002, S. 22). Förderfähig sind integrierte Entwicklungsstrategien mit Pilotcharakter, die für das betreffende Gebiet sowie dessen soziale und wirtschaftliche Lage in Bezug auf Nachhaltigkeit angepasst sind. Eine Förderung der regionalen Vermarktung von Nahrungsmitteln kann als Maßnahme im Rahmen von Projekten zur Aufwertung lokaler Erzeugnisse aus Kleinbetrieben (des Ernährungshandwerks) erfolgen. LEADER+ definiert als Eckpfeiler förderwürdiger Projektkonzepte Innovation, Integration, Übertragbarkeit und eine Vernetzung der ländlichen Entwicklungsstrategien (Nischwitz 1999, S. 18 f., nach Gerschau et al. 2002, S. 20):

- Ziel und Strategie: „Für die ländlichen Gebiete, die auf Dauer wettbewerbsfähige Erzeugnisse und Dienstleistungen schaffen bzw. erhalten wollen, scheint der einzige Weg zunehmend darin zu liegen, ihre spezifischen Ressourcen nach einem integriertem Konzept im Rahmen einer zweckgerichteten und gebietsbezogenen Stra-

tegie, die auf lokale Gegebenheiten zugeschnitten ist, auszuschöpfen“ (Leader+ 2000).

- Geltungsbereich: Die Fördergebiete im Rahmen von LEADER+ beziehen sich auf alle ländlichen Gebiete bzw. Regionen. Wegen begrenzter Finanzmittel und zwecks möglichst effizienten Einsatzes der Gemeinschaftsmittel werden nur Projekte mit Modellcharakter gefördert (Leader+ 2000).
- Begünstigte: Begünstigte der finanziellen Unterstützung im Rahmen von Leader+ sind die als Lokale Arbeitsgruppen (LAG) bezeichneten Partnerschaften. Die Zusammensetzung der Lokalen Arbeitsgruppen wird vor allem durch Wirtschafts- und Sozialpartner bestimmt.

Neben diesen lokalen Partnerschaften werden gezielt auch Kooperationen geographisch getrennter Regionen in einem oder mehreren Mitgliedstaaten, vor allem in Form von Kommunikationsnetzwerken, gefördert (Tabelle 3).

Strukturfonds „Europäischer Fonds für Regionale Entwicklung – EFRE“

Aufgabe dieses mit Verordnung 99/1783/EG eingerichteten Strukturfonds ist es, Maßnahmen zum Abbau von Ungleich-

gewichten zwischen den verschiedenen Regionen und sozialen Gruppen zu unterstützen. Auch dieser Strukturfonds fokussiert auf die lokale Ebene. Er trägt im Wesentlichen zur Erreichung der Ziele 1 (Regionen mit Entwicklungsrückstand) und 2 (Gebiete mit Strukturproblemen) (Tabelle 2) bei und wird für die Mitfinanzierung der o. g. Gemeinschaftsinitiativen INTERREG und URBAN herangezogen (VO EFRE 1999). Der EFRE finanziert u. a. (Gerschau et al. 2002, S. 24)

- Investitionen zur Schaffung oder Erhaltung dauerhafter Arbeitsplätze,
- Infrastrukturmaßnahmen,
- Aktionen zur Erschließung des endogenen Potenzials durch Maßnahmen zur Anregung und Unterstützung lokaler Entwicklungs- und Beschäftigungsinitiativen sowie der Aktivitäten kleiner und mittlerer Unternehmen.

Eine Förderung regionaler Produktion und Vermarktung ist keine explizite Maßnahme, sie kann jedoch erzielt werden durch EFRE-Maßnahmen, z. B. zur (Gerschau et al. 2002, S. 25)

- Unterstützung der Tätigkeit kleiner und mittlerer Unternehmen zugunsten einer verbesserten Wettbewerbsfähigkeit,

Tabelle 3

Förderfelder und förderbare Aktivitäten im Rahmen von LEADER+

Förderfelder (Beispiele)	förderbare Aktivitäten (Beispiele)
Titel 1: Gebietsbezogene, integrierte Entwicklungsstrategien mit Pilotcharakter	
Aktivitäten zur direkten regionalwirtschaftlichen Wertschöpfung	
Stärkung regionsinterner Kräfte durch gemeinsame Infrastrukturen (z. B. Logistikzentren)	gemeinschaftliche und betriebliche Investitionen
inter- und intraregionale Kooperationen (sektorübergreifend)	Studien, Planung, Betreuung, Konzepte, Veranstaltungen, Marketing
Produktdifferenzierung (Aufwertung lokaler Produkte, Erleichterung des Marktzugangs für kleinere Betriebe)	
Aktivitäten zur indirekten regionalwirtschaftlichen Wertschöpfung	
Aufbau, Implementierung und Nutzung regionaler „Netzwerke“ auf Basis langfristig tragbarer Kooperationen	Studien, Planung, Betreuung, Konzepte, Veranstaltungen, Regionenmarketing, ...
Initiativen zur Aktivierung der lokalen Bevölkerung und zur Bewusstseinsbildung	Personalkosten des Leader-Managements
Titel 2: Förderung der Zusammenarbeit zwischen ländlichen Gebieten eines Mitgliedstaates oder mehrerer Mitgliedstaaten (Voraussetzung: Teilnahme in Titel 1)	
Umsetzung von innovativen Entwicklungsstrategien	Studien und Untersuchungen zur Durchführung einer gemeinsamen Aktion
Intensivierung der nationalen und transnationalen Zusammenarbeit	Durchführung, Evaluierung der gemeinsamen Aktion
Initiativen zur Aktivierung der lokalen Bevölkerung und zur Bewusstseinsbildung	Öffentlichkeitsarbeit

Quelle: Gerschau et al. 2002, S. 21

- Entwicklung des ländlichen Raums durch die Förderung der Attraktivität von Regionen,
- Förderung von Fremdenverkehr und des Natur- und Kulturerbes und die daraus resultierende Schaffung von dauerhaften Arbeitsplätzen,
- Verbesserung der Infrastruktur – sowohl durch eine bessere soziale als auch verkehrsmäßige Erschließung.

Des Weiteren kann der EFRE zur Entwicklung und zur Analyse innovativer Strategien sowie zum informativen Austausch verschiedener Regionen über eine nachhaltige regionale Entwicklung genutzt werden (Gerschau et al. 2002, S. 25).

Strukturfonds „Europäischer Sozialfonds – ESF“

Der Europäische Sozialfonds trägt zur Erreichung aller drei Entwicklungsziele bei (Tabelle 2) und finanziert die Gemeinschaftsinitiative EQUAL. Die Mittel des Fonds sollen „zur Verhinderung und Bekämpfung der Arbeitslosigkeit sowie zur Entwicklung der Humanressourcen und der sozialen Integration in den Arbeitsmarkt [...]“ beitragen (VO ESF 1999). Dabei will die EU „ein hohes Beschäftigungsniveau, die Gleichstellung von Männern und Frauen, eine nachhaltige Entwicklung sowie den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt fördern“. Auch der ESF fördert regionale Produktion und Vermarktung nicht auf direktem Wege, sondern z. B. über „die Förderung lokaler Beschäftigungsinitiativen sowie territorialer Beschäftigungsbündnisse“ oder „spezifische Maßnahmen zur Verbesserung des Zugangs von Frauen zum und ihrer Beteiligung am Arbeitsmarkt, einschließlich ihres beruflichen Aufstiegs, ihres Zugangs zu neuen Beschäftigungsmöglichkeiten und zum Unternehmertum“ (VO ESF 1999, nach Gerschau et al. 2002, S. 25).

Diese beschäftigungspolitische Förderung des ESF wird in verschiedenen deutschen Bundesländern (z. B. Schleswig-Holstein und Niedersachsen) u. a. durch regionale so genannte Landfrauen-Servicebörsen umgesetzt (Nischwitz, 1999, S. 12, nach Gerschau et al. 2002, S. 26).

1.2 Bundesebene

Auch die deutsche Bundesregierung hat mit der Umsetzung einer Neuausrichtung der Agrarpolitik zugunsten des ländlichen Raums begonnen. Am 13. Juni 2001 wurden auf der gemeinsamen Konferenz der Agrar- und Umweltminister in Potsdam Eckpunkte zur GAK (s. u.) beschlossen. Dabei verfolgt die deutsche Agrarpolitik im Wesentlichen folgende Ziele (BMU 2001, nach Gerschau et al. 2002, S. 26):

- vorbeugender Verbraucherschutz,
- Qualitätssicherung,
- umweltgerechte und nachhaltige Wirtschaftsweise,
- Entwicklung des ländlichen Raums.

Im Gegensatz zur Haltung der EU soll der regionalen Produktion und Vermarktung eine besondere Rolle zukommen. Besonders aufgrund der BSE-Krise soll die regionale Vermarktung von Qualitätsprodukten ein wichtiges Instrument der neuen Agrar- und Verbraucherpolitik sein. Die verstärkte Förderung der regionalen Vermarktung soll zur Erhaltung der Wettbewerbsfähigkeit sowie zur Erhaltung und Weiterentwicklung der Multifunktionalität der Landwirt-

schaft beitragen (BMU 2001, nach Gerschau et al. 2002, S. 26). Dass aber ohne eine klare Bindung an definierte Qualitätsstandards Konflikte mit den EU-Grundsätzen entstehen, zeigt sich u. a. bei der Ausgestaltung und Nutzung der regionalen Herkunftszeichen (Kapitel III.3).

Forschung

Eine (Forschungs-)Förderinitiative des BMBF „Regionale Ansätze nachhaltigen Wirtschaftens“ besteht seit 1999 und umfasst ein Fördervolumen von 7,5 Mio. Euro, das für 13 Modellprojekte aufgewendet wurde (1999 bis 2002). Die wissenschaftliche Begleitung der Modellprojekte erfolgt durch das Institut für Sozial-Ökologische Forschung (ISOE), Frankfurt. Dabei soll die Wirksamkeit der Projekte wie der gesamten Förderinitiative nicht nur evaluiert, sondern durch eine aktive Vernetzung in Workshops und weiteren Maßnahmen gleichzeitig verbessert und nach außen kommuniziert werden (<http://www.nachhaltig.org> und <http://www.isoe.de/projekte/bmbfquer.htm>).

Bundeswettbewerb „Regionen Aktiv – Land gestaltet Zukunft“

Im Jahr 2001 wurde vom BMVEL der Wettbewerb „Regionen Aktiv – Land gestaltet Zukunft“ als Pilotprojekt im Rahmen der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie ins Leben gerufen. Die ausgewählten 18 Modellregionen werden von 2002 bis 2005 mit insgesamt mindestens 35,5 Mio. Euro unterstützt. Viele der über 120 Projekte (Stand: Dezember 2002) betreffen die Produktion und/oder die Vermarktung regionaler Lebensmittel. Sie sollen als Beispiel für andere Regionen dienen (Informationen unter <http://www.nova-institut.de/modellregionen>).

Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ – GAK

Die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ ist ein wichtiges nationales Instrument der Agrar- und Verbraucherpolitik und umfasst auch die Förderung regionaler Produktions- und Vermarktungsstrukturen. Noch in der Förderphase von 1997 bis 2000 wurde auf Grundlage der GAK lediglich die Vermarktung von landwirtschaftlichen Erzeugnissen, die nach besonderen Regeln (z. B. ökologisch oder tiergerecht) erzeugt werden, gefördert (Nischwitz 1999, S. 62, nach Gerschau et al. 2002, S. 28). Nach einer Neuausrichtung im Jahr 2001 ist seit 2002 die finanzielle Unterstützung der regionalen Produktion und Vermarktung als eigener Fördergrundsatz aufgenommen worden (Gerschau et al. 2002, S. 28).

Ein Förderschwerpunkt der GAK sind somit regional erzeugte landwirtschaftliche Qualitätsprodukte, d. h. „Erzeugnisse, die aufgrund ihrer Regionalität oder ihrer spezifischen Eigenschaften nur begrenzt verfügbar sind und durch ein Auswahlkriterium von anderen landwirtschaftlichen Erzeugnissen abgegrenzt werden“ können (integriert-kontrollierte Anbauverfahren, regionaltypische oder traditionelle Herstellungsverfahren, verbesserte Herstellungsverfahren, Anbauverfahren mit positiven Auswirkungen auf die Umwelt, den Tierschutz oder die Tierhygiene). Für eine Förderung ist es ausreichend, wenn eines dieser Kriterien nachgewiesen wird (Czech et al. 2002, S. 35).

Da die Inhalte der GAK mit den Inhalten der EU zugunsten einer ländlichen Entwicklung kompatibel sind (im Speziellen mit dem EAGFL, s. o.), wurden die Fördergrundsätze der GAK als Rahmenregelung vorgelegt und von der Kommission bewilligt (Bundesregierung 2001, Tz 167). Hierdurch ergibt sich die Möglichkeit, „die Finanzierungsgrundlage durch die Nutzung von EU-Mitteln, insbesondere durch die Umschichtung von der Markt- und Preispolitik in die 2. Säule der Agrarpolitik (ländliche Entwicklung), zu verbreitern“ (BMVEL, 2001, S. 7, nach Gerschau et al. 2002, S. 27).

Im Zuge des „Agrarinvestitionsprogramms“ der GAK wird die Entwicklung landwirtschaftlicher Betriebe in strukturschwachen Regionen durch die Förderung investiver Maßnahmen mit dem Ziel einer „Diversifizierung landwirtschaftlicher Einkommensquellen“ unterstützt (Gerschau et al. 2002, S. 27). Beispiele sind erweiterte Formen der Direktvermarktung wie Hofläden oder Bauernhofcafés.

Die o. g. neue gezielte Förderung regionaler Nahrungsmittelproduktion und -vermarktung richtet sich an Erzeugerzusammenschlüsse (EZZ) mit mindestens fünf Mitgliedern und umfasst (Gerschau et al. 2002, S. 28):

- Förderung von Organisationskosten der EZZ in den ersten fünf Jahren nach Gründung (sowie nach Erweiterung durch neue Mitglieder, großer Umsatzsteigerung, Aufnahme neuer Produkte oder Vereinigung mit anderen EZZ);
- Förderung von Verarbeitungs- und Vermarktungsunternehmen, die Produkte von EZZ auf vertraglicher Grundlage abnehmen;
- Anhebung der Investitionsbeihilfen bis zur EU-rechtlichen Höchstgrenze;
- Förderung des Aufbaus von Umwelt- und Qualitätsmanagementsystemen einschließlich notwendiger Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen für alle an der Erzeugungskette beteiligten Unternehmen mit bis zu 50 %;
- Förderung von Investitionen in Einzelhandelseinrichtungen, soweit sie von den EZZ selbst betrieben werden und überwiegend dem Verkauf von Erzeugnissen der EZZ dienen;

- Anhebung der Beihilfegrenze auf 100 000 Euro für die Förderung von Vermarktungskonzeptionen und den Aufbau von Qualitätssicherungssystemen (EU-rechtliche Höchstgrenze).

Zur Abgrenzung der Region werden in der GAK Erzeugungs- und Vermarktungsregion definiert. Die Erzeugungsregion gilt als ein „ausschließlich nach natürlichen und/oder historischen Gegebenheiten abgegrenzter, zusammenhängender Raum, der in der Regel Teil eines oder mehrerer Bundesländer ist“. Die Vermarktungsregion dagegen ist ungenauer abgegrenzt als eine „neben der Erzeugungsregion bzw. eine der Erzeugungsregion nahegelegene Region, die ausreichende Absatzchancen für die regionalen Produkte bietet“ (Czech et al. 2002, S. 36).

Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ – GRW

Neben der GAK greifen in strukturschwachen ländlichen Räumen über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) auch Maßnahmen der regionalen Wirtschaftsförderung (Gerschau et al. 2002, S. 29), die mit dem EU-Regionalstrukturfonds EFRE (s. o.) korrespondieren. Seit dem 1. Januar 2000 wird zwischen vier Kategorien von Fördergebieten unterschieden (Tabelle 4).

Maßnahmen der GRW fördern allerdings nicht die regionale Lebensmittelversorgung i. e. S., weil die zu fördernden Unternehmen mehr als 50 % des erzielten Umsatzes außerhalb eines Radius von 50 km erzielen müssen (bmwi 2002, Nr. 2.1.1). Seit dem 4. August 2000 wird den Regionen mit der Förderung von Regionalmanagement im Rahmen eines Modellprojekts Unterstützung bei der Umsetzung regionaler Entwicklungskonzepte, der Mobilisierung ungenutzter Beschäftigungs- und Wachstumspotenziale und der Förderung regionaler Konsensbildungsprozesse und Netzwerke gewährt (Gerschau et al. 2002, S. 29). Die Länder können sich an den Ausgaben der Kreise bzw. kreisfreien Städte für Regionalmanagementvorhaben während einer Anlaufphase von maximal drei Jahren mit jährlich bis zu 200 000 Euro beteiligen. Die Kreise bzw. kreisfreien Städte tragen mindestens 20 % der Kosten (Bundesregierung 2001) (siehe auch Kapitel III.1.4 „Kommunen“).

Tabelle 4

GRW-Fördergebiete

Kategorie	Fördergebiete
A	strukturschwächere Regionen in den neuen Ländern (außer Berlin) mit Förderhöchstsätzen von 50 % für kleine und mittlere Unternehmen (KMU) und von 35 % für sonstige Betriebsstätten
B	strukturstärkere Regionen in den neuen Ländern und Berlin mit Förderhöchstsätzen von 43 % für KMU und von 28 % für sonstige Betriebsstätten
C	Regionen im früheren Bundesgebiet (außer Berlin) mit schwerwiegenden Strukturproblemen mit Förderhöchstsätzen von 28 % für KMU und 18 % für sonstige Betriebsstätten (mit Genehmigung der KOM)
D	Regionen im früheren Bundesgebiet (außer Berlin) mit schwerwiegenden Strukturproblemen und Förderhöchstsätzen von 15 % für kleine Unternehmen und von 7,5 % für mittlere Unternehmen (außerhalb des Genehmigungsrahmens der KOM) sowie max. 100 000 Euro innerhalb von drei Jahren für sonstige Betriebsstätten

Quelle: Gerschau et al. 2002, S. 29

CMA

Die Centrale Marketing-Gesellschaft der deutschen Agrarwirtschaft (CMA) hat im Jahr 1990 das Beratungsprogramm „Zentral-regionale Kooperationsprojekte der Absatzförderung“ eingerichtet, dessen Zielsetzung es ist, regionale Besonderheiten des deutschen Marktes im zentralen Marketing stärker zu berücksichtigen und Synergieeffekte durch Bündelung regionaler und überregionaler Marketinginteressen und Mitteleinsätze zu schaffen (<http://www.cma.de>). Angestrebt wird eine vertraglich gesicherte Integration von Landwirtschaft und den nachgelagerten Vermarktungs-, Be- und Verarbeitungsstufen in strategischen Allianzen (Gerschau et al. 2002, S. 30). Dadurch sollen

- die Stellung von KMU verbessert,
- das Qualitätsniveau der Produkte angehoben,
- ein Beitrag zum Abbau von Überschussprodukten durch konsequente Marktorientierung geleistet und
- die Erzeugung in standortbenachteiligten Regionen gesichert werden.

Bei der Förderung des Zentral-regionalen Marketings handelt es sich hauptsächlich um eine so genannte „Drittelfinanzierung“, die durch die zuständigen Stellen im entsprechenden Bundesland (z. B. die Regionalmarketinggesellschaft) und die wirtschaftlichen Akteure um jeweils ein Drittel ergänzt wird. Mitfinanziert werden z. B. Kosten einer Marktanalyse oder der professionellen Marktkommunikation durch eine Werbeagentur. Um eine Doppelfinanzierung auszuschließen, beteiligt sich die CMA nur an solchen Projekten, die durch keine anderen Programme auf EU- und Bundesebene unterstützt werden (z. B. GAK, LEADER+) (Gerschau et al. 2002, S. 30).

Die Förderung beschränkt sich nicht auf Projekte eines streng regionalen Absatzes im Sinne von „aus der Region und für die Region“. Die Betreuung und Mitfinanzierung durch die CMA ist auf eine Anschubphase von 24 Monaten begrenzt. Die Fördergelder von nicht erfolgreichen Projekten werden nicht zurückgefordert.

1.3 Länderebene

Die Förderung der ländlichen Räume erfolgt in Deutschland dem Subsidiaritätsprinzip folgend primär durch die Bundesländer in Form eigener Programme (Gerschau et al. 2002, S. 32). Die vom Bund finanzierten Gemeinschaftsaufgaben (GAK u. GRW, s. o.) bilden dabei die gemeinsame Grundlage bzw. Struktur, an denen sich die jeweiligen Förderprogramme orientieren. In den Landesprogrammen werden die Förderinteressen und Finanzmittel von Bund und Ländern zusammengeführt, genauso wie die o. g. EU-Fondsmittel (EAGFL und EFRE). Die Steuerung auf Landesebene gewährleistet die notwendige Flexibilität und Anpassung an die regionalen Verhältnisse (und werden teilweise auf die lokale Ebene durch Delegation an die Gebietskörperschaften weitergereicht, s. Kapitel III.1.4), durch die Rückbindung an Bund und EU werden vor allem Wettbewerbs- und Verteilungsaspekte berücksichtigt. Durch die Koordination des Einsatzes von EU-, Bundes- und Landesmitteln soll die Effizienz der öffentlichen Mittelverwendung optimiert werden, u. a. indem ein Versickern in zu kleinen Einzelmaßnahmen verhindert wird (Gerschau et al. 2002, S. 32).

Neben den durch die EU und den Bund kofinanzierten Programmen werden von den Bundesländern auch spezifische Programme aufgelegt. Diese konzentrieren sich vielfach auf die Förderung von bestimmten Umwelt- und Naturschutzmaßnahmen, die Schaffung zusätzlicher Arbeits- und Ausbildungsplätze sowie die Förderung mittelständischer Existenzen (Gerschau et al. 2002, S. 32).

Im Gegensatz zur definitionsgemäß im jeweiligen Bundesland notwendig angesiedelten Erzeugungsregion lassen die Förderprogramme der Bundesländer bei der Definition der Vermarktungsregion tendenziell ein „Hintertürchen“ zur Expansion der Vermarktung offen: In Schleswig-Holstein und Sachsen z. B. muss bei den zu fördernden Unternehmen des Handels oder der Be- und Verarbeitung nur die zu fördernde Betriebsstätte im Land selbst gelegen sein (Czech et al. 2002, S. 37).

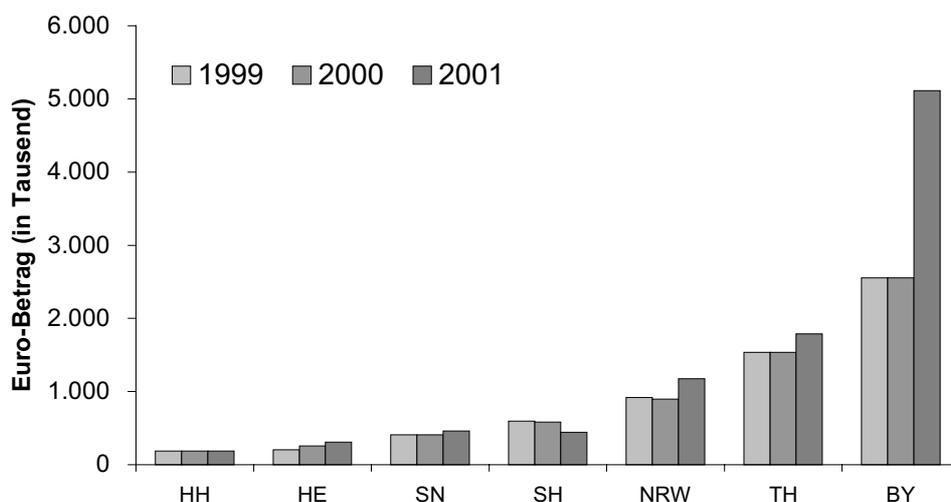
Gerschau et al. (2002) haben für Hamburg, Hessen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein, Nordrhein-Westfalen, Thüringen und Bayern Daten und Einschätzungen zur dortigen Förderung regionaler Produktion und Vermarktung von Lebensmitteln erhoben. Die Höhe der Fördermittel variiert sehr stark (Abbildung 1), auch und gerade unter Berücksichtigung der Einwohnerzahlen und/oder der landwirtschaftlichen Produktion. Besonders umfangreich ist die Regionalförderung in Bayern, Schleswig-Holstein und Thüringen, was durch die dortige Einschätzung des Stellenwertes bestätigt wird (s. u.). Die Zusammensetzung der vergebenen Fördermittel zeigt Tabelle 5 exemplarisch für die beiden Länder Bayern und Nordrhein-Westfalen.

Befragungen der zuständigen Ministerien durch Gerschau et al. Ende des Jahres 2001 ergaben folgenden Gesamteindruck (Gerschau et al. 2002, S. 35 ff.):

Vertreter Bayerns, Schleswig-Holsteins und Thüringens kategorisierten die regionale Nahrungsmittelversorgung bzw. -vermarktung als „sehr wichtig“. Bayern fördert seit langem und sehr intensiv, weist die meisten Einzelinitiativen auf und nimmt vor allem bezüglich der (EU-konformen) Weiterentwicklung seines Herkunfts- bzw. Qualitätszeichens eine Vorreiterrolle ein (Kapitel II.2.4). Schleswig-Holstein hat als erstes Bundesland überhaupt bereits 1965 ein regionales Herkunftszeichen „Hergestellt und geprüft in Schleswig-Holstein“ eingeführt, das zunehmend genutzt wird (die Befragten schätzten den Marktanteil der landwirtschaftlichen Regionalprodukte für Schleswig-Holstein – neben Hamburg – mit 40 % besonders hoch ein). In Reaktion auf die BSE-Krise wurden das so genannte „Konzept der Qualitätstore“ entwickelt, das eine durchgängige Prozesskontrolle mit dem Anspruch der „gläsernen Produktion“ garantieren soll. Die Betonung der regionalen Vermarktung durch Thüringen ist bemerkenswert, weil zumindest in der ersten Hälfte der 1990er-Jahre in den ostdeutschen Bundesländern eine Orientierung der Konsumenten auf überregionale Produkte und Marken dominierte, während Erzeuger und Unternehmer den Anschluss an nationale bzw. internationale Standards und Vermarktungswege suchten. Erst in den vergangenen Jahren entstand ein Gegenteil, der mit „Konsumpatriotismus“ bezeichnet werden kann (Kutsch/Werner 2001, nach Gerschau et al. 2002, S. 38). Dieser „hat offensichtlich etwas zu tun mit bestimmten Qualitätsvorstellungen, mit sensorischer Nostalgie und Vertrautheit, mit dem Vertrauen in bestimmte Hersteller und Produkte, aber auch

Abbildung 1

Fördermittel für die regionale Vermarktung in den Bundesländern



Quelle: Gerschau et al. 2002, S. 33 (Befragung der Ministerien 2001)

Tabelle 5

Förderprogramme in Bayern und NRW

Förderprogramm	Betrag in 1 000 Euro	Verwendungszweck
Bayern		
EU: LEADER+	511	Teilmaßnahmen, z. B. Bayerwald Premium
Bund: Zentral-regionales Marketing (zu GAK keine Angaben)	255	Markenprogramme
Land: Markenprogramm-Richtlinie Richtlinie zur Förderung der regionalen Vermarktung Richtlinie zur Qualifizierungsoffensive regionale Vermarktung	1 533	Markenprogramme, Direktvermarktung, Bauernmärkte
Nordrhein-Westfalen		
EU: VO Ländlicher Raum (1999)	383	Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse Vermarktung landwirtschaftlicher Qualitätserzeugnisse
Bund: Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“, GAK	230	Förderung von Organisationsausgaben, Erstinvestitionen und von Ausgaben für Erarbeitung von Vermarktungskonzepten
Land: Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Verarbeitung und Vermarktung regional erzeugter landwirtschaftlicher Produkte	562	Förderung von Organisationsausgaben, Erstinvestitionen und von Ausgaben für die Erarbeitung von Vermarktungskonzepten

Quelle: Gerschau et al. 2002, S. 34 (Befragung der Ministerien)

mit Identität [...] und schließlich mit dem Empfinden, auf diese Weise etwas zum ‚Aufschwung Ost‘ beizutragen“ (Kutsch/Werner 2001, S. 21).

Sowohl Hamburg als auch Nordrhein-Westfalen messen der regionalen Nahrungsmittelversorgung ebenfalls eine große Bedeutung zu (gewählte Kategorie: „sehr wichtig/wichtig“) (Gerschau et al. 2002, S. 37 f.) und fördern vor allem seit Mitte der 1990er-Jahre vielfältige Formen der Regionalvermarktung, in Hamburg mit Schwerpunkten bei Gartenbau, Direktvermarktung und integriertem/ökologischem Anbau. Nordrhein-Westfalen hat 1996 ein Rahmenkonzept für die regionale Vermarktung erstellt, welches seit 1997 durch Förderrichtlinien mit reiner Landesförderung erweitert wurde (Tabelle 5). Die Motive für das deutlich gestiegene Engagement erscheinen vielfältig und entstammen besonders der öffentlichen Diskussion um die BSE-Krise, der Suche nach neuen unternehmerischen Lösungen durch Landwirte und der Ausgestaltung der lokalen Agenda 21 durch Kommunen und Landkreise. Aus Sicht des Naturschutzes gilt die Regionalvermarktung insbesondere in Verbindung mit ökologischem Landbau als Möglichkeit, artenreiche und schützenswerte Naturräume zu sichern (Hensche/Ullrich, 2000, S. 59, nach Gerschau et al. 2002, S. 35).

Zumindest laut der Befragung durch Gerschau et al. (2002, S. 38 f.) spielt die regionale Lebensmittelvermarktung in Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt und Brandenburg nach wie vor eine eher untergeordnete Rolle (mit Kategorisierung als „wichtig/weniger wichtig“, die auch vom hessischen Ministerium gewählt wurde), mit wachsender Aufmerksamkeit jedoch als Reaktion auf die BSE-Krise (vgl. Agra-Europa 2001).

1.4 Kommunen

Nach der Finanzverfassung des Grundgesetzes sind die Kommunen Teil der Bundesländer; die Bundesländer tragen somit auch die Verantwortung für eine angemessene Finanzausstattung ihrer Kommunen. Über eine Reihe von Fördermaßnahmen besteht jedoch mittelbar die Möglichkeit der Mitfinanzierung von kommunalen Aktivitäten durch den Bund (Gerschau et al. 2002, S. 40).

Im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW; Kapitel III.1.2) kann die Erarbeitung regionaler Entwicklungskonzepte gefördert werden. Eine kommunale Mitwirkung im Rahmen der GRW findet im eigentlichen Sinne nur bei der Förderung der wirtschaftsnahen Infrastruktur statt. Die einzelbetriebliche Förderung sieht keine kommunale Mitwirkung vor. Auf der Ebene der Kreise und kreisfreien Städte können Regionalmanagements installiert werden, welche die regionale Entwicklung in besonders strukturschwachen Regionen auf eine breite Grundlage stellen und beschleunigen sollen. Die Länder können sich an den Ausgaben der Kreise und kreisfreien Städte in einer Anlaufphase der Vorhaben von maximal drei Jahren mit jährlich bis zu 200 000 Euro beteiligen (Gerschau et al. 2002, S. 40).

Die Kreise bzw. kreisfreien Städte tragen mindestens 20 % der Ausgaben für das Regionalmanagement. Sie können die Regionalmanagement-Dienstleistungen privaten Dienstleistern übertragen. Wird das Regionalmanagement durch Mitarbeiter öffentlicher Einrichtungen geleistet, sind lediglich solche Ausgaben förderfähig, die im Zusammenhang mit ei-

ner Neueinstellung von zusätzlichem Personal für das Regionalmanagement entstehen (bmwi 2002).

Im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK; Kapitel III.1.2) ist darüber hinaus die agrarstrukturelle Entwicklungsplanung förderbar; sie bietet die planerische Grundlage für den effizienten und abgestimmten Einsatz unterschiedlicher Maßnahmen zur zielgerichteten Entwicklung ländlicher Räume. Die kommunale Mitwirkung ist bei der GAK eingeschränkt auf alle Maßnahmen außerhalb der einzelbetrieblichen Förderung. Von besonderem kommunalen Interesse ist dabei die Dorferneuerung (Kuschel 2001, S. 33, nach Gerschau et al. 2002, S. 41).

1.5 Fazit

Ansätze regionaler Nahrungsmittelversorgung bzw. der Regionalvermarktung von Lebensmitteln werden auf europäischer sowie auf Bundes- und Landesebene meist im Rahmen einer allgemeinen Regionalförderung oder in Verbindung mit umweltpolitischen Zielsetzungen unterstützt. Auf kommunaler Ebene gehen Anstöße vor allem von der Umsetzung der Agenda 21 aus.

Die Regional- und Strukturförderung ist eines der wichtigsten Elemente der EU-Politik. Dabei wird nicht in Abhängigkeit vom Gesamtstatus der Mitgliedsländer gefördert, sondern in Abhängigkeit von der Situation in einer Region. Eine direkte Förderung von Regionalvermarktungsinitiativen ist nur in eingeschränktem Maße möglich, aus Wettbewerbsgründen dürfen keine Fördermittel an einzelne Unternehmen vergeben werden.

In der Agrarpolitik konzentriert sich die Europäische Union im Rahmen der Agenda 2000 verstärkt auf eine Förderung des ländlichen Raums. Die Entwicklungsziele der drei relevanten Strukturfonds EAGFL (Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft), EFRE (Europäischer Fonds für Regionale Entwicklung) und ESF (Europäischer Sozialfonds) lauten:

- Entwicklung und strukturelle Anpassung der Regionen mit Entwicklungsrückstand,
- wirtschaftliche und soziale Umstellung der Gebiete mit Strukturproblemen,
- Förderung der Anpassung und Modernisierung der Bildungs-, Ausbildungs- und Beschäftigungssysteme.

Im Rahmen der so genannten Programmplanung ist eine alleinige finanzielle Unterstützung der Gemeinschaft nicht mehr die Regel; vielmehr soll die EU-Förderung durch nationale und regionale Förderprogramme ergänzt bzw. kofinanziert werden. Gegenüber früher darf sich die Förderung nicht mehr auf die Kennzeichnung und Vermarktung lokaler oder regionaler Erzeugnisse als solche konzentrieren, sondern muss in einer erhöhten bzw. speziellen Qualität begründet sein. Die zugrunde liegende Philosophie bzw. Strategie, durch Fokussierung auf den Qualitätsaspekt eine Balance zwischen Wettbewerbswahrung und Regionalförderung zu gewährleisten, zeigt sich deutlich in der Ausgestaltung und Interpretation der (EU-geschützten) Herkunftszeichen (Kapitel III.3.).

Für Regionalinitiativen von besonderer Bedeutung ist die Gemeinschaftsinitiative LEADER+ im Rahmen des

EAGFL. Förderfähig sind integrierte Entwicklungsstrategien mit Pilotcharakter, die für das betreffende Gebiet sowie dessen soziale und wirtschaftliche Lage in Bezug auf Nachhaltigkeit angepasst sind. Eine Förderung der regionalen Vermarktung von Nahrungsmitteln kann als Maßnahme im Rahmen von Projekten zur Aufwertung lokaler Erzeugnisse aus Kleinbetrieben des Ernährungshandwerks erfolgen.

Im Rahmen von EFRE ist eine Förderung regionaler Produktion und Vermarktung keine explizite Maßnahme, kann jedoch erzielt werden durch Maßnahmen zur

- Unterstützung der Tätigkeit kleiner und mittlerer Unternehmen zugunsten einer verbesserten Wettbewerbsfähigkeit,
- Entwicklung des ländlichen Raums durch die Förderung der Attraktivität von Regionen,
- Förderung von Fremdenverkehr und des Natur- und Kulturerbes und die daraus resultierende Schaffung von dauerhaften Arbeitsplätzen,
- Verbesserung der Infrastruktur – sowohl durch eine bessere soziale als auch verkehrsmäßige Erschließung.

Auch der ESF fördert regionale Produktion und Vermarktung nicht auf direktem Wege, sondern z. B. über „die Förderung lokaler Beschäftigungsinitiativen sowie territorialer Beschäftigungsbündnisse“ oder „spezifische Maßnahmen zur Verbesserung des Zugangs von Frauen zum und ihrer Beteiligung am Arbeitsmarkt, einschließlich ihres beruflichen Aufstiegs, ihres Zugangs zu neuen Beschäftigungsmöglichkeiten und zum Unternehmertum“.

