

Herkunfts- und Regionalkennzeichnung von Lebensmitteln

Rechtliche Rahmenbedingungen und Änderungserfordernisse für
mehr Klarheit und Wahrheit auf dem Etikett

Gutachten im Auftrag des Verbraucherzentrale Bundesverbandes e.V.

Gefördert durch:



Bundesministerium
für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit
und Verbraucherschutz

aufgrund eines Beschlusses
des Deutschen Bundestages

Dr. jur. Christina Rempe
Rambowstr. 16
12359 Berlin
Tel.: 0176 – 41 44 44 66
E-Mail: kontakt@c-rempe.de

Aufgabenbeschreibung

Mit dem vorliegenden Gutachten wird der bestehende Rechtsrahmen zur Herkunfts- und Regionalkennzeichnung in Deutschland und der Europäischen Union unter die Lupe genommen werden. Ziel ist es herauszuarbeiten, inwieweit die bestehenden Regelungen dem Ziel einer guten Verbraucherinformation tatsächlich gerecht werden. Soweit dies nicht der Fall ist werden Überlegungen dazu angestellt, welche Änderungen des Rechtsrahmens die Situation für Verbraucher*innen¹ verbessern könnte.

Teil 1: Bestehender Rechtsrahmen zur Herkunftskennzeichnung

Das Wissen um die Herkunft von Lebensmitteln ist vielen Menschen wichtig ist, das belegen zahlreiche Umfragen². Und auch der EU-Gesetzgeber erkennt das Bedürfnis nach Herkunftsinformationen grundsätzlich an, wie aus den Erwägungsgründen zahlreicher EU-Vorschriften hervorgeht³. Fraglich ist allerdings, ob der bestehende Rechtsrahmen dieser Nachfrage in der Weise gerecht wird, dass Verbraucher aus verpflichtenden und freiwilligen Herkunftsinformationen einen Erkenntnisgewinn ziehen können, der ihre Konsumententscheidung tatsächlich unterstützen kann.

I. Entwicklung und Ziele gesetzlicher Regelungen zur Herkunftskennzeichnung

Viele Staaten, die heute Mitglied in der Europäischen Union sind, haben die wirtschaftliche Bedeutung von Herkunftsangaben bereits sehr früh erkannt. Sie haben daher deren Schutz in ihren Rechtssystemen verankert. Entsprechend wurden beispielsweise in Frankreich geografische Herkunftsangaben bereits vor rund 200 Jahren dem gewerblichen Rechtsschutz zugeordnet. Auch Italien blickt auf eine solche, ähnlich lange Tradition zum Schutz geografischer Herkunftsangaben zurück⁴. Diese Regelungen dienen primär dem Schutz der Unternehmen vor Nachahmung durch Mitbewerber.

Bei der Entwicklung nationaler Regelungen zur Herkunftskennzeichnung in Deutschland standen eher verbraucherschützende und wettbewerbsrechtliche Belange, also der Schutz vor Irreführung im Vordergrund⁵. So hat das Bundesverfassungsgericht im Jahr 1958 ausgeführt, dass die geografische Herkunftsangabe nur „im Reflex“ geschützt werde. Ihr komme keine eigenständige Bedeutung als Teil des gewerblichen Rechtsschutzes zu⁶.

Die Schaffung eines EU-Binnenmarktes, in dem der freie Verkehr von Waren, Dienstleistungen, Kapital und Personen gewährleistet ist, läutete schließlich einen Prozess der Rechtsharmonisierung innerhalb der EU ein, der auch die unterschiedlichen Regelungen der EU-Mitgliedstaaten zu geografischen Herkunftskennzeichnung beeinflusst. Dabei waren die in Frankreich und Italien vorherrschenden, auf

¹ Zugunsten einer besseren Lesbarkeit des Textes wird auf die Benennung unterschiedlicher Geschlechter verzichtet. Die im Text gewählte männliche Form bezieht sich immer zugleich auf Personen aller Geschlechter.

² Z.B. BMEL, 2020.

³ S. dazu: Tabelle unter Teil 1, III.

⁴ Loschelder, Michael, 2016, GRUR, 339.

⁵ Loschelder, Michael, 2016, GRUR, 339.

⁶ BVerfG, 51, 193 = GRUR 1979, 773, 777.

den Nachahmungsschutz ausgerichteten Schutzsysteme gewissermaßen Vorbild des gegenwärtig geltenden EU-rechtlichen Schutzsystems für geografische Herkunftsangaben nach der Verordnung (EG) Nr. 1151/2012. Diese auf den Beginn der 1990er Jahre zurückgehende Regelung⁷ ordnet geografische Herkunftsangaben dem Kennzeichenrecht⁸ zu⁹. Sie räumt damit dem Schutz vor Nachahmung im Kontext geografischer Herkunftsangaben auch EU-weit einen großen Stellenwert ein, verfolgt ergänzend dazu aber weitere Ziele. So begründete der EU-Gesetzgeber sein Schutzsystem für geografische Herkunftsangaben seinerzeit mit agrarpolitischen Motiven, denn er zielt damit auf eine qualitätsbezogene Absatzförderung ab. Gleichzeitig sind die Regelungen aber auch verbraucherpolitisch motiviert, da ein steigendes Verbraucherinteresse an Lebensmitteln mit bestimmbarer geografischer Herkunft festgestellt wurde¹⁰.

Die EU-weit verpflichtende Herkunftskennzeichnung von Rindfleisch im Jahr 2000 wurde schließlich konkret damit begründet, die Verbraucherinformation zu verbessern, wobei auch hier die Absatzförderung als Ziel der Regelungen bestehen bleibt. In den Erwägungsgründen der Verordnung heißt es, dass mit der Etikettierung bei der Vermarktung von Rindfleisch ein „Höchstmaß an Transparenz“ geschaffen werden soll¹¹. Dieser Vorstoß einschließlich seiner Begründung war der seinerzeitigen BSE-Krise geschuldet, die das Verbrauchervertrauen in die Lebensmittelsicherheit nachhaltig beschädigt hatte. Seither gewinnt das Ziel, die Verbraucherinformation durch konkrete Kennzeichnungsvorschriften zu verbessern auf EU-Ebene generell an Bedeutung. Das betrifft auch den Rechtsrahmen zur Herkunftskennzeichnung. Denn mit der EU-Lebensmittelinformationsverordnung Nr. 1169/2011 (LMIV) wurden erstmals horizontale Pflichten zur Herkunftskennzeichnung konventionell erzeugter Lebensmittel erlassen und dies ausdrücklich mit dem Verbraucherinteresse an Lebensmittelinformationen begründet¹². Damit ist die Verbraucherinformation als nicht mehr nur als Nebenzweck einer verpflichtenden Herkunftskennzeichnung zu sehen¹³, sondern ihr ausdrückliches Ziel. Fraglich allerdings, ob der bestehende Rechtsrahmen dies auch abbildet.

II. Regelungen zur Herkunftskennzeichnung im Überblick

Das Recht zur Herkunftskennzeichnung von Lebensmitteln beinhaltet nationalrechtliche wie EUrechtliche Grundlagen. Es gibt Regelungen zu freiwilligen und verpflichtenden Herkunftsangaben. Bestehende Pflichten bezogen sich lange Zeit nur auf bestimmte Produktgruppen. In jüngerer Vergangenheit sind jedoch auch horizontal geltende, das heißt produktgruppenübergreifende Regelungen zur verpflichtenden Herkunftskennzeichnung hinzugekommen. Allein dieser Kurzüberblick verdeutlicht die Komplexität der gegenwärtigen Rechtslage, die sich letztlich auch durch die unterschiedlichsten Formen geografischer Herkunftsangaben auf den Produktetiketten niederschlägt. 1. Nationaler Rechtsrahmen

Das nationale Recht regelt die Verwendung geografischer Herkunftsangaben über das Wettbewerbsrecht, einschließlich Markenrecht und das Lebensmittelrecht. Dabei wird es aufgrund des

⁷ Dabei handelt es sich um die mittlerweile außer Kraft gesetzte VO (EG) Nr. 2081/92.

⁸ Der Begriff Kennzeichenrecht ist als Synonym für das Markenrecht zu verstehen. So ist im Titel von § 1 Markengesetz sowohl von Marken wie auch von sonstigen Kennzeichen die Rede, die nach dem Gesetz geschützt werden können.

⁹ Loschelder, Michael, 2016, GRUR, 339.

¹⁰ S. Erwägungsgründe der VO (EG) Nr. 2081/92.

¹¹ Erwägungsgrund 30 der VO (EG) Nr. 1760/2000.

¹² Erwägungsgründe 3, 17 und 31 der VO (EU) Nr. 1169/2011.

¹³ Sosnitza, Olaf, 2016, GRUR, S. 352.

Anwendungsvorrangs des EU-Rechts teils von diesem überlagert. Nationale Regelungen, die zu einer Herkunftskennzeichnung verpflichten gibt es nicht.