Auf nationaler agrarpolitischer Ebene kommt im Gegensatz zur Haltung der EU der regionalen Produktion und Vermarktung eine besondere Rolle zu. Die verstärkte Förderung der regionalen Vermarktung soll zur Erhaltung der Wettbewerbsfähigkeit sowie zur Erhaltung und Weiterentwicklung der Multifunktionalität der Landwirtschaft beitragen. Ohne eine klare Bindung an definierte Qualitätsstandards entstehen dabei allerdings Konflikte mit den EU-Grundsätzen (Kapitel III.3).

Die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK), ein wichtiges nationales Instrument der Agrar- und Verbraucherpolitik, umfasst auch die Förderung regionaler Produktions- und Vermarktungsstrukturen. Nach einer Neuausrichtung im Jahr 2001 ist seit 2002 die finanzielle Unterstützung der regionalen Produktion und Vermarktung als eigener Fördergrundsatz aufgenommen worden. Die Erzeugungsregion wird etwas enger (als ein nach natürlichen und/oder historischen Gegebenheiten abgegrenzter, zusammenhängender Raum, der in der Regel Teil eines oder mehrerer Bundesländer ist) definiert, die mögliche Vermarktungsregion etwas weiter gefasst (als eine neben der Erzeugungsregion bzw. eine der Erzeugungsregion nahegelegene Region, die ausreichende Absatzchancen für die regionalen Produkte bietet).

Neben der GAK greifen in strukturschwachen ländlichen Räumen über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) auch Maßnahmen der regionalen Wirtschaftsförderung, die mit dem EU-Regionalstrukturfonds EFRE korrespondieren. Maßnahmen der GRW fördern allerdings nicht die regionale Lebensmittelversorgung i. e. S., weil die zu fördernden Unternehmen mehr als 50 % des erzielten Umsatzes außerhalb eines Radius von 50 km erzielen müssen.

Die Förderung der ländlichen Räume erfolgt primär durch die Bundesländer in Form eigener Programme. Die vom Bund finanzierten Gemeinschaftsaufgaben GAK und GRW bilden dabei die gemeinsame Grundlage bzw. Struktur, an denen sich die jeweiligen Förderprogramme orientieren. In den Landesprogrammen werden die Förderinteressen und Finanzmittel von Bund und Ländern zusammengeführt, genauso wie die EU-Fondsmittel. Durch die Koordination des Einsatzes von EU-, Bundes- und Landesmitteln soll die Effizienz der öffentlichen Mittelverwendung optimiert werden, u. a. indem ein Versickern in zu kleinen Einzelmaßnahmen verhindert wird. Neben den durch die EU und den Bund kofinanzierten Programmen werden von den Bundesländern auch spezifische Programme aufgelegt. Die Höhe der Fördermittel variiert sehr stark, besonders umfangreich ist die Regionalförderung in Bayern, Schleswig-Holstein und Thüringen.

Eine kommunale Mitwirkung ist sowohl bei der GAK als auch im Rahmen der GRW eingeschränkt auf alle Maßnahmen außerhalb der einzelbetrieblichen Förderung und betrifft nur die Förderung der wirtschaftsnahen Infrastruktur oder z. B. Maßnahmen der Dorferneuerung.

2. Regionalität in der Ernährungswirtschaft

Die Wertschöpfungs- und Strukturpolitik in Industrie und Handel führt vor dem Hintergrund entgrenzter Märkte und Globalisierungstendenzen und einem zumindest fast „vollendeten“ europäischen Binnenmarkt zu internationalen Produktionsstandorten einerseits und zu sich angleichenden Betriebsformen und Standortnetzen des Einzelhandels andererseits. Angesichts einer zunehmenden Konzentration von Unternehmen der Nahrungsmittelindustrie und des Lebensmittelhandels ist deshalb zu erwarten, dass die Bedeutung regionaler Produkte in Verarbeitung und Handel entsprechend zurückgeht. In der landwirtschafts- und ernährungspolitischen Diskussion insbesondere der vergangenen zwei Jahre spielen Überlegungen zur Gegensteuerung dieser Entwicklung eine wichtige Rolle.

Um einen realistischen Eindruck von den tatsächlichen Potenzialen einer stärkeren Regionalisierung von Lebensmittelproduktion und -handel zu erhalten, die sich nicht auf die Förderung von Kleinstunternehmen und -projekten beschränkt (so wichtig diese auch beurteilt werden mag), wird im Folgenden der Ist-Zustand der Regionalität in der Ernährungswirtschaft beschrieben und untersucht, welche Einflüsse von der Unternehmens- und Betriebskonzentration tatsächlich auf den Grad der Regionalität ausgegangen sind und vermutlich in Zukunft ausgehen werden. Diese Fragestellung wurde im Gutachten von Dr. Lademann & Partner (2002) unseres Wissens zum ersten Mal gezielt behandelt. Die Ergebnisse zeigen, dass der Regionalbezug der Ernährungswirtschaft de facto viel stärker ist, als gemeinhin angenommen wird.

Die folgenden Abschnitte fassen wesentliche Resultate und Einschätzungen des Gutachtens von Dr. Lademann & Partner (2002) zusammen.

2.1 Grundlagen und Untersuchungskonzept

Wichtige erklärende Variablen für den Zusammenhang von Region, Verarbeitung, Handel und Konzentration sind

Markt, Technologie und Wettbewerb (Dr. Lademann & Partner 2002, S. 2 ff.):

- Von zentraler Bedeutung für die Erzeugung, Verarbeitung und Distribution von Nahrungsmitteln ist die Größe der Märkte. Die Marktgröße und die Frage der optimalen Unternehmens- und Betriebsgrößen bedingen einander. Antriebskraft der Konzentration ist zu einem Großteil die in den vergangenen Jahren in der EU und global erfolgte Vergrößerung der Markträume durch administrative Harmonisierung der Marktregeln. Die Marktgröße hat historisch gesehen auch zu einer Funktionsspezialisierung zwischen Erzeugung (Landwirtschaft), Verarbeitung (Handwerk, Industrie) und Distribution (i. e. Groß- und Einzelhandel) geführt. Der Grad der erreichten Arbeitsteilung (Spezialisierung) in der Wertkette ist ein unmittelbares Spiegelbild der Marktgröße und der Produktdifferenzierung auf diesem Markt. Mit der Größe der Markträume und wachsender Differenzierung der Produkte nimmt die räumliche und qualitative Spannung zwischen Produktion und Konsum zu. Aus der Sicht der Produzenten wächst die Bedeutung der Markterschließung, Groß- und Einzelhandel werden zunehmend wichtiger.
- Größere Märkte lassen sich, abgesehen von einer Angleichung der Verbraucherpräferenzen, nur unter bestimmten technologischen Voraussetzungen erschließen. Dazu zählen einerseits eine leistungsfähige Verkehrs- und Kommunikationsinfrastruktur, andererseits Konservierungstechniken, die einen Wettbewerb mit Produkten außerhalb der Herstellungsregion zulassen.
- Wettbewerbliche Rahmenbedingungen schließlich werden – unter der Voraussetzung immer stärker entgrenzter Märkte und technologischer Vernetzung – eine zunehmende wechselseitige Durchdringung von Angebot und Nachfrage in den einzelnen Regionen bewirken.

Historisch betrachtet, hat sich die ursprünglich weitgehend lokale Vermarktung von verarbeiteten Lebensmitteln über eine regionale und überregionale schrittweise zu einer nationalen und teils auch globalen Markterschließung entwickelt bzw. wurde durch sie ergänzt. Auf offenen, technologisch erschließbaren Märkten ergeben sich Grenzen (nur noch) einerseits durch Transaktionskosten, besonders bei transportempfindlichen Waren, andererseits aus Präferenzunterschieden der Nachfrage. Hiervon ausgehend wurde das Untersuchungsthema wie folgt eingegrenzt (Dr. Lademann & Partner 2002, S. 4 ff.):

- Einbezogen wurden nahrungsmittelverarbeitende Betriebe, die industriell oder handwerklich Produkte herstellen, die weiterverarbeitet oder vom Endverbraucher direkt verzehrt werden können. Ausgeschlossen blieben unverarbeitete landwirtschaftliche Produkte. Angenommen wurde, dass große, national oder international ausgerichtete Hersteller keine räumlich abgrenzbaren Vermarktungsmuster aufweisen, sondern die Umsätze aus der Summe der Absätze um den „Schornstein herum“ (regional), aus überregionalem und nationalem Absatz sowie aus dem Export darstellen. Aus absatzpolitischen Gründen oder wegen ihrer historischen Entwicklung können auch große Hersteller regionale Umsatzschwerpunkte aufweisen.
- Beim Nahrungsmittelhandel wurde neben dem Lebensmitteleinzelhandel (LEH) auch der Großhandel berücksichtigt, der z. B. den Hotel-, Restaurant- und Catering-

Bereich, Tankstellen oder auch Betriebe des Nahrungsmittelhandwerks (Bäcker, Konditoren, Fleischer) beliefert. Dadurch wird die Dynamik der Bezugs- oder Versorgungswege der Verbraucher umfassender abgebildet.

- Die Konzentration wurde differenziert nach Unternehmens- und Betriebskonzentration betrachtet, wobei vor allem die Betriebskonzentration (z. B. durch Zusammenlegung von Produktionsstandorten oder das Vordringen von großflächigem Einzelhandel) vermutlich einen starken Einfluss auf die Chancen regionaler Produkte haben kann. Eine Unternehmenskonzentration bedeutet primär nur die Vereinheitlichung der Betriebsleitung, wirkt aber meist auch in Richtung auf eine Betriebskonzentration. Mit Blick auf regionale Verarbeitung und Vermarktung war es nötig, Auswirkungen auf der betrieblichen Ebene und deren Folgen z. B. auf die Sortimentsbildung im Handel abzuschätzen. Die Bedeutung der Unternehmen wurde anhand des Umsatzes gemessen, da sich andere Merkmale wie Mitarbeiter-, Kapital- oder Standortkonzentration nur mit großem Aufwand ermitteln lassen und auch schwerer vergleichbar sind.
- Unter Region wurde ein Teilraum Deutschlands verstanden, etwa in der Größe von einem oder zwei Bundesländern. Dieser vergleichsweise großräumige Ansatz entspricht der Praxis der Marktbearbeitung in Industrie und Handel, z. B. der Aufteilung Deutschlands in acht „Nielsen-Gebiete“ (mit 14 Regionen) als Basis der einschlägigen Marktuntersuchungen durch AC Nielsen. Als überregional wird die Ausrichtung auf mehrere Regionen verstanden, ohne dass bereits eine nationale Verbreitung erreicht ist. Von der nationalen Betrachtung wird die internationale Ebene unterschieden.
- Als regionale Produkte wurden verarbeitete Nahrungsmittel definiert, die in einem Teilgebiet Deutschlands sowohl erzeugt und verarbeitet als auch konsumiert werden, die entsprechenden Produzenten werden als regionale Hersteller bezeichnet. Von dieser engen Begriffsabgrenzung unterschieden wurden Erzeugnisse mit regionaler Herkunftsbezeichnung (vgl. Kapitel III.3) sowie regionale Umsätze von national oder gar international vertriebenen Produkten, die zum Teil immer noch starke regionale Wurzeln aufweisen.

Methodik

Die Aktualisierung der Konzentrationstrendanalyse in der Ernährungswirtschaft erfolgte sekundärstatistisch auf der Basis markt- und unternehmensbezogener Daten von Dr. Lademann & Partner (Lademann 1988 u. 1996; Dr. Lademann & Partner 1989 bis 2000). Die eigentliche Fragestellung der Untersuchung wurde wie folgt angegangen (Dr. Lademann & Partner 2002, S. 6 f.):

- Zur Sondierung des gesamten Untersuchungsfeldes wurden Expertengespräche mit Einkäufern großer Handelszentralen geführt, insbesondere zur Bedeutung und Entwicklung regionaler Produkte in einzelnen Warengruppen, um diejenigen zu identifizieren, in denen ein höherer Anteil regionaler Produkte und Umsätze zu erwarten war.
- Um einen ersten Eindruck von der Bedeutung rein regionaler Produkte (und Erzeuger) und der räumlichen Struktur der Umsätze zu gewinnen, wurden Gespräche mit

Geschäftsführern mittelständischer Nahrungsmittelhersteller (Backwaren und Fleisch-/Wurstwaren) geführt.

- Auf der Basis dieser Vorabinformationen wurden Befragungen von 82 Herstellern aus der Ernährungsindustrie (zu Bedeutung und Perspektiven der regionale Nahrungsmittelverarbeitung sowie zur Konzentration in Industrie und Handel) und von 67 Handelsunternehmen (zur Bedeutung und zum Management, zu Bezugsquellen, zu Entscheidungsstrukturen und Entwicklungsperspektiven und Anforderungen an die Vermarktung regionaler Produkte) vorgenommen.

Um eine Differenzierung der Konzentrations- und auch der Befragungsdaten zu erreichen, ohne Details überzubetonen, wurde das Untersuchungsfeld nach Güterklassen differenziert. Die Güterklassensystematik erlaubt für den Wirtschaftszweig Ernährung eine Differenzierung in rund 25 Güterklassen (Warengruppen). Hierzu liegen umfangreiche gesamtwirtschaftliche Daten über Anzahl der Anbieter, Umsätze etc. vor (Lademann 1988; Statistisches Bundesamt 1994). Die Quotierung (Auswahl der befragten Stichprobe) sowohl der Hersteller- als auch der Händlerbefragung orientierte sich an den Ergebnissen der Expertengespräche zur Identifikation von Warengruppen, in denen regionale Pro-

dukte eine höhere Bedeutung besitzen. Als Warengruppen mit einem überdurchschnittlichen Anteil regionaler Produkte wurden identifiziert (Dr. Lademann & Partner 2002, S. 8; Tabelle 10):

- Backwaren (Güterklassennummer 1581),
- Bier (1596),
- Fleisch und Fleischerzeugnisse (1510),
- Milch und Milchprodukte (1551),
- Mineralwasser/Tafelwasser/Alkoholfreie Erfrischungsgetränke (1598),
- Wein, Perl- und Schaumweine (1593).

Diese Warengruppen zeichnen sich durch einen hohen Anteil temperatur- und transportempfindlicher Erzeugnisse aus und werden im Folgenden als regional affine Warengruppen bezeichnet. Auf den ersten Blick überraschend tauchen Frischobst und -gemüse nicht als regional affine Warengruppe auf. Dies liegt an der unübersichtlichen Datenlage bei Produktion und Handel dieser Waren (Statistisches Bundesamt 2000, S. 212 ff.; TAB 2002, S. 153 ff.). So werden Frischobst und -gemüse in der Warengruppenstatistik gar nicht erfasst, sondern nur verarbeitete Produkte (Tabelle 6).

Tabelle 6

Marktvolumen im Jahre 2000 nach Branchen in Mrd. Euro

	Güterklasse	Produktionsvolumen	Verbr.-steuern	Import	Export	Inlandsverfügbarkeit
1510	Fleisch und Fleischerzeugnisse	15,97		3,91	2,30	17,59
1520	Fisch und Fischerzeugnisse	1,44		2,25	0,95	2,74
1531	Kartoffelerzeugnisse	0,78		0,21	0,11	0,87
1533	verarb. Obst/Gemüse (ohne Säfte)	2,50		2,37	0,71	4,16
1542	Erzeugnisse der Ölmühlen	2,37		0,37	0,36	2,37
1543	Margarine	0,92		0,02	0,03	0,91
1551	Milch, Butter, Käse und Dauermilcherzeugnisse	15,58		2,68	4,26	14,00
1561	Mahl- und Schälmlühlenerzeugnisse	1,30		1,43	0,46	2,27
1562	Stärke und Stärkeerzeugnisse	0,99		0,24	0,27	0,97
1581	Backwaren	11,40		0,68	1,05	11,03
1583	Zucker	3,14		0,25	0,55	2,84
1584	Süßwaren (ohne Dauerbackwaren)	6,77		1,66	1,61	6,82
1585	Teigwaren	0,42		0,26	0,06	0,63
1586	Röstkaffee, Tee	2,81	1,09	0,36	0,74	3,52
1587	Essig, Senf, Essenzen und Gewürze	0,95		0,09	0,08	0,97
1589	Nährmittel	4,06		1,19	1,59	3,66
1591	Spirituosen	0,94	2,15	0,81	0,32	3,59
1593	Weine, Perl- und Schaumweine	0,90	0,48	1,84	0,41	2,81
1596	Bier	7,14	0,84	0,16	0,59	7,56
1598	Mineral-/Tafelwasser/AFG/Säfte	9,91		0,93	0,59	10,26
1599	andere Erzeugnisse (Feinkost usw.)	2,82				2,92
	Summe	93,11	4,56	21,71	17,04	102,49

Quelle: Dr. Lademann & Partner 2002, S. 10, nach Angaben des Statistischen Bundesamtes

Die Gemüseernte in Haus- und Kleingärten wird immer noch auf erstaunliche 25 % der deutschen Gesamternte geschätzt (TAB 2002, S. 154). Allein dies weist Gemüse (und Obst) als besonders „regionale“ Lebensmittel aus. Quantitativ fällt dieser Produktionszweig allerdings gegenüber den großen Sektoren (Fleisch, Milch, Backwaren, Getränke) nicht so sehr ins Gewicht. Die genannten sechs regional affinen Warengruppen repräsentieren über 60 % des Lebensmittelumsatzes (63 % der Inlandsverfügbarkeit; Tabelle 6).

2.2 Markt- und Strukturentwicklung in Nahrungsmittelverarbeitung und -handel

Die Ernährungswirtschaft umfasst die gesamte Wertkette von der Erzeugung der Rohwaren über die Verarbeitung zu Zwischen- und Endprodukten und die Distribution bis hin zur Marktentnahme durch die gewerblichen oder privaten Endverbraucher. Gemäß der thematischen Eingrenzung konzentriert sich die Markt- und Strukturanalyse auf die Verarbeitungs- und Handelsstufe für Endprodukte. Dadurch können die Hauptabsatzwege in der Ernährungswirtschaft ausreichend erfasst werden (Dr. Lademann & Partner 2002, S. 9).

Nahrungsmittelverarbeitung

Der inländische Gesamtmarkt (Inlandsverfügbarkeit) der deutschen Ernährungsindustrie umfasste im Jahr 2000 ein Marktvolumen von insgesamt etwa 102 Mrd. Euro (Tabelle 6).¹ Der Außenbeitrag (Exporte/Importe) ist seit

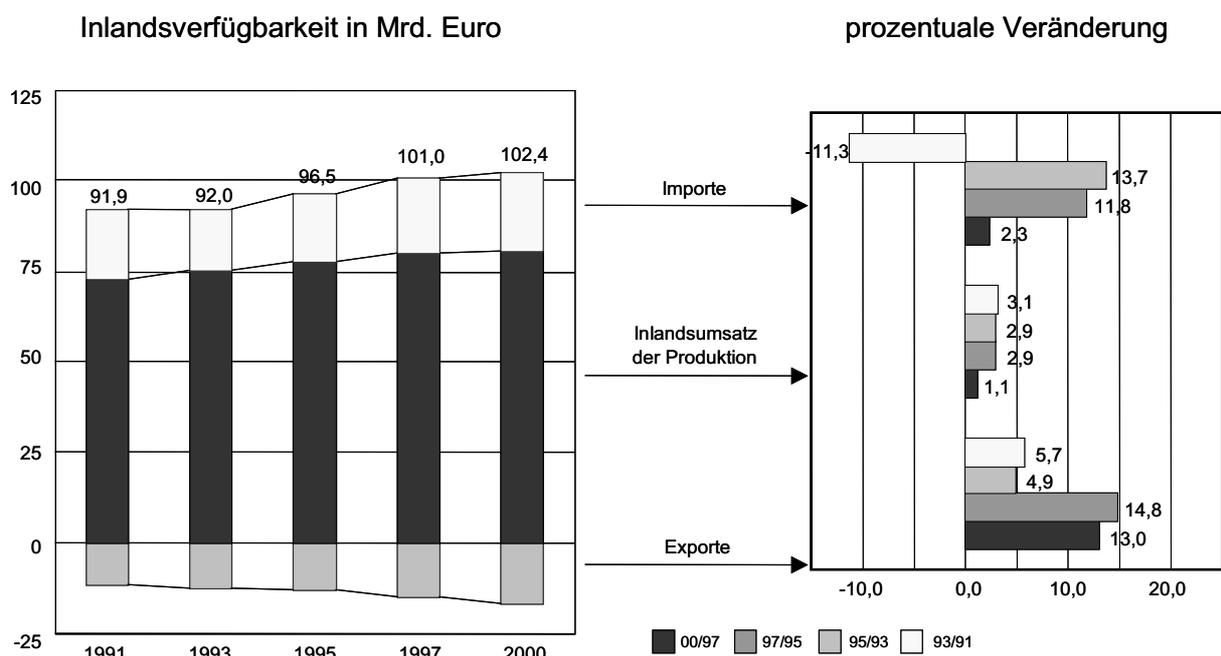
¹ Inländischer Gesamtmarkt = Inlandsverfügbarkeit = inländisches Produktionsvolumen – Exportvolumen + Importvolumen (zu Marktpreisen zzgl. Verbrauchssteuern).

Jahren negativ. Unter Berücksichtigung von Preissteigerungen ist festzustellen, dass sich die Nachfrage nach Nahrungsmitteln im Inland rezessiv entwickelt hat. Dabei verliert der inländische Absatz der heimischen Industrie gegenüber den Importen weiter an Boden, wenngleich auch die Wareneinfuhr rezessionsbedingt dramatisch eingebrochen ist (Abbildung 2). Demgegenüber konnte die deutsche Ernährungsindustrie im Export seit 1995 überproportional zulegen (Wachstumsrate Exporte 1995 bis 2000: rund 5,3 % p. a.). Dies verdeutlicht die verbesserte Wettbewerbsfähigkeit der inländischen Nahrungsmittelhersteller gegenüber den ausländischen Mitbewerbern (Dr. Lademann & Partner 2002, S. 9 ff.).

Entsprechend der o. g. Unterscheidung in regional affine und andere Güterklassen verläuft die Marktentwicklung in der Ernährungsindustrie stark unterschiedlich: Während die Nahrungsmittelhersteller in den regional affinen Güterklassen hohe Zuwächse im Inlandsgeschäft wie auch seit Mitte der 1990er-Jahre im Exportgeschäft erzielen (Abbildung 3), stagniert die Marktentwicklung in den nicht regional affinen Warengruppen (Abbildung 4). Insgesamt weisen die Unternehmen in den Warengruppen, in denen regionale Produkte eine überdurchschnittliche Bedeutung haben, einen wesentlich geringeren Konzentrationsgrad auf als die Unternehmen der Warengruppen mit einem hohen Verarbeitungsgrad der Produkte und einem starken internationalen Wettbewerb (Tabelle 7). Allerdings fanden gerade in den letzten Jahren zahlreiche, v. a. horizontale Fusionen und Firmenübernahmen statt, sodass es auch bei regional affinen Warengruppen, die derzeit eher durch mittelständische Unternehmen charakterisiert werden, zu Konzentrationsprozessen kommt (Dr. Lademann & Partner 2002, S. 78).

Abbildung 2

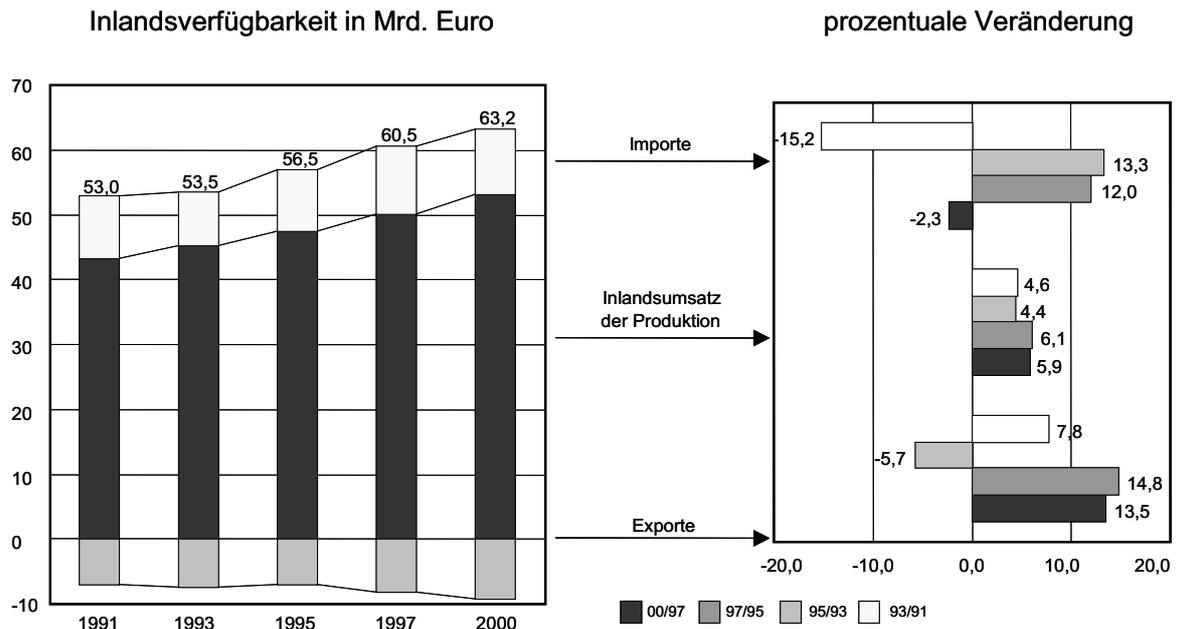
Struktur und Entwicklung der Inlandsverfügbarkeit aller Warengruppen



Quelle: Dr. Lademann & Partner 2002, S. 12

Abbildung 3

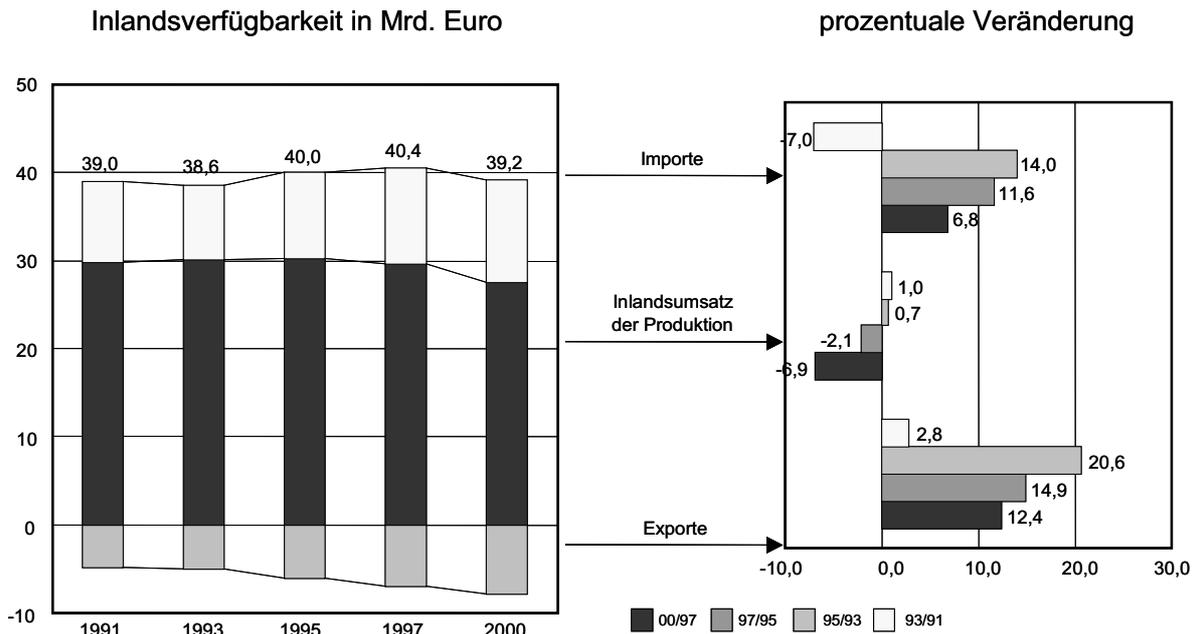
Struktur und Entwicklung der Inlandsverfügbarkeit für regional affine Warengruppen*



* Fleisch und Fleischerzeugnisse, Milcherzeugnisse, Backwaren, Wein, Bier, Mineralwasser/AFG.
Quelle: Dr. Lademann & Partner 2002, S. 12

Abbildung 4

Struktur und Entwicklung der Inlandsverfügbarkeit für nicht regional affine Warengruppen



Quelle: Dr. Lademann & Partner 2002, S. 13

Tabelle 7

Konzentration bei regional affinen und anderen Warengruppen (1997)

GK-Nr.	Güterklassen mit hoher regionaler Affinität	Marktanteil von Unternehmen mit Mehrheitsbeteiligung (in %)		
		Top 1	Top 1–5	Top 1–10
1510	Fleisch und Fleischerzeugnisse	8,6	30,6	40,5
1551	Milch, Butter, Käse und Dauermilcherzeugnisse	7,0	25,1	39,3
1581	Backwaren	11,2	23,6	34,1
1593	Weine, Perl- und Schaumweine	9,1	35,5	53,4
1596	Bier	7,3	32,2	48,4
1598	Mineral-/Tafelwasser/AFG/Säfte	35,1	47,3	55,6
Mittelwert gesamt		13,2	31,7	43,7
GK-Nr.	Güterklassen mit geringer regionaler Affinität	Marktanteil von Unternehmen mit Mehrheitsbeteiligung (in %)		
		Top 1	Top 1–5	Top 1–10
1520	Fisch und Fischerzeugnisse	9,8	25,5	35,4
1531	Kartoffelerzeugnisse	28,0	89,7	97,0
1533	verarb. Obst/Gemüse (ohne Säfte)	7,4	23,1	31,8
1542	Erzeugnisse der Ölmühlen	26,8	40,3	50,0
1543	Margarine	60,7	84,3	100,
1561	Mahl- und Schälmlenerzeugnisse	15,8	52,2	63,9
1562	Stärke und Stärkeerzeugnisse	28,0	72,0	85,0
1583	Zucker	35,4	88,9	99,0
1584	Süßwaren (ohne Dauerbackwaren)	16,2	46,9	74,7
1585	Teigwaren	17,9	54,4	72,0
1586	Röstkaffee, Tee	26,1	75,2	85,5
1587	Essig, Senf, Essenzen und Gewürze	18,8	42,8	59,5
1589	Nährmittel	20,5	49,9	62,0
1591	Spirituosen	18,7	53,7	73,0
1599	andere Erzeugnisse (Feinkost usw.)	20,5	56,7	81,7
Mittelwert gesamt		23,4	56,7	70,76

Quelle: Dr. Lademann & Partner 2002, S. 19, nach Dr. Lademann & Partner 1999, S. 43

Strukturell unterscheiden sich die beiden Bereiche der Ernährungswirtschaft gravierend. Fast 4 200 Unternehmen mit Umsatzschwerpunkt bei den regional affinen Warengruppen stehen gut 800 Unternehmen in weniger regional ausgerichteten Warengruppen gegenüber. Bei den Beschäftigten sind es über 430 000 gegenüber knapp 150 000. Die mittlere Unternehmensgröße ist bei den Unternehmen aus den weniger regional ausgerichteten Warengruppen rund dreimal so groß (47 gegenüber 15 Mio. Euro Jahresumsatz) wie die der Unternehmen aus den regional affinen Güterklassen. Schließlich sind die Unternehmen aus den regionaler ausgerichteten Warengruppen insgesamt gesehen wesentlich beschäftigungsintensiver, ihr Umsatz je Mitarbeiter beträgt rund 145 000 Euro gegenüber 265 000 Euro bei den Unternehmen der weniger regional ausgerichteten Warengruppen (Dr. Lademann & Partner 2002, S. 16).

Insgesamt verdeutlichen diese gesamtwirtschaftlichen Daten, dass sich regional affine Märkte nicht nur dynamischer entwickeln, sondern auch die deutsche Industrie unter dem internationalen Wettbewerbsdruck deutlich besser besteht. Im Inlandswettbewerb vermochte sie ihre Position auszubauen, im eigenen Export vermag sie fast den Importdruck zu kompensieren. Wo der internationale Wettbewerb statt regionaler Märkte im Vordergrund steht, verliert die deutsche Industrie dagegen deutlich an Boden (Dr. Lademann & Partner 2002, S. 14).

Nahrungsmittelhandel

Bei der Analyse der Entwicklungen im Nahrungsmittelhandel wird deutlich, dass nur noch rund 60 % der gesamten

Endverbrauchernachfrage nach Nahrungs- und Genussmitteln im Lebensmitteleinzelhandel (LEH) abgesetzt werden, da andere Vertriebsformen, wie z. B. Tankstellen, seit Jahren Marktanteilsgewinne erzielen (Tabelle 8). Der LEH selbst ist relativ stark konzentriert; die sieben größten Handelsgruppen setzen rund 85 % der LEH-Umsätze (inkl. Produkten der „Haushaltschemie“) um (Tabelle 9). Bezogen nur auf Lebensmittel sowie auf den Nahrungsmittelhandel insgesamt (Tabelle 8) beläuft sich der Umsatzanteil der sieben Handelsgruppen noch auf knapp 53 % (Dr. Lademann & Partner 2002, S. 33 u. 78).

Strukturell ist die Konzentration im LEH sowie in der Ernährungsindustrie ähnlich. Da die Industrie alternative Absatzkanäle öffnen bzw. ausdehnen konnte, ist eher davon auszugehen, dass der Lebensmitteleinzelhandel seine Position auf dem Beschaffungsmarkt verschlechtert hat. Tendenziell dürften damit umgekehrt die absatzpolitischen Spielräume der Industrie zugenommen haben (Dr. Lademann & Partner 2002, S. 23 f.).

Ohne näher auf den Betriebsformenmix der Top-Unternehmen einzugehen, verdeutlicht Tabelle 9, dass fünf der Top-Unternehmen im letzten Jahrzehnt ihre Marktstellung zum Teil deutlich ausbauen konnten. Neben zwei großen Unternehmen (Spar, Tengelmann) büßten dagegen kleinere Unternehmen erhebliche Umsätze und Marktanteile ein. Dabei zeigt sich, dass die meisten Gruppen vergleichsweise kleine Betriebsformen betreiben (s. Umsatz/Betrieb), die oft entsprechend geringe Spielräume für die Differenzierung der Sortimente mit regionalen Produkten lassen (Dr. Lademann & Partner 2002, S. 25).

Tabelle 8

Struktur des Nahrungsmittelhandels i. w. S.

Absatzwege	Umsatz 1992		Umsatz 2000		Wachstum
	Mrd. Euro	%	Mrd. Euro	%	p. a. %
Universaleinzelhandel*	94,3	63,3	100,8	62,1	0,8
Facheinzelhandel	18,2	12,2	18,3	11,3	0,1
Lebensmittelhandwerk	25,6	17,2	26,4	16,2	0,4
Drogeriemärkte	0,6	0,4	1,1	0,7	8,0
Spezialeinzelhandel	44,4	29,8	45,8	28,2	0,4
ambulanter und Automatenhandel, feste Marktstände	6,2	4,2	6,8	4,2	1,1
Versandhandel	0,7	0,4	0,6	0,4	-0,7
Tankstellen	3,0	2,0	7,9	4,8	12,7
Apotheken	0,5	0,3	0,5	0,3	2,0
sonstige Absatzwege	10,3	6,9	15,8	9,7	5,5
Einzelhandel i. w. S.	149,0	100,0	162,4	100,0	1,1

* Klassischer Lebensmitteleinzelhandel, Lebensmittelumsätze von SB-Warenhäusern, Verbrauchermärkten.