Konkret zu beachten sind bei Verwendung geografischer Herkunftsangaben die Irreführungsverbote gemäß §§ 3, 5 UWG, § 11 LFGB. Gemäß § 5 Abs. 1 Nr. 1 i.V. m. § 3 UWG sind zur Täuschung geeignete Angaben über die geographische oder betriebliche Herkunft eines Produktes verboten. Gemäß § 11 LFGB ist verboten, Lebensmittel mit irreführenden Angaben in Bezug auf ihr Ursprungsland oder ihren Herkunftsort zu bewerben. Die Norm ist inhaltlich deckungsgleich mit Art. 7 LMIV. Die LMIV gilt unmittelbar in allen Mitgliedsstaaten der EU, also auch in Deutschland und hat Anwendungsvorrang gegenüber dem nationalen Recht. Zumal § 11 LFGB auf die Art. 7 LMIV verweist und sich somit kein Widerspruch aus den beiden Regelungen ergibt, bleibt für seine Anwendung kein Raum. § 11 LFGB könnte ebenso gut aufgehoben werden¹³.

Sowohl § 5 UWG wie auch § 11 LFGB beziehungsweise Art. 7 LMIV sind als Generalklausel ausgestaltet und daher konkretisierungsbedürftig¹⁴. Sie bedürfen daher der Auslegung durch die Rechtsprechung. Aus Fallbeispielen lassen sich Kriterien ableiten, die auch für die Beurteilung anderer freiwilliger Herkunftsangaben herangezogen werden können. Dabei geht es oft auch um die Frage, ob eine Angabe überhaupt als Hinweis auf die Herkunft verstanden wird.

Eine Irreführung muss dabei nach Auffassung des EuGH am Maßstab eines „durchschnittlich informierten, aufmerksamen und verständigen Durchschnittsverbrauchers“ beurteilt werden¹⁵. Sie liegt vor, wenn die Verkehrsauffassung eines relevanten Anteils der angesprochenen Verkehrskreise nicht erfüllt wird¹⁶. In der Regel ermittelt der Tatrichter die Verkehrsauffassung aus eigener Sachkunde, es können aber auch Sachverständige zu Rate gezogen oder Verbraucherbefragungen beauftragt werden. Die Verkehrsauffassung ist nicht statisch, sondern unterliegt einem Wandel¹⁷.

Bei der Verwendung geografischer Herkunftsangaben kann in Deutschland außerdem das Markenrecht als untergeordneter Teil des Wettbewerbsrechts relevant sein. Zwar ist eine Marke grundsätzlich nur als Hinweis auf den Markeninhaber zu verstehen, jedoch darf auch sie grundsätzlich keinen irreführenden Eindruck über die geografische Herkunft eines Produktes vermitteln¹⁸. Gemäß § 8 Abs. 2 Nr. 2 MarkenG sind schutzfähige Zeichen von der Eintragung als Marke ausgeschlossen, wenn sie zur Bezeichnung der geografischen Herkunft dienen können. Eine Ausnahme von dieser Regel ist die sogenannte Kollektivmarke. Sie darf gebunden an bestimmte Voraussetzungen aus einer geographischen Herkunftsangabe bestehen. So muss ihr bei der Anmeldung eine Markensatzung mit bestimmten Mindestqualitätsanforderungen beigefügt sein, wodurch sie in ihrer Ausgestaltung in die Nähe der geschützten geografischen Angaben nach der VO (EG) Nr. 1151/2012¹⁹. Das Verhältnis des nationalen und EU-rechtlichen Schutzes solcher Angaben zueinander wird in der Fachliteratur kontrovers diskutiert²¹. Dabei geht es im Wesentlichen um die Frage, in welchem Umfang das nationale Markenrecht neben dem EU-Schutzsystem Bestand hat.

¹³ Becker, Friedrich-Philipp, 2019, S. 156 mit Verweis auf Voit/Grube, 2013, zu Art. 7, Rn. 17.

¹⁴ Hartwig, Stefanie, 2013, S. 11.

¹⁵ EuGH, Urt. v. 16.07.1998, Rs. C-210/96 – Gut Springenheide, Rn. 37.

¹⁶ Voit, Wolfgang, Grube, Markus, 2013, Art. 7, Rn. 56.

¹⁷ Vgl. VG Arnsberg, Urt. v. 26.10.2009, Az. 3 K 3516/08.

¹⁸ Becker, Friedrich-Philipp, 2020, VuR, S.17.

¹⁹ Becker, Tilman, 2002, Agrarwirtschaft, 425f.

²¹ Loschelder, Michael, 2016, GRUR, S. 342.

2. EU-Rechtsrahmen

Die EU-rechtlichen Regelungen zu geografischen Herkunftsangaben sind vielseitig ausgestaltet. Sie reichen von einem allgemein geltenden Verbot irreführender Angaben in Bezug auf die geografische Herkunft eines Lebensmittels, über verpflichtende Herkunftsinformationen unterschiedlicher Informationstiefe auf ausgewählten Produktgruppen bis hin zu Regelungen, die bestimmte freiwillige geografische Angaben unter einen besonderen Schutz stellen.

a) Begriffsdefinitionen: Ursprungsland und Herkunftsort

Das Ursprungsland beziehungsweise der Herkunftsort eines Lebensmittels ist EU-rechtlich verbindlich in Art. 2 Abs. 3 LMIV definiert. Die Norm verweist dazu auf den Zollkodex²⁰. In dieser Regelung ist konkret von der „Ursprungsware eines Landes“ die Rede, was als Synonym für das Ursprungsland zu verstehen ist. Hintergrund der Definition im Zollkodex ist die Erhebung von Import- und Exportabgaben, die beim Warenverkehr zwischen den EU-Mitgliedstaaten und Drittländern anfallen.

Nach dem Zollkodex gilt ein Lebensmittel als „Ursprungsware eines Landes“, wenn es vollständig in dem betreffenden Land gewonnen oder hergestellt wurde. Insoweit ist die Bestimmung des Ursprungslandes bei unverarbeiteten landwirtschaftlichen Erzeugnissen wie Obst und Gemüse in der Regel einfach und für praktisch jede Person auch nachvollziehbar²¹. Anders ist dies bei verarbeiteten Erzeugnissen, die Zutaten mehrerer Ursprungsländer enthalten beziehungsweise bei denen sich der Herstellungsprozess über mehrere Länder erstreckt. Hierzu heißt es in Art. 60 Abs. 2 Zollkodex: Hat die Herstellung in mehreren Ländern stattgefunden, bestimmt das Zollrecht dasjenige Land als Ursprungsland, in dem die Ware den „letzten wesentlichen und wirtschaftlich gerechtfertigten Be- oder Verarbeitungsschritt“ erfahren hat, wobei ein neues Erzeugnis entstanden beziehungsweise eine bedeutende Herstellungsstufe durchlaufen worden sein muss. Bezüglich der Frage der Verarbeitung kann auf die Begriffsbestimmung gemäß Art. 2 Abs. 1 lit. m) VO (EG) Nr. 852/2004 zurückgegriffen werden²². Dort ist der Begriff der Verarbeitung wie folgt definiert: „eine wesentliche Veränderung des ursprünglichen Erzeugnisses, beispielsweise durch Erhitzen, Räuchern, Pökeln, Reifen, Trocknen, Marinieren, Extrahieren, Extrudieren oder durch eine Kombination dieser verschiedenen Verfahren“. Beispielsweise gilt das Räuchern eines Schinkens gemeinhin als „bedeutende Herstellungsstufe“ im Sinne des Zollrechts, ebenso die Herstellung von Fruchtpürees oder Pressvorgänge bei der Speiseölgewinnung. Bearbeitungsvorgänge wie das Mischen, Sortieren, Abfüllen und Verpacken hingegen werden als so genannte Minimalbehandlung angesehen und sind somit grundsätzlich nicht geeignet, um das Land, in dem sie stattgefunden haben als Ursprungsland zu qualifizieren²³. Entsprechend wird bei Mischungen von Honigen unterschiedlicher Ursprungsländer auch der Hinweis

²⁰ In der letzten konsolidierten Fassung der LMIV wird dort noch die Verordnung (EWG) Nr. 2913/92 genannt, die jedoch mittlerweile aufgehoben ist. Im Sinne einer dynamischen Verweisung ist daher nunmehr die Verordnung (EU) Nr. 952/2013 (= Zollkodex) einschlägig. Dies ergibt sich auch aus der Bekanntmachung der Kommission über die Anwendung von Art. 26 Abs. 3 der Verordnung (EU) Nr. 1169/2011 (2020/C 32/01), Punkt 2.4.1.

²¹ Von wenigen Ausnahmen abgesehen, etwas der Ursprungsbestimmung von Champignons, die in einem Land ausgesät und aufgezogen, aber in einem anderen geerntet wurden. Siehe dazu BGH, Urteil vom 16.01.2020, Az. I ZR 74/16.

²² Voit, Wolfgang, Grube, Markus, 2013, zu Art. 16, Rn. 23.

²³ Meyer, Alfred Hagen, Reinhard, Andreas, 2014, S. 68.

auf eine Mischung gegeben. Anstelle der Angabe eines Ursprungslandes erfolgt beispielsweise die sinngemäße Angabe „EU-Mischung“²⁴.