Quelle: Dr. Lademann & Partner 2002, S. 22, nach Angaben des Statistischen Bundesamtes, EHI 1993 u. 2001 sowie Daten der Tankstellen- und Apothekenverbände

Tabelle 9

Top-LEH-Gruppen im Zeitvergleich

Gruppe (jeweils inkl. Drogeriemärkte)	Anzahl ¹		Umsatz in Mrd. Euro ²		Umsatz/Betrieb in Mio. Euro		Umsatzwachstum in %	
	1991	2000	1991	2000	1991	2000	1991–2000	p. a.
Edeka-Gruppe	13.258	12.524	18,8	22,2	1,4	1,8	18,5	1,9
REWE-Gruppe	7.662	7.980	18,2	20,8	2,4	2,6	14,4	1,5
Aldi	2.400	3.388	12,3	17,0	5,1	5,0	38,2	3,7
Spar-Gruppe	10.650	8.621	10,1	10,0	0,9	1,2	– 0,5	– 0,1
Lidl & Schwarz	960	2.334	3,6	9,9	3,7	4,2	176,1	11,9
Metro-Einzelhandel ³	1.068	787	4,9	9,8	4,5	12,5	102,1	8,1
Tengelmann-Gruppe	3.093	3.556	10,0	7,4	3,2	2,1	– 25,6	– 3,2
übriger LEH	30.309	30.598	30,7	17,2	1,0	0,6	– 44,0	– 6,2
Summe/Durchschnitt	69.400	69.788	108,6	114,3	1,6	1,6	5,5	0,6

¹ Jeweils 1. Januar.

² Nur Umsatz mit Nahrungs- und Genussmitteln sowie Wasch-, Putz-, Reinigungs- und Körperpflegemittel.

³ 1991 Asko-Gruppe.

Quelle: Dr. Lademann & Partner 2002, S. 25, nach AC Nielsen 2001 und M+M Eurodata 2001

2.3 Bisherige Entwicklung und Bedeutung regionaler Produkte und regionaler Umsätze

Ausgehend von den zugänglichen Daten zur Markt- und Strukturentwicklung in Nahrungsmittelverarbeitung und -handel (s. o.) wird in den beiden folgenden Kapiteln die Auswertung der Unternehmensbefragungen von Dr. Lademann & Partner (2002) zur aktuellen und zukünftigen Bedeutung regionaler Produkte und regionaler Umsätze (vgl. zur Methodik Kapitel III.2.1) zusammengefasst. Die Ergebnisse weisen auf einen höheren Regionalbezug der Ernährungswirtschaft als bislang angenommen hin (ohne statistisch repräsentativ sein zu können).

Bedeutung regionaler Produkte

Die Befragung der Nahrungsmittelhersteller wie auch des Nahrungsmittelhandels zeigte, dass regionale Produkte im Wettbewerb als Stärke angesehen werden. Allerdings sind knapp zwei Drittel der Nahrungsmittelhersteller international tätig, nur jedes fünfte kleine Unternehmen (Umsatz kleiner 12,6 Mio. Euro) vermarktet die eigenen Produkte ausschließlich in der Region. (Dr. Lademann & Partner 2002, S. 78).

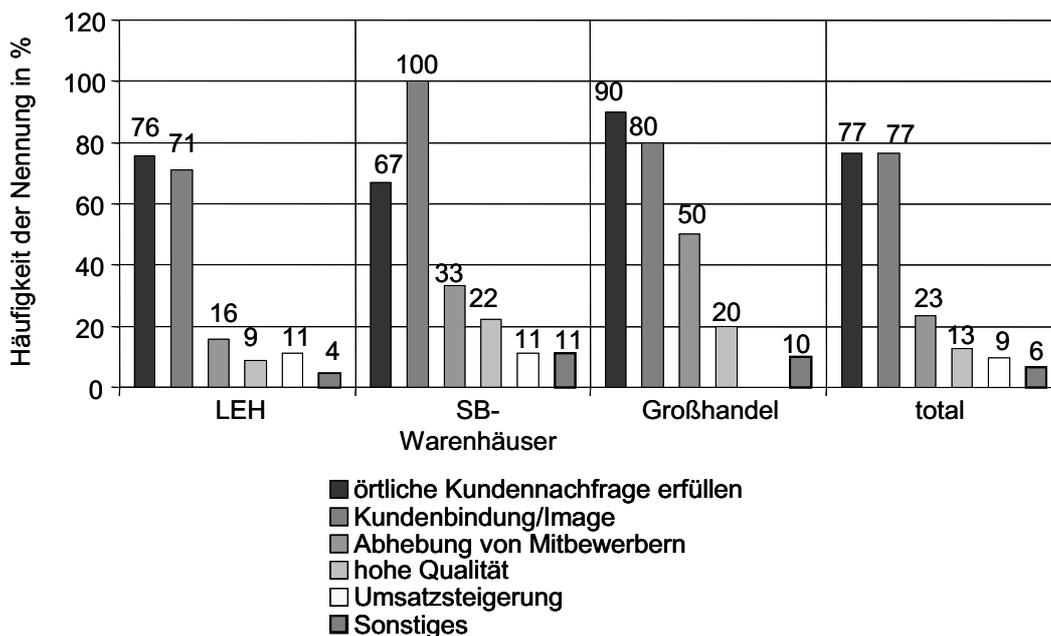
Eine besondere Bedeutung hat (nach den Ergebnissen der telefonischen Befragung von 70 Unternehmen) Regionalität beim Einkauf von Vorprodukten der Ernährungsindustrie mit einem Anteil von über 50 % insgesamt – in regional affinen Branchen ca. 70 %, in regional nicht affinen ca. 30 % (Dr. Lademann & Partner 2002, S. 29).

Im Handel hängt der Anteil der regionalen Produkte nur in geringem Maß von der Unternehmensgröße ab, entscheidend ist die Betriebsform und v. a. die Warengruppe: Die höchsten Umsatzanteile von regionalen Produkten werden in den Warengruppen Fleisch und Fleischerzeugnisse, Backwaren und Bier erzielt. Vernachlässigbare oder keine regionalen Anteile weisen hingegen die Warengruppen Margarine, Kaffee oder Gewürze auf. Bei den Betriebsformen sind besonders große SB-Warenhäuser für den Absatz von regionalen Produkten wichtig (Abbildung 5), da diese sich mit regionalen Produkten von anderen Wettbewerbern differenzieren können. Discounter dürften dagegen den geringsten Anteil an regionalen Produkten aufweisen. Die dominierenden Ziele aller Unternehmensformen sind die Erfüllung örtlicher Kundennachfrage und damit einhergehender Imagegewinn. Wie in der Vergangenheit (Abbildung 6) planen die SB-Warenhäuser (wie der Großhandel) deshalb eine Erweiterung ihrer Produktpalette regionaler Produkte (Dr. Lademann & Partner 2002, S. 78).

Doch Regionalität stellt kein hinreichendes Kriterium für eine Listung im LEH dar. Regionale Produkte sind für den Handel nur dann attraktiv, wenn sie in hoher Qualität bei vernünftigem Preis-Leistungs-Verhältnis, in ausreichenden Mengen und über verlässliche Logistiksysteme geliefert werden können (Abbildung 7). Hier scheinen in vielen Fällen aus Sicht des Handels noch große Defizite zu bestehen. Gerade die Befragung der SB-Warenhäuser (Abbildung 8) machte deutlich, dass aus Sicht der Handelsunternehmen ein höherer Anteil regionaler Produkte als Folge mangelnder Herstellerkompetenz (Mengen- und Logistikanforderungen bzw. Erzeuger-, Vertriebs- und Marketingkompetenz) verhindert wird (Dr. Lademann & Partner 2002, S. 78 f.).

Abbildung 5

Welche Ziele verfolgen Sie mit regionalen Produkten?

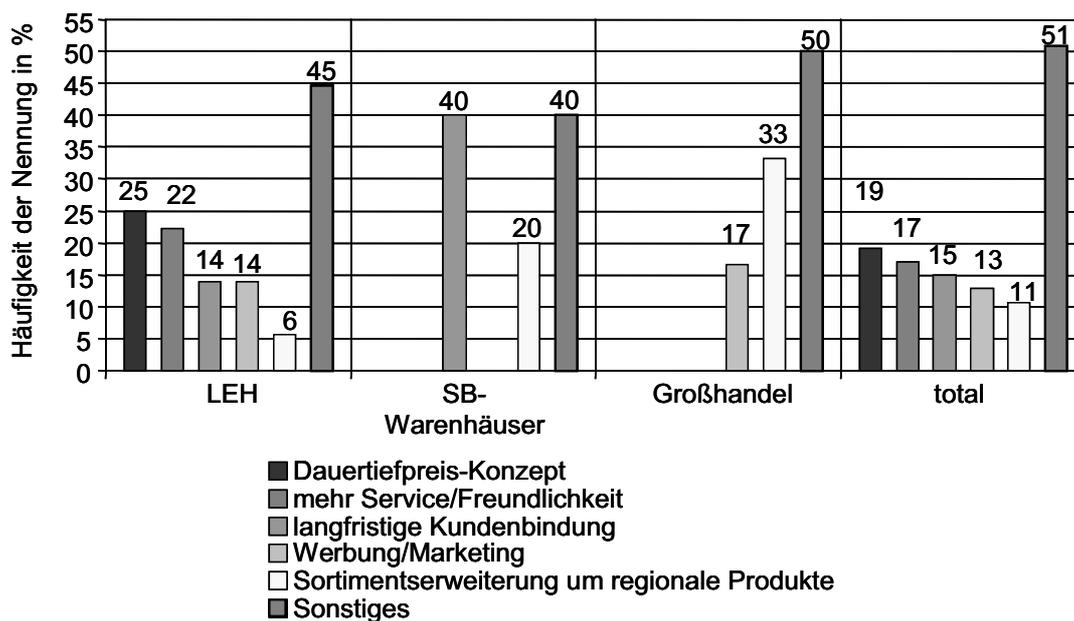


Telefonbefragung im Lebensmittelhandel n=64, Mehrfachantworten möglich

Quelle: Dr. Lademann & Partner 2002, S. 46

Abbildung 6

Mit welchen Maßnahmen hat Ihr Unternehmen auf die zunehmende Wettbewerbsintensität reagiert?

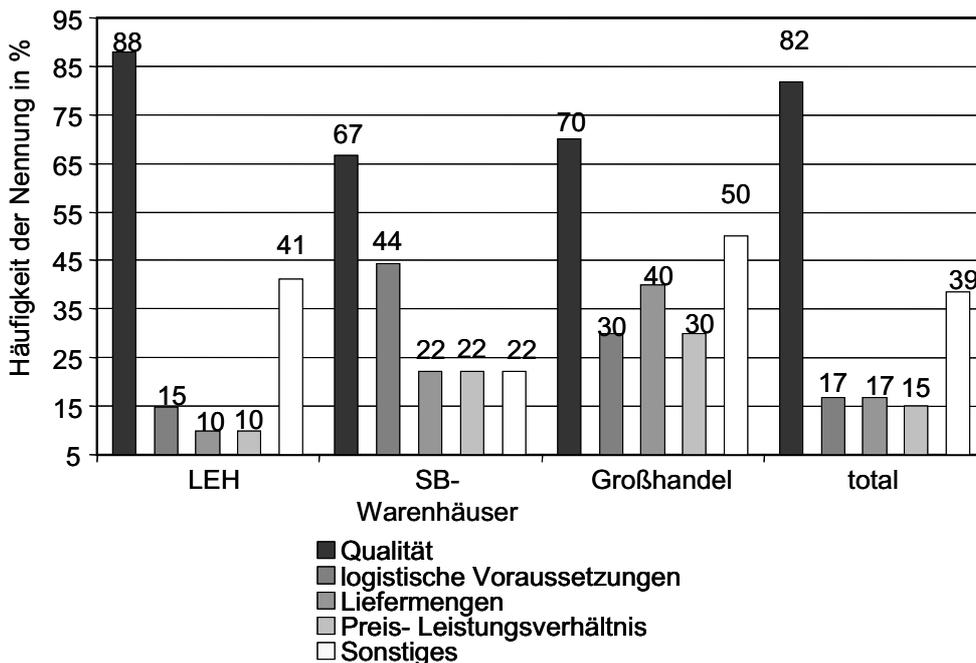


Telefonbefragung im Lebensmittelhandel n=47, Mehrfachantworten möglich

Quelle: Dr. Lademann & Partner 2002, S. 49

Abbildung 7

Welche Anforderungen haben Sie an die Hersteller bei der Produktion von regionalen Produkten?

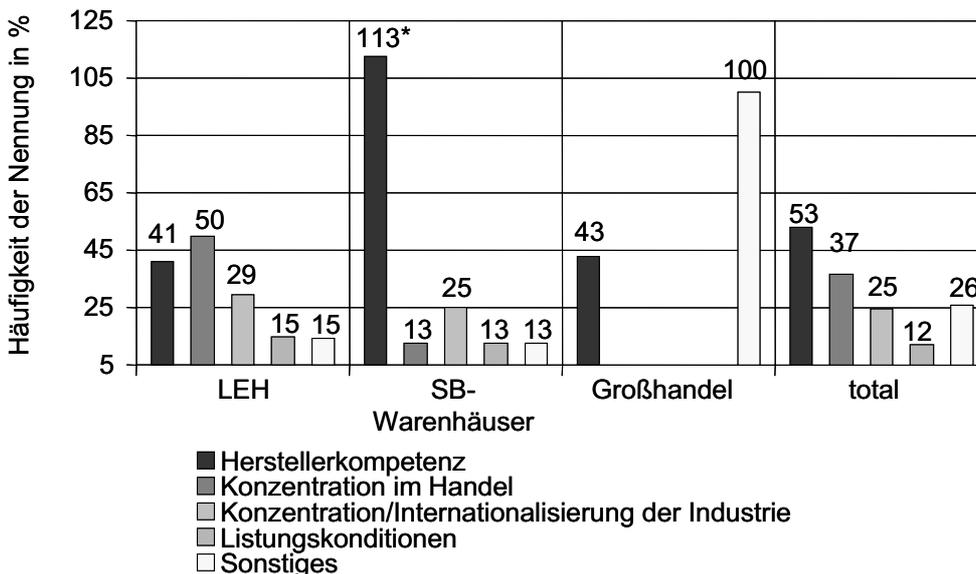


Telefonbefragung im Lebensmittelhandel n=60, Mehrfachantworten möglich

Quelle: Dr. Lademann & Partner 2002, S. 47

Abbildung 8

Welche Restriktionen verhindern einen höheren Anteil von regionalen Produkten?



Telefonbefragung im Lebensmittelhandel n=49

* 4 „items“: Mengen-/Logistikanforderungen, Erzeuger-, Vertriebs- u. Marketingkompetenz

Quelle: Dr. Lademann & Partner 2002, S. 48

Schätzung regionaler Umsätze

Der Marktanteil regionaler Umsätze i. w. S, das heißt „echter“ regionaler Produkte plus der regionalen Anteile großräumig vermarkteter Produkte, in der Ernährungsindustrie wird von Dr. Lademann & Partner auf ca. 30 % geschätzt (Tabelle 10): bei den 125 größten Unternehmen auf durchschnittlich 20 %, bei den klein(er)en (jenseits der „Top 500“) auf zwei Drittel. Von diesen insgesamt 30 % regionalem Umsatz i. w. S. dürfte ca. die Hälfte mit „echten“ regionalen Produkten (d. h. Produktion und Absatz nur regional) erzielt werden, also insgesamt etwa 10 bis 15 % (Dr. Lademann & Partner 2002, S. 53 f.).

Zur Abschätzung des Marktvolumens für regionale Produkte in der Ernährungsindustrie wurden u. a. Informationen aus der Herstellerbefragung und den Expertengesprächen herangezogen. Diese Daten wurden auf die Befunde der von Dr. Lademann & Partner betriebenen Konzentrationsdaten der Ernährungsindustrie bezogen. Dabei wurde versucht, die Durchschnittsgröße der Unternehmen der Konzentrationsstatistik soweit möglich an die Umsatzklassifizierung im Rahmen der Befragung anzunähern. Es ist zu berücksichtigen, dass auch sehr große Unternehmen jeweils einen nicht unbeträchtlichen Teil ihres Umsatzes zwangsläufig „rund um den Schornstein“ ihrer Produktionsstandorte erzielen. Für die größten Unternehmen (Umsatzrang 1 bis 125) mit einem Durchschnittsumsatz von fast 400 Mio. Euro wurde aber abweichend von den Befragungsergebnissen angenommen, dass hier die Anteile regionaler Umsätze niedriger liegen, für kleinsten Unternehmen

wurden die Anteile dagegen nicht höher als die Befragungsergebnisse angesetzt. Dadurch ist die Schätzung eher vorsichtig angesetzt. Die Befragung war auch nicht umfangreich genug, den Anteil der Unternehmen zu bestimmen, die ausschließlich in einer Region verarbeiten und zugleich vermarkten. Dennoch zeigen die Befunde, dass diese Unternehmen vor allem in der kleinsten Umsatzklasse bzw. den beiden letzten Rangfolgeklassen (Tabelle 10) zu finden sein dürften. Daher wird der Anteil echter regionaler Produkte auf etwa 10 bis 13 Mrd. Euro oder zwischen 10 und 15 % geschätzt. Während also insgesamt etwa ein Drittel der verarbeiteten Nahrungsmittel in der Herstellungsregion auch vermarktet wird, stammt nur ein Sechstel des Marktvolumens aus rein regional ausgerichteten Unternehmen (Dr. Lademann & Partner 2002, S. 53 f.).

Das Marktvolumen regionaler Produkte im Handel wurde ebenfalls anhand der Befunde der Unternehmensbefragung und den Experteninterviews eingeschätzt. Dabei können die wenigen Intensivgespräche nur einen ersten Eindruck von der Größenordnung der Umsätze mit regionalen Produkten in den Spezialkanälen liefern. Aufgrund der betriebsformenspezifischen Differenzierung des LEH sind gerade hier die Befragungsergebnisse nicht als „harte Fakten“ zu werten (Dr. Lademann & Partner 2002, S. 54). Für den Handel wird der Anteil regionaler Umsätze (ohne unverarbeitete landwirtschaftliche Produkte wie Obst und Gemüse) auf 20 % geschätzt (Tabelle 11), bzw. auf ca. 15 % im LEH und auf zwei Drittel im direkt verkaufenden Lebensmittelhandwerk, also bei Bäckern und Fleischern.

Tabelle 10

Anteil regionaler Umsätze in der Ernährungsindustrie

Umsatzrang	Anzahl Unternehmen	Unternehmen insgesamt			regionale Umsätze	
		Umsatz insgesamt in Mrd. Euro*	Anteil in %	Umsatz/ Unternehmen in Mio. Euro	insgesamt in Mrd. Euro	Anteil am Umsatz in %
1–125	125	49,3	53	394,7	9,9	20
126–250	125	13,0	14	104,3	3,1	24
251–500	250	10,2	11	41,0	4,5	44
501–1.000	500	9,3	10	18,6	6,1	66
1.001–5.009	4.009	11,2	12	2,8	7,4	66
gesamt	5.009	93,0	100	23,3	31,0	33

* Bewertet zu Absatzpreisen.

Quelle: Dr. Lademann & Partner 2002, S. 53

Tabelle 11

Umsatz mit regionalen Produkten im Nahrungsmittelhandel insgesamt nach Bezugswegen*

Absatzwege	Umsatz 2000 in Mrd. Euro	Anteil regionaler Produkte	
		in %	in Mrd. Euro
Universaleinzelhandel*	100,8	15	15,1
Facheinzelhandel	18,3	15	2,7
Lebensmittelhandwerk (Bäcker ca. 40 %, Fleischer ca. 90 %)	26,4	66	17,5
Drogeriemärkte	1,1	0	0,0
Spezialeinzelhandel	45,7	44	20,3
ambulanter und Automatenhandel, feste Marktstände	6,8	20	1,4
Versandhandel	0,6	0	0,0
Tankstellen	7,9	15	1,2
Apotheken	0,5	0	0,0
sonstige Absatzwege	15,8	16	2,5
Nahrungsmittelhandel insgesamt	162,3	20	37,9

* Ohne landwirtschaftliche Produkte.
Quelle: Dr. Lademann & Partner 2002, S. 55.

Einfluss der Konzentrationsentwicklung auf Verarbeitung und Handel mit regionalen Nahrungsmitteln

Insgesamt zeigten die Untersuchungen von Dr. Lademann & Partner, dass im Allgemeinen die Konzentrationsprozesse von untergeordneter Bedeutung für die Potenziale von regionalen Produkten sind (Tabelle 12). So reagieren nach Auskunft in den Interviews knapp drei Viertel der kleineren Unternehmen der Ernährungsindustrie, zu denen die Hersteller regionaler Produkte überwiegend gehören, auf die zunehmende Konzentration im Lebensmitteleinzelhandel überhaupt nicht; die reagierenden Unternehmen wiederum versuchen einerseits, ihre Herstellungskosten zu reduzieren,

andererseits verstärkt eine Nischenstrategie zu verfolgen (u. a. Erweiterung der Produktpalette) und sich auf die regionale Vermarktung zu konzentrieren. Umsatzstärkere Unternehmen nehmen in erster Linie Änderungen im Vertrieb sowie Rationalisierungsmaßnahmen im Bereich der Produktion, wie beispielsweise Standortkonzentration und Automatisierung, vor. Auch auf den Einkauf von Vorprodukten wirkt sich die Handelskonzentration nur begrenzt aus (knapp zwei Drittel der befragten Nahrungsmittelhersteller änderten ihren Einkauf von Vorprodukten nicht), nur vereinzelt wird es daher zu einem sinkenden Anteil an regionalen Lieferanten kommen (Dr. Lademann & Partner 2002, S. 79).

Tabelle 12

Wie hat sich die Konzentration im Lebensmittelhandel auf Ihr Unternehmen unmittelbar ausgewirkt?

	Firmen in Bran- chen mit hoher Regionalität	Firmen in Bran- chen mit niedriger Regionalität	gesamt
	Angaben in %		
Verschlechterung der Verhandlungsoptionen	29,8	36,7	32,5
keine Auswirkungen	34,0	13,3	26,0
Wachstumsschub	10,6	30,0	18,2
verstärkter Preis-/Kostendruck	19,1	13,3	16,9
Entstehung einer Abhängigkeitsposition	12,8	20,0	15,6
Umsatzverluste durch Auslistung	6,4	16,7	10,4

N = 77; Mehrfachantworten möglich.
Quelle: Dr. Lademann & Partner 2002, S. 57

Auch die mit dem Handel geführten Interviews zeigen, dass eher mit einer deutlichen Zunahme regionaler Produkte gerechnet wird. Ebenso deutet der verhältnismäßig gering ausfallende Anteil der Auslistungen regional affiner Produzenten an den Gesamtauslistungen (Tabelle 12) darauf hin, dass sich die Konzentrationsprozesse in Handel und Industrie kaum auf den Anteil regionaler Produkte am Einkaufsvolumen auswirken (Dr. Lademann & Partner 2002, S. 79).

2.4 Potenziale für ein regionales Nahrungsmittelangebot

Erfolgchancen für regionale Produkte werden v. a. von kleinen Nahrungsmittelherstellern und Unternehmen in regional affinen Branchen gesehen, während große Unternehmen sowie Unternehmen in nicht regional affinen Branchen eher von einer geringen Bedeutung der regionalen Produkte ausgehen. Damit zeichnet sich eine stärkere Polarisierung der Angebotsstrukturen ab. Der Nahrungsmittelhandel allerdings sieht deutliche Entwicklungsspielräume für regionale Produkte (Abbildungen 9 u. 10): So nehmen gut vier Fünftel der Handelsunternehmen an, dass die Bedeutung der regionalen Produkte in Zukunft zunehmen wird, und knapp die Hälfte der befragten SB-Warenhäuser plant, die Anzahl regionaler Produkte in den nächsten Jahren zu vergrößern (Dr. Lademann & Partner 2002, S. 79).

Antriebskraft für die zunehmende Bedeutung regionaler Produkte sind die Verbraucherbedürfnisse (Wunsch nach Sicherheit und Qualität), die von den Herstellern wie auch den Händlern als Hauptgrund für die Forcierung regionaler Sortimente gesehen werden (Abbildung 11) – gezielte Marketingmaßnahmen bzw. Regionalinitiativen hingegen werden vom Lebensmittelhandel als eher untergeordnete Triebkräfte eingeschätzt, ebenso wie der Faktor Transparenz/Pro-

duktherkunft. Auch große Unternehmen haben Interesse, regionale Marken – besonders bei bestimmten Warengruppen wie beispielsweise Milch – in ihrem Portfolio zu führen (Dr. Lademann & Partner 2002, S. 79 f.).

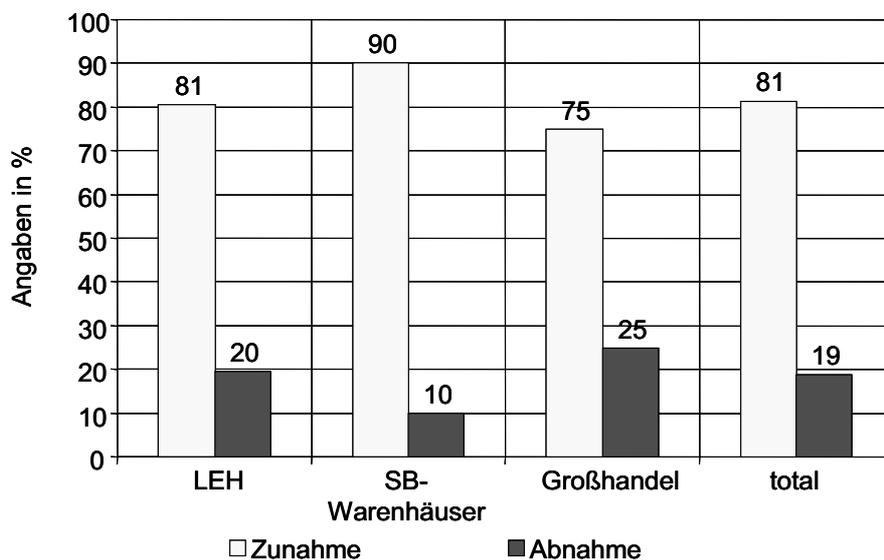
Ein weiteres Motiv für das mögliche Wachstum regionaler Produkte sind sowohl für den Handel als auch die Hersteller die Ertragspotenziale, die höher eingeschätzt werden, weil die Verbraucher bei regionalen Produkten weniger preissensibel sind. Darüber hinaus besteht angesichts der zunehmenden Ähnlichkeit und Austauschbarkeit der klassischen Markenartikel gerade bei großen Handelsunternehmen Interesse, die Sortimente durch die Listung regionaler Produkte weiter zu profilieren (Dr. Lademann & Partner 2002, S. 80).

Diesen positiven Antriebskräften stehen einige hemmende Einflussgrößen gegenüber, wie die grundsätzliche Preisempfindlichkeit der Verbraucher, die offenen Märkte der EU sowie die Bemühungen des Handels, die Beschaffung durch Verbundvorteile zu straffen. Insgesamt wird mittelfristig ein moderates Wachstum für regionale Produkte erwartet, zunehmende Schwierigkeiten werden bei kleineren, rein regionalen Anbietern gesehen (Dr. Lademann & Partner 2002, S. 80).

Echte regionale Hersteller gibt es heute kaum noch. Sie sind vielmehr meist im Schwerpunkt in einer Region tätig. Mit regionalen Produkten verhält es sich ähnlich, sie werden in der überwiegenden Zahl der Fälle nur vorrangig, aber nicht ausschließlich in einer Region abgesetzt. Um einen regionalen Schwerpunkt im Wettbewerb zu sichern, müssen Hersteller bereits heute Zugang zu großräumigeren Märkten haben. Daher ist die Erschließung entfernterer Marktregionen für solche Hersteller Voraussetzung, ihre Marktposition auch in der Ursprungsregion zu halten (Dr. Lademann &

Abbildung 9

Wird die Bedeutung der regionalen Produkte in Zukunft eher zunehmen oder eher abnehmen?

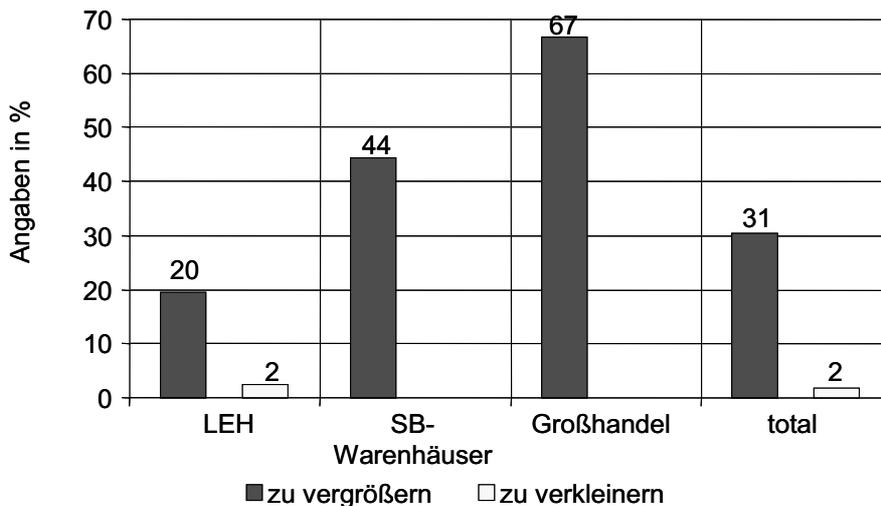


Telefonbefragung im Lebensmittelhandel n=57

Quelle: Dr. Lademann & Partner 2002, S. 68

Abbildung 10

Planen Sie die Anzahl regionaler Produkte in den nächsten Jahren ...

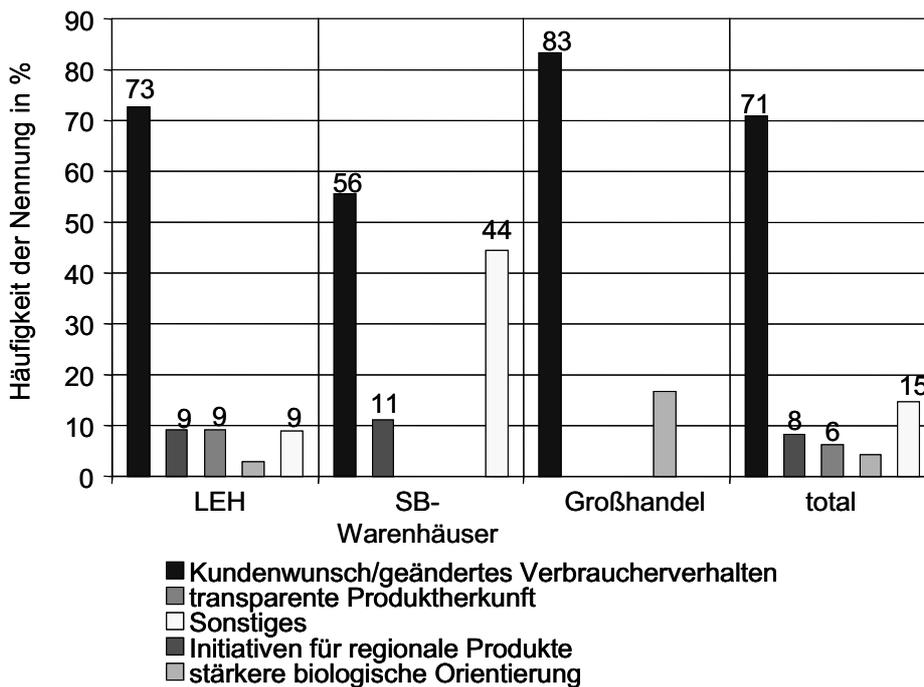


Telefonbefragung im Lebensmittelhandel n=59

Quelle: Dr. Lademann & Partner 2002, S. 68

Abbildung 11

Worauf führen Sie die Zunahme von regionalen Produkten zurück?



Telefonbefragung im Lebensmittelhandel n=48, Mehrfachantworten möglich

Quelle: Dr. Lademann & Partner 2002, S. 69

Partner 2002, S. 72). Daraus können folgende Handlungsmöglichkeiten für die beteiligten Akteure abgeleitet werden (Dr. Lademann & Partner 2002, S. 80; vgl. Kapitel IV.3):

- Betriebs- und Unternehmensgröße: Hersteller benötigen grundsätzlich eine gewisse kritische Unternehmens- und Betriebsgröße, um die Produktqualität, Produktinnovation, ein professionelles Marketing und die Markterschließung auch über die Verarbeitungsregion hinaus zu gewährleisten.
- Qualifizierung: Voraussetzung für den Erfolg regionaler Produkte sind ein professionelles Marketing und ein qualifizierter Vertrieb zunächst einmal seitens der Hersteller. Um regionale Produkte zu forcieren, müssten hier Qualifizierungsmöglichkeiten ausgeschöpft werden. Dies würde noch verstärkt, wenn auch der Handel über eine Qualifizierung des Verkaufspersonals die Produktberatung stärker differenzieren könnte.
- Vertikale Kooperation entlang der gesamten Wertschöpfungskette: Das gilt sowohl für eine heute bereits unter dem Aspekt der Qualitätssicherung gerade im Fleischbereich anlaufende Zusammenarbeit zwischen Erzeugern, Schlacht- und Zerlegebetrieben sowie Fleisch- und Fleischwarenherstellern als auch für die Kooperation zwischen Verarbeitern und Handel (vgl. TAB 2003a).

2.5 Fazit

Vieles spricht dafür, dass die zunehmende Vereinheitlichung und Internationalisierung von Nahrungsmittelproduktion und -handel den Anteil regionaler Produktion und Vermarktung immer weiter zurückdrängt. Wenig ist jedoch darüber bekannt, wie hoch der Anteil regionaler Produkte und Umsätze trotz dieser Entwicklungen, insbesondere angesichts der unübersehbaren Konzentration v. a. des Lebensmittelhandels, aber auch der Ernährungsindustrie, in Wirklichkeit noch ist. Die Regionalität von Lebensmitteln wird statistisch in keiner Weise erfasst, und auch sonst liegen keine genaueren quantitativen Untersuchungen zu Bedeutung und Potenzialen regionaler Produkte und Umsätze in der deutschen Ernährungswirtschaft vor.

Die in den vorangegangenen Abschnitten präsentierten Untersuchungen von Dr. Lademann & Partner kommen insgesamt zu dem Ergebnis, dass der Anteil regionaler Produkte (mit 10 bis 15 %), vor allem aber der Anteil regionaler Umsätze ansonsten überregional bis international vertriebener Lebensmittel (mit gut 30 %) rund um die Produktionsstandorte weitaus größer ist, als üblicherweise angenommen wird. Bei den größeren („Top 125“) dürfte der regionale Umsatz bei 20 % liegen, bei den kleineren (jenseits der „Top 500“) bei über 60 %. Zwei Drittel der gut 5 000 Hersteller insgesamt sind international tätig, unter den kleinen Unternehmen (Umsatz < 12,6 Mio. Euro) vermarkten etwa 20 % ihre Produkte ausschließlich regional.

Im LEH wird der Anteil regionaler Umsätze (ohne unverarbeitete landwirtschaftliche Produkte wie Obst und Gemüse) auf 20 % bzw. auf ca. 15 % im LEH und auf zwei Drittel im direkt verkaufenden Lebensmittelhandwerk, also bei Bäckern und Fleischern, geschätzt. Diese Zahlen sind selbstverständlich hoch aggregiert, können jedoch zumindest als Richtwert und Bezugspunkt bei der Einschätzung bestehen-

der Potenziale einer regionalen Nahrungsmittelversorgung dienen.

Eine analytische Unterscheidung in regional affine Branchen der Lebensmittelindustrie (Backwaren, Bier, Fleisch und seine Erzeugnisse, Milch und ihre Produkte, alkoholfreie Getränke und Wein/Sekt) einerseits und regional nicht affinen Branchen (alle übrigen der Güterklassensystematik des Statistischen Bundesamtes) andererseits zeigt, dass sich die regional affinen Branchen in den 1990er-Jahren besser entwickelt haben als die regional nicht affinen. Die regional affinen Branchen konnten ihren Inlandumsatz stärker erhöhen und dem Importdruck besser widerstehen. Die regional affinen Branchen, die zusammen gut 60 % der deutschen Lebensmittelproduktion repräsentieren, sind deutlich geringer konzentriert (mittlerer Jahresumsatz 15 Mio. Euro vs. 47 Mio. Euro) und deutlich beschäftigungsintensiver (145 000 Euro Umsatz je Mitarbeiter vs. 265 000 Euro je Mitarbeiter in den regional nicht affinen Branchen). Vorprodukte werden in den regional affinen Branchen zu ca. 70 %, in den regional nicht affinen nur zu ca. 30 % aus regionalen Quellen erworben.