Der Begriff Herkunftsort wird gemäß Art. 2 Abs 2 lit. g) LMIV als der Ort definiert, aus dem ein Lebensmittel kommt, der jedoch nicht sein Ursprungsland im Sinne des Zollkodex ist. Es handelt sich dabei also um eine im Vergleich zum Land kleinere örtliche Einheit, etwa eine Stadt, ein Bundesland oder eine (definierte) Region²⁵. Größere Einheiten als ein Ursprungsland sind damit wohl nicht gemeint. Dies würde der Idee der LMIV widersprechen, deren Ziel es gerade ist, Verbrauchern spezifische Informationen für ihre Kaufentscheidung zu bieten²⁶

b) Verbot der Irreführung über die geografische Herkunft nach der LMIV

Das EU-rechtliche Verbot irreführender Angaben in Bezug auf das Ursprungsland beziehungsweise den Herkunftsort ist in Form einer Generalklausel in Art. 7 LMIV formuliert. Eine Konkretisierung erfährt dieses Verbot durch Art. 26 Abs. 2 lit. a LMIV, der eine Angabe des Ursprungslandes oder Herkunftsortes in den Fällen vorschreibt, in denen anderenfalls eine Irreführung über die tatsächliche Produktherkunft bestehen könnte. Ob eine Irreführung vorliegt, muss anhand der Verkehrsauffassung unter Berücksichtigung des europäischen Verbraucherleitbildes ermittelt werden. Das ist etwa dann der Fall, wenn auf dem Etikett die französischen Landesfarben und der Eiffelturm abgebildet sind, ohne dass das Lebensmittel tatsächliche Bezüge zu Frankreich aufweist. Durch eine Angabe wie „hergestellt in Deutschland“ soll dann eine Irreführung vermieden werden²⁷. Die Entscheidung, ob eine entsprechende Klarstellung zur Vermeidung einer Irreführung notwendig ist, ist stets eine Einzelfallentscheidung.

Diese Pflicht zur Klarstellung kann ihrerseits weitere, konkrete Kennzeichnungspflichten nach sich ziehen. So verpflichtet Art. 26 Abs. 3 LMIV immer dann zur Angabe des Ursprungslandes oder des Herkunftsortes eines Lebensmittels, wenn ein Produkt eine geografische Herkunftsangabe trägt, seine primäre Zutat jedoch eine davon abweichende Herkunft aufweist. Details zur Umsetzung dieser Pflicht enthält die Verordnung (EU) Nr. 2018/775. Zum Beispiel kann die Angabe „herstellt in...“ solch eine Kennzeichnungspflicht auslösen²⁸. Dasselbe gilt für Marken mit geografischen Bezügen. Hier besteht eine Kennzeichnungspflicht vorerst allerdings nur, wenn es sich dabei um nicht eingetragene Marken handelt, also solchen, deren Schutz durch Verkehrsgeltung besteht²⁹. Das Beispiel verdeutlicht die Komplexität der bestehenden Kennzeichnungspflicht, die eigentlich nur eine Irreführung des Verbrauchers vermeiden soll. Fraglich ist, ob aus derart komplexen Regelungen mittelfristig eine einheitliche Kennzeichnungspraxis am Markt erwachsen kann, die das Ziel einer besseren Verbraucherinformation wirklich unterstützt.

c) Obligatorische Herkunftskennzeichnung nach EU-Recht

Das EU-Recht beinhaltet mittlerweile eine Vielzahl von Pflichten zur Herkunftskennzeichnung. Eine Übersicht der geltenden Regelungen, einschließlich der mit ihnen verbundenen Ziele bietet Tabelle 1. Die

²⁴ S. Art. 2 Nr. 4 Richtlinie (EG) Nr. 2001/110.

²⁵ S. Teil II.

²⁶ Voit, Wolfgang, Grube, Markus, 2013, zu Art. 26, Rn. 18.

²⁷ Voit, Wolfgang, Grube, Markus, 2013, zu Art. 7, Rn. 221 sowie Art. 26, Rn.128.

²⁸ Bekanntmachung der Kommission über die Anwendung von Art. 26 Abs. 3 der Verordnung (EU) Nr. 1169/2011 (2020/C 32/01), Punkt 2.4.1.

²⁹ Bekanntmachung der Kommission über die Anwendung von Art. 26 Abs. 3 der Verordnung (EU) Nr. 1169/2011 (2020/C 32/01), Punkt 2.2.1.

EU-rechtlichen Pflichten zur Herkunftskennzeichnung sind sehr unterschiedlich ausgestaltet. Bei Monoprodukten ist in der Regel die Angabe des Ursprungslandes gefordert. Der verpflichtende Erzeugercode auf Eiern gibt über ein Kürzel auf den ersten Blick das Ursprungsland zu erkennen, über ein Recherchetool kann sogar der Erzeugerbetrieb ermittelt werden. Er muss allerdings nur auf den Eiern selbst stehen – nicht auf deren Verpackung. Der auf dem Karton angegebene Packungscode kann ein abweichendes Länderkürzel aufweisen, was in Hinblick auf das Ziel einer guten Verbraucherinformation kritisch zu bewerten ist.

Bei Mischungen und verarbeiteten Lebensmitteln ist unter bestimmten Umständen die Angabe eines konkreten Ursprungslandes vorgestehen – ermittelt über die Grundsätze des Zollrechtes. In anderen Fällen haben Hersteller die Wahl zwischen den Angaben „EU“ beziehungsweise „Nicht-EU“ sowie auch der Angabe „EU-/Nicht-EU“, die letztlich eine Herkunftskennzeichnung ohne faktischen Informationsgewinn ist. Damit unterscheiden sich verpflichtende geografische Herkunftsangaben in ihrem Informationsgehalt je nach Art des Lebensmittels beträchtlich. Nicht immer lässt sich nicht ohne weiteres anhand objektiver Kriterien erklären, warum das so ist, wie sich am Beispiel der Herkunftskennzeichnungspflichten von Fleisch zeigt. So sind bei Rindfleisch wesentlich detailliertere Informationen zur Herkunft vorgeschrieben als beispielsweise bei Schweine- oder Ziegenfleisch³⁰.

Tabelle 1: Übersicht über bestehende EU-Regelungen zur verpflichtenden Herkunftskennzeichnung

Produktgruppe	Informationstiefe	Einführung*	Ziele
Rindfleisch unverarbeitete Frischware; Monoprodukt: mit Ausnahme gemischtes Hackfleisch, sofern Rind überwiegt	Länderebene: EU-MS bzw. Drittland Land der Geburt, Aufzucht, Schlachtung; bei Übereinstimmung zusammengefasst als "Herkunft: [Name des EU-MS bzw. Drittlandes] + Land der Zerlegung [+ Betriebszulassungs-Nrn.]	2000	"Höchstmaß an Transparenz" (Ewg. 30) -> gesundheitlicher Verbraucherschutz/ Verbraucherinformation aber auch: Stabilisierung des Rindfleischmarktes (Ewg. 4 und 7)
Erzeugnisse der Fisch- und Aquakultur unverarbeitete Frisch- ware, Monoprodukt	Fanggebiet	2002	allgemein Marktorganisation (Ziele der GMO: s. Art. 35 VO (EU) Nr. 1308/2013) Verbraucherinformation für eine bewusste Kaufentscheidung (Ewg. 21)
Honig Honig und Mischungen von Honig	Länderebene, bei Mischungen: Herkunftsangabe ohne konkrete Aussage möglich "Mischung von Honig aus EULändern", "Mischung von Honig aus Nicht-EU-Ländern" oder "Mischung von Honig aus EULändern und Nicht-EU- Ländern"	2004	enger Zusammenhang zwischen Qualität und Herkunft von Honig erfordert die Ursprungsangabe um eine Täuschung zu vermeiden -> Transparenz, außerdem Verbraucherinteresse (Ewg. 5 der Richtlinie)
Eier landwirtschaftliches Erzeugnis, Monoprodukt	Erzeugercode: über Kürzel ist Länderebene unmittelbar auf dem Ei erkennbar; Rückschlüsse bis auf Betriebsebene möglich allerdings nur auf dem Ei selbst; Packstellen-Nummer auf dem Etikett kann ggfs. anderes Land ausweisen	2004	gemeine Marktorganisation transparente Produktinformation (Ewg. 72 VO (EU) Nr. 1308/2013)

³⁰ Rempe, Christina, 2016, Ernährung im Fokus, S. 81.

Gutachten zur Herkunfts- und Regionalkennzeichnung

Obst und Gemüse nur unverarbeitete Frischware	Ursprungsland	2008	gemeine Marktorganisation transparente Produktinformation (Ewg. 72 VO (EU) Nr. 1308/2013)
Bio-Lebensmittel horizontale Regelung: betrifft alle Bio-LM aus der EU (nicht zwingend für Drittlands-Bio-LM; nur wenn diese das EU-Bio-Logo tragen)	Länderebene möglich, wenn alle Zutaten aus einem Land, ansonsten: "EU-Landwirtschaft", "Nicht-EU-Landwirtschaft" oder "EU/Nicht-Landwirtschaft" (Toleranz 2 %)	2008	Verhinderung betrügerischer Praktiken + Vermeidung von Unklarheiten, ob das Produkt aus der Gemeinschaft stammt, wenn es das EU-Bio-Logo trägt