Im Handel hängt der Umsatzanteil regionaler Produkte zum einen von der Warengruppe ab (entsprechend den regional affinen Branchen), zum anderen von der Betriebsform (und nicht vorrangig von der Unternehmensgröße insgesamt, auch wenn diese mit bestimmten Betriebsformen korreliert): Auf den ersten Eindruck überraschend, weisen vor allem große Betriebe wie SB-Warenhäuser einen Schwerpunkt bei regionalen Produkten auf. Gegenüber den Discountern mit ihren vergleichsweise kleinen und zumindest national weitgehend standardisierten Sortimenten müssen sich die SB-Warenhäuser und Verbrauchermärkte durch große und differenzierte Produktpaletten profilieren. Dabei zielen regionale Produkte insbesondere auf die Befriedigung örtlicher Kundennachfrage und einen damit verbundenen langfristigen Imagegewinn. Alle Handelsunternehmen gehen aufgrund wachsender Verbraucheransprüche an Qualität und Sicherheit von einer zunehmenden Bedeutung regionaler Produkte aus – gezielte Marketingmaßnahmen bzw. Regionalinitiativen hingegen werden als eher untergeordnete Triebkräfte eingeschätzt. SB-Warenhäuser (und der Großhandel) planen daher eine Vergrößerung ihrer regionalen Sortimente – allerdings immer unter einem großen Vorbehalt: Regionale Produkte sind für den Handel nur dann attraktiv, wenn sie in hoher Qualität bei vernünftigem Preis-Leistungs-Verhältnis, in ausreichenden Mengen und über verlässliche Logistiksysteme geliefert werden können. Eine mangelnde Herstellerkompetenz wird deshalb auch als Hauptthema vom Handel angesehen.

Die Chancen regionaler Lebensmittelproduzenten erscheinen daher insgesamt nicht schlecht. Den hohen Anforderungen an Produktqualität, Marketing und Markterschließung werden längerfristig vermutlich vorrangig Unternehmen einer gewissen Größe entsprechen können. Bereits in der Vergangenheit haben viele Hersteller den schwerpunktmäßigen regionalen Absatz dadurch erst möglich gemacht bzw. zumindest abgesichert, dass sie gleichzeitig verstärkte überregionale Marketingaktivitäten entwickelt haben. In dieser Hinsicht erscheint eine gezieltere Nutzung geschützter Herkunftszeichen nach EU-Recht für die Produktion regionaler Spezialitäten (Kapitel III.3) sehr erfolgsversprechend. Unabhängig davon ist eine kontinuierliche Qualifizierung und

Professionalisierung aller Beteiligten nötig (Kapitel III.4), und vertikale Integration und Kooperation gelten als Schlüssel für nachhaltige Qualitätssicherung und Wertschöpfung.

3. Bedeutung und Nutzung geschützter Herkunftszeichen

Internationale Vereinbarungen zu Lebensmittelproduktion und -handel, wie sie im Codex Alimentarius niedergelegt sind und/oder über die Welthandelsorganisation (WTO) geregelt und überwacht werden, setzen Mindeststandards und sollen Ansätze von nationalem Protektionismus verhindern (Gerschau et al. 2002, S. 42). Die gezielte Einengung von Absatzkreisläufen auf nationaler oder regionaler Ebene ist grundsätzlich nicht erwünscht, weil sie den Wettbewerb behindert und das Wohlstandsgefälle angeblich zementiert. Auch die EU-Politik wendet sich gegen eine Förderung der Regionalvermarktung von Lebensmitteln aufgrund der bloßen eingrenzenden Herkunft, sondern verlangt dafür die Verzahnung der Herkunft mit einer spezifischen Qualität. Dieser Ansatz geht auf ein Qualitätsverständnis zurück, das vor allem in Italien und Frankreich große Bedeutung hat – Länder mit einer Bevölkerung, die (regional erzeugten) Lebensmitteln bekanntermaßen eine besonders große Wertschätzung entgegenbringen.

In Deutschland hingegen gibt es eine Tradition der mehr oder weniger „blanken“ Herkunftsgarantie (z. B. die o. g. Regionalmarken, Kapitel II.2.4), die zwar auch „Gutes“ (z. B. aus Hessen) versprechen, dieses aber häufig nicht näher oder zumindest nicht exklusiv definieren. Mit der Entscheidung des Europäischen Gerichtshofes vom 5. November 2002, welcher die Werbung der CMA für „Markenqualität aus deutschen Landen“ als öffentliche Vermarktungshilfe interpretiert und aufgrund fehlender spezifischer Qualitätsdefinitionen untersagt hat, dürfte ein Bewusstseinswandel in Deutschland verstärkt worden sein, der bis dahin nur bei wenigen Beteiligten stattgefunden hatte – auf Länderebene am weitestgehenden in Bayern (Kapitel II.2.4). Das folgende Kapitel widmet sich dem (rechtlichen) Konflikt zwischen Herkunftsangabe und Qualitätsanforderungen. Für die Zukunft regionaler Produkte bzw. Spezialitäten in und aus Deutschland erscheint es von zentraler Bedeutung, dass die hiesigen Produzenten die Möglichkeiten der einschlägigen EU-Regelungen, d. h. vor allem der geschützten Herkunftszeichen, erkennen und nutzen, die staatlichen Institutionen die Fördermöglichkeiten durch die EU wahrnehmen und die für die bisherige Herkunftsbewertung genutzten Mittel zugunsten qualifizierter Herkunftsangaben umwidmen.

3.1 Geographische Herkunftsangaben als Qualitätssignal für Verbraucher

Eine Reihe von Verbraucherbefragungen kommt zu dem Ergebnis, dass das Ursprungsland bzw. die Ursprungsregion einer der wichtigsten Faktoren für die Kaufentscheidung der Verbraucher ist. Dies gilt nicht nur für die Verbraucher in Deutschland, sondern auch für die Verbraucher in den anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union (Becker 2002, S. 21).

Für die zunehmende Bedeutung der regionalen bzw. nationalen Herkunft eines Nahrungsmittels dürften – nachdem die Grundbedürfnisse der Verbraucher nach Menge, Sicherheit und Auswahlmöglichkeiten der Nahrungsmittel wei-

testgehend gedeckt sind – drei weitere Faktoren von Bedeutung sein (Becker 2002, S. 21 f.):

- Gegenüber vielen anderen Eigenschaften von Lebensmitteln bezeichnet Herkunft etwas, das die Verbraucher ohne Expertenwissen verstehen (auch wenn z. B. „Italienisches Olivenöl“ möglicherweise nur in Italien abgefüllt worden ist).
- Dazu kommt das Image der jeweiligen Region, das positiv auf die Wahrnehmung des jeweiligen Produktes ausstrahlen kann.
- Die regional oder national verortbaren Skandale im Lebensmittelbereich (österreichischer Wein, spanisches Olivenöl, britisches Rindfleisch, belgische Hühnereier etc.), schwächen (oder zerstören gar) dieses Image, stärken aber meist im Gegenzug die Bedeutung anderer, alternativer regionaler Herkünfte, besonders der näheren Umgebung bzw. des eigenen Landes.

Die herausragende Bedeutung der Herkunft als Qualitätssignal wird dem Verbraucher (folgerichtig) durch die Herausstellung der Herkunft als Verkaufsargument beim Einkauf, in der Werbung und durch die Presse vermittelt.

Insbesondere bei frischem Fleisch sowie Obst und Gemüse stehen den Verbrauchern nur wenige (andere) Qualitätssignale zur Produktbewertung zur Verfügung. Gerade für Thekenprodukte kommt der geographischen Herkunftsangabe daher eine besondere Bedeutung zu. Bei verpackten Lebensmitteln hingegen lassen sich mit der Verpackung auch andere Qualitätssignale transportieren, die das Informationsbedürfnis der Verbraucher befriedigen können. Wenn nur wenige Qualitätssignale vorhanden sind und auf der anderen Seite ein großes Bedürfnis der Verbraucher an einer Bewertung der Produkte besteht, kann es zu einer subjektiven Überinterpretation von Qualitätssignalen kommen. Dies gilt insbesondere für Vertrauenseigenschaften² von Produkten, wie der geographischen Herkunft (Becker 2002, S. 22 f.).

Im günstigen Fall, d. h. bei einer vertrauenswürdigen Kennzeichnung, stärkt die Herkunftsangabe das Vertrauen der Verbraucher in das Lebensmittel insgesamt. Im ungünstigen Fall, z. B. bei einer nicht vertrauenswürdigen Auskunft des Verkaufspersonals, geschieht das Gegenteil. Damit einer geographischen Herkunftsangabe wirklich vertraut werden kann, ist diese zu definieren und zu kontrollieren. Die Kontrolle sollte in der Regel durch Dritte vorgenommen bzw. durch diese kontrolliert werden. Nur wenn der geographischen Herkunftsangabe als einem geschützten Herkunftszeichen vertraut werden kann, kann die Herkunftsangabe sich auch mittel- und langfristig als Qualitätssignal etablieren (Becker 2002, S. 24).

Die bloße Garantie der Herkunft über die einfache Herkunftsangabe ist in ihrer Ausstrahlung auf die Verbraucher beschränkt und durch die o. g. Lebensmittelskandale tendenziell desavouiert. Der Ansatz kombinierter und vor allem qualifizierter Herkunftsangaben, die eine feste Bezie-

² In aller Kürze: Sucheigenschaften (Preis, Aussehen) können vorab erkannt werden, Erfahrungseigenschaften erst durch Verzehr erlebt, Vertrauenseigenschaften nur geglaubt werden. Zur Unterscheidung von Such-, Erfahrungs- und Vertrauenseigenschaften s. ausführlicher Bericht I zur Qualität (TAB 2003a).

hung zwischen Ursprung und Produktionsprozess definieren und garantieren, ist mittel- und langfristig weitaus Erfolg versprechender.

Eine geographische Herkunftsangabe ist primär eine Verständigungsnorm über den Ursprung bzw. die Herkunft eines Produktes. Darüber hinaus kann diese Angabe auch den Charakter einer Marke bekommen, wenn mit der geographischen Herkunft für die Verbraucher bestimmte qualitätsbestimmende Produkteigenschaften verbunden sind. Eine Marke ist in diesem Zusammenhang nichts anderes als ein Qualitätssignal in der Kommunikation zwischen Anbieter und Nachfrager (Becker 2002, S. 10).

Es lassen sich drei grundlegende Kategorien von geographischen Herkunftsangaben unterscheiden (Abbildung 12): die einfache, die kombinierte und die qualifizierte Herkunftsangabe. Bei der einfachen Herkunftsangabe „Apfel aus Deutschland“ steht die Herkunft im Vordergrund. Bei der kombinierten Herkunftsangabe „Markenqualität aus deutschen Landen“ oder „Herkunft und Qualität aus Baden-Württemberg“ wird die Herkunft mit der Qualität verbunden. Bei „Schwarzwälder Schinken“ steht die Herkunft für eine besondere Qualität, die aus regionalspezifischen Grund-erzeugnissen und/oder Produktionstraditionen resultiert (Becker 2002, S. 9).

Dieses Schema kann auf der einen Seite bei den qualifizierten Herkunftsangaben nach EU-Recht (s. u.) weiter differenziert werden in die geschützte geographische Angabe („g. g. A.“ – Schwarzwälder Schinken) und die (noch „strenger“ definierte) geschützte Ursprungsbezeichnung („g. U.“ – z. B. Allgäuer Bergkäse). Auf der anderen Seite existieren überlappende und angrenzende markenrechtliche Kategorien wie Gattungsbezeichnung (z. B. Pilsener), individualisierte geographische Angaben als Individualmarken („Warsteiner“) oder Phantasienamen („Capri“) ohne jeden Herkunftsbezug (s. u.).

Geographische Herkunftsangaben und Marken haben sehr viele Gemeinsamkeiten. Es besteht jedoch (zumindest) ein ganz wichtiger Unterschied. Im Gegensatz zu privaten Marken können geographische Herkunftsangaben in der Regel nicht nur von einem Anbieter, sondern von allen Anbietern

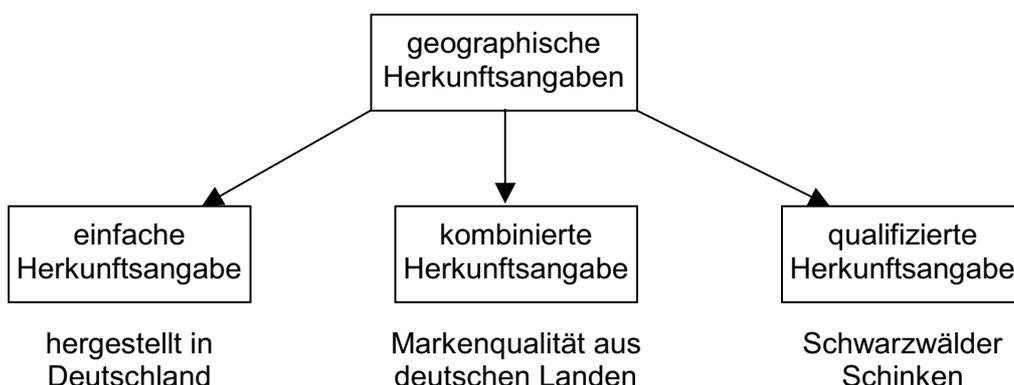
in der jeweiligen Region verwendet werden. Damit lohnen sich Investitionen in den Aufbau von Reputation für die jeweilige geographische Herkunftsangabe für Einzelanbieter kaum bzw. nicht (Becker 2002, S. 10). Hinzu kommt bei einer solchen Kollektivmarke (gegenüber einer Individualmarke) die immanente Gefahr der Qualitätsverschlechterung. Wenn die Produktion einer herausgehobenen Qualität mit höheren Kosten verbunden ist, so werden die Anbieter versuchen, die mindestens geforderte Qualität mit möglichst geringen Kosten zu produzieren. Dies zeigt sich besonders bei den kombinierten Herkunftsangaben der Qualitäts- und Gütezeichen der einzelnen Bundesländer, die in der Regel nur unwesentlich höhere Anforderungen an die Produktion als die gesetzlichen Vorschriften haben. Bei der qualifizierten Herkunftsangabe ist die Tendenz zu einer Qualitätserosion etwas geringer, weil das Kollektiv hier sehr viel kleiner ist (Becker 2002, S. 11).

Damit auch langfristig mit einer geographischen Herkunftsangabe eine besondere Qualität verbunden wird, muss die geographische Herkunftsangabe zusammen mit der dazugehörigen besonderen Qualität geschützt werden. Nur wenn die Konsumenten sich auf die besondere Qualität verlassen können, werden geographische Herkunftsangaben, genau wie auch Marken, sich erfolgreich als Qualitätssignal etablieren können. Besteht kein besonderer Schutz der mit der geographischen Herkunftsangabe verbundenen besonderen Qualität, so können sich geographische Herkunftsangaben bestenfalls als Gattungs- bzw. Verkehrsbezeichnungen etablieren wie in Deutschland, jedoch nicht als Marken wie in Frankreich (Becker 2002, S. 12).

Die Bedeutung und Brisanz der EU-Regelungen zum Schutz von Herkunftsangaben ist nicht leicht zu erfassen. Dies liegt vor allem daran, dass zwei Rechtsbereiche betroffen sind und in der Diskussion schwer auseinander zu halten sind: das Beihilfenrecht und das Wettbewerbs- bzw. Markenrecht. Das Beihilfenrecht regelt die Verwendung öffentlicher Gelder zur Unterstützung privatwirtschaftlicher Aktivitäten, das Markenrecht regelt den Schutz von Marken und sonstigen Kennzeichen (zu denen auch die qualifizierten Herkunftszeichen gehören).

Abbildung 12

Kategorien geographischer Herkunftsangaben in Deutschland



Quelle: Becker 2002, S. 9

In der Verordnung 92/2081/EWG des Rates vom 14. Juli 1992 zum Schutz von geographischen Angaben und Ursprungsbezeichnungen für Agrarerzeugnisse und Lebensmittel werden beide Rechtsbereiche mit Blick auf die übergeordneten Ziele der EU-Politik interpretiert und geregelt. Die Ziele, die mit der Verordnung 92/2081/EWG erreicht werden sollen, sind folgende (Becker 2002, S. 4 f.):

1. Agrarmarktpolitik: Diversifizierung der Agrarproduktion, damit das Angebot besser an die Nachfrage angepasst wird.
2. Regional- und Strukturpolitik: Förderung der ländlichen Entwicklung, sowohl durch die Steigerung des Einkommens der Landwirte als auch durch die Verhinderung der Abwanderung der ländlichen Bevölkerung.
3. Verbraucherpolitik: Befriedigung der Ansprüche der Verbraucher an Qualität sowie an klare und knappe Information.

3.2 Geschützte geographische Herkunftsangaben

Rechtsrahmen in der EU

Der Ansatz der Verordnung 92/2081/EWG fußt auf der Tradition und dem (Rechts-)Verständnis in Frankreich und anderen romanischen Ländern wie Italien, Spanien und Portugal (Becker 2002, S. 13). Nach der Verordnung 92/2081/EWG sind die Eintragung und der Schutz in folgenden Versionen möglich (Gerschau et al. 2002, S. 44):

- Die Eintragung einer strengen „geschützten Ursprungsbezeichnung (g. U.)“, wenn die Qualität oder die Eigenschaften des Produkts überwiegend oder ausschließlich den geographischen Verhältnissen einschließlich der natürlichen und menschlichen Einflüsse zu verdanken sind, d. h. das Produkt muss in dem begrenzten geographischen Gebiet gewonnen/erzeugt und verarbeitet und hergestellt werden (z. B. „Allgäuer Bergkäse“ oder „Lüneburger Heidschnucke“).



- Die Eintragung einer abgeschwächten Form als „geschützte geographische Angabe (g. g. A.)“, wenn sich eine bestimmte Qualität, das Ansehen oder eine andere Eigenschaft aus dem geographischen Ursprung ergibt, d.h. das Produkt muss in dem begrenzten geographischen Gebiet gewonnen/erzeugt und/oder verarbeitet und/oder hergestellt werden (z. B. „Spreewälder Gurken“ oder „Münchner Bier“).



Es können auch große regionale Gebiete im Produktnamen gemäß der Verordnung 92/2081/EWG geschützt werden. Dies zeigt die geschützte geographische Angabe „Specially Selected Scotch Beef“, die aufgrund der traditionellen Haltungsmethode der Rinder in der charakteristischen Landschaft Schottlands, die auf der Weidehaltung beruht, eine herausgehobene Qualität und Ansehen erlangt hat (Becker 2002, S. 38).

Damit eine geographische Herkunftsangabe den Schutz des Gemeinschaftsrechts genießen kann, wird diese in das Ver-

zeichnis der geschützten Ursprungsbezeichnungen und der geschützten geographischen Angaben eingetragen. Alle anderen geographischen Angaben oder Ursprungsbezeichnungen, wenn sie den Eindruck vermitteln, dass sich aus der geographischen Angabe oder der Ursprungsbezeichnung eine besondere Qualität herleitet, sind als Irreführung der Verbraucher anzusehen (Becker 2002, S. 39).

Rechtsrahmen in Deutschland

Geographische Herkunftsangaben als Bezeichnung bzw. Zeichen können im deutschen Recht geschützt werden, sobald die so bezeichneten Erzeugnisse aus dem Ort, der Gegend, dem Gebiet oder dem Land stammen, das durch diese Angabe bezeichnet wird. Das EU-Gemeinschaftsrecht hingegen kennt nur die geschützte Ursprungsbezeichnung und die geschützte geographische Angabe nach Verordnung 92/2081/EWG, nicht jedoch den Schutz der einfachen Herkunftsangabe (Becker 2002, S. 27). In deutsches Recht wurde die Verordnung 92/2081/EWG mit dem Markengesetz von 1995 übernommen.

Der Schutz der geographischen Herkunftsbezeichnungen wird im Rechtssystem der EU dem Lebensmittelrecht zugeordnet. Dieser Bereich gehört zu den weitgehend harmonisierten Gesetzesbereichen. Hingegen ist der Schutz geographischer Herkunftsangaben im deutschen Recht Teil des Markenrechts und damit des Wettbewerbsrechts. Bei dem Wettbewerbsrecht handelt es sich um einen auf Gemeinschaftsebene bisher weitgehend nicht harmonisierten Bereich (Becker 2002, S. 29). Das Verhältnis des deutschen Markenrechts zum gemeinschaftlichen Recht ist daher nach wie vor offen und bietet weiterhin Konfliktstoff (Kapitel III.3.3).

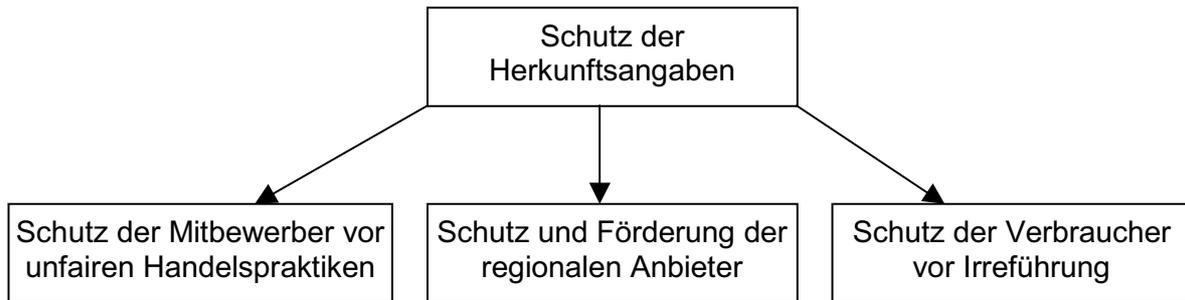
Die Schutzziele des Marken- bzw. Wettbewerbsrechts im Hinblick auf geographische Herkunftsangaben (Abbildung 13) betreffen die Mitbewerber, die regionalen Anbieter und die Verbraucher (Becker 2002, S. 28 f.):

- Die Mitbewerber sind vor unlauterem Wettbewerb zu schützen. Insbesondere sind (potenzielle) Mitbewerber vor einer Schädigung durch die „Aneignung“ der geographischen Herkunftsangabe durch einen bestimmten Anbieter in der Region zu schützen.
- Die regionalen Anbieter, welche die geographische Herkunftsangabe als „Kollektivmarke“ benutzen wollen, sind davor zu schützen, dass der Ruf dieser „Marke“ ausgebeutet wird, eine Anlehnung erfolgt oder gar zu einem Gattungsbegriff abgeleitet.
- Die Verbraucher sind vor Irreführung und Täuschung zu schützen. Maßgebend kann die Verkehrsauffassung sein, ob es sich um eine einfache, eine kombinierte oder um eine qualifizierte Herkunftsangabe handelt.

Bis zur Einführung des Markengesetzes gab es in deutschem Recht kein subjektives Recht an geographischen Herkunftsangaben, d. h. es wurde kein absolutes Recht zur ausschließlichen Benutzung der Herkunftsangaben, wie es bei Warenzeichen der Fall ist, gewährt. Der Schutz geographischer Herkunftsangaben folgte lediglich mittelbar aus dem Schutz gegen Irreführung und Unlauterbarkeit, also dem Verbot, im geschäftlichen Verkehr falsche Herkunftsangaben zu benutzen (Becker 2002, S. 30).

Abbildung 13

Bereiche des Schutzes der geographischen Herkunftsangabe



Quelle: Becker 2002, S. 28

Das Markengesetz von 1995 hingegen beruht auf der Konzeption eines umfassenden Kennzeichenschutzes. Der Schutz aller geschäftlichen Kennzeichen, auch geographische Herkunftsangaben werden als solche genannt, ist das Ziel dieses Gesetzes. Das neue Markengesetz ordnet die geographische Herkunftsangabe in einer Reihe mit den Marken und den geschäftlichen Bezeichnungen ein und erkennt damit ausdrücklich ihren Kennzeichencharakter an (Becker 2002, S. 30).

Es lassen sich drei Formen des Schutzes der geographischen Herkunftsangabe unterscheiden (Abbildung 14): Sie kann als Individual- oder als Kollektivmarke beim Patentamt oder auch als national- oder bundesstaatliches Herkunfts- und Gütezeichen bei dem RAL Deutsches Institut für Gütesicherung und Kennzeichnung e. V. beantragt und eingetragen werden (Becker 2002, S. 13).

Bei der (deutschen) Kollektivmarke müssen im Gegensatz zur Verordnung 92/2081/EWG Eigenschaften oder die Qualität nicht mit dem geographischen Ursprung zusammenhängen. Es brauchen im Prinzip überhaupt keine besondere

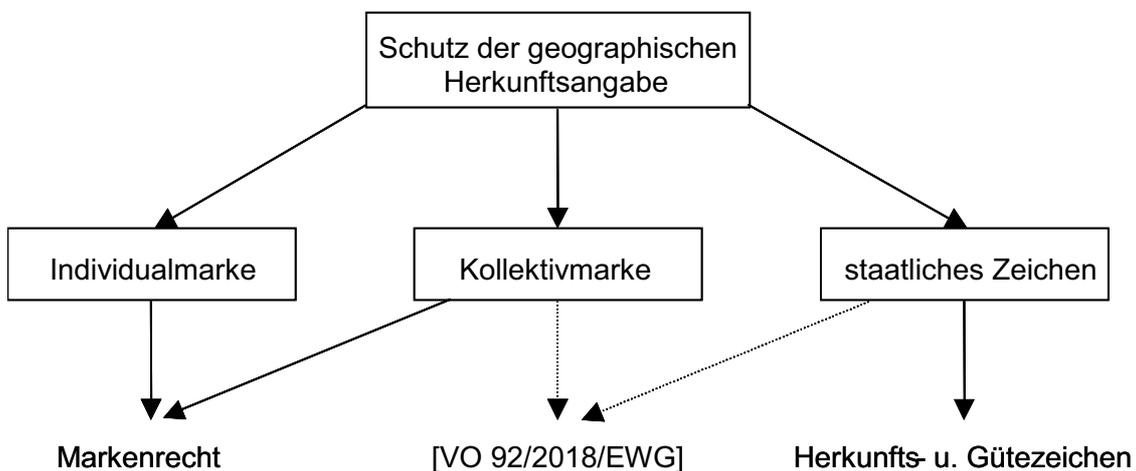
ren qualitätsbestimmenden Merkmale vorhanden zu sein (Becker 2002, S. 14).

Ein Beispiel für eine geographische Herkunftsangabe als Individualmarke ist „Warsteiner“, für eine Kollektivmarke nach deutschem Recht „Aischgründer Karpfen“ und für ein staatliches Zeichen das (bisherige) CMA-Gütezeichen „Markenqualität aus deutschen Landen“. „Schwarzwälder Schinken“ hingegen ist ein Beispiel für die Eintragung einer Kollektivmarke nach Verordnung 92/2081/EWG (Becker 2002, S. 14).

Mit der Gemeinschaftsleitlinie für staatliche Beihilfen zur Werbung für in Anhang I des EG-Vertrags genannte Erzeugnisse (vgl. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften vom 12. September 2001, C 252/5 ff.) hat die Europäische Kommission die Bedingungen konkretisiert, unter denen sie eine Absatzförderung für Produkte mit Herkunftsangabe mit Mitteln aus öffentlichen Haushalten einschließlich parafiskalischer Abgaben oder Zwangsbeiträgen befürwortet bzw. ablehnt. Grundsätzlich sind Werbekampagnen für (regionale) Produkte, die in den Mitgliedstaaten nach verschiedenen Verfahren und Traditionen angebaut bzw. hergestellt

Abbildung 14

Formen des Schutzes der geographischen Herkunftsangabe



Quelle: Becker 2002, S. 14

werden, erlaubt. Werden sie aber mit öffentlichen Mitteln subventioniert, so dürfen sie sich an Verbraucher in anderen Regionen und auch an nicht einheimische Besucher der betreffenden Region wenden, nicht jedoch an die regionale Bevölkerung selbst (Gerschau et al. 2002, S. 43 f.). Dies bedeutet genau genommen, dass das EU-Recht eine regionale Nahrungsmittelversorgung i. e. S. explizit für nicht förderungswert hält, auch wenn durch viele Maßnahmen der regionalen Strukturförderung eine regionale Nahrungsmittelversorgung durchaus unterstützt werden kann. Diese etwas widersprüchlich erscheinende Haltung resultiert aus der Verfolgung zweier unabhängiger politischer Ziele, einerseits der Garantie des Wettbewerbs zum Wohle der Verbraucher und zur Wahrung der unternehmerischen Chancengleichheit auf dem gemeinsamen Markt, andererseits der Angleichung der Lebensverhältnisse im Europa der Regionen (vgl. Kapitel III.1.1).

Besonders kritisch werden Werbekampagnen gesehen, die Herkunft und Qualität nur scheinbar miteinander verbinden. Wird unter (Mit-)Verwendung von öffentlichen Mitteln behauptet, „dass Produkte eines bestimmten Ursprungs aufgrund eines Systems zur Rückverfolgung des Ursprungs etwas Besonderes sind, während sie doch in Wirklichkeit nur die relevanten Rechtsvorschriften für die Vermarktung aller vergleichbaren Produkte erfüllen, so kann dies den Verbraucher irreführen, weil suggeriert wird, dass das Produkt besondere Eigenschaften besitzt, obwohl alle vergleichbaren Produkte dieselben Eigenschaften besitzen“ (Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften vom 12. September 2001, C 252/10, nach Gerschau et al. 2002, S. 44).

Seit einiger Zeit haben deutsche Bundesländer begonnen, sich dem übergeordneten EU-Recht anzupassen, allerdings mit sehr unterschiedlichen Konsequenzen (Gerschau et al. 2002, S. 46):

- Bayern hat sein früheres Zeichen „Qualität aus Bayern – garantierte Herkunft (QHB)“ in das Programm „Geprüfte Qualität – Bayern“ überführt (Kapitel II.2.4). Dieses ist am 13. Februar 2002 durch die EU europaweit als erstes Regionalzeichen notifiziert worden, mit der Bedingung, dass das Konzept des Zeichens auch von anderen Bundesländern oder Mitgliedstaaten verwendet werden kann.
- Das Land Brandenburg hingegen hat sein Qualitäts- und Herkunftszeichen „Brandenburgisches Qualitätserzeugnis“ nach ablehnender Prüfung durch die EU abgeschafft und durch ein neues Zeichen „Qualitätserzeugnis pro agro geprüft“ (pro agro = Verband zur Förderung der Agrar- und Ernährungswirtschaft des Landes Brandenburg e. V.) ersetzt. Dieses Zeichen lässt keinen (direkten) Rückschluss auf Brandenburg mehr zu und bezieht sich nur noch auf Qualitätsprodukte allgemein.

3.3 Markenrecht, Wettbewerbsrecht und Beihilfenrecht

Die Vereinbarkeit von – deutschem – Markenrecht und dem gemeinschaftsrechtlichen Schutz der geographischen Herkunftsangabe wird anhand von richterlichen Einzelfallentscheidungen geklärt. Eine Frage wurde hier bereits weitgehend beantwortet – die Frage, ob die geographische Herkunftsangabe als Individualmarke in den Geltungsbe-

reich der Verordnung 92/2081/EWG fällt. Dabei wurde die Individualmarke „Warsteiner“ als einfache Herkunftsangabe interpretiert. Diese fallen laut einem Urteil des EuGH vom 7. November 2000 nicht in den Regelungsbereich der Verordnung 92/2081/EWG (Becker 2002, S. 15 u. 40 f.).

Es bleibt jedoch die Frage offen, ob der Umkehrschluss zulässig ist (Loschleder 2001, S. 117, nach Becker 2002, S. 41): Fallen alle qualifizierten Herkunftsangaben, die mit der geographischen Bezeichnung zugleich eine Angabe über die – mit der Herkunft zusammenhängende – Beschaffenheit der Ware geben, in jedem Fall unter die Verordnung 92/2081/EWG und können nur nach deren Maßgabe geschützt werden? Und was ist mit den kombinierten Herkunfts- und Qualitätsangabe, z. B. den regionalen und nationalen Herkunfts- und Qualitätszeichen?

Der Spruch des EuGH vom 5. November 2002 betrifft nur den beihilfenrechtlichen Aspekt (s. u.), die markenrechtlichen Fragen sind damit nicht geklärt. Wie bereits beschrieben (Kapitel III.3.2), haben die deutschen Regionalmarketing-Agenturen jedoch begonnen, im Sinne des EU-Rechts ihre Herkunfts- und Gütezeichen in Richtung einer Betonung der Qualität und einer Öffnung gegenüber anderen Anbietern umzuwandeln.

Eine immer wieder schwierige und strittige Frage ist die Abgrenzung der geographischen Herkunftsangabe von der Gattungsbezeichnung. Dies zeigen die Beispiele „Feta“, „Pilsener“, „Aachener Printen“, „Lübecker Marzipan“, „Dresdner Stollen“ oder „Nürnberger Rostbratwürste“. Bei Gattungsmarken ist die Herstellung nicht an einen Ort gebunden, entstammt herkömmlich aber einer gewissen Tradition eines engeren oder weiteren geographischen Bezirks. Die EU-Kommission hat die Käsebezeichnungen „Brie“, „Camembert“, „Cheddar“, „Edamer“, „Emmentaler“ und „Gouda“, nicht aber „Appenzeller“ oder „Gruyère“ als mittlerweile degenerierte, nicht mehr ortsbezogene Beschaffenheitsangaben qualifiziert (Becker 2002, S. 43 f., nach Harte-Bavendamm 1996).

In der deutschen Rechtsauffassung ist die Abgrenzung des Gattungsbegriffs von der geographischen Herkunftsangabe von der Verkehrsauffassung abhängig. Nach der Rechtsprechung in Deutschland ist die Umwandlung einer Herkunftsbezeichnung in eine Gattungsbezeichnung bzw. eine Beschaffenheitsangabe dann eingetreten, wenn nur ein ganz unbeachtlicher Teil der beteiligten Verkehrskreise in der Angabe einen Herkunftshinweis sehen. Die Rückentwicklung von der Beschaffenheits- bzw. Gattungsbezeichnung in die geographische Herkunftsbezeichnung wird wiederum nur dann vorgenommen, wenn die Mehrheit der einschlägigen Verkehrskreise wieder auf einen geographischen Herkunftshinweis schließen (dies wird durch Befragungen empirisch festgestellt). Bezeichnungen wie „Dresdner Stollen“ oder „Lübecker Marzipan“ können auf eine Gratwanderung dieser Art zurückblicken. Eine enge Auslegung der Verordnung 92/2081/EWG hätte den Schutz für geographische Herkunftsangaben wie „Aachener Printen“, oder „Lübecker Marzipan“ verhindert. Diese hätten auch als Gattungsbezeichnungen eingestuft werden können. Mittlerweile sind sie jedoch auf Gemeinschaftsebene anerkannt und registriert (Becker 2002, S. 44 f.).

Mittelbare geographische Angaben – bildliche Darstellungen

Bisher sind auf Gemeinschaftsebene ausschließlich die qualifizierten geographischen Angaben nach Verordnung 92/2081/EWG geschützt. Eine rechtliche Grauzone ist der Bereich der mittelbaren Herkunftsangaben, z. B. die drei Löwen als Zeichen für das Herkunfts- und Qualitätszeichen Baden-Württemberg oder die Landkarte mit Heraushebung der Region im Falle des Gütezeichens Schleswig-Holstein. Mittelbare, insbesondere bildliche geographische Angaben können zwar unter das Beihilfenrecht fallen, gehören jedoch nicht in den Anwendungsbereich der Verordnung 92/2081/EWG (Becker 2002, S. 45).

Beihilfenrecht und das Urteil des EuGH vom 5. November 2002

Die Regelungen des gemeinschaftlichen Beihilfenrechts sind gegenüber dem Markenrecht sowohl detaillierter als auch umfassender und strenger. Der Einfluss der EU-Vorschriften auf die nationale Vermarktung landwirtschaftlicher Produkte ist spätestens mit dem Urteil des EuGH vom 5. November 2002 weithin sichtbar geworden.

Die Förderung der Vermarktung landwirtschaftlicher Produkte wird in den Landesgesetzen der deutschen Bundesländer zu den Zielen der Agrarpolitik gezählt. Eine Förderung regionaler Produkte erfolgt einerseits über die Förderung privater Wirtschaftsakteure im Bereich der regionalen Vermarktung, andererseits durch die Etablierung und Vergabe landesspezifischer Herkunfts- und Qualitätszeichen (Kapitel II.2.4). Hinzu kommt von Bundeseite das Konzept des zentral-regionalen Marketings der Centralen Marketinggesellschaft der deutschen Agrarwirtschaft (CMA; s. auch Kapitel III.1.2) (Becker 2002, S. 46).

Die CMA bestreitet ihr Budget über den Deutschen Absatzfonds aus parafiskalischen Abgaben. Aus dem Budget von über 81,8 Mio. Euro wurden 1998 etwa 25,56 Mio. Euro für Werbung ausgegeben. Diese wurde zu 88,2 % aus den parafiskalischen Erzeugerabgaben, zu 8,2 % aus Zuschüssen der EU und zu 3,2 % aus eigenen Mitteln aufgebracht. Der Etat für das zentral-regionale Marketing beträgt seit 1998 etwa 7,66 Mio. Euro. Da die Finanzierung der Projekte zu je einem Drittel durch die CMA, die regionalen Marketingorganisationen und die Wirtschaftspartner erfolgt, stehen seitdem jährlich ca. 23 Mio. Euro für das zentral-regionale Marketing zur Verfügung. Hinzu dürften 10 bis 12 Mio. Euro aus weiteren Landesmitteln und aus EU-Mitteln kommen (Becker 2002, S. 50 ff.).³

Ausgehend von mehreren Entscheidungen des EuGH zur Zulässigkeit staatlicher Unterstützung der Verkaufsförderung inländischer Produkte hat die EU-Kommission 1986 Leitlinien für die Beteiligung der Mitgliedstaaten an Verkaufsförderungsmaßnahmen für landwirtschaftliche Erzeugnisse erlassen (Europäische Kommission 1986). Darin machte die Kommission deutlich, dass es ihr nicht darum geht, Ursprungskennzeichnungen gänzlich zu untersagen. Solange es sich um Werbekampagnen handelt, die lediglich

den Namen, die besonderen Qualitäten oder Sorten von Erzeugnissen herausstellen, spricht nichts gegen eine staatliche Beteiligung. Diese sind selbst dann erlaubt, wenn es sich dabei um typisch nationale Erzeugnisse handelt und sich der Ursprung aus diesen Hervorhebungen ergibt. Auch sind Geschmack, Duft, Frische, Reife, Preis, Ernährungswert, verfügbare Sorten und Nützlichkeit zulässige Werbeargumente. Allerdings sind positive Feststellungen nicht zulässig, wenn diese die Erzeugnisse aus anderen Mitgliedstaaten zwangsläufig als minderwertig erscheinen lassen. Demzufolge sind Superlative und Maßnahmen zu vermeiden, die wegen des Hinweises auf die nationale Herkunft zur Folge haben, dass das Werbeprodukt mit Erzeugnissen anderer Mitgliedstaaten verglichen wird. Jedoch darf auch auf Qualitätskontrollen hingewiesen werden, solange diese objektiver Natur sind (Becker 2002, S. 55).

Letztlich stellen nur solche Verkaufsförderungsaktionen ein Handelshemmnis dar, die den Verbrauchern raten, nationale Erzeugnisse zu kaufen, nur weil diese nationalen Ursprungs sind, sowie Maßnahmen, die darauf abzielen, die Verbraucher nicht zu dem Kauf von Produkten aus anderen Mitgliedsländern zu ermutigen oder diese Erzeugnisse in den Augen der Verbraucher herabzusetzen. Hier soll ausdrücklich „chauvinistischen Tendenzen“ vorgebeugt werden. Allerdings legt die Kommission nahe, dass Verkaufsförderungsmaßnahmen im großen Stil grundsätzlich als geeignet angesehen werden können, Importe zu ersetzen und damit gegen Artikel 28 des EG-Vertrag zu verstoßen (Becker 2002, S. 55 f.).

Seit 1. Januar 2000 gilt der „Gemeinschaftsrahmen für staatliche Beihilfen im Agrarsektor“. Durch ihn wurden die vorherigen Vorschriften kodifiziert und vereinfacht sowie mit den Änderungen im Rahmen der Agenda 2000 in Einklang gebracht (Becker 2002, S. 56 ff.). Von der neuen Gemeinschaftsleitlinie sind sowohl das CMA-Gütezeichen als auch die Herkunfts- und Qualitätszeichen der Bundesländer betroffen.

Mit einer Klageschrift, die am 4. September 2000 bei dem EuGH eingegangen ist, hat die EU-Kommission Klage auf Feststellung erhoben, dass die Bundesrepublik Deutschland durch die Vergabe des Gütezeichens „Markenqualität aus deutschen Landen“ an in Deutschland hergestellte Fertigerzeugnisse bestimmter Qualität gegen ihre Verpflichtungen aus Artikel 28 EG-Vertrag verstoßen hat, indem durch die positive Kennzeichnung der deutschen Waren Erzeugnisse aus anderen Mitgliedstaaten diskriminiert würden. Weitere Vertragsverletzungsverfahren wegen der Bevorzugung von Erzeugnissen der Mitgliedstaaten bzw. der betreffenden Regionen durch „Gütezeichen bzw. Qualitätsbezeichnungen“ wurden von der Kommission u. a. gegen Frankreich und Spanien eingeleitet, woraufhin die bemängelten regionalen Gütezeichen abgeschafft wurden (Becker 2002, S. 61 f.).

Am 5. November 2002 hat der EuGH der Klage der EU-Kommission erwartungsgemäß stattgegeben und festgestellt, dass die Bundesrepublik Deutschland durch die Vergabe des Gütezeichens „Markenqualität aus deutschen Landen“ gegen ihre Verpflichtungen aus Artikel 28 EG-Vertrag verstoßen hat. Eine Regelung wie die vorliegende, die zur Bestimmung des Herkunftsbereichs auf das gesamte deutsche Hoheitsgebiet abstellt und für alle Erzeugnisse der Land- und Ernährungswirtschaft gilt, die bestimmte Qualitätsanforderungen

³ Die Zahlen basieren auf Becker/Benner (2000). Auf eine erneute detaillierte Erhebung wurde verzichtet, da sich die Größenordnung, um die es hier geht, nicht entscheidend geändert hat.

erfüllen, sei nicht als geographische Angabe anzusehen, die nach Artikel 30 EG-Vertrag gerechtfertigt sein kann (Becker 2002, S. 62.).

Vorerst hat die CMA mit einer Textänderung in „Geprüfte Markenqualität“ unter Beibehaltung der sonstigen Zeichengestaltung reagiert (Agra-Europe 2002). Es stellt sich allerdings die Frage, in welcher Beziehung das neue QS-Zeichen (s. hierzu ausführlich TAB 2003a, Kapitel II.2) und das CMA-Zeichen auf Dauer stehen sollen. Nahe liegend wäre es, das Gütezeichen der CMA in geeigneter Weise in das QS-Zeichen zu überführen bzw. mit diesem zu verschmelzen (Becker 2002, S. 63).

3.4 Die Nutzung geschützter Herkunftsangaben im europäischen Vergleich

Insgesamt sind in der EU inzwischen 585 Produkte herkunftsgeschützt (Becker 2002, S. 65 ff.; Stand 23. November 2002). Produkte aus Frankreich und Italien sind am häufigsten als „geschützte geographische Angabe“ (g. g. A.) und „geschützter Ursprung“ (g. U.) registriert (128 bzw. 118), gefolgt von Portugal (78), Griechenland (73), Spanien (67) und Deutschland (62; Tabelle 13). Aus dem Vereinigten Königreich und Österreich kommen deut-

lich weniger eingetragene Produkte (25 bzw. 12). Die geringste Bedeutung hat die Eintragung einer geographischen Angabe nach Verordnung 92/2081/EWG für die Benelux- und skandinavischen Länder sowie für Irland (5 bis 1 Eintragung). Während die Zahl der EU-geschützten geographischen Angaben von November 1999 bis November 2002 in Spanien um 68 %, in Frankreich um 24 % und in Italien um 20 % gestiegen ist, beträgt dieses Wachstum in Österreich, Großbritannien und Deutschland nur 9 bis 7 %. Dies macht deutlich, dass die Kluft zwischen den Staaten mit vielen Eintragungen und den Staaten mit weniger Eintragungen tendenziell zunimmt. Wenn die Mineralwässer aus der Liste der eingetragenen Produkte (Tabelle 14) gestrichen werden, wie von der Kommission vorgeschlagen und vom EU-Agrarministerrat mittlerweile beschlossen (Agra-Europe 2003), so nähert sich Deutschland mit 31 Produkten den Zahlen von Großbritannien an (Becker 2002, S. 67).

Die Produktschwerpunkte nach Ländern zeigt Tabelle 14. Frankreich zeichnet sich durch viele registrierte Produkte in den Kategorien Käse (42) und frisches Fleisch (48) aus, Italien ebenfalls bei Käse (30), bei Obst, Gemüse und Getreide (29), Fleischprodukten (25) sowie bei Ölen und Fetten (25). Auch Spanien ist recht stark im Bereich Obst, Gemüse und

Tabelle 13

Entwicklung der geschützten geographischen Herkunftsangaben nach Ländern

Länder	EU-geschützte Herkunftsangaben	EU-geschützte Herkunftsangaben
	„g. U.“ + „g. g. A.“ ¹ Stand 23. November 2002	„g. U.“ + „g. g. A.“ ² Stand 19. November 1999
Frankreich	128	103
Italien	118	98
Portugal	78	76
Griechenland	73	75
Spanien	67	40
Deutschland	62 (31)	58
Vereinigtes Königreich	25	23
Österreich	12	11
Niederlande	5	4
Belgien	4	3
Luxemburg	4	4
Dänemark	3	3
Irland	3	0
Schweden	2	1
Finnland	1	1
gesamt	585	575

¹ http://www.europa.eu.int/comm/agriculture/foodqual/quali1_de.htm vom 24. November 2002.

² <http://www.europa.eu.int/comm/dg06/qual> vom 19. November 1999.

Quelle: Becker 2002, S. 68

Tabelle 14

Zahl eingetragener geographischer Angaben (g. U. und g. g. A.) nach Land und Produkt

EU-Mitgliedsland	Käse	Fleischerzeugnisse	Tafeloliven	Obst, Gemüse, Getreide	frisches Fleisch	Backwaren	frische Fische	sonstige tier. Erzeugnisse	Bier	sonstige Getränke	Öle und Fette	Non-Food, Verschied.
B	1	2									1	
DK	2			1								
D	4	4		2	3	4	1		12	31	1	
GR	19		10	14		1	1	1			23	4
E	16	9		21	7	3		1			9	1
F	42	3	4	16	48	1	1	1		4	6	2
IRL	1	1					1					
I	30	25	2	29	2	2					25	3
LUX		1			1			1			1	
NL	4			1								
A	6	2		3							1	
P	12	14	1	18	19			9			5	
SF				1								
S	1					1						
GB	11			1	5		1	1	3	3		
ges.	149	61	17	107	85	12	5	14	15	38	72	10

Quelle: Becker 2002, S. 66, nach Angaben der Generaldirektion für Landwirtschaft (http://www.europa.eu.int/comm/agriculture/foodqual/quali1_de.htm vom 24. November 2002)

Getreide vertreten (21), hat aber auch eine Reihe von Käsesorten registrieren lassen (16). Deutschland dominiert lediglich die Kategorien Bier (12) und sonstige Getränke (d. h. Mineralwässer) (31), die zusammen etwa 70 % der deutschen Eintragungen ausmachen (43 von 62). Die sonstigen nach Verordnung 92/2081/EWG geschützten deutschen Herkunftsangaben verteilen sich recht homogen auf Käse, frisches Fleisch, Fleischerzeugnisse, Obst u. a., Backwaren sowie drei Einzeleinträge.

In Frankreich und Italien (wie auch in Portugal) bestand im nationalen Rechtssystem ein Schutz der geographischen Herkunftsangaben im Sinne der Verordnung 92/2081/EWG bereits vor deren Einführung (bzw. die Verordnung fußt auf den Rechtstraditionen eben dieser Länder). Entsprechend der großen Bedeutung in Frankreich und Italien ist das Landwirtschaftsministerium direkt in die Vergabe der Herkunftszeichen eingebunden. In Großbritannien hingegen gibt es wie in Deutschland traditionell kein originäres Registrierungssystem für geographische Herkunftsangaben, sondern der Schutz der Herkunftsangaben ist ein Nebenprodukt des Schutzes des Verbrauchers vor irreführenden Angaben (Becker 2002, S. 64).

Frankreich

In Frankreich geht der Schutz der qualifizierten geographischen Herkunftsangabe bis auf das 14. Jahrhundert zurück (Roquefort-Käse; hierzu und zum Folgenden: Becker 2002 S. 71 ff., nach OECD 2000).

Bereits im Jahr 1905 wurde die Verantwortung für die offizielle Anerkennung von geographischen Angaben den Behörden übertragen. Strafen wurden demjenigen auferlegt, der den Handelspartner über die geographische Herkunft des Produktes zu täuschen versuchte. Es folgten verschiedene Dekrete, in denen das jeweilige Produktionsgebiet festgelegt und die Namen anerkannt wurden, wie z. B. Cognac, Bordeaux und Armagnac.

Ein Gesetz über geographische Herkunftsangaben aus dem Jahr 1919 wies den Gerichten die Aufgabe der Regulierung zu. Geographische Herkunftsangaben wurden als Kollektiveigentum etabliert. Das Gesetz stieß schnell an seine Grenzen, da die Gerichte es zwar verstanden, das Gebiet festzulegen, aber nicht die Qualitätsbedingungen zu spezifizieren und zu überprüfen. Alle möglichen Gebiete wurden zu einer geographischen Herkunftsangabe erklärt. Es gab in der

Folge eine Unzahl von geographischen Herkunftsangaben v. a. bei Wein.

Im Jahr 1935 wurde per Gesetz eine besondere Kategorie der geographischen Herkunftsangabe eingeführt, die kontrollierte Ursprungsangabe (AOC) für Wein und Spirituosen. Es wurde eine Institution (Nationales Komitee für Wein und Spirituosen) eingerichtet, um die jeweiligen Produktionsbedingungen für die qualifizierte Herkunftsangabe festzulegen. Im Jahr 1947 wurde hieraus das „Institut National des Appellations d’Origine“ (INAO), welches auch heute noch maßgeblich ist. 1955 wurde das Schutzsystem der qualifizierten Herkunftsangabe dann in ähnlicher Form für Käse eingeführt.

Von Anfang an hatte das INAO die Aufgabe, die notwendigen Bestimmungen (Produktionsvoraussetzungen, Produktionsverfahren etc.) für geographische Herkunftsangaben festzulegen und der Regierung Vorschläge für die Anerkennung geographischer Herkunftsangaben zu unterbreiten. Die Produktspezifikationen werden in einem Dekret veröffentlicht. Weiterhin ist es Aufgabe des INAO, die geschützten geographischen Herkunftsangaben zu kontrollieren und zu schützen.

Es gibt zusätzlich drei zuständige nationale Ausschüsse: den Ausschuss für Wein und Spirituosen, das nationale Komitee für Milchprodukte und das nationale Komitee für sonstige landwirtschaftliche Lebensmittel. Ihre Mitglieder bestehen aus Behördenvertretern, nationalen Experten, Vertretern des Handels und der Konsumentengruppen. 22 Mitglieder aus diesen drei Ausschüssen bilden den ständigen Ausschuss, der die strategische Planung aufstellt und dafür sorgt, dass die Politik des INAO konsistent ist.

Der Haushalt des INAO für 1993 betrug umgerechnet gut 19 Mio. Euro (und damit nur etwa ein Viertel der Ausstattung der deutschen CMA). Davon finanzierte der Staat ca. 14 Mio. Euro, von den übrigen 5 Mio. Euro brachte die französische Weinwirtschaft 80 % auf.

Wie bei der Verordnung 92/2081/EWG bilden die regionalen Lebensmittelproduzenten eine Schutzgemeinschaft für das jeweilige Produkt. In Verbindung mit dem INAO bereitet diese Schutzgemeinschaft einen Antrag vor, in dem

- der besondere Ruf – die Reputation – belegt wird,
- der Zusammenhang zwischen geographischer Herkunft (natürlichen Gegebenheiten, technischen und sozialen Bedingungen) und den für das jeweilige Produkt typischen qualitätsbestimmenden Eigenschaften nachgewiesen sowie
- eine ökonomische und finanzielle Bewertung vorgenommen wird.

Dieser Antrag wird an den Nationalen Ausschuss des INAO weitergeleitet, der über die Eintragung als geschützte qualifizierte Herkunftsangabe entscheidet und auch die Produktionsbedingungen, die Grenzen des geographischen Gebietes und einen Kontrollmechanismus festlegt. Der Nationale Ausschuss braucht sich nicht an die Antragsvorschläge zu halten, sondern kann diese – auch gegen den Willen der Antragsteller – ändern.

Im Fall von geschützten Ursprungsbezeichnungen (g. U.) wird dann eine Untersuchung in der jeweiligen geographischen Region vorgenommen, um mögliche Einwände gegen

die Registrierung (Grenzen des Gebiets, Produktionsbedingungen) zu identifizieren. Der zuständige regionale Ausschuss des INAO wird eingeschaltet. Diese Untersuchung kann um eine Untersuchung der möglichen Benutzer der geographischen Angabe außerhalb der festgelegten Grenzen des geographischen Herkunftsgebietes ergänzt werden.

Im Falle der geschützten geographischen Angabe (g. g. A.) findet diese Untersuchung immer auf nationalem Niveau statt, z. B. um zu klären, ob es sich nicht bereits um eine Gattungsbezeichnung handelt.

Bei den geschützten Ursprungsbezeichnungen werden als interne Kontrolle sensorische Tests (Blindverkostungen) obligatorisch durchgeführt. Bei den geschützten geographischen Angaben ist dies nicht der Fall, bis auf zwei Ausnahmen: wenn eine Verbindung zwischen geographischer Herkunft und sensorischer Qualität besteht bzw. behauptet wird oder wenn es sich um ein „Label Rouge“-Produkt (ein Qualitätszeichen, insbesondere für Geflügel; vgl. TAB 2003a, Kapitel III.3.5) handelt.

Bei den „g. g. A.“-Produkten können die Erzeuger eine unabhängige (anerkannte) Zertifizierungsstelle selbst auswählen. Über die Zertifizierungsstelle stellen die Erzeuger einen Antrag auf Registrierung als geschützte geographische Angabe an das INAO und einen Antrag auf Registrierung als französisches Qualitätszeichen an das Nationale Komitee für Kennzeichnung und Zertifizierung (C.N.L.C.). Gleichzeitig mit dem Schutz der geographischen Herkunftsangabe nach der Verordnung 92/2081/EWG wird üblicherweise ein Antrag auf das jeweilige nationale französische Qualitätszeichen an das CNLC gestellt. Das CNLC kontrolliert und bewilligt die Kontrollpläne der Zertifizierungsstelle.

Anschließend vergibt das INAO (und das CNLC) die Anerkennung und veröffentlicht die offizielle Version des Dekrets. Die Unterlagen werden an die Europäische Kommission weitergeleitet.

Das gesamte Verfahren kann für geschützte Ursprungsbezeichnungen zwischen drei und zehn Jahre und für geschützte geographische Angaben zwischen zwei und drei Jahre dauern.

Italien

Italien hat das internationale Abkommen über den Gebrauch von geographischen Herkunftsangaben und über Käsenamen der Konferenz zu Stresa von 1951 mit unterschrieben und umgesetzt (OECD 2000). Daher entsprach die traditionelle italienische Definition der qualifizierten Herkunftsangabe schon weitgehend der Verordnung 92/2081/EWG. Das italienische Recht schützt seit 1954 geographische Herkunftsangaben mittels so genannter „kontrollierter Herkunftsangaben“. Diese werden in Italien als „Denominazione d’origine controllata“ (DOC) bezeichnet (hierzu und zum Folgenden: Becker 2002, S. 76 f., nach Grienberger 2000).

Vor 1992 gab es 26 anerkannte Käsesorten und zwei anerkannte Schinken (Parma und San Daniele). Für den Handel galten bis 1992 ausschließlich bilaterale Abkommen. Seit der Umsetzung der Verordnung 92/2081/EWG existieren die verschiedenen geschützten Herkunftsangaben parallel. Die herkömmliche kontrollierte Ursprungsbezeichnung DOC wird im Verkehr und Sprachgebrauch zunehmend

durch die europäische geschützte Ursprungsbezeichnung (g. U.), in Italienisch DOP („Denominazione d'origine protetta“), ersetzt. Neu eingeführt wurde die geschützte geographische Angabe „IGP“ für „Indicazione geografica protetta“. Daneben gibt es noch verschiedene Regionalmarken, die – ähnlich wie in Deutschland – zum Teil den Herkunftsaspekt und zum Teil den Qualitätsaspekt betonen.

Das italienische Landwirtschaftsministerium vergibt die „g. U.“-Zeichen in erster Linie für verarbeitete Produkte. Dadurch wird die Anzahl der Produkte gering gehalten und einer Verwässerung der Bedeutung der geschützten Ursprungsangabe entgegengewirkt. Die geschützte geographische Angabe hingegen wird hauptsächlich für Frischprodukte vergeben, weil dort aus italienischer Sicht die traditionellen Verarbeitungsweisen fehlen, welche die italienischen Verbraucher bei DOP-Produkten erwarten.

Die italienischen Schutzkonsortien sind freiwillige Zusammenschlüsse von landwirtschaftlichen Erzeugern, Herstellern von Verarbeitungserzeugnissen, Lager- und/oder Handelshäusern. Sie sind produktspezifisch organisiert. Die Größe der Schutzkonsortien schwankt zwischen unter zehn bis zu mehreren hundert Mitgliedern. Die Aufgabe der Konsortien ist in erster Linie die Vertretung der Erzeuger oder Hersteller gegenüber dem Handel. Zur Erfüllung der Bestimmungen der Verordnung 92/2081/EWG müssen von den Konsortien für Zertifizierung und Kontrolle der geschützten Erzeugnisse unabhängige dritte Stellen hinzugezogen werden. Durch die Verordnung 92/2081/EWG ist es möglich geworden, dass auch Erzeugervereinigungen und Erzeugergemeinschaften eine geschützte Herkunftsangabe eintragen lassen können, ohne ein Schutzkonsortium im ursprünglichen Sinne zu bilden. Einige Erzeugervereinigungen, z. B. für Olivenöl und Obst, haben diese Möglichkeit genutzt.

Großbritannien

Vor der Übernahme der Verordnung 92/2081/EWG in britisches Recht basierte der Schutz geographischer Herkunftsangaben wie in anderen „Common-Law“-Ländern auf dem generellen Schutz vor Irreführung des Verbrauchers (consumer law) und dem Schutz der Wettbewerber vor unfairen Handelspraktiken, d. h. insbesondere vor Rufausbeutung (passing-off). Mit der Übernahme der Verordnung 92/2081/EWG in das Rechtssystem des Vereinigten Königreichs wurden zum ersten Mal besondere Bedingungen für geographische Herkunftsangaben geschaffen. Es gibt kaum eine Tradition typischer regionaler Produkte, sodass die meisten geographischen Angaben zu Gattungsbezeichnungen geworden sind (hierzu und zum Folgenden: Becker 2002, S. 80 f.).

Während in Deutschland eine Tradition der Herkunfts- und Gütezeichen besteht, gibt es in Großbritannien eine Tradition der Zertifizierungszeichen, die bestimmte Standards implizieren. Diese werden definiert und kontrolliert von den Inhabern des Zertifizierungszeichens. Die Zeicheninhaber dürfen nicht identisch sein mit denjenigen, die mit den Produkten Handel treiben.

Das Landwirtschaftsministerium ist beauftragt, die Anmeldungen der Gruppe der Erzeuger, des Schutzkonsortiums, für die Registrierung nach der Verordnung 92/2081/EWG zu prüfen und an die Kommission weiterzuleiten. Die „Tra-

ding Standards Offices“, welche durch die lokalen Behörden finanziert und kontrolliert werden, übernehmen den Schutz der geographischen Herkunftsangaben, d. h. sie schützen vor missbräuchlicher Benutzung der geographischen Herkunftsangabe durch Mitbewerber und überwachen den rechtmäßigen Gebrauch der geographischen Herkunftsangabe durch die Produzenten. Gegebenenfalls wird von den „Trading Standards Offices“ ein Verfahren wegen missbräuchlichem Gebrauch der Herkunftsangabe eingeleitet.

Jede Gruppe von Erzeugern, die „g. U.“- oder „g. g. A.“-Produkte produzieren will, muss eine Überwachungsstelle einbeziehen. Diese kann eine öffentliche (wie das Trading Standards Office) oder eine private, nach EN 45011 registrierte, unabhängige Zertifizierungsstelle sein.

3.5 Situation und Perspektiven in Deutschland

In Deutschland existiert bislang kein offizielles Inventar regionaltypischer Lebensmittel und Agrarprodukte. Ein bezeichnendes Licht auf die hiesige Situation wirft die Einschätzung, dass die umfassendste Zusammenstellung von Lebensmitteln mit geographischen Herkunftsangaben in dem Band „Deutschlands kulinarisches Erbe“ (Thiedig 1998) zu finden sein dürfte. Diese Sammlung von 300 regionaltypischen Lebensmitteln und Agrarprodukten mit ihrer Geschichte und Spezifikation wurde von deutschen Agrarwissenschaftlern im Rahmen der Erweiterung des Inventars des kulinarischen Erbes Frankreichs um die europäische Dimension erarbeitet (Becker 2002, S. 87).⁴

Insgesamt werden in Deutschland bislang die Möglichkeiten kaum genutzt, die sich für die Stärkung der regionalen landwirtschaftlichen Erzeugung und für die Verbesserung der Qualität der Lebensmittel durch die staatliche Förderung und den rechtlichen Schutz der nach Verordnung 92/2081/EWG eingetragenen Herkunftsangaben ergeben. Weder der Deutsche Bauernverband noch andere Institutionen des Agrarbereiches haben anscheinend bislang die potenziellen Chancen realisiert und kommuniziert. So fällt bei einer Durchsicht der Internetseiten maßgeblicher Institutionen des Agrarbereiches auf, dass dort die geschützten geographischen Ursprungsbezeichnungen und Angaben keine Erwähnung finden. Kaum einer der landwirtschaftlichen Erzeuger dürfte daher wissen, was eine geschützte Ursprungsbezeichnung oder eine geschützte geographische Angabe nach Verordnung 92/2081/EWG ist. Bei den Verbrauchern dürften diese Zeichen und Programme fast völlig unbekannt sein (Becker 2002, S. 85 f.).

Andererseits gibt es eine ganze Reihe von traditionellen Produkten mit geographischen Herkunftsangaben in Deutschland, die möglicherweise nach EU-Recht geschützt werden können, wofür von EU-Seite umfangreiche Fördermittel zur Verfügung stünden. Unter den Bundesländern finden sich lediglich in Bayern und Baden-Württemberg erste Ansätze, um die traditionellen Produkte mit geographischen Herkunftsangaben zu sichten und zu sammeln. Der bayerische Agrarminister kündigte im Sommer 2002 ein „Inventar regionaler bayerischer Spezialitäten“ an. Baden-Württemberg hat eine Internetseite für regionaltypische Spezialitäten

⁴ Thiedig schreibt in seinem Vorwort: „Was in Frankreich in einer einfachen Zusammenstellung bereits geschützter Produkte bestand, stellte sich in Deutschland dagegen als Pionierarbeit dar.“

(<http://www.spezialitaeten-baden-wuerttemberg.de>) eingereicht (Becker 2002, S. 86 f.).

Grundsätzlich ist die Deutsche Lebensmittelbuch-Kommission im Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft für die Erfassung und Beschreibung von Lebensmitteln zuständig. Im Deutschen Lebensmittelbuch werden allein bei den Leitsätzen für Fleisch und Fleischerzeugnisse namentlich an die hundert Produkte mit deutschen geographischen Angaben aufgeführt (Bundesanzeiger 1999). Hier sind nicht nur so allgemein bekannte Produkte, wie die Münchner Weißwurst, die Thüringer Bratwurst oder der Pfälzer Saumagen, aufgeführt, sondern auch nur regional bekannte Produkte, wie die Berliner Dampfwurst oder Stuttgarter Bierwurst. Alleine bei Leberwurst gibt es zwanzig Produkte mit verschiedenen geographischen Herkunftsangaben (Becker 2002, S. 87).

Das Deutsche Institut zum Schutz von geographischen Herkunftsangaben e. V. in Köln hat einen ersten Anfang in der Sammlung von geographischen Herkunftsangaben gemacht (Loschelder/Schnepf 2002). Auf etwa 250 Seiten werden alle erfassten Herkunftsangaben (nicht nur Lebensmittel) alphabetisch aufgelistet (Becker 2002, S. 87).

Neben einer Sammlung und Sichtung wäre eine systematische Nutzung der Verordnung 92/2081/EWG in Deutschland vor allem auf institutioneller Ebene zu etablieren (Kapitel IV.3). Hierzu ist ein geeigneter institutioneller Rahmen zu schaffen, der die landwirtschaftlichen Erzeuger und die Verarbeiter über die Möglichkeiten informiert, welche die Verordnung 92/2081/EWG bietet, und bei der Antragstellung unterstützt. Dabei könnte auf die Erfahrungen, die mit verschiedenen institutionellen Designs insbesondere in Frankreich gemacht wurden, zurückgegriffen werden (Becker 2002, S. 88).

3.6 Fazit

Eine verstärkte Nutzung der geschützten Herkunftszeichen nach Verordnung 92/2081/EWG birgt ökonomisch bedeutsame Entwicklungspotenziale für die regionale Nahrungsmittelproduktion in Deutschland. Die Registrierung einer qualifizierten Herkunftsangabe als geschützte Ursprungsbezeichnung (g. U.), wie Allgäuer Bergkäse, Parmaschinken, Champagner, oder geschützte geographische Angabe (g. g. A.), wie Spreewälder Gurken oder Schwarzwälder Schinken, bewahrt die Produzenten regionaler Spezialitäten vor einer „Rufausbeutung“ durch Nachahmer (die mindere Qualitäten billiger anbieten) und damit einer Degeneration zum Gattungsbegriff (wie z. B. Pilsner, Gouda).

Als Voraussetzung verlangt solch eine Registrierung allerdings eine strenge Qualitätsdefinition, die sich ausschließlich oder überwiegend aus der regionalen Produktionsweise, aufgrund spezifischer geographischer natürlicher und menschlicher Einflüsse ergeben muss. Die Überwachung und Einhaltung der spezifischen Qualitätsanforderungen muss durch die in einer Schutzgemeinschaft zusammengeschlossenen Produzenten garantiert werden. Hierdurch wird eine „Qualitätserosion“ verhindert und damit ein Schutz der Verbraucher vor Irreführung gewährleistet. Nur bei einer wirklich verlässlichen und aussagekräftigen Kennzeichnung kann Verbrauchervertrauen mittel- und langfristig aufgebaut und aufrechterhalten werden.

Der Ansatz der Verordnung 92/2081/EWG fußt auf der Tradition und dem (Rechts-)Verständnis in Frankreich und anderen romanischen Ländern wie Italien, Spanien und Portugal. In Deutschland hingegen existiert eine Tradition der mehr oder weniger „blanken“ Herkunftsgarantie ohne spezifischere oder gar exklusive Qualitätsdefinition und Garantie. Zwar ist die Verordnung 92/2081/EWG mit dem Markengesetz 1995 bereits in deutsches Recht übernommen worden, doch gibt es nach wie vor ungeklärte Fragen. Diese betreffen ausschließlich wettbewerbsrechtliche Aspekte – z. B. die Frage, ob kombinierte Herkunfts- und Qualitätszeichen wettbewerbsrechtlich, d. h. als Marke, noch schützenswert sind, oder ob sie in jedem Fall unter die Verordnung 92/2081/EWG fallen. Das Wettbewerbsrecht ist auf Gemeinschaftsebene bisher weitgehend noch nicht harmonisiert.

Harmonisiert ist hingegen das Beihilfenrecht. Beihilfenrechtlich ist die Lage spätestens mit dem Urteil des EuGH vom 5. November 2002 zum CMA-Siegel („Markenqualität aus deutschen Landen“) geklärt. Der EuGH hat entschieden, dass das CMA-Siegel aufgrund mangelnder Qualitätskriterien keinesfalls eine auch beihilfenrechtlich zulässige geographische Herkunftsangabe darstellt, sondern vielmehr eine Diskriminierung der Erzeugnisse aus anderen Mitgliedstaaten und damit eine Vertragsverletzung von Artikel 28 EU-Vertrag. Das CMA-Siegel darf seitdem nicht mehr verwendet werden, eine zukünftige Zusammenführung mit dem QS-Siegel (ohne Herkunftsbezug und offen auch für nicht deutsche Produzenten) wäre daher nahe liegend.

Einige Bundesländer haben bereits vor einiger Zeit auf diesen absehbaren Rechtskonflikt reagiert und mit der Umgestaltung ihrer kombinierten Herkunftszeichen begonnen, durch stärkere Herausarbeitung des Qualitätsaspektes (z. B. „Geprüfte Qualität – Bayern“) bzw. völligen Verzicht auf einen Ursprungshinweis (z. B. Brandenburg).

Angesichts der vielen traditionellen regionalen Spezialitäten in Deutschland bestehen eigentlich gute Voraussetzungen für eine intensive Nutzung der geschützten Herkunftszeichen nach EU-Verordnung 92/2081/EWG. Bislang sind 62 deutsche Produkte geschützt (Frankreich: 128; Italien: 118), darunter allerdings allein 31 Mineralwässer, die nach Beschluss des EU-Agrarministerrates nach einer Übergangszeit von zehn Jahren Ende 2013 als gesamte Produktgruppe ihren Status wieder verlieren werden. Unter den anderen 31 Produkten sind allein 12 Biersorten, dazu kommen vereinzelte Einträge u. a. bei Käse, Fleisch und Fleischerzeugnissen sowie Backwaren.

Vor allem institutionell hinkt Deutschland in Bezug auf die Förderung geschützter Herkunftsangaben nach Verordnung 92/2081/EWG Ländern wie Frankreich und Italien hinterher. Wenn hierzulande ein institutioneller Rahmen geschaffen werden soll, bietet es sich an, die französischen und italienischen Systeme als Vorbilder zu studieren und auf ihre Erfahrungen zurückzugreifen.

Vorrangig jedoch müsste überhaupt das Bewusstsein für die Möglichkeiten der Verordnung 92/2081/EWG geschaffen werden, angefangen von den Verbänden und der Verwaltung über die Erzeuger bis hin zu den Verbrauchern. Parallel dazu müssten bestehende Ansätze systematischer Sammlung und Sichtung geeigneter regionaler Spezialitäten ausgebaut, intensiviert und beschleunigt werden.

Durch eine stärkere Förderung der Produktion geschützter Herkunftsspezialitäten wird vorrangig nicht die regionale Nahrungsmittelversorgung im engeren Sinn gestärkt, sondern vielmehr der überregionale bzw. sogar internationale Absatz regional produzierter Lebensmittel. Zu beachten ist weiterhin, dass der Prozess der Anerkennung mehrere Jahre in Anspruch nehmen kann.

Für viele regionale Nahrungsmittelproduzenten und andere beteiligte Akteure stellt der Schutz nach Verordnung 92/2081/EWG zumindest auf den ersten Blick vermutlich keinen gangbaren Weg dar, weil sie bislang keine definier- und überprüfbareren, speziellen Qualitäten produzieren. Sie möchten vermutlich nach wie vor eine einfache Herkunftsangabe – oder höchstens eine Herkunftsangabe kombiniert mit einer Qualitätsaussage – zur Abgrenzung vom überregionalen Angebot einsetzen. Dies erscheint jedoch angesichts der eindeutigen EU-(Qualitäts-)Politik im Lebensmittelbereich nicht als zukunftsfruchtige Strategie. Vielmehr wäre es sinnvoll, Konzepte regionaler Nahrungsmittelproduktion und -vermarktung auf die Entwicklung und Einhaltung klarer Qualitätsstandards zu gründen und mit nachvollziehbaren und verlässlichen Kennzeichnungs- und Informationssystemen zu verbinden.