Olivenöl nur natives Olivenöl (landwirtschaftliches Verarbeitungsprodukt);quasi Monoprodukt	wenn Ernteland und Standort der Mühle identische: Länderebene, bei Mischungen: Herkunftsangabe ohne konkrete Aussage möglich "Mischung von Olivenölen aus der EU", "Mischung von Olivenölen aus Drittländern" oder "Mischung von Olivenölen aus der EU und Drittländern";wenn Ernteland und Standort der Mühle unterschiedlich: Differenzierung nach Ernte und Herstellung	2012	Zusammenhang von Qualität und Geschmack mit anbaubedingten lokalen Besonderheiten bei nativem Olivenöl; freiwillige Regelungen von 2009 haben sich als nicht ausreichend erwiesen, um Irreführungen zu verhindern (Ewg. 5)
Fleisch der Tierarten Schwein, Schaf und Ziege sowie Geflügel unverarbeitete Frischware; Monoprodukt	Länderebene: EU-MS bzw. Drittland Land Aufzucht und Schlachtung; bei Übereinstimmung zusammengefasst als "Herkunft: [Name des EU-MS bzw. Drittlandes] mit diversen komplexen Festlegungen zum Ort der Aufzucht, je nach Tierart und Alter der Tiere	2015	Verbraucherinformation; begründet wird dies mit der Erwartungshaltung der Verbraucher, die sich auf die bereits bestehende Kennzeichnungspflicht bei Rindfleisch stützt (Ewg. 31 VO (EU) Nr. 1169/2011)
primäre Zutaten horizontale Regelung: betrifft Fälle freiwilliger Herkunftsangaben, sofern die primäre Zutat eine Herkunft aufweist, die von der genannten abweicht	beliebig, auch eine Erklärung bzgl. abweichender Herkunft reicht grundsätzlich aus; ansonsten u.a. möglich: EU, Nicht-EU, EU-/Nicht-EU, ein konkretes Land, eine konkrete Region etc.	2020	Vermeidung von Irreführung (Ewg. 2); bessere Verbraucherinformation als Basis für die Kaufentscheidung (Ewg. 10, 11 VO (EU) Nr. 2018/775)

* das Jahr der Einführung stimmt nicht zwingend ganz mit dem Geltungsbeginn ein (Quelle: Soznitz, GRUR, 2006, S. 353)

** die hier genannte Regelung ist die aktuell gültige und nicht zwingend diejenige, mit der die Kennzeichnungspflicht eingeführt wurde

d) EU-rechtlicher Schutz geografischer Herkunftsangaben

Seit Anfang der 1990er Jahre gibt es auf EU-Ebene außerdem ein EU-rechtliches Schutzsystem für geografische Angaben, das aktuell in der VO (EU) Nr. 1151/2012 verankert ist. Damit wurde ein spezialgesetzlicher Rechtsrahmen für bestimmte freiwillige geografische Herkunftsangaben geschaffen. Er betrifft geografische Herkunftsangaben, über die besondere qualitätsbestimmende Produkteigenschaften zum Ausdruck gebracht werden, die ursächlich auf einen bestimmten geografischen Ursprung zurückgeführt werden können. Die konkreten Produktspezifikation, an die sich die Verwendung der Angaben knüpft wird von einem Konsortium regional ansässiger Unternehmen

erarbeitet. Die Registrierung erfolgt durch die EU-Kommission, die Kontrolle ist über private Kontrollstellen organisiert. Der EU-rechtliche Bezeichnungsschutz geht sehr weit. Zwar kann jeder Marktteilnehmer den eingetragenen Namen verwenden, sofern sein Produkt die festgelegten Spezifikationen erfüllt³¹, jedoch ist – soweit die Anforderungen nicht durchweg erfüllt sind – bereits eine begriffliche Anlehnung an die geschützte geografische Herkunftsangabe untersagt. Das gilt unabhängig davon, ob dies für Verbraucher irreführend ist oder nicht³⁴. Hier geht es letztlich darum, dass keine Dritten unberechtigt vom guten Ansehen geschützter Produktnamen profitieren. Auch der Schutz der Verbraucher vor Irreführung gemäß Art. 7 LMIV ist dem EU-rechtlichen Schutz für geografische Herkunftsangaben untergeordnet. Sofern die Spezifikation einer geschützten geografischen Herkunftsangabe eingehalten wird, geht jeglicher Irreführungsvorwurf fehl, auch wenn tatsächlich die Möglichkeit einer Irreführung des Verbrauchers besteht³².