4. Anbieter und Verbraucher regionaler Nahrungsmittel: Anreize und Probleme

Marktperspektiven, Marktpotenzial und Markterfolg regionaler Nahrungsmittel werden von sehr unterschiedlichen Faktoren geprägt, zum einen politischer (Umfang und Art der Förderung), rechtlicher (Schutz und Verwendung von Herkunftszeichen) und ökonomischer Art (Preisgestaltung und -sensibilität/-elastizität unter den Bedingungen des überregionalen, teils weltweiten Wettbewerbs), zum anderen aber auch durch soziodemographische Entwicklungen (Alters- und Haushaltsstruktur) und gesellschaftliche Einstellungs- und Verhaltensmuster (Sicherheitsbedürfnis, Vertrauen, Akzeptanz).

Die beteiligten und betroffenen Akteure sind heterogen: Angefangen von den erzeugenden Landwirten, dem Ernährungshandwerk und der Ernährungsindustrie, dem Lebensmitteleinzel- und -großhandel, über die ländergeförderten Regionalmarketingeinrichtungen und verschiedene Initiativen und Verbände aus dem lokalen und regionalen NGO-Bereich (Umweltverbände, Agenda-21-Gruppen, Kirchen, Tourismus etc.) bis hin zu den (Einzel- und Groß-)Verbrauchern. Die folgenden Abschnitte können diese Vielfalt nicht erschöpfend behandeln, versuchen aber, ein gewisses Gesamtbild zu entwerfen, das insbesondere durch die Informationen aus Kapitel II des vorliegenden Berichts ergänzt wird.

Nach einer Zusammenstellung wichtiger gesellschaftlicher Trends als fördernde und hemmende Faktoren der Verbrauchernachfrage regionaler Lebensmittel werden Motivation und Schwierigkeiten der landwirtschaftlichen Erzeuger, des Ernährungshandwerks und der Ernährungsindustrie sowie des LEH und anderer Akteure dargestellt. Die Kapitel III.4.7, III.4.8 und III.4.9 greifen drei Querschnittsthemen auf, die für die Marktperspektiven regionaler Nahrungsmittel von zentraler Bedeutung sind: „Produkte und Preise“, „Logistik und Verarbeitungsstrukturen“ und „Kommunikation und Kooperation“.

4.1 Verbrauchernachfrage

Beim Verbraucherverhalten konnten in den vergangenen Jahren folgende vier allgemeine Trends beobachtet werden, die auch im Lebensmittelbereich wirksam sind (Menrad et al. 2000, S. 132):

- Preis- und Qualitätsorientierung,
- Convenience-Orientierung,
- Erlebnis- und Sinnkonsum,
- Gesundheits- und Wellness-Orientierung.

Verbraucher haben aus verschiedenen Gründen Interesse an der regionalen Herkunft, wobei die sich aus dem geographischen Ursprung ergebenden qualitätsbestimmenden Produkteigenschaften nur ein Beweggrund für den Kauf regionaler Produkte sein dürften. Bereits die einfache geographische Herkunftsangabe ohne weitere Qualitätsdefinition signalisiert den Verbrauchern eine Reihe von Produktattributen: kurze Transportwege, Unterstützung der regionalen Wirtschaft, Beitrag zur Stärkung sozialer Werte (Becker 2000, S. 426, nach Gerschau et al. 2002, S. 87). Dazu kommt als zentrale Annahme die größere (Lebensmittel-)Sicherheit und daraus resultierend ein größeres Vertrauen. Regionale Wirtschaftskreisläufe schaffen für die Verbraucher ein überschaubareres System. Theoretisch, teilweise aber auch praktisch können die Verbraucher das Produkt zurückverfolgen und alle am Erstellungs- und Vermarktungsprozess beteiligten Akteure aufsuchen. Gezielte Marketingstrategien einer regionalen Lebensmittelversorgung können unter diesen Produktattributen eine ganze Reihe von Anknüpfungspunkten an die Verbraucherbedürfnisse finden (Tabelle 15). Die Bevorzugung von Produkten aus einer vertrauten Region kann ökonomische, qualitätsorientierte, psychologische, soziologische oder ernährungsphysiologische Gründe haben (vgl. ausführlich dazu: Balling 2000b; Hausladen 2001; Hensche et al. 1993; Schade 2001; von Alvensleben 2000b; Wirthgen et al. 1999a; nach Gerschau et al. 2002, S. 87).

Unter den demographischen Einflüssen dürfte insbesondere die Zunahme des Anteils älterer Menschen, die tendenziell konservativer bzw. konventioneller in ihrem Essverhalten orientiert sind, eher günstig auf die Nachfrage nach regionalen Lebensmitteln wirken (Gerschau et al. 2002, S. 113), ohne dass es hierzu belastbare Zahlen gibt. Ungünstig dürfte hingegen die Zunahme von Single-Haushalten sein (in denen nur sporadisch oder unter Zuhilfenahme von hochverarbeiteten Convenience-Produkten gekocht wird), günstig wiederum die zunehmende Bedeutung von Zwei-Personen-Haushalten mit Doppelleinkommen (Gerschau et al. 2002, S. 52), die weniger preissensibel sind als Familienhaushalte mit drei und mehr Personen, deren Anteil schrumpft.

4.2 Erzeuger/Landwirte

Eine Expertenbefragung durch Gerschau et al. deutet (abgesehen von den bewusst selbst vermarktenden oder bereits in Kooperationen eingebundenen Betrieben) auf mangelnde Flexibilität bezüglich einer gezielten Produktion regional vermarktbarer Nahrungsmittel hin (Gerschau et al. 2002, S. 56 f.). Nach wie vor ist eine „Ablieferungsmentalität“ verbreitet, d. h. die Landwirte produzieren nicht im Bewusstsein der weiteren Verarbeitung bzw. Vermarktung ihrer Produkte, sondern nur mit Blick auf den bloßen Absatz, der z. B. durch die jeweilige EU-Förderung geprägt sein

Tabelle 15

Faktoren der Verbrauchernachfrage regionaler Lebensmittel

fördernde Faktoren	hemmende Faktoren
Produkteigenschaften <ul style="list-style-type: none"> – Frische und andere „objektive“ Qualitätsmerkmale – typische Rezepturen („Spezialität“) – nicht gentechnisch verändert – Sicherheit – Vertrauen – Erwartung gesundheitlicher Vorteile 	Verfügbarkeit <ul style="list-style-type: none"> – schlechte Warenverfügbarkeit (saisonales Angebot) – unvollständige Sortimente – lange Wege, zeitintensiv – unbequeme Verteilung auf mehrere Einkaufsstätten
Beitrag zu nachhaltigem Wirtschaften <ul style="list-style-type: none"> – umweltverträgliche Produktion, Verpackung, Transport – Unterstützung der bäuerlichen Familienbetriebe – Beitrag zur Erhaltung der Kulturlandschaft – Arbeitsplatzsicherung in der Region 	Glaubwürdigkeit <ul style="list-style-type: none"> – nicht nachvollziehbare Produktionsauflagen – Idee nicht überzeugend – Regionalkauf kommt doch nicht dem bekannten Regionalanbieter (Landwirt, Metzger) zugute
Image der Region <ul style="list-style-type: none"> – Verbundenheit zur Region (Heimatregion, Urlaubsregion, Wohnort) – besondere Kompetenz einer Region für bestimmte Produkte 	Alltagsroutine <ul style="list-style-type: none"> – andere Kauf- und Ernährungsgewohnheiten: Präferenz für Internationales – schlechte Kennzeichnung – emotional ansprechendere Alternativen
soziale Werte <ul style="list-style-type: none"> – regionale Identität fördern/bewahren – erzieherischer Aspekt: Herkunft der Nahrungsmittel – persönliche Traditionen weiterführen 	Ökonomie <ul style="list-style-type: none"> – zu teuer

Quelle: nach Gerschau et al. 2002, S. 88

kann. Sowohl Nebenerwerbsbetriebe als auch genossenschaftliche Strukturen scheinen eher ungeeignet für eine flexible Anpassung der Produktion an Marktverhältnisse und Marktbedürfnisse zu sein. Auch scheut die überwiegende Zahl der Landwirte vertragliche Bindungen zu Abnehmern, die nötig wären für eine längerfristige vertikale Kooperation in regionalen Zusammenhängen (Gerschau et al. 2002, S. 90). Angesichts der bislang geringen Umsätze stellt die prinzipielle Verfügbarkeit regionaler landwirtschaftlicher Produkte nur in seltenen Fällen ein Problem dar. Dies würde sich jedoch ändern, sobald Groß- und Einzelhandel größere Chargen in einheitlicher und konstanter Qualität benötigten (Gerschau et al. 2002, S. 57). Die Beispiele Tagwerk und Feneberg (Kapitel II.2.6) machen deutlich, welch umfassendes Engagement aller Beteiligten notwendig ist.

4.3 Ernährungshandwerk

Zwar gelten Betriebe des Ernährungshandwerks, insbesondere Bäckereien und Metzgereien, einerseits als Refugien der Regionalität, doch lassen sich andererseits an ihnen besonders augenfällig Entregionalisierungstendenzen beobachten (vgl. TAB 2003a, Kapitel III.5). Diese betreffen sowohl die Herkunft der verarbeiteten Produkte in noch lokal oder regional verwurzelten Betrieben als auch die unüber-

sehbarer Tendenz zur Überregionalisierung und Filialisierung der Betriebe als solche.

Positive Anknüpfungspunkte für eine bewusste Profilierung durch Herstellung und Vertrieb regionaler Produkte gibt es viele (Tabelle 16), allerdings erfordert die Umsetzung ein hohes Engagement aller Beteiligten. Die (noch) häufig familiengeführten Betriebe besitzen die Freiheit der Sortimentsgestaltung und verfügen (noch) über Kenntnisse der regionalen Vorlieben und Abneigungen. Neben einer Regionalisierung der eigenen Produkte können auch passende Regionalwaren als Ergänzung angeboten werden (z. B. Eier in Bäckereien). Andererseits können regionale gekennzeichnete Produkte auch über andere Vertriebswege angeboten werden als „Standardware“ (z. B. Brotspezialitäten in Käsefachgeschäften). Die kleine Zahl der Mitarbeiter ist zwar eigentlich vorteilhaft für kommunikationsintensive Maßnahmen, erschwert aber auch umfassende und kontinuierliche Qualifizierungsmaßnahmen (Gerschau et al. 2002, S. 62.).

Die Expertenbefragung von Gerschau et al. (2002) zeigte, dass lokale Betriebe zum einen die erweiterte Direktvermarktung durch Bauernhöfe (von Back- oder Wurstwaren) häufig als negative Konkurrenz empfinden (während sie eigentlich ganz überwiegend durch die „Discounterisierung“ des LEH bedroht werden) und zum anderen aus reinen Kostengründen eine Verarbeitung regionaler Rohstoffe gar nicht

Tabelle 16

Einflüsse auf die Regionalvermarktung aus Sicht der Unternehmen des Ernährungshandwerks

fördernde Faktoren	hemmende Faktoren
Wunsch der Verbraucher nach Sicherheit, Transparenz, Vertrauen	Fehlen geeigneter Verarbeiter (z. B. Mühle)
Instrument zur Kundenbindung	Nachweis über regionale Herkunft kann nicht geführt werden
Erhalt traditioneller Herstellungsverfahren oder Rezepturen	begrenzte Verfügbarkeit regionaler Rohstoffe
Profilierungsinstrument gegenüber LEH	fehlende Kennzeichnung
Eröffnung zusätzlicher Vertriebswege	insgesamt Abnahme des Stellenwerts des Ernährungshandwerks
Allianzen mit Lieferanten können die Wettbewerbskraft stärken	aufwendige Organisation der Beschaffung und Kommunikation

Quelle: nach Gerschau et al. 2002, S. 63

in Erwägung ziehen. Dies deutet auf Wahrnehmungsprobleme und überkommene Strategien hin.

4.4 Ernährungsindustrie

Die Ergebnisse von Dr. Lademann & Partner (2002) deuten zwar auf größere (verbliebene) Anteile von Regionalität i. w. S. in der deutschen Ernährungswirtschaft hin, doch sind Konzentration und Internationalisierung prägende Tendenzen auch dieses Industriezweiges. Für die regionale Nahrungsmittelversorgung i. e. S. sind dabei Entwicklungstendenzen auf bestimmten Verarbeitungsstufen von besonderer Bedeutung, so bei der Milchverarbeitung und bei Schlachtbetrieben. Durch die Schließung z. B. von kleineren Molkereistandorten verlängern sich die Transportwege, Kostenvorteile einer regionalen Verarbeitung werden gemindert (Gerschau et al. 2002, S. 59).

Die in Kapitel III.2 beschriebenen Ausbaupotenziale als Folge zukünftiger Profilierungsbemühungen des Handels (vgl. das folgende Kapitel III.4.5) sind zwar durchaus vielversprechend, müssen aber von der Ernährungsindustrie

auch aktiv aufgegriffen und durch entsprechende Angebote umgesetzt werden. Für kleine und mittlere Unternehmen besonders attraktiv dürfte die Herstellung regionaler Spezialitäten mit geschützter Herkunftsbezeichnung sein (Kapitel III.3). Ein zentrales Problem bleiben die Ansprüche (zumindest) der (größeren) Nahrungsmittelhersteller an die verlässliche Zulieferung großer Mengen von Rohware in konstanter hoher Qualität (Tabelle 17), die von vielen kleineren Regionalverbänden nicht garantiert werden kann.

4.5 Lebensmitteleinzelhandel

Im Lebensmitteleinzelhandel (LEH) sind zwei – durchaus gegenläufige – Tendenzen festzustellen: Der Kampf um die Preisführerschaft vs. Ausbau der Servicekomponente, d. h. Erfüllung der Kundenwünsche nach Einkaufserlebnis, Sicherheit und Qualität der Lebensmittel (Gothe 2002, S. 8, nach Gerschau et al. 2002, S. 79).

Im Zusammenhang mit der Frage nach den Potenzialen regionaler Lebensmittel dürfte diese Servicekomponente vor allem im so genannten selbstständigen Lebensmitteleinzel-

Tabelle 17

Einflüsse auf die Regionalvermarktung aus Sicht der Unternehmen der Ernährungsindustrie

fördernde Faktoren	hemmende Faktoren
Profilierungsinstrument, Zusatzangebot; spezielle Anforderungen lokaler Märkte	Standardisierung der Produktion, Massenproduktion für große Märkte
1. Stufe: regionaler Markt 2. Stufe: überregionaler Absatz	eingeschränktes Nachfragepotenzial in der Region
Identifikation der Mitarbeiter mit den Produkten	Abhängigkeit von Rohstoffherzeugern aus der Region
Unterstützung von kommunalpolitischer Seite, reduziert evtl. Werbeaufwand, Nutzen für Öffentlichkeitsarbeit – „Social Sponsoring“	Investitionskosten, Werbeaufwand

Quelle: nach Gerschau et al. 2002, S. 61

handel (SEH) realisiert werden (Gerschau et al. 2002, S. 80): Dieser hat seit 1995 seinen Marktanteil am LEH insgesamt von knapp 20 % gehalten, obwohl sich im selben Zeitraum die Anzahl der Geschäfte um 4 700 auf nur noch 28 252 reduziert hat. Dafür nimmt die Flächengröße zu und erreicht bis zu 2 000 bis 3 000 m² (M+M Eurodata 2001). Die meisten der Verkaufsstellen des SEH gehören zu den ursprünglichen Einkaufsgenossenschaften von Rewe und Edeka. Weitere finden sich bei der Spar oder der Markt bzw. sind inhabergeführte Unternehmen wie z. B. Feneberg (Kapitel II.2.6). Während bei der Edeka immer noch mehr als die Hälfte der Läden von selbstständigen Kaufleuten bewirtschaftet wird, ist dieser Anteil bei Rewe kleiner, erhält jedoch wieder mehr Bedeutung. Da die Umsatz- und Gewinnentwicklung, die durch motivierte Selbstständige erwirtschaftet wird, besser als in den Filialen ist, hat die Rewe seit 2001 das so genannte Marktmanager-Modell für gut wirtschaftende Filialleiter getestet und ab 2002 mit der breiten Einführung begonnen. Zwar kann das national vereinbarte Warengeschäft noch nicht umgangen werden, doch sollen die Marktmanager in diesem Modell als „Vorstufe des Partnermodells“ mehr Selbstständigkeit erhalten (Gerschau et al. 2002, S. 80, nach Hanke 2001). Insbesondere für selbstständige Einzelhändler, die bis zu 10 % des Sortiments aus der unmittelbaren Nachbarschaft beziehen, bietet die Vermarktung regionaler Lebensmittel eine Möglichkeit sich zu profilieren. Vor allem bei Frischware wie Fisch, Fleisch, Eier und Molkereiprodukten wird auf das regionale Angebot zurückgegriffen. Dabei wird der Kontakt zu den Anbietern genutzt, um Kundenanforderungen direkt weiterzugeben (Gerschau et al. 2002, S. 80).

Die Bereitschaft der nationalen Handelsketten, Regionalprodukte in das Sortiment aufzunehmen, wird als gering bis gar nicht vorhanden eingeschätzt, weil die zentrale, straff geführte Sortimentspolitik dem entgegensteht und sich wenig mit den derzeitigen Gegebenheiten der Regionalvermarktung vereinbaren lässt. Ausnahmen sind Produkte mit massiver Nachfrage wie z. B. regionale Biersorten und Einzelbeispiele wie die Integration lokaler Filialen des Ernährungshandwerks (Bäcker, Metzger). Etwas umfassendere Ansätze sind regionale Wochen/Sonderaktionen, die bei Erfolg (regional begrenzte) Neulistungen nach sich ziehen (selbst bei Wal-Mart als Symbol der Globalisierung unter den Lebensmittelunternehmen) (Gerschau et al. 2002, S. 81).

Eine zukünftige, quantitativ und damit ökonomisch relevante Ausdehnung regionaler Lebensmittelversorgung kann trotz der vorhandenen Widerstände auch nach Ansicht der von Gerschau et al. befragten Experten der Marketinggesellschaften wohl nur über den LEH erfolgen (Gerschau et al. 2002, S. 81). Blockaden scheinen auch in der Haltung der Beteiligten begründet zu sein, die eine in Deutschland verbreitete allgemeinere Grundhaltung dem (Wirtschafts-)Leben gegenüber abbildet: Unternehmensbefragungen fördern eine ganze Reihe erfolgreicher konkreter regionaler Produkte zutage, gleichzeitig überwiegt bei der allgemeinen Einschätzung tief sitzende Skepsis (DG Bank 1999, nach Gerschau et al. 2002, S. 82). Auch wenn der zentrale LEH Regionalprodukten aus Gründen der schwierigen Beschaffung skeptisch gegenübersteht, haben diese Produkte Chancen, wenn sie die Anforderungen des Handels erfüllen. Basis für eine Geschäftsanbahnung zwischen einem Anbieter

von Regionalware und dem Handel sind immer einwandfreie Qualität, abgerundete Sortimente (Kapitel III.4.7), Bündelung des Angebots, Lieferzuverlässigkeit, perfekte Logistik (Kapitel III.4.8), konkurrenzfähige Preise sowie ein möglichst erkennbarer Zusatznutzen der Produkte, der durch begleitende Kommunikation (Kapitel III.4.9) unterstützt werden muss (Gerschau et al. 2002, S. 83). Auch diese Einschätzungen unterstützen das Ergebnis von Dr. Lademann & Partner, dass die Potenziale regionaler Nahrungsmittelproduktion und -vermarktung in der Ernährungswirtschaft größer sind, als häufig angenommen wird.

4.6 Akteure aus dem lokalen und regionalen NGO-Bereich

Neben den bereits genannten Beteiligten der Nahrungsmittelkette ist an dem Vertrieb regionaler Lebensmittel außer den ländergeforderten Regionalinitiativen (Kapitel II.2.3) und Marketinggesellschaften (Kapitel II.2.4) eine Vielzahl von weiteren Akteuren, wie Umwelt- und Naturschutzverbände, Bildungseinrichtungen, lokale Agenda-21-Gruppen, Kirchen und Tourismusverbände, aktiv beteiligt (Gerschau et al. 2002, S. 63 f.). Ein Großteil der Arbeit wird also entweder aus gesellschaftspolitischen, ökonomischen oder ökologischen Gründen ehrenamtlich verrichtet (Czech et al. 2002, S. 42).

Die gleichzeitige Verfolgung weiterer Ziele bei der Entwicklung regionaler Versorgungskonzepte, wie die Förderung einer umweltverträglichen Landbewirtschaftung, des Naturschutzes oder der Landschaftspflege, führt sehr unterschiedliche Akteure und Interessen aus Landwirtschaft, Kommunen und Kreisen sowie Umwelt- und Naturschutz zusammen. Dabei bleiben Interessenkonflikte in Bezug auf Einkommensverbesserungen, Förderung der ökologischen, ökonomischen und sozialen Entwicklung des ländlichen Raumes oder der Sicherung von Naturräumen nicht aus (Hensche/Ullrich 2000, S. 59, nach Czech et al. 2002, S. 43). Beispiele für Projekte der Kooperation zwischen Tourismus und regionalen Erzeugern sind ausführlich in einem Bericht des TAB zu „Kooperationsformen von Naturschutz und regionalem Tourismus“ dokumentiert worden (TAB 2001).

4.7 Produkte und Preise

Ob Potenziale einer regionalen Nahrungsmittelversorgung stärker ausgeschöpft oder erweitert werden können, hängt im Kern davon ab, dass die „richtigen“, d. h. begehrte Produkte zu marktverträglichen Preisen angeboten werden. Grundsätzlich gilt, dass gerade für eine umfangreichere Vermarktung über den LEH die mittlerweile „normalen“ Ansprüche der Verbraucher erfüllt werden müssen, vor allem die nach Abwechslung und gleichzeitig nach permanenter Verfügbarkeit, unabhängig von den Jahreszeiten (Czech et al. 2002, S. 50 ff.). Dies bedeutet, dass eine kontinuierliche Sortimentsentwicklung und -erweiterung sowie eine Kooperation mit anderen Regionalproduzenten (durchaus aus entfernten Regionen oder gar international) erforderlich wird. Das heißt beispielsweise, dass „regionale Gemüseboxen“ im Winter mit Südfrüchten ergänzt werden.

Als besonders leicht vermarktbar und auch verhältnismäßig umfangreich gehandelt gelten (vgl. insbesondere Kapitel II.1.2, II.2.5 u. III.2 sowie Gerschau et al. 2002, S. 65 ff.):

- Rohprodukte oder gering verarbeitete Produkte: Bei Obst oder Gemüse fehlen (abgesehen von den Handelsklassen) andere Qualitätsindikatoren, sodass die Herkunft besonders beworben werden kann (entweder im Sinne der Betonung der Verbundenheit zur eigenen Region der Verbraucher oder einer positiven Assoziation zur entfernt liegenden Ursprungsregion, z. B. Bodensee oder Elbe bzw. Altes Land). Bei Milch profilieren sich selbst große, überregionale Konzerne mit regionalen Marken/Produkten (so die Tuffi-Campina-Emzett GmbH mit den Regionalmarken „Südmilch“ [Schwaben], „Tuffi“ [NRW] und „Mark Brandenburg“).
- Produkte des Ernährungshandwerks: Bei Back- und Wurstwaren spielen regionale Vorlieben eine besondere Rolle. Hinzu kommt die traditionelle Produktion in Kleinbetrieben und der direkte Kundenkontakt. Allerdings wurde die Regionalität der verwendeten Rohwaren in der Vergangenheit nicht intensiv beworben. Auch hat seit langem infolge der Standardisierung und Zentralisierung der Anlieferung der Vorprodukte, z. B. im Backbereich (vgl. TAB 2003a, Kapitel III.5), eine Entregionalisierung auch in kleinen Betrieben und bei Produkten stattgefunden, die von den Verbrauchern noch als regional betrachtet werden.
- Spezialitäten: Die Attraktivität von Spezialitäten kann entweder primär aus der Vertrautheit, dem Bezug der Verbraucher zur Ursprungsregion (eigene Umgebung, benachbarte Regionen, beliebte Urlaubsgebiete oder besonders imagereiche Region wie Bayern) oder aber aus einer allgemein kommunizierten und akzeptierten Kompetenz einer Region für das entsprechende Nahrungsmittel (Schwarzwälder Schinken, Champagner etc.) resultieren. Im zweiten Fall wird eine konkrete Qualität assoziiert (und im Falle geschützter Herkunftszeichen auch garantiert; Kapitel III.3).
- Ökologische Produkte: Deren „ursprünglich“ bewusste und starke regionale Verhaftung sowie die klare Tendenz zur Entregionalisierung von Produktion wie Vertrieb wurden bereits diskutiert (Kapitel II.2.5). Da Regionalität außer bei Spezialitäten keinen Hinweis auf eine besondere Qualität der Lebensmittel liefern kann (sondern nur Sekundäreffekte bzw. -attribute signalisieren, wie Transporte reduzieren, Arbeitsplätze schaffen und soziale Strukturen erhalten), bietet sich gerade aus Sicht einer regionalen Nahrungsmittelversorgung im eigentlichen Sinne eine Zusammenführung beider Parameter – regional und ökologisch – an. Für eine gezielte Stärkung regionaler Nahrungsmittelvermarktung wäre es vermutlich sehr schädlich, wenn die Verbraucher regionale Lebensmittel zuerst als ökologisch einordnen und später diesbezüglich eine Enttäuschung erleben.
- „Sensible“ Produkte: Vor allem im Fleischbereich hat die Vielzahl der Lebensmittelskandale nicht nur zu immer wiederkehrender Verunsicherung der Verbraucher, sondern auch zu Kennzeichnungssystemen geführt, die vor allem die Herkunft der Tiere dokumentieren. Hinzu kommt hier die größte Vielfalt an Qualitätsprogrammen, die meistens auch einen Regionalbezug haben (vgl. TAB 2003a, Kapitel III.1). Häufig wird Regionalität jedoch nur befristet als Folge zeitlich begrenzter Verunsicherun-

gen nachgefragt und bildet so keinen nachhaltigen Erfolgsfaktor.

Eher im Gegensatz zu diesen Kategorien stehen die so genannten Convenience-Produkte, die aus einer Vielzahl von Rohstoffen und Vorprodukten hergestellt werden. Die Eigenschaften und Attribute dieser ökonomisch immer wichtigeren Produktgruppe (TAB 2002, Kapitel II.3.1 u. III.3.1) – hochverarbeitet, technologiebasiert, bequem – passen eher schlecht zu den Motiven und Zielen einer Stärkung der regionalen Nahrungsmittelversorgung. Es wäre deshalb eine besondere Herausforderung und eine echte Innovation, regionale Convenience-Produkte zu entwickeln und erfolgreich zu platzieren (Gerschau et al. 2002, S. 115). Von Czech et al. befragte Experten betonen sogar die Notwendigkeit, auf den Convenience-Trend selbst in sehr kleinteiligen Initiativen und Organisationen der regionalen Nahrungsmittelversorgung zu reagieren (Czech et al. 2002, S. 54). Einen Anreiz stellt das größere Wertschöpfungspotenzial dar, Schwierigkeiten bestehen u. a. aufgrund der besonderen Ansprüche an Technologie, Qualitätssicherung und Liefermengen. Eines der ersten erfolgreichen Beispiele bietet das Gut Granerhof mit seinem Ansatz „von der Weide auf den Teller“, bei dem Tiere aus eigenen Herden in einer eigenen Veredlungsmetzgerei zu halbfertigen Speisen vorverarbeitet und dann exklusiv in den eigenen Großgaststätten in München vermarktet werden (Czech et al. 2002, S. 54).

Bei der Preisgestaltung sind gewisse Unstimmigkeiten zu beobachten (Gerschau et al. 2002, S. 71): Bei Befragungen signalisieren Verbraucher regelmäßig die Bereitschaft, für (nachgewiesenermaßen) regional produzierte Lebensmittel mehr zu bezahlen (Besch/Hausladen 1998, S. 11; Wirthgen/Schmidt 2000; S. 83; Wirthgen et al. 1999, S. 258). In der Praxis werden regionale Produkte auch durchaus hochpreisig angeboten. Die höheren Preise liegen einerseits an den geringen Produktionsmengen, die den Vorteil von Kostendegressionen (economies of scale) nicht zulassen. Zum anderen argumentieren die Anbieter mit dem besonderen Leistungsvorteil, der mit dem Regionalprodukt für eine besondere Zielgruppe verbunden ist (Besch et al. 2000, S. 44). Außerdem wirkt der Preis als solcher als Qualitätsindikator, der das Produktimage positiv beeinflussen kann (Wagner/Beimdick, 1997, S. 173).

Die Mehrzahlungsbereitschaft der Kunden sehen Lebensmittelhändler im Kaufverhalten am Point of Sale allerdings nicht bestätigt (Gerschau et al. 2002, S. 71), und auch in der Literatur besteht Einigkeit darüber, dass zwischen Einstellung und Kaufverhalten eine hohe Divergenz besteht (Czech et al. 2002, S. 50). Die Angaben zur Mehrzahlungsbereitschaft schwanken sehr stark (zwischen 10 und 30 %), ebenso zum Anteil derer, die solch eine Bereitschaft tatsächlich zeigen (zwischen 15 und 80 %) (Czech et al. 2002, S. 52 f.).

Oft wird die Meinung vertreten, die Regionalprodukte müssten wegen der kürzeren Transport- und Vermarktungswege sogar billiger sein. Hochwertige Regionalprodukte können in besonderen Fällen preiswerter als nicht regionale Produkte abgegeben werden, wenn sie in größeren Mengen saisonal erzeugt werden und die Transaktionskosten minimal sind, z. B. Erdbeeren ab Feld. Bei Testverkäufen in Brandenburg konnte festgestellt werden, dass bei intensiver Kommunikation der Regionalität eine Steigerung des Verkaufs bei

gleichen Preisen möglich ist. Der Mehrpreis eines Regionalproduktes gegenüber einem nicht regionalen Produkt muss gut begründet und kommuniziert werden (Schade/Liedtke 2001, S. 292 ff.).

4.8 Logistik und Verarbeitungsstrukturen

Für die Mehrheit der von Gerschau et al. befragten Experten stellen die Transaktionskosten, die durch die Logistik entstehen, ein zentrales Problem der regionalen Lebensmittelversorgung dar (Gerschau et al. 2002, S. 85). Die klein- und mittelständische Struktur der Erzeuger und Herstellerunternehmen behindert ein effizientes Wirtschaften. Für die Belieferung des LEH in einem größeren Umkreis bestehen meist keine erfolgreichen Konzepte für eine Bündelung der Ware mit einheitlichen Qualitätskriterien.

Damit Regionalprodukte im großen Stil im LEH gelistet werden können, müssen sie eine geschlossene Kette durchlaufen. Voraussetzungen hierfür sind, dass Produkte den handelsüblichen Anforderungen (z. B. Sondernummern, durchgängige Kennzeichnungen, Strichcodes) entsprechen. Auch sollten seitens der Regionalanbieter elektronische Bestell- und Rechnungssysteme eingeführt werden, sodass der für den Handel zusätzliche Beschaffungsaufwand von Regionalware minimiert wird (Gerschau et al. 2002, S. 85).

Die für den Handel notwendige Bündelung scheitert auf der Erzeugerseite an ganz unterschiedlichen Engpässen, angefangen von grundsätzlich zu geringen Produktionsmengen über fehlende Qualitäten/Sortierungen, fehlende Fahrzeuge bis hin zu fehlenden Lager- und Kühlkapazitäten. Die Nutzung professioneller logistischer Systemanbieter ist oftmals zu teuer (Gerschau et al. 2002, S. 85). Eine Etablierung eigener Logistiksysteme scheitert in Regionalprojekten auch oft an den hohen Investitionskosten.

Verarbeitungs- und Produktionsstrukturen fehlen vor allem für Milch und Milchprodukte, u. a. als Folge der Konzentration im Molkereisektor (Czech et al. 2002, S. 46 f.). Eine kleinräumige Versorgung mit Fleisch und Fleischprodukten scheitert häufig schon am Fehlen von Schlachtstätten. Auf die negativen Auswirkungen der als Folge der BSE-Prophylaxemaßnahmen verschärften Auflagen der Fleischhygiene-Verordnung wird im Bericht „Qualität“ des TAB-Projektes eingegangen (TAB 2003a, Kapitel III.1.5). Für die verbleibenden kleineren Schlachtbetriebe und Molkereien können Projekte der regionalen Nahrungsmittelversorgung durchaus eine Entwicklungsmöglichkeit und damit eine Überlebenschance bedeuten, doch muss auch hierfür eine gewisse ökonomisch attraktive Umsatzgröße erreicht werden.

4.9 Kommunikation und Kooperation

Insgesamt werden Produkte mit regionaler Herkunftsidenti-tät von den Verbrauchern grundsätzlich positiv beurteilt, „Regionalität“ wird als ein (eher vage definierbarer) Zusatznutzen wahrgenommen und akzeptiert. Die Erwartungen an die Kernleistungen des Produkts und seine Vermarktung, wie z. B. hohe Gebrauchsqualität, ausreichende Standardisierung der Produktqualität oder Verfügbarkeit, sind denen anderer konventioneller Produkte vergleichbar (Czech et al. 2002, S. 56).

Von vielen Marktteilnehmern werden Regionalprodukte allerdings als unzureichend profiliert angesehen. Der Zusatznutzen regionaler Produkte erschließt sich einem Teil der

Verbraucher zwar bei bestimmten Produktgruppen seit langem. Um diese jedoch zu erweitern und weitere Verbraucher anzusprechen, bedarf es umfangreicher Kommunikationsmaßnahmen.



Alle von Czech et al. befragten Akteure sehen die Notwendigkeit, den Bekanntheitsgrad, das Erscheinungsbild und das Image ihrer regionalen Produkte durch ein modernes Marketing zu verbessern. Für Regionalagenturen und ländliche Entwicklungsinitiativen steht der Aufbau eines regionalen Logos mit einem besonderen Image und einer „speziellen Geschichte“ im Zentrum der Marketingbemühungen (Czech et al. 2002, S. 55). Die Kennzeichnung soll eindeutig sein und sich am besten von selbst erklären, z. B. „Brucker Land“ für Produkte aus dem Landkreis Fürstentfeldbruck (im Volksmund „Bruck“ genannt) (Gerschau et al. 2002, S. 71).

Mit dem Aufbau eines Markenimages allein ist jedoch noch kein beständiger Absatz der Produkte gewährleistet. Für die Vermarktung von Regionalprodukten bedarf es eines hohen kontinuierlichen Kommunikationsaufwandes, da schon ein vorübergehendes Aussetzen der Werbemaßnahmen für ein bestimmtes Produkt bereits nach kurzer Zeit zu Umsatzrückgängen führen kann (ASG 2001, nach Czech et al. 2002, S. 55 f.). Auch eine unklare oder wechselnde Positionierung des Produktes (mal „gesund + frisch“ im Vordergrund, mal „die Verantwortung für Umwelt und Regionalwirtschaft“, mal der „Convenience-Genuss“) zersplittert das Produktimage und gefährdet die Profilierung (Kotler 1999, S. 398 ff., nach Gerschau et al. 2002, S. 71).

Kommunikationsdefizite betreffen auch viele andere Schnittstellen der Wertschöpfungskette, teilweise auch innerbetriebliche Prozesse. Regionale Lebensmittelversorgung setzt eine hohe Kommunikationsfähigkeit und den Willen zum Umdenken für die erforderlichen Veränderungen voraus (Gerschau et al. 2002, S. 91). Der Erfolg von Kommunikationsbemühungen ist häufig abhängig von so genannten Schlüsselpersonen in entsprechenden Marketinginitiativen, welche die Landwirte zu einem kooperativen Verhalten bewegen, die Konzepte tatkräftig umsetzen und gebündelt gegenüber der Verarbeitungs- und Handelsstufe vertreten. Eine solche Abhängigkeit vom Engagement Einzelner ist auf Dauer nicht wünschenswert und sollte nur während einer Anschubphase bestehen.

Besondere Probleme bereiten die unterschiedlichen technischen Voraussetzungen bezüglich der Kommunikation. Zwar ist die Nutzung der Internet-Möglichkeiten bei Regionalanbietern steigend, doch noch zu wenig entwickelt. Auch spezielle elektronische Verrechnungssysteme, wie sie standardmäßig von großen Unternehmen genutzt werden, kommen bei der Regionalvermarktung nicht zum Einsatz und erschweren somit den Warenbezug und -absatz (Gerschau et al. 2002, S. 91).

4.10 Fazit

Die Entwicklungen in der Gesellschaft und die Einstellungen der Verbraucher erscheinen insgesamt eher günstig für ein zunehmendes Marktpotenzial regionaler Nahrungsmittel. Fördernde Entwicklungen sind z. B.

- die Zunahme des Anteils älterer Verbraucher, die sich tendenziell mehr mit der Region verbunden fühlen als jüngere, weniger vorgefertigte Produkte konsumieren, mehr Zeit für Einkäufe in besonderen Einkaufsstätten haben und teilweise mit hoher Kaufkraft ausgestattet sind.
- Günstig dürfte auch die Zunahme kleiner Haushalte mit Doppелеinkommen sein, da diese weniger preissensibel sind.
- Das Bedürfnis nach Sicherheit und der Wunsch nach Vertrauen steigen weiter.
- Die zunehmende Kritik an der Globalisierung stärkt eine Rückbesinnung auf Traditionen.

Demgegenüber stehen hemmende Einflüsse, z. B.

- die Zunahme der Single-Haushalte, die nur sehr geringe heimatliche Bindungen aufweisen und vor allem standardisierte, hoch verarbeitete Speisen und Produkte nachfragen.
- Überhaupt stellt der Trend zur Convenience-Orientierung der Verbraucher konventionelle Regionalvermarkter vor die (bislang meist ungelöste und für viele wohl auch unlösbare) Aufgabe, Convenience-Produkte herzustellen und gegenüber bestehenden (Marken-)Anbietern zu positionieren.

Die Chancen und Potenziale für eine regionale Nahrungsmittelversorgung hängen unmittelbar davon ab, ob es gelingt, die resultierende Verbrauchernachfrage zu erfüllen. Die für den vorliegenden Bericht zusammengetragenen und ausgewerteten Informationen zeigen, dass das allgemein beim konventionellen Lebensmittelkauf praktizierte Verbraucherverhalten zunehmend die Entwicklungsrichtung und die daraus resultierenden Chancen der regionalen Nahrungsmittelversorgung bestimmt – und nicht umgekehrt.

Fast überraschend hoch erscheint die Übereinstimmung der Gutachter Czech et al., Gerschau et al. und Dr. Lademann & Partner (alle: 2002), dass die Zukunft einer regionalen Nahrungsmittelproduktion im Vertrieb über den „normalen“ Lebensmittelgroß- und Einzelhandel liegt. Nur wenn es sich dabei um regionale Formen des LEH handelt, kann daraus eine regionale Nahrungsmittelversorgung im eigentlichen Sinne resultieren. Ansonsten konstatieren auch die meisten befragten Experten, dass ein starker Trend zum überregionalen Vertrieb regionaler Produkte gehen wird. Spätestens dabei ergibt sich die Notwendigkeit spezifischer Qualitätsdefinitionen, die über die reine Herkunft hinausgehen.

Die Anforderungen einer definierbaren Qualität bilden überhaupt den zentralen Impuls für die Zukunft regionaler Nahrungsmittel. Vier wichtige mögliche Ausformungen bzw. Entwicklungsrichtungen sind:

- Spezialitäten (mit geschützter Herkunft, vgl. Kapitel III.3);
- ökologische Produkte (die Regionalität gewährleisten und als zusätzliches Premium-Merkmal zwar kleinen, aber zahlungskräftigen Käuferschichten kommuniziert werden);
- Standardprodukte für den LEH im Mittelpreissegment (wofür vorhandene Strukturen und Potenziale besser vernetzt und genutzt werden müssen, um größere Men-

gen günstiger und in gleich bleibender Qualität kontinuierlich produzieren zu können);

- Convenience-Produkte (mit höherer Wertschöpfung, aber auch höheren Ansprüchen an Verarbeitungstechnologie, Logistik und Qualitätssicherung).

In den beiden letzten Fällen erscheint Regionalität nur noch als Zusatznutzen, ansonsten dominieren die Kernleistungen des Produkts.

Bei allen beteiligten Akteuren der Nahrungsmittelkette gilt es, Widerstände und kontraproduktive, oft nicht hinterfragte Routinen zu überwinden und Interesse an einer Nutzung der spezifischen Profilierungs- und damit Gewinnpotenziale zu wecken. Dies gilt für Erzeuger, Ernährungshandwerk und Ernährungsindustrie sowie die Unternehmen des Lebensmittelgroß- und -einzelhandels gleichermaßen.

Viele der existierenden Regionalinitiativen und -projekte, die oft von weiteren Akteuren aus dem lokalen und regionalen NGO-Bereich angestoßen und verfolgt werden, müssten sich professionalisieren und dann expandieren, wenn sie an die o. g. Trends anschließen wollen.

IV. Handlungsmöglichkeiten

Die aktuellen Tendenzen im Nahrungsmittelbereich, bei Angebot und Nachfrage, wie sie im Projekt des TAB erfasst und in den Basisanalysen beschrieben worden sind (TAB 2002), lassen Ansatzpunkte für verschiedene zukünftige Entwicklungsrichtungen erkennen. Diese werden in Kapitel IV.1 in drei Szenarien gebündelt: „Polarisierung“ – „Konvergenz“ – „Differenzierung“. Diese Szenarien sind so formuliert, dass sie sowohl für Deutschland als auch für die gesamte EU gelten können. Sie skizzieren Entwicklungsräume, innerhalb derer Potenziale zur Regionalisierung der Nahrungsmittelversorgung (wie auch zur Qualitätssteigerung und zur Verbesserung der Verbraucherinformation; vgl. TAB 2003a u. b) realisiert werden müssten.

Unter der Annahme, dass die Regionalisierung der Nahrungsmittelversorgung eine politische Zielsetzung ist, werden in einem zweiten Schritt allgemeine Leitlinien entwickelt (Kapitel IV.2). Damit sollen wichtige Elemente einer Strategie der Qualitätssteigerung herausgestellt werden.

In einem dritten Schritt werden schließlich konkrete Handlungsoptionen für eine Reihe von Handlungsfeldern vorgestellt, diskutiert und den Szenarien zugeordnet (Kapitel IV.3).

1. Entwicklungstendenzen – drei Szenarien

1.1 Szenario „Polarisierung“

Eine klare Trennung im Nahrungsmittelmarkt zwischen den Produkten aus konventionellem und ökologischem Landbau wird weiterhin bestehen, wobei Letztere einen größeren Marktanteil gewinnen. Parallel dazu wird die Verarbeitungstiefe von Nahrungsmitteln tendenziell zunehmen.

Durch steigende Nachfrage, staatliche Förderung und effektivere Vermarktung (z. B. Bio-Siegel) sind Nahrungsmittel aus ökologischem Landbau nicht mehr länger nur Nischenprodukte, sondern erobern einen spürbaren Marktanteil. Der dominierende Vertriebsweg wird der Lebensmitteleinzelhandel, also vor allem Super- und Verbrauchermärkte, aber auch Discounter. Die Anforderungen an den ökologischen

Landbau innerhalb der EU steigen tendenziell, wie es z. B. die Bundesregierung für eine Novelle der EU-Verordnung gefordert hat. Auch bei Öko-Produkten gewinnen Convenience-Produkte und industrielle Verarbeitungswege an Bedeutung.

Bei den Produkten aus dem konventionellen Landbau steigen zwar die Anforderungen an die Lebensmittelsicherheit (z. B. im Rahmen des QS-Systems), aber ansonsten bleibt der Druck zur Erhöhung von Qualitätsstandards gering. Die Umwelt- und Tierschutzanforderungen an die (konventionelle) Nahrungsmittelproduktion werden nicht wesentlich erhöht. Die steigenden Anforderungen durch Hygienevorschriften und Qualitätssicherungssystemen mit Zertifizierung werden vor allem kleinere Betriebe in der Landwirtschaft und Nahrungsmittelverarbeitung verstärkt zur Aufgabe zwingen.

Damit setzt sich der Trend der Vergangenheit fort, dass sich der Marktanteil des mittleren Preissegments bei Nahrungsmitteln verringert. Neben Spezialitäten werden im gehobenen Preissegment vor allem Öko-Produkte dominieren. Anderen Qualitäten und Produkten aus der Region und für die Region bleiben nur kleine Nischen.

Die hier beschriebene Entwicklung würde durch eine Polarisierung der allgemeinen Einkommensentwicklung begünstigt. Für die Mehrheit der Verbraucher bliebe unter diesen Bedingungen der Preis das entscheidende Kaufkriterium bei Nahrungsmitteln. Auch hinsichtlich einer gesunden Ernährung träte eine Polarisierung ein. Für die einen würde dies möglichst naturbelassene Nahrungsmittel (z. B. aus ökologischem Landbau) und ein verändertes Ernährungsverhalten bedeuten, für die anderen erschienen gesundheitsförderliche Komponenten in konventionellen Produktion (z. B. funktionelle Lebensmittel) bei Beibehaltung der Ernährungsgewohnheiten ausreichend.

Eine Entwicklung in Richtung dieses Szenarios würde einerseits durch eine einseitige politische Förderung des ökologischen Landbaus, andererseits durch eine wie in der Vergangenheit auf die Bewahrung landwirtschaftlicher Interessen ausgerichtete Agrarpolitik begünstigt.

1.2 Szenario „Konvergenz“

Die Qualitätsunterschiede bei Nahrungsmitteln werden abnehmen und die Anforderungen an verschiedene Produktionssysteme werden sich annähern. Eine steigende Nachfrage nach Convenience-Produkten u. Ä. wird auch in diesem Szenario die Verarbeitungstiefe von Nahrungsmitteln tendenziell weiter erhöhen.

Auch hier wird davon ausgegangen, dass Nahrungsmittel aus ökologischem Landbau einen spürbaren Marktanteil erobern. Die zunehmende Nutzung von traditionellen Verarbeitungs- und Vermarktungswegen, die einerseits den Markterfolg begünstigt, bewirkt andererseits einen Verlust an Unterscheidbarkeit. Die Versorgung des Handels erfolgt auch bei Öko-Nahrungsmitteln zunehmend über internationale Beschaffungsmärkte. Weiterhin versucht die ökologische Landwirtschaft, produktionstechnische Fortschritte möglichst weitgehend zu nutzen, und die EU-Anforderungen bleiben auf dem derzeitigen Niveau.

Dagegen steigen in der konventionellen Landwirtschaft die Anforderungen hinsichtlich verschiedener Qualitätskriterien. Neben der Einführung von Qualitätssicherungssystemen

zur Erhöhung der Lebensmittelsicherheit wird angenommen, dass auch die Mindestanforderungen hinsichtlich Umweltschutz und tiergerechter Nutztierhaltung deutlich steigen. Außerdem gewinnt die Beachtung von Qualitätskriterien, wie Genuss oder Gesundheits- und Nährwert, für alle Akteure in der Nahrungsmittelkette an Bedeutung.

Eine Regionalisierung der Nahrungsmittelversorgung hat es hier schwer, da sich die Zentralisierungstendenzen in der Nahrungsmittelverarbeitung fortsetzen und bei sich angleichendem Qualitätsniveau die Profilierungschancen für regionale Produkte eher schwierig sind.

Eine Entwicklung in Richtung dieses Szenarios würde durch den Ausbau ordnungsrechtlicher Regelungen in der (Agrar-)Umweltpolitik begünstigt. Beispielsweise könnte die Aufnahme des Tierschutzes in das Grundgesetz die Diskussion um eine artgerechte Tierhaltung verstärken und zur Anhebung der Mindeststandards führen. In der Agrarpolitik würden die Ausgleichszahlungen zunehmend an ökologische und soziale Leistungen der Landwirtschaft gebunden, wie dies die EU-Kommission im Rahmen des Midterm-Reviews der Agenda 2000 vorgeschlagen hat.

1.3 Szenario „Differenzierung“

Der Nahrungsmittelmarkt zerfällt in zunehmend mehr Segmente. Mit einer weiteren Differenzierung der Verbrauchervünsche werden für die verschiedenen Segmente des Nahrungsmittelmarktes jeweils andere Qualitätskriterien in den Vordergrund gerückt. Regionale Produkte können ebenfalls eine wichtige Rolle spielen. Eine zunehmende Verarbeitungstiefe wird nur für einen Teil des Nahrungsmittelmarktes von Relevanz sein.

Produkte aus ökologischem Landbau sind hier nur ein Qualitätsprodukt unter anderen. Ihre Wachstumsmöglichkeiten sind deshalb begrenzt. Produkte aus tiergerechten, extensiven, landschaftspflegenden, umweltschonenden Produktionsverfahren werden weitere Qualitätslinien darstellen. Ferner werden auf der Ebene der Nahrungsmittelverarbeitung zusätzliche Qualitätsdifferenzierungen eingeführt, d. h. die vertikale Produktdifferenzierung nimmt in vielen Produktgruppen zu. Die Fragen der Lebensmittelsicherheit werden relativiert und verlieren dadurch an Bedeutung. Qualitätskriterien wie Genuss, Nähr- und Gesundheitswert sowie Convenience werden gleichgewichtig.

Die Differenzierung gilt auch für die Vermarktungswege von Nahrungsmitteln. Direktvermarktung und Bauernmärkte, regionale Versorgungssysteme („aus der Region und für die Region“), regionale Spezialitäten mit überregionaler Verbreitung, überregionale und nationale Verarbeiter und Vermarkter sowie europäische und globale Produkte werden gleichermaßen eine Rolle spielen. Dementsprechend wird es Marktsegmente mit weitgehend unverarbeiteten Produkten bis hin zu solchen für Convenience-Produkte mit hoher Verarbeitungstiefe geben.

Grundlage dieses Szenarios ist, dass die Bedürfnisse und Verhalten der Verbraucher vielfältiger werden und situationsabhängig unterschiedliche Qualitäten nachgefragt werden. Nahrungsmittelverarbeitung und -handel unterstützen diesen Trend aktiv. Bei diesem Entwicklungsweg müsste die Politik hauptsächlich auf die Schaffung von Rahmenbedingungen (z. B. Rahmenregelungen für Qualitätsstandards

und Kennzeichnungen, Stärkung der Verbraucherinformati-
onsrechte) und die Unterstützung der Selbstorganisation der
verschiedenen Akteure (z. B. Förderung in der Anfangs-
phase von neuen Qualitätssystemen) setzen. Damit wäre
eine deutliche Verschiebung der EU-Förderung von der
Preis- und Marktstützung (1. Säule) auf eine Förderung in-
tegrierter Entwicklungen ländlicher Räume (2. Säule) kom-
patibel.

2. Leitlinien

Das Thema „regionale Nahrungsmittelversorgung“ wird
wissenschaftlich und politisch kontrovers diskutiert, weil
Verständnis, Motive und Ziele bei der Beschäftigung mit
diesem Feld sehr heterogen sind. Gründe für Missverständ-
nisse und Kontroversen sind beispielsweise:

- auf der Verständnisebene die mangelnde Unterscheidung
zwischen regionaler Produktion, Verarbeitung und Ver-
marktung von Nahrungsmitteln;
- auf der Motivationsebene Wertkonflikte zwischen
„ganzheitlich“, aber kleinräumig orientierten Regional-
projekten im NGO-Bereich sowie auf größere Märkte
ausgerichteten Aktivitäten der Ernährungswirtschaft und
- auf der Zielebene daraus resultierend eine programmati-
sche Beschränkung auf eine Region (selbst bei überregio-
nalen Erfolgchancen) oder aber eine Beschränkung
auf den Parameter Wettbewerbsgleichheit ohne Berück-
sichtigung regionaler Besonderheiten.

Der vorliegende Bericht des TAB konnte lange nicht alle
Facetten des Themas (gleichermaßen) beleuchten. Im Rah-
men der Gesamtkonzeption des TA-Projektes (Kapitel I.2)
wurde der Schwerpunkt auf die Frage gelegt, welche Quali-
tätsaspekte mittel- und langfristig für ein Steigerung des
Anteils regionaler Lebensmittel von (makro-)ökonomischer
Bedeutung sein werden und wie diese den Verbrauchern
vermittelt werden können.

Die Analyse der Möglichkeiten einer Erhöhung und besse-
ren Ausnutzung der Potenziale einer regionalen Nahrungs-
mittelversorgung ergab folgende zentrale Ergebnisse:

- Eine deutliche Erweiterung regionaler Nahrungsmittel-
versorgung wird nur über den Lebensmitteleinzelhandel
(LEH) möglich sein – Direktvermarktung oder der Ab-
satz über Gastronomie und andere Großverbraucher blei-
ben (für einzelne Erzeuger und im Rahmen bereichs-
übergreifender, z. B. touristischer Projekte durchaus be-
deutsame) Nischen.
- Bloße Regionalität stellt keine tragfähige Produkteigen-
schaft für einen dauerhaften Erfolg dar. Um sich gegen
die nationale und internationale Konkurrenz, zunehmend
auch im Öko-Bereich, durchzusetzen, müssen regionale
Produkte spezifische Qualitäten aufweisen. Lediglich
bei besonders sensiblen Lebensmitteln (wie Fleisch)
wird die geographische Nähe der Herkunft als solche
von einem (phasenweise stark schwankenden) Teil der
Verbraucher als Zusatznutzen wahrgenommen.
- Insbesondere der Öko-Bereich bietet sich als konkrete,
aber begrenzte Perspektive einer regionalen Nahrungs-
mittelversorgung i. e. S. an – durch die Rückbesinnung
auf die bewusste, ganzheitlich begründete regionale Ver-

haftung ökologisch produzierter Lebensmittel, die einer
kleinen, aber zahlungskräftigen Käuferschicht als Merk-
mal einer Premium-Qualität erfolgreich angeboten wer-
den kann („Ökoplus“).

- Ökonomisch am Erfolg versprechendsten (und zudem
kompatibel mit EU-Recht und -Politik) erscheint die
Entwicklung regionaler Produkte zu regionalen Speziali-
täten mit geschützter Herkunftsangabe. Die Vermark-
tung wird sich sinnvollerweise nicht auf eine Region be-
schränken, sondern im Gegenteil den möglichst
weiträumigen Absatz suchen. Gerade in Deutschland
sind die Möglichkeiten der EU-Herkunftszeichen noch
lange nicht ausgeschöpft.
- Nicht alle regionalen Lebensmittel fallen in den Spezia-
litäten-Bereich. „Standardprodukte“ in Konkurrenz mit
überregionalen Anbietern können vor allem im Mittel-
preissegment erfolgreich sein. Auch die Produzenten
solcher regionaler Waren können sich ökonomisch nicht
sinnvoll auf eine Absatzregion beschränken, sondern
müssen die Möglichkeiten einer Ausdehnung ihrer
Märkte nutzen. Der Regionalbezug der deutschen Ernäh-
rungswirtschaft scheint (derzeit noch) größer zu sein, als
gemeinhin angenommen.
- Der „Megatrend Convenience“ ist geprägt durch den ho-
hen Verarbeitungsgrad einer Vielzahl von Rohstoffen
und Vorprodukten und stellt besondere Anforderungen
an Technologie, Qualitätssicherung und Liefermengen.
Dies bedeutet vor allem für kleinere Regionalanbieter
eine große, oft nicht zu bewältigende Herausforderung.

Ausgehend von diesen Einschätzungen und aus der Gesamt-
schau des TA-Projektes (TAB 2002, 2003a u. b), lassen sich
im Hinblick auf die Entwicklung von Handlungsoptionen
(Kapitel IV.3) folgende „Leitlinien“ für einen realistischen
analytischen und argumentativen Umgang mit der Frage
nach der politischen Zielsetzung sowie der möglichen För-
derung der regionalen Nahrungsmittelversorgung selbst for-
mulieren. Diese Leitlinien gelten nicht nur für die Politik
auf Bundesebene, sondern ebenso für andere politische Ebe-
nen und für andere Akteure.

Fragen einer regionalen Nahrungsmittelversorgung offen behandeln – Einseitigkeiten vermeiden – realistische Ziele setzen

Es erscheint weder sinnvoll noch angemessen, entweder die
ökologischen, ökonomischen und sozialen (Problemlö-
sungs-)Potenziale einer regionalen Nahrungsmittelversor-
gung zu überhöhen oder sie auf der Basis stark reduktionis-
tischer Ökobilanzen bzw. (agrar-)ökonomischer Kosten-
Nutzen-Rechnungen pauschal zu verdammen. Regionale
Produktion und Vermarktung von Lebensmitteln sind weder
per se umweltfreundlich und sozial nachhaltig noch grund-
sätzlich Subventionen verschwendend und protektionis-
tisch.

Akteure, Befürworter und Förderer regionaler Nahrungs-
mittelproduktion sollten sich immer des jeweiligen spezifi-
schen Anspruchs, der potenziellen Leistungsfähigkeit sowie
der realistischen Begrenzungen bewusst sein und diese auch
kommunizieren, um keine falschen Erwartungen zu we-
cken.

Regionalität von Produktion, Verarbeitung und Vermarktung unterscheiden und fallweise angemessen kombinieren

Der „Grad“ der Regionalität im Lebensweg eines Lebensmittels sollte nicht dogmatisch fixiert werden, weil dadurch Chancen zunichte gemacht werden können. Schwer verständlich und kontraproduktiv erscheint es sowohl, wenn Regionalförderungsprogramme einen überregionalen Absatz von Produkten zur Bedingung machen bzw. regionale Vermarktungsaktivitäten von einer Förderung ausschließen, als auch, wenn aus programmatischen Gründen potenziell überregional erfolgreiche Produkte und Absatzwege nicht weiterentwickelt werden. Die Eignung regionaler Produkte für den jeweiligen Absatzweg sollte sich vorrangig an der spezifischen Qualität orientieren.

Regionale Produktqualität definieren, differenzieren und kommunizieren – vom Hofverkauf bis zum weltweiten Vertrieb von Spezialitäten

Der erfolgreiche Absatz regional produzierter Lebensmittel, ob regional, eventuell sogar nur lokal, oder aber überregional, möglicherweise gar global, hängt ausschließlich von einer klaren Qualitätsdefinition ab, welche den Verbrauchern überzeugend kommuniziert und von diesen entsprechend erfahren wird. Die Ansprüche an Umfang, Kennzeichnung, Nachvollziehbarkeit bzw. Rückverfolgbarkeit und Kontrollen steigen tendenziell mit zunehmendem Umfang des Absatzgebietes bzw. Absatzweges, vom Direktvertrieb bis zum LEH. Nur in wenigen Fällen reicht bloße Regionalität als Erfolgsfaktor aus. Objektiv nachweisbare Qualitätskriterien, der konkrete Verbrauchernutzen oder ergänzende emotionale Attribute gewinnen zunehmend an Bedeutung.

Strukturen anpassen, Synergien herstellen, Kooperationen fördern

Zugewinne an Qualität, Attraktivität und Effizienz einer regionalen Produktion und Vermarktung von Nahrungsmitteln könnten insbesondere durch eine verbesserte horizontale und vertikale Integration sowie durch einen (noch stärkeren) Ausbau bereichsübergreifender Kooperationen erzielt werden. Systematischer als bisher sollten geeignete Anknüpfungspunkte gesucht und Synergien gefördert werden. Dies betrifft den gezielten Anschluss an regional verankerte, kulturelle und touristische Traditionen, Strukturen und Aktivitäten ebenso wie eine stärkere Ausrichtung an den Bedürfnissen z. B. des überregionalen LEH, auch wenn die Anpassungsleistungen in beiden Fällen sehr unterschiedlich sind. Im ersten Fall geht es eher um eine Individualisierung, eine Spezialisierung des regionalen Produkts, im zweiten Fall um eine Standardisierung bzw. Professionalisierung.

Professionalisierung vorantreiben, Hemmnisse beseitigen

Je nach Erzeugungsbetrieb, Verarbeitungsstruktur und Vertriebsweg rücken eher die notwendige Professionalisierung oder eher der Abbau bzw. die Verhinderung drohender Hemmnisse in den Vordergrund. Starke Hemmnisse gehen sowohl von mangelhaften Verarbeitungs-, Vermarktungs- und Logistikstrukturen aus als auch von Einstellungs- und

Motivationsproblemen der (potenziellen) Akteure. Zentrale Strukturen wie Schlachthöfe oder Molkereien oder allgemein gültige Hygienevorschriften der Lebensmittelverarbeitung haben besondere Auswirkungen auf die Nutzung der Potenziale einer regionalen Nahrungsmittelversorgung.

3. Handlungsoptionen

Zu den Handlungsfeldern „Ausgestaltung der Gemeinsamen Agrarpolitik“, „Marken, Zeichen und Programme“ und „Verarbeitungs- und Vermarktungsstrukturen“ werden im Folgenden alternative Handlungsoptionen vorgestellt, die jeweils durch konkrete Handlungsschritte weiter auszufüllen wären. Ergänzend wird Handlungsbedarf für die Bereiche Forschung, Weiterbildung und Kommunikation skizziert. Die Zuordnung der Handlungsoptionen zu den drei im TA-Projekt formulierten Szenarien der zukünftigen Entwicklung des Nahrungsmittelsektors Polarisierung – Konvergenz – Differenzierung soll nicht als strikte Alternativenbeschreibung verstanden werden, sondern dient v. a. einer übersichtlicheren Strukturierung der möglichen Handlungsansätze. Eine Konkretisierung der drei Szenarien hinsichtlich des zukünftigen Angebots regionaler Lebensmittel ergibt folgendes Bild:

- Polarisierung: Da sich der Marktanteil des mittleren Preissegments bei Nahrungsmitteln weiter verringert und regional produzierte Lebensmittel im Niedrigpreissegment wenig konkurrenzfähig sind, bleiben nur die gehobenen Preisbereiche. Erfolg können hier nur echte Spezialitäten und Öko-Produkte mit regionaler Herkunft als Zusatzqualität haben („Ökoplus“). Anderen Qualitäten und Produkten aus der Region und für die Region bleiben nur kleine Nischen, z. B. im Rahmen bereichsübergreifender Tourismus-, Agenda-21- oder Genossenschaftsprojekte.
- Konvergenz: Durch die allgemeine Angleichung der Qualitätsstandards nimmt die Bedeutung einzelner Produkteigenschaften ab. Regional produzierte Lebensmittel treten in nahezu reine Preiskonkurrenz mit überregional produzierten Waren, auch im Öko-Bereich. Neben dem Preis tritt der direkte Verbrauchernutzen, insbesondere der Faktor Convenience, in den Vordergrund. Eine entsprechende Erweiterung der Produktpalette dürfte von Regionalerzeugern nur in größeren Zusammenschlüssen geleistet werden können und erfordert einen hohen Grad an Professionalisierung.
- Differenzierung: Die Regionalität von Lebensmitteln ist – neben der Produktvielfalt – ein geradezu ideales Differenzierungsmerkmal, da es die unterschiedlichsten Zielgruppen mit variierenden Botschaften auf verschiedenen Vermarktungswegen ansprechen und erreichen kann. Je nach Eignung werden Herkunft oder eine daraus resultierende besondere Qualität in den Vordergrund gerückt (Umwelt- und Sozialfreundlichkeit, Gesundheitsnutzen, Genusswert, Exklusivität), wird eher die Anknüpfung an Tradition, Identität, Heimat, an wegweisende, nachhaltige Produktionskonzepte oder an Feinschmeckerbedürfnisse gesucht, werden die entsprechenden Produkte von Bauernmärkten bis hin zu Internet-Feinkost-Kanälen vertrieben.

3.1 Ausgestaltung der Gemeinsamen Agrarpolitik

Die zukünftigen Perspektiven einer regionalen Nahrungsmittelversorgung werden entscheidend durch die agrar- und regionalpolitischen Rahmenbedingungen geprägt. Die weitere Ausgestaltung der Gemeinsamen Agrarpolitik, wie sie im Kontext der Halbzeitbewertung (Midterm-Review) der EU-Kommission zu den Agenda-2000-Beschlüssen diskutiert wird, bestimmt indirekt mit, welche Potenziale der regionalen Nahrungsmittelproduktion genutzt werden können. Die folgenden drei Optionen beschreiben Möglichkeiten einer Weiterentwicklung von regionalpolitisch relevanten Elementen innerhalb der EU-Agrarpolitik sowie ihrer Rückwirkungen auf die regionale Nahrungsmittelversorgung.

Option 1: Förderung besonderer Produktionsverfahren

Diese Option zielt auf einen Ausbau der Agrarumweltprogramme. Auf der Basis der Verordnung 99/1257/EG als flankierende Maßnahme der EG-Agrarreform werden einerseits im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK) und andererseits durch zahlreiche Maßnahmen der Länder ohne Beteiligung des Bundes u. a. der ökologische Landbau, die Landschaftspflege, der Biotop- und Vertragsnaturschutz sowie besonders umweltverträgliche Produktionsverfahren auf Ackerland, Grünland und in Dauerkulturen gefördert.

Mit der Förderung des ökologischen Landbaus und anderer umweltverträglicher Produktionsverfahren wird indirekt auch die regionale Nahrungsmittelproduktion beeinflusst, da diese Programme insbesondere auf benachteiligten Standorten genutzt werden. So profitieren viele Landwirte in Regionalinitiativen von diesen Fördermöglichkeiten. Aber ein großer Teil der so geförderten Produktion geht in die allgemeinen Absatzwege und ist zumindest für die Endverbraucher nicht mehr als regionale Ware zu erkennen.

Wenn es gelingt, den Anteil der ökologisch bewirtschafteten Fläche auch zukünftig deutlich zu steigern und damit den Anteil der ökologisch erzeugten Lebensmittel am Nahrungsmittelangebot auszuweiten, dann könnten regional erzeugte und vermarktete Öko-Lebensmittel (im Sinne einer „Ökoplus“-Qualität, s. das folgende Kapitel IV.3.2) dabei einen relevanten Teilmarkt bilden. Dies wäre durch eine entsprechende Auszeichnung (beispielsweise neues Gütezeichen und Zeichen der Anbauverbände) für die Verbraucher erkennbar zu machen und gegenüber dem Bio-Siegel, das auch eine internationale Beschaffung zulässt, abzugrenzen. Der Schwerpunkt der regionalen Produktion wird hier also voraussichtlich innerhalb des Öko-Segments liegen.

Insgesamt korrespondiert diese Option mit dem Szenario „Polarisierung“. In diesem Kontext können außerdem regionale Spezialitäten mit geschützter Herkunft nach der Verordnung 92/2081/EWG als Teil des „Hochqualitäts“-Segments eine besonders große Rolle spielen (die ansonsten – aufgrund ihrer qualitativen Ausnahmestellung – auch in die beiden anderen Szenarien „passen“). Dabei wird jedoch keine regionale Nahrungsmittelversorgung im engeren Sinn gefördert, sondern regionale Produktion bzw. Verarbeitung in Kombination mit überregionaler Vermarktung.

Option 2: Verknüpfung der Förderung mit Qualitätsstandards

Diese Option knüpft an den Vorschlag der EU-Kommission im Rahmen der Halbzeitbewertung der Agenda 2000 zur Cross Compliance an. Danach sollen die Direktzahlungen an die Einhaltung von Umwelt-, Naturschutz-, Tierschutz- und Lebensmittelsicherheits-Anforderungen geknüpft werden. Dabei wäre die Höhe der Direktzahlungen von dem Niveau der in der Produktion eingehaltenen Standards abhängig. Ähnliche Bedingungen gelten, wenn Mindeststandards der Lebensmittelproduktion und -verarbeitung (Tierschutz, Umweltfreundlichkeit, Sozialstandards) direkt erhöht werden.

Eine allgemeine Anhebung von Qualitätsstandards geht prinzipiell zulasten sowohl der regionalen Produktion wie der regionalen Vermarktung von Nahrungsmitteln, weil Differenzierungsmöglichkeiten reduziert werden. Ansatzpunkte ergeben sich am ehesten in den noch bestehenden Strukturen regionaler Nahrungsmittelproduktion. Regionalzeichen mit kontrollierter Qualität könnten hier weitergeführt oder neu eingeführt werden. Bei schon allgemein angehobenen Anforderungen können die Anforderungen der Regionalzeichen kaum über die „reine“ Herkunft hinausgehen, um noch angenommen zu werden. Sie müssten allerdings auch für Anbieter außerhalb des jeweiligen Bundeslandes offen sein und wären damit nur eine begrenzte Unterstützung regionaler Nahrungsmittelproduktion. Regionale Nahrungsmittelversorgung im engeren Sinne hätte es sehr schwer und würde eine sehr kleine Nische bleiben. Diese Option korrespondiert mit dem Szenario „Konvergenz“.

Option 3: Verstärkte Förderung der integrierten (ländlichen) Entwicklung

Diese Option zielt auf einen deutlichen Ausbau der integrierten ländlichen Entwicklung, verstärkt durch zusätzliche Mittel im Rahmen der obligatorischen Modulation. Nach dem Vorschlag der EU-Kommission zur Halbzeitbewertung der Agenda 2000 sollen zukünftig die Direktzahlungen oberhalb eines Freibetrages um jährlich steigende Prozentsätze gekürzt und die frei werdenden Mittel teilweise zur Stärkung der 2. Säule, d. h. zur Förderung der ländlichen Entwicklung, eingesetzt werden. Deutschland hat mit dem „Gesetz zur Modulation von Direktzahlungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik“, das am 11. Mai 2002 in Kraft getreten ist, schon von der Möglichkeit der fakultativen Modulation Gebrauch gemacht.

Innerhalb einer verstärkten Förderung der ländlichen Entwicklung könnten die unterschiedlichen Ansatzpunkte der Regionalisierung genutzt werden. Unter Betonung der regionalen Qualität könnten u. a. folgende Ansätze unterstützt werden:

- besondere Qualitäten (Frische, Kommunikation, Vertrauen usw.) kleinräumigerer Erzeugungs- und Vermarktungsstrukturen (Direktvermarktung, Bauernmarkt, Erzeuger-Verbraucher-Initiativen, Regionalinitiativen);
- Qualitäten von größeren Regionen und Bundesländern (Geschmack, Frische, Übersichtlichkeit usw.) im Rahmen regionaler Nahrungsmittelproduktion und Länderzeichen;

- regionale Spezialitäten, abgesichert durch geschützte Herkunftszeichen, für den regionalen, nationalen und internationalen Markt.

Um der Vielfalt der vorhandenen Ansätze gerecht zu werden und diese weiter zu fördern, sind unterschiedliche Anforderungen an die regionale Herkunft der landwirtschaftlichen Rohwaren, an den regionalen Umfang der Verarbeitung und an die nur regionale oder überregionale bis internationale Vermarktung zuzulassen. Diese Option korrespondiert mit dem Szenario „Differenzierung“.

3.2 Marken, Zeichen und Programme

Die Erkennbarkeit für die Verbraucher ist ein entscheidender Faktor für den möglichen Erfolg regional produzierter (und vertriebener) Nahrungsmittel. Die Entwicklung, Etablierung und Kommunikation von Zeichen bzw. Siegeln war und ist daher ein zentrales Anliegen sowohl bei privaten (Marken) als auch bei öffentlichen Engagements bzw. Programmen. Vor einer Neueinführung von Zeichen oder Siegeln sollte immer eine Analyse und gegebenenfalls Reduktion bzw. Bündelung der vorhandenen Vielfalt stehen.

Die folgenden Optionen 1a („Ökoplus“-Zeichen) und 1b (verstärkte Nutzung geschützter Herkunftszeichen nach Verordnung 92/2081/EWG) korrespondieren mit dem Szenario „Polarisierung“, wobei die Nutzung der geschützten Herkunftszeichen grundsätzlich in alle Szenarien passt, zum einen weil diese eine klare Qualitätsbindung fordert und zum anderen weil hier in Deutschland deutlicher Nachholbedarf festzustellen ist. Option 2 (Angleichung der Regionalzeichen) deutet in Richtung einer „Konvergenz“-Entwicklung, Option 3 betrifft eine stärkere Differenzierung.

Option 1a: Herkunft von Öko-Lebensmitteln schützen; neues Zeichen: „Ökoplus“

Nicht notwendigerweise von öffentlicher Seite unterstützt, könnte ein „Premium“-Öko-Zeichen entwickelt und etabliert werden (z. B. „Ökoplus“), das über die Anforderungen der EU-Öko-Verordnung (aber auch sonstiger existierender Öko-Zeichen, z. B. der Verbände) hinaus klare Vorgaben für die „Regionalität“ der jeweiligen Lebensmittel definiert. Ein Vorbild auf Länderebene bietet seit 1996 das Zeichen „Ökoqualität aus Bayern“. Neben der regionalen Herkunft müssten vermutlich weitere Ansprüche für die „Ökoplus“-Qualität berücksichtigt werden (z. B. im Bereich der Tierhaltung und Tierfütterung; vgl. TAB 2003a, Kapitel III.3), um die Zusatzleistung bzw. den Zusatznutzen umfassend deutlich zu machen. Hiermit könnte angeschlossen werden an die unerfüllten Forderungen nach strengeren Auflagen im Zusammenhang der Entwicklung des deutschen Bio-Siegels.

Option 1b: EU-geschützte Herkunftszeichen nach Verordnung 92/2081/EWG verstärkt nutzen

In Deutschland und anderen mittel- und nordeuropäischen Ländern hinkt die Nutzung der EU-geschützten Herkunftszeichen nach Verordnung 92/2081/EWG im Vergleich zu den romanischen Ländern arg hinterher. Gerade in Deutschland gibt es aber traditionell viele regionale Spezialitäten, für die ein Schutz vermutlich erreicht werden könnte.

Für eine effiziente und konsequente Nutzung der EU-Herkunftszeichen bedarf es auf staatlicher Seite institutioneller Elemente bzw. Strukturen. Ob diese direkt beim Bundesministerium oder an einer anderen (eventuell zu schaffenden) Bundesbehörde angesiedelt werden sollen oder aber besser auf Länderebene, bliebe zu klären. Bei der Entwicklung eines institutionellen Rahmens stellen die entsprechenden französischen und italienischen Systeme Vorbilder bzw. Vergleichsmodelle dar, deren Vor- und Nachteile genau geprüft und im Hinblick auf die deutsche Situation interpretiert werden müssten.

Informationsmaßnahmen über geschützten Herkunftsangaben werden – ebenso wie solche über ökologisch erzeugte Produkte – von der EU zu 50 % gefördert, wenn der jeweilige Mitgliedstaat 20 % der Kosten übernimmt. Die restlichen 30 % der Kosten sind von der Institution zu tragen, welche die Informationsmaßnahme vorschlägt, z. B. von der CMA bzw. den Erzeugervereinigungen.

Option 2: Regionalzeichen vereinheitlichen oder zumindest angleichen

Die aktuelle Situation in Deutschland ist geprägt von einer kaum über- und durchschaubaren Vielfalt von Marken, Zeichen und Programmen. Viele sind als Folge der Umsetzung des EU-Beihilfen- und Wettbewerbsrechts in den vergangenen Jahren geändert, erweitert oder ganz abgeschafft worden. Vor allem die Zeichen der Bundesländer sind für Verbraucher wenig transparent.

Nahe liegend wäre eine Vereinheitlichung der Länderzeichen, die sich an dem von der EU-Kommission genehmigten Zeichen „Geprüfte Qualität – Bayern“ orientieren könnte. Ein Verzicht auf jegliche Erkennbarkeit der Herkunft, wie in Brandenburg mit dem neuen Zeichen „Qualität pro agro geprüft“, provoziert die Frage nach dem Sinn und Selbstverständnis eines solchen Zeichens. Vor allem bei einer kontinuierlichen und mehr oder weniger flächendeckenden Anhebung der Qualitätsanforderungen an alle landwirtschaftlichen Produkte, wie sie durch das QS-System, aber auch die aktuelle EU-Politik (zumindest in Ansätzen) verfolgt wird, drängt sich die Abschaffung landesweiter Qualitätszeichen ohne Regionalverweis auf.

Option 3: Qualitätszeichen regional bzw. Regionalzeichen qualitativ ausdifferenzieren

Eine Ausdifferenzierung der bestehenden Qualitäts- und Regionalzeichen – auch jenseits der Herkunftszeichen nach Verordnung 92/2081/EWG und unterhalb der länderweiten Zeichen – erscheint nur dann berechtigt und Erfolg versprechend, wenn Qualität und Regionalität für die Verbraucher überzeugend, nachvollziehbar und überprüfbar miteinander kombiniert und kommuniziert werden. Allerdings werden im korrespondierenden Szenario „Differenzierung“ Qualität und ihre Dimensionen sehr offen verstanden (s. o.).

Eine öffentliche Förderung von lokalen, kleinmaßstäblichen Projekten und entsprechenden Marken bzw. Zeichen kann nur dann vertreten werden, wenn der angezielte Nutzen für das Gemeinwohl (Umwelt- und Naturschutz, Sozialfreundlichkeit durch Entwicklung strukturschwacher Gebiete oder Erhalt bedrohter traditioneller Fertigkeiten) klar definiert und verfolgt wird.

Im Hinblick auf ein bessere Kommunikation (Kapitel IV.3.4) wäre zu prüfen, ob für alle öffentlich geförderten Regionalprojekte ein „Nachhaltigkeits-Dachsiegel“ sinnvoll entwickelt werden könnte, das je nach Art des Projektes die vorrangig anvisierte Dimension (ökologisch – ökonomisch/strukturverbessernd – sozial) betonen würde. Notwendig wäre eine umfassende Kommunikation der enthaltenen Information eines solchen Siegels an die Verbraucher.

3.3 Verarbeitungs- und Vermarktungsstrukturen

Vor allem dann, wenn es um die Belieferung von Großverbrauchern bzw. des LEH geht, werden die Schwächen existierender Verarbeitungs- und Vermarktungsstrukturen der regionalen Nahrungsmittelproduktion deutlich. Je nachdem, ob die Regionalität von Lebensmitteln als eigenständiges Qualitätsmerkmal auch entgegen den großen Entwicklungstrends des Nahrungsmittelmarktes gezielt gefördert werden soll, oder aber nur dort, wo Regionalität zu diesen Entwicklungen ohnehin passt, ergibt sich ein sehr unterschiedlicher Umfang an notwendiger (öffentlicher) Unterstützung.

Option 1: Erzeugerzusammenschlüsse und Zertifizierung im Sinn der Verordnung 92/2081/EWG unterstützen

Für die Erlangung eines geschützten Herkunftszeichens nach EU-Verordnung 92/2081/EWG müssen die infrage kommenden Erzeuger und Verarbeiter und eventuell auch Händler, Schutzgemeinschaften bilden. Außer den o. g. staatlichen Zulassungs- und Beratungsstrukturen müssen unabhängige Kontroll- und Zertifizierungsinstanzen installiert werden, welche die Einhaltung der Produktions- und Produktverpflichtungen der Erzeuger- und Verarbeiterzusammenschlüsse überprüfen. Dabei kann es sich um öffentliche oder private Unternehmungen handeln.

Die Kosten für die Zertifizierung und Kontrolle müssten auf Dauer selbstverständlich von den nutznießenden Erzeugergemeinschaften getragen werden. In einer gezielten Anschubphase sowie auch längerfristig für besonders strukturschwache Gebiete könnte eine öffentliche (Mit-)Finanzierung für den Aufbau und ersten Betrieb der Strukturen notwendig sein.

Wie oben erwähnt, passt die verstärkte Nutzung der geschützten EU-Herkunftszeichen grundsätzlich in alle drei Szenarien.

Option 2: Investitionsbeihilfen für den Aufbau von Logistik und Vermarktungswegen von großen Erzeugerzusammenschlüssen verwenden

Den Ansprüchen des LEH bzw. der dort einkaufenden Verbraucher können regionale Erzeuger nur in größeren Verbänden entsprechen. Zur Erfüllung von Verbrauchervünschen (insbesondere Convenience) müssten Sortimente vervollständigt und erweitert werden und unter großen, eindeutigen und auch intensiv beworbenen (Dach-)Marken gebündelt werden. Hierfür wie allgemein für die zuverlässige, kontinuierliche Lieferung hinreichender Mengen in gleichbleibend hoher Qualität bedarf es – aufbauend auf entsprechenden Produktlinienanalysen – modernster Qualitätsma-

nagement- und Logistiksysteme sowie eines entsprechenden Marketings.

Bei einer Ausrichtung öffentlicher Investitionsbeihilfen im Sinn des o. g. Szenarios „Konvergenz“ müsste vorrangig die Etablierung großer regionaler Erzeugerzusammenschlüsse unterstützt werden, die ein breites Sortiment zu gemäßigten Preisen dauerhaft produzieren wollen und können.

Option 3: Dezentrale Verarbeitungsstrukturen neu aufbauen bzw. reaktivieren – Hemmnisse für besonders kleine wie große Geschäftsformen abbauen

Die Anhebung von Standards der Lebensmittelsicherheit, oftmals als Folge aufgetretener Skandale, Missbräuche und Fehlentwicklungen im großen Maßstab („Paradebeispiel“: BSE und resultierende Veränderungen der Schlachthygienebestimmungen), ist zwar nachvollziehbar, in vielen Fällen aber für kleinere Betriebe nicht zu leisten und auch nicht immer angemessen (vgl. TAB 2003a, Kapitel III.1.5). Bestehende Vorschriften, vor allem solche mit Auswirkungen auf das Ernährungshandwerk, sollten überprüft und gegebenenfalls angepasst werden. Bei der zukünftigen Fortschreibung der Regelwerke sollten systematisch die Belange kleiner Betriebe (im Sinn einer umfassenden Berücksichtigung von Qualitätsdimensionen) mit bedacht werden.

Doch Hemmnisse finden sich manchmal auch an überraschender Stelle: Die Baunutzungs-Verordnung (BauNVO) verhindert durch eine Begrenzung der Verkaufsfläche eine Expansion großer Lebensmittelbetriebe, wie Verbrauchermärkte (1 500 bis 2 500 m² Verkaufsfläche) und SB-Warenhäuser (über 5 000 m²), und soll darüber die weitere Verdrängung kleinerer Betriebe (des LEH) durch größere verhindern. Mit Blick auf eine regionale Nahrungsmittelversorgung stellt sich dadurch vermutlich ein nachteiliger Effekt ein: Die „verhinderten“ großen Betriebsformen sind in ihrem Sortiment besonders „regionalfreundlich“, begünstigt werden aber nicht die (ebenfalls regionaler orientierten) traditionellen selbstständigen Geschäfte des LEH, sondern die besonders „regionalunfreundlichen“ Discounter. Eine vorsichtige Liberalisierung der BauNVO könnte daher möglicherweise durchaus positive Folgen für den Vertrieb regionaler Lebensmittel haben.

Für eine „flächendeckende“ Entwicklung unterschiedlichster Formen regionaler Nahrungsmittelproduktion und -vermarktung (im Sinne des Szenarios „Differenzierung“) wäre es wichtig, die Standortzusammenlegungen bzw. -schließungen von Schlachthöfen und Molkereien (als Folge der Konzentrationsentwicklung im Fleisch- und Milchsektor) zu stoppen bzw. rückgängig zu machen.

3.4 Forschung, Weiterbildung, Kommunikation

Eher unabhängig vom Schwerpunkt einer Förderpolitik zur regionalen Nahrungsmittelversorgung existieren Aufgaben im Bereich der Forschung (zur Behebung eklatanter Informationsmängel über regionale Spezialitäten mit Blick auf den Schutz nach Verordnung 92/2081/EWG), bei der Weiterbildung (zum Zwecke der Professionalisierung von Regionalprojekten, die allgemein als notwendig angesehen wird) und bezüglich umfassender Kommunikationsmaßnahmen, nachdem Definitionen und Verständnisse von Regionalität so heterogen sind.

Systematische Erfassung und Eignungsprüfung vorhandener Produkte im Hinblick auf den Schutz als geographische Spezialität

Bestehende Ansätze der Erfassung und Dokumentation regionaltypischer Produkte, Spezialitäten und Rezepturen müssten umfassend und systematisch ausgebaut werden. Parallel dazu könnte bereits die Sichtung im Hinblick auf den prinzipiell möglichen Schutz als geographische Spezialität nach Verordnung 92/2081/EWG erfolgen. In einer späteren Phase dann müsste eine Überprüfung der Produktions- und Produzentenstrukturen vorgenommen werden.

Ebenfalls in den Bereich Forschung fällt die o. g. genaue Funktionsanalyse der institutionellen Designs in Frankreich und Italien und die Entwicklung von Vorschlägen für eine geeignete Struktur in Deutschland.

Förderung der Professionalisierung, von Ausbildung und Qualifikation auf allen Stufen der Produktionskette

Für einen Ausbau bestehender Regionalinitiativen und -projekte in Richtung professioneller Produktions- und Vermarktungsstrukturen sind Qualifizierungsmaßnahmen auf allen Stufen der Produktionskette unerlässlich. Dies betrifft

sowohl konkrete Fähigkeiten und Kenntnisse im technischen und ökonomischen Bereich, die durch Aus- und Weiterbildung der Betroffenen verbessert werden können, als auch Einstellungs- und Motivationsprobleme. Gerade bei vielen Erzeugern muss eine deutlichere Kundenorientierung erreicht werden, das Marketing müsste stärker expansionsorientiert denken und handeln.

Regionale Vielfalt kommunizieren, differenziert nach Motiven und Adressaten, Synergien mit anderen Zielen herausarbeiten – Verbraucher informieren

Jede stärkere Förderung regionaler Produkte, vor allem aber eine weitergehende Differenzierung des Angebotes regionaler Lebensmittel müsste mit einer Intensivierung der Information und Kommunikation einhergehen. Mit Blick auf eine Differenzierung sollten je nach Projekt, Produkt und Zielgruppe unterschiedliche Qualitäten der regionalen Produkte in den Vordergrund gestellt werden. Wirkungsvolle Werbemaßnahmen einer regionalen Nahrungsmittelversorgung müssen den Anschluss an vorhandene Konsumtrends finden (Gesundheit, Wellness, Genuss, Exklusivität, Natürlichkeit, Tradition, Heimat u. v. a. m.).

Literatur

1. In Auftrag gegebene Gutachten

BECKER, T. (2002): Bedeutung und Nutzung geschützter Herkunftszeichen. Stuttgart

CZECH, D., FAHNING, I., JÜRGENS, K. (2002): Ansatzpunkte für eine regionale Nahrungsmittelversorgung (Mitarbeit: Kagerbauer, A.). Agrarsoziale Gesellschaft e. V., Göttingen

DR. LADEMANN & PARTNER (Gesellschaft für Unternehmens- und Kommunalberatung mbH) (2002): Potenziale für regionale Nahrungsmittelverarbeitung und -handel bei zunehmender Unternehmenskonzentration (Autor: Lademann, R. P.; Mitarbeit: Kayser, M., Selzer, Chr., Schmidt, M.). Hamburg

GRSCHAU, M., BERGER, M., JACK, N., LUGER, M., NEUBERT, CHR. (2002): Ansatzpunkte für eine regionale Nahrungsmittelversorgung. Fachbereich Land- und Ernährungswirtschaft der Fachhochschule Weihenstephan, Freising, und Institut für Management und Umwelt, Augsburg

MENRAD, K., HINZE, S., KRAUS, F., MENRAD, M. (2000): Entwicklungstendenzen beim Lebensmittelangebot und ihre Folgen. Karlsruhe

OLTERSDORF, U., ECKE, J. (2000): Entwicklungstendenzen bei Lebensmittelnachfrage und ihre Folgen. Institut für Ernährungsökonomie und -soziologie (IÖS) der Bundesforschungsanstalt für Ernährung (BfE), Karlsruhe

2. Weitere Literatur

AC Nielsen (2001): Universen. Frankfurt a. M.

AGRA-EUROPE (1999): Reform der Strukturfonds 2000–2006. In: Agra-Europe, Nr. 39/99, Dokumentation

AGRA-EUROPE (2001): Beirat verabschiedet Thesen zur Regionalität. In: Agra-Europe, Nr. 39/01, 24. September 2001, Länderberichte S. 32

AGRA-EUROPE (2002): „Geprüfte Markenqualität“ geht in die Praxis. In: Agra-Europe, Nr. 51/02, 16. Dezember 2002, Länderberichte S. 27

AGRA-EUROPE (2003): Neue Bestimmungen für den Schutz geografischer Angaben. In: Agra-Europe, Nr. 15/03, 14. April 2003, Europa-Nachrichten S. 8 f.

AID (Hg.) (2001): Im Trend mit ökologisch und regional erzeugten Lebensmitteln. Umsetzungshilfen für Gemeinschaftsverpflegung und Gastronomie. In: aid Special Nr. 3715. Bonn

ASG (Agrarsoziale Gesellschaft e. V.) (2001): Modellprojekt. „Regionale Vermarktung im Mühlenkreis“ (Kreis Minden-Lübbecke). Abschlussbericht

BALLING, R. (1997): Bedeutung der regionalen Herkunft bei Lebensmitteln. In: Bayerisches Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (Hg.): Schule und Beratung, Heft 6: II–20. Landshut

BALLING, R. (2000a): Entwicklung und Bedeutung der Direktvermarktung im Kontext der Regionalen Vermarktung von Lebensmitteln. In: Agrarwirtschaft 49, S. 458–462

BALLING, R. (2000b): Ergebnisse von Verbraucherbefragungen zur Bedeutung der regionalen Herkunft von Lebensmitteln. In: Dachverband Agrarforschung (Hg.): Regionale Vermarktungssysteme in der Land-, Ernährungs- und Forstwirtschaft, Band 30. Frankfurt

BAYERISCHES STAATSMINISTERIUM FÜR ERNÄHRUNG, LANDWIRTSCHAFT UND FORSTEN (1999): Regionale Vermarktung von Agrarprodukten und Lebensmitteln. Dokumentation

BAYERISCHES STAATSMINISTERIUM FÜR ERNÄHRUNG, LANDWIRTSCHAFT UND FORSTEN (2003): Bestandsaufnahme mit Projektbeschreibungen zur regionalen Vermarktung. Dokumentation

BECKER, T. (2000): Rechtlicher Schutz und staatliche Absatzförderung für Agrarprodukte und Lebensmittel auf dem Prüfstand. In: Agrarwirtschaft 49 (12)

BECKER, T., BENNER, E. (2000): Zur Problematik der Herkunftsangabe im regionalen Marketing. Arbeitsbericht Nr. 1. Hohenheim

BERGER, R. (2001): Markttrends im GV-Bereich. Untersuchung der Roland Berger Market Research, erstellt für die CMA/ZMP. München

BESCH, M., HAUSLADEN, H. (1998): Verbraucherpräferenzen für Nahrungsmittel aus der Region – Ergebnisse einer Verbraucherbefragung im Landkreis Freising. Arbeitsbericht Nr. 23 der Professur für Marktlehre, Technische Universität München-Weihenstephan

BESCH, M., HAUSLADEN, H., THIEDIG, F. (2000): Regionale Marketing-Konzeption im Agribusiness – Theoretischer Ansatz und empirische Ergebnisse. In: Dachverband Agrarforschung (Hg.): Regionale Vermarktungssysteme in der Land-, Ernährungs- und Forstwirtschaft, Band 30. Frankfurt

BIOFACH (2002) Boom der Bio-Supermärkte: Schlaraffenland mit Selbstbedienung. Pressemitteilung Februar 2002. Nürnberg

BMU (Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit) (2001): Gemeinsame Konferenz der Agrar- und Umweltminister. In: Umwelt Heft 7–8/2001

BMVEL (Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft) (Hg.) (2001): Vertrauen durch Veränderung – Arbeitsplan nachhaltige Landwirtschaft

BMWi (Bundesministerium für Wirtschaft) (2002): Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ Teil II des 31. Rahmenplans, Regelungen über Voraussetzungen, Art und Intensität der Förderung. <http://www.bmwi.de/Homepage/Politikfelder/Wirtschaftspolitik/Regionalpolitik/Regionalpolitik.jsp>. 10. Januar 2002

BUNDESANZEIGER (1999): Deutsches Lebensmittelbuch: Leitsätze 2000. Köln

BUNDESREGIERUNG (2001): Agrar- und ernährungspolitischer Bericht 2001. Deutscher Bundestag, Drucksache 14/5326. Berlin

DEIMER, C. (2001): Endbericht zur Studie: Möglichkeiten des Absatzes landwirtschaftlicher Produkte auf Bauern-

märkten und in Bauernmarkthallen des Landes Sachsen-Anhalt. Halle/Saale (unveröffentlicht)

DEMMELE, M. (2001): Ökobilanzierung und Monetarisierung eines Verbrauchers von ökologisch erzeugten und regional vermarkteten Lebensmitteln – am Beispiel des „Von Hier“-Projektes der Firma Feneberg. Diplomarbeit Universität Trier

DG BANK (Hg.) (1999): Aktuelle Trends in der deutschen Ernährungswirtschaft. Dokumentation einer Expertenbefragung bei 86 Unternehmen der Ernährungswirtschaft. Frankfurt

DR. LADEMANN & PARTNER (1989–2000): TOP 500 der deutschen Ernährungsindustrie. Ausgaben 1989/90, 1993/94, 1995/96, 1997/98, 1999/2000. Hamburg

EHI (Eurohandelsinstitut) (Hg.) (1993): Handel aktuell. Jg. 1993

EHI (Eurohandelsinstitut) (Hg.) (2000): Handel aktuell. Jg. 2001

EU (Europäische Union) (2002): Förderung der ländlichen Entwicklung. <http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/de/lvb/l60006.html>, 11. Januar 2002

EUROPÄISCHE KOMMISSION (1986): Leitlinien für die Beteiligung der Mitgliedstaaten an Verkaufsförderungsmaßnahmen für landwirtschaftliche und Fischereierzeugnisse – Aspekte betreffend Artikel 30, Abl. Nr. C 272 vom 28. Oktober 1986, S. 4–5

EUROPÄISCHE KOMMISSION (2001a): Fonds. http://www.inforegio.cec.eu.int/dg16_de.htm, 10. November 2001

EUROPÄISCHE KOMMISSION (2001b): Reform der GAP – Entwicklung des ländlichen Raums 1999. http://www.europa.eu.int/comm/agriculture/rur/index_de.htm, 5. Dezember 2001

FRÜHSCHÜTZ, L. (2003): Der (Bio-)Traum ist aus. In: Umwelt – kommunale ökologische Briefe 05, S. 11

GRSCHAU, M. (1997): Brauchen wir eine Landwirtschaft in Deutschland? Eine Antwort für den Verbraucher. In: Schule & Beratung, Heft 5

GOTHE, D. (2002): Regionale Biolebensmittel im Handel. Situation, Perspektiven, Handlungsempfehlungen. Studie im Auftrag des NABU und DBL. Bonn

GRIENBERGER, R. (2000): Die Herkunftsangabe als Marketinginstrument. Mainz, S. 20 ff.

HAHNE, U. (2001): Regionale Wirtschaftskreisläufe – Auslaufmodell in einer globalen Welt? In: AgrarBündnis e. V. (Hg.): Der kritische Agrarbericht. Kassel

HANKE, G. (2001): Rewe will den Durchbruch. <http://www.lz-net.de>, 4. Oktober 2001

HARTE-BAVENDAMM, H. (1996): Ende der geographischen Herkunftsbezeichnung? – „Brüsseler Spitzen“ gegen ergänzenden nationalen Rechtsschutz. In: Gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrecht Nr. 10, S. 717–729

HAUSLADEN, H. (2001): Regionale Vermarktung. Dissertation, Technische Universität München-Weihenstephan

HENSCHKE, H.-U., HAUSER, A., REININGER, R., WILDRAUT, C. (1993): Verbraucherpräferenzen für Nah-

rungsmittel aus der näheren Umgebung – eine Chance für marktorientierte Landwirte. Marketing der Agrar- und Ernährungswirtschaft, Bd. 7. Kiel

HENSCHKE, H.-U., KIVELITZ, H. (2001): Nachfragepotenziale für Ökoprodukte in Nordrhein-Westfalen. Forschungsbericht des Fachbereichs Agrarwirtschaft Soest, Universität – Gesamthochschule Paderborn

HENSCHKE, H.-U., ULLRICH, H. (2000): Status-Analyse Regional-Vermarktung in Nordrhein-Westfalen. In: Dachverband Agrarforschung (Hg.): Regionale Vermarktungssysteme in der Land-, Ernährungs- und Forstwirtschaft, Bd. 30. Frankfurt

KNIELING, J., RAHLF, S. (2001): Europäische Regionalförderung 2000–2006. In: AgrarBündnis e. V. (Hg.): Der Kritische Agrarbericht. Kassel

KOTLER, P. (1999): Marketing-Management. Stuttgart

KUSCHEL, F. (2001): Studie zur Förderkulisse der beiden Gemeinschaftsaufgaben „Agrarstruktur und Küstenschutz“ und „regionale Wirtschaftsförderung“ im kommunalen Bereich. Im Auftrag der Bundestagsfraktion der PDS. Berlin

KUTSCH, T., WERNER, S. (2001): Konsumpatriotismus in Ostdeutschland. Beitrag zur 23. wissenschaftlichen Jahrestagung der AGEV (Arbeitsgemeinschaft Ernährungsverhalten) am 11./12. Oktober 2001 in Weihenstephan

LADEMANN, R. (1988): Machtverteilung zwischen Industrie und Handel. Eine empirische Untersuchung der Marktstrukturen in der Ernährungswirtschaft. Göttingen

LADEMANN, R. (1996): Marktstruktur und Wettbewerb in der Ernährungswirtschaft. Eine empirische Analyse der Konzentrationsentwicklung und Marktkräfte in Industrie und Handel. Göttingen.

LEADER+ (2000): Mitteilungen der Kommission an die Mitgliedstaaten vom 14. April 2000 über die Leitlinien für die Gemeinschaftsinitiative für die Entwicklung des ländlichen Raums (ABL. Nr. C 139/5–13)

LEBENSMITTELZEITUNG (2000): Food – Das Geschäft mit den Mahlzeiten. Lebensmittelzeitung Spezial, 5/2000

LOSCHELDER, M. (2001): Rechtsprechung Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaft – „Warsteiner“. In: Gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrecht Nr. 1, S. 117

LOSCHELDER, M., SCHNEPP, W. (Hg.) (2002): Deutsche geographische Herkunftsangaben. Köln

M+M EURODATA (2001): Lebensmittel-Einzelhandel Deutschland: Entwicklungen 1992–2000. <http://www.eurodata.de>, 13. Dezember 2001

MILLER, J. (2001): Maßnahmen der Regionalvermarktung. Manuskript der Rede im Ausschuss für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten zu den Maßnahmen der Regionalvermarktung im Rahmen der Verbraucherinitiative Bayern 2001/2002 am 20. Juni 2001 in München

NABU (Naturschutzbund Deutschland e. V.), DVL (Deutscher Verband für Landschaftspflege e. V.) (2002): Regionale Bio-Lebensmittel im Handel (Autorin: Dorle Gothe). Fachbereich nachhaltige Regionalentwicklung der Universität Kassel

- NISCHWITZ, G. (1999): Fördernde und hemmende Faktoren für regionale Produktion und Vermarktung. Gutachten im Auftrag des NABU. Bonn
- OECD (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung) (2000): Appellations of origin and geographical indications in OECD member countries: Economic and legal implications. Working Party (2000) 15/final, S. 58 ff.
- OPPERMANN, R. (2001): Ökologischer Landbau am Scheideweg – Chancen und Restriktionen für eine ökologische Kehrtwende in der Agrarwirtschaft. ASG Kleine Reihe Nr. 62. Göttingen
- OTT, T. (2001): Das Europa der Regionen, Disparitäten – Potentiale – Perspektiven. <http://www.uni-mannheim.de/mateo/verlag/reports/otteu/otteuro.htm>, MATEO – Mannheimer Texte Online, 12. Januar 2002
- SCHADE, G., LIEDTKE, D. (2001): Regionalmarketingstrategien in Ostdeutschland. In: Ausbildung und Beratung, Heft 10/01
- SCHMIDTLEIN, E.-M., GLAS, U., HEIBENHUBER, A. (2002): Die Produktlinienanalyse als Bewertungsmethode für eine regionsbezogene Beurteilung von wirtschaftlichen Aktivitäten, dargestellt anhand von Fallstudien zur Herstellung und zum Vertrieb von Brot. Manuskriptfassung für eine Veröffentlichung. In: Berichte über Landwirtschaft. Münster-Hiltrup
- SCHMITZ, M. (2000): Ökonomische und ökologische Bewertung regionaler Vermarktungssysteme: Theoretische Grundlagen. In: Dachverband Agrarforschung (Hg.): Regionale Vermarktungssysteme in der Land-, Ernährungs- und Forstwirtschaft. Band 30. Frankfurt
- SIMONS, J. (2000): Ökonomische Bewertung regionaler Vermarktungssysteme bei Fleisch. In: Dachverband Agrarforschung (Hg.): Regionale Vermarktungssysteme in der Land-, Ernährungs- und Forstwirtschaft. Band 30. Frankfurt
- STATISTISCHES BUNDESAMT (1994): Systematisches Güterverzeichnis für Produktionsstatistiken. Ausgabe 1995. Wiesbaden
- STATISTISCHES BUNDESAMT (2000): Statistisches Jahrbuch. Ausgabe 2000. Wiesbaden
- TAB (Büro für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag) (2001): „Kooperationsformen von Naturschutz und regionalem Tourismus“ – Projektbeispiele (Autoren: Revermann, Ch., Petermann, Th.). TAB-Hintergrundpapier Nr. 5. Berlin
- TAB (Büro für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag) (2002): TA-Projekt „Entwicklungstendenzen von Nahrungsmittelangebot und -nachfrage und ihre Folgen“ – Basisanalysen (Autoren: Meyer, R., Sauter, A.). TAB-Arbeitsbericht 81. Berlin
- TAB (Büro für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag) (2003a): Potentiale zur Erhöhung der Nahrungsmittelqualität – Endbericht zum TA-Projekt „Entwicklungstendenzen von Nahrungsmittelangebot und -nachfrage und ihre Folgen“ (Autor: Meyer, R.). TAB-Arbeitsbericht Nr. 87. Berlin
- TAB (Büro für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag) (2003b): Potentiale für eine verbesserte Verbraucherinformation – Endbericht zum TA-Projekt „Entwicklungstendenzen von Nahrungsmittelangebot und -nachfrage und ihre Folgen“ (Autor: Meyer, R.). TAB-Arbeitsbericht Nr. 89. Berlin
- TAGWERK (1999): Tagwerk-Zeitung 1/1999. Dorfen
- THIEDIG, F. (1998): Deutschlands kulinarisches Erbe – Traditionelle regionaltypische Lebensmittel und Agrarerzeugnisse. Cadolzburg
- VO EFRE (1999): Verordnung (EG) Nr. 1783/1999 des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 12. Juli 1999 über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (ABL. Nr. L 213/1–4)
- VO ESF (1999): Verordnung des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 12. Juli 1999 betreffend den Europäischen Sozialfonds (ABL. Nr. L 213/5–8)
- VO LÄNDLICHER RAUM (1999): Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 des Rates vom 17. Mai 1999 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) und zur Änderung bzw. Aufhebung bestimmter Verordnungen (ABL. Nr. L 160/80–120)
- VON ALVENSLEBEN, R. (2000a): Zur Bedeutung von Emotionen bei der Bildung von Präferenzen für regionale Produkte. In: Agrarwirtschaft 49, S. 399–402
- VON ALVENSLEBEN, R. (2000b) Verbraucherpräferenzen für regionale Produkte: Konsumtheoretische Grundlagen. Regionale Vermarktungssysteme in der Land-, Ernährungs- und Forstwirtschaft. Schriftenreihe agrarspectrum Nr. 30, Dachverband Agrarforschung
- WAGNER, P., BEIMDICK, U. (1997): Determinanten des Erfolgs von Markenfleischprogrammen. In: Berichte über Landwirtschaft, Band 75. Münster-Hiltrup
- WILLER, H., LÜNZER, I., HACCIUS, M. (2002): Ökolandbau in Deutschland. Stiftung Ökologie und Landbau, Sonderausgabe Nr. 80. Bad Dürkheim
- WIRTHENSOHN, B. (2000): Regionales Dachmarkenkonzept „Von Hier“ der Firma Feneberg. In: Bodenseestiftung (2000): Dokumentation des internationalen Diskussionsforums „Regionale Lebensmittel im regionalen Lebensmittel-einzelhandel“ am 6. September 2000 in Dornbirn
- WIRTHGEN, A., SCHMIDT, E. (2000): Verbraucherpräferenzen für „naturschutzgerecht“ erzeugte Lebensmittel aus dem Elbetal in Niedersachsen. In: Dachverband Agrarforschung (Hg.): Regionale Vermarktungssysteme in der Land-, Ernährungs- und Forstwirtschaft, Band 30. Frankfurt
- WIRTHGEN, B., KUHNERT, H., ALTMANN, M., OSTERLOH, J., WIRTHGEN, A. (1999): Die regionale Herkunft von Lebensmitteln und ihre Bedeutung für die Einkaufsentscheidung der Verbraucher – auf der Basis von Verbraucherbefragungen in drei benachbarten Regionen Deutschlands. Berichte über die Landwirtschaft 1999 (1). Bonn
- WIRTHGEN, B., MAURER, O. (2000): Direktvermarktung: Verarbeitung, Absatz, Rentabilität, Recht. 2. Auflage, Stuttgart, S. 218–219

		Seite
Anhang		
1. Tabellenverzeichnis		
Tabelle 1	Anteile der Vertriebskanäle am Umsatz ökologischer Produkte (2000)	17
Tabelle 2	Entwicklungsziele 2000 bis 2006 und Förderumfang in Deutschland	21
Tabelle 3	Förderfelder und förderbare Aktivitäten im Rahmen von LEADER+	23
Tabelle 4	GRW-Fördergebiete	25
Tabelle 5	Förderprogramme in Bayern und NRW	27
Tabelle 6	Marktvolumen im Jahre 2000 nach Branchen in Mrd. Euro ..	31
Tabelle 7	Konzentration bei regional affinen und anderen Warengruppen (1997)	34
Tabelle 8	Struktur des Nahrungsmittelhandels i. w. S.	35
Tabelle 9	Top-LEH-Gruppen im Zeitvergleich	36
Tabelle 10	Anteil regionaler Umsätze in der Ernährungsindustrie	39
Tabelle 11	Umsatz mit regionalen Produkten im Nahrungsmittelhandel insgesamt nach Bezugswegen	40
Tabelle 12	Wie hat sich die Konzentration im Lebensmittelhandel auf Ihr Unternehmen unmittelbar ausgewirkt?	40
Tabelle 13	Entwicklung der geschützten geographischen Herkunftsangaben nach Ländern	50
Tabelle 14	Zahl eingetragener geographischer Angaben (g. U. und g. g. A.) nach Land und Produkt	51
Tabelle 15	Faktoren der Verbrauchernachfrage regionaler Lebensmittel ..	56
Tabelle 16	Einflüsse auf die Regionalvermarktung aus Sicht der Unternehmen des Ernährungshandwerks	57
Tabelle 17	Einflüsse auf die Regionalvermarktung aus Sicht der Unternehmen der Ernährungsindustrie	57
2. Abbildungsverzeichnis		
Abbildung 1	Fördermittel für die regionale Vermarktung in den Bundesländern	27
Abbildung 2	Struktur und Entwicklung der Inlandsverfügbarkeit aller Warengruppen	32
Abbildung 3	Struktur und Entwicklung der Inlandsverfügbarkeit für regional affine Warengruppen	33
Abbildung 4	Struktur und Entwicklung der Inlandsverfügbarkeit für nicht regional affine Warengruppen	33
Abbildung 5	Welche Ziele verfolgen Sie mit regionalen Produkten?	37

	Seite
Abbildung 6 Mit welchen Maßnahmen hat Ihr Unternehmen auf die zunehmende Wettbewerbsintensität reagiert?	37
Abbildung 7 Welche Anforderungen haben Sie an die Hersteller bei der Produktion von regionalen Produkten?	38
Abbildung 8 Welche Restriktionen verhindern einen höheren Anteil von regionalen Produkten?	38
Abbildung 9 Wird die Bedeutung der regionalen Produkte in Zukunft eher zunehmen oder eher abnehmen?	41
Abbildung 10 Planen Sie die Anzahl regionaler Produkte in den nächsten Jahren	42
Abbildung 11 Worauf führen Sie die Zunahme von regionalen Produkten zurück?	42
Abbildung 12 Kategorien geographischer Herkunftsangaben in Deutschland .	45
Abbildung 13 Bereiche des Schutzes der geographischen Herkunftsangabe .	47
Abbildung 14 Formen des Schutzes der geographischen Herkunftsangabe . .	47