III. Spektrum von Herkunftsangaben im Lebensmittelangebot

Trotz einer EU-rechtlichen Definition des Ursprungslandes beziehungsweise Herkunftsortes eines Lebensmittels ist der Begriff Herkunft inhaltlich schwer zu fassen. Das auf dem Markt vertretene Spektrum von Herkunftsangaben verdeutlicht, dass Herkunftsangaben keineswegs eine allein räumliche, d.h. geografische Dimension haben. Herkunftsangaben vermitteln oft zusätzlich eine Botschaft über besondere Produkteigenschaften. In der Literatur wird vertreten, dass sogar die Hauptfunktion von Herkunftsangaben darin liegt, ein besonders Qualitätsmerkmal zu signalisieren³³. Neben echten Herkunftsinformationen gibt außerdem Bezeichnungen von Lebensmitteln beziehungsweise Marken, die ihrem Wortlaut folgend an eine bestimmte Herkunft denken lassen, tatsächlich aber ihren Herkunftsbezug verloren haben.

1. Einfache geografische Angaben

Einfache geografische Herkunftsangaben geben allein Auskunft über die geografische Herkunft, ohne dabei ein konkretes Versprechen über besondere Produkteigenschaften zu geben³⁴. Es mag allerdings allein in dem Fakt, dass ein Lebensmittel eine bestimmte Herkunft aufweist schon ein Qualitätsmerkmal gesehen werden³⁵.

Beispiele für einfache geografische Herkunftsangaben sind Angaben wie „Äpfel aus Hessen“ oder „Eier aus Rheinland-Pfalz“. Sie können freiwillig gemacht werden. Dann müssen sie sich am allgemeinen Irreführungsverbot messen lassen. Oft aber handelt es sich bei den einfachen geografischen Herkunftsangaben um verpflichtende Herkunftsangaben, etwa um die Angabe des Ursprungslandes bei Obst und Gemüse.

Bezüglich des Herkunftsverständnisses solcher einfachen geografischen Angaben wird auf die Begriffsdefinition des Ursprungslandes nach dem Zollkodex beziehungsweise des Herkunftsortes nach der LMIV abgestellt, der seinerseits an die Begriffsdefinition des Ursprungslandes angelehnt ist.

³¹ FiBL Deutschland/MGH GUTES AUS HESSEN, 2012, S. 60. ³⁴ Becker, Tilmann, 2002, S. 426.

³² Loschelder, Michael, 2016, GRUR, 339.

³³ Becker, Friedrich-Philipp, 2020, VuR, S. 16 m.w.N.

³⁴ Becker, Tilmann, 2002, S. 419.

³⁵ Über den Zusammenhang von Qualität und Herkunft: s. Teil III.

2. Kombinierte geografische Herkunftsangaben

Kombinierte geografische Herkunftsangaben sind rechtlich nicht verbindlich definiert. Es handelt sich dabei um Angaben, die neben geografischen Bezügen auch qualitätsbezogene Produkteigenschaften ausweisen und freiwillig auf dem Etikett stehen. Beispiele solcher Angaben sind die Qualitäts- und Herkunftszeichen der Bundesländer, beispielsweise „MGH Gutes aus Hessen“ oder „Qualität aus Baden-Württemberg“. Dabei handelt es sich um Gütezeichen, die erst nach einem bestimmten Prüfverfahren durch eine neutrale Stelle verwendet werden dürfen³⁶. Bei den kombinierten geografischen Herkunftsangaben stehen die geografische Produktherkunft und die Produktqualität in keinen ursächlichen Zusammenhang zueinander. Auch Lebensmittel anderer geografischer Herkunft können eine entsprechende Produktqualität aufweisen. Trägt ein Lebensmittel eine solche Angabe kann von seiner Qualität nicht auf seine geografische Herkunft geschlossen werden⁴⁰.

Empirischen Untersuchungen zufolge nehmen Verbraucher, die mit solchen Herkunfts- und Qualitätszeichen beim Kaufentscheidungsprozess konfrontiert sind eher deren Botschaft zur Herkunft und weniger deren Qualitätsaussage wahr³⁷. Einer möglichen Irreführung des Verbrauchers über die (regionale) Herkunft entsprechend gekennzeichnete Lebensmittel kann über die Gesamtaufmachung des Produktes beziehungsweise ergänzenden Informationen darüber, was seinen regionalen Charakter ausmacht begegnet werden³⁸.

3. Qualifizierte geografische Herkunftsangaben

Qualifizierte geografische Herkunftsangaben zählen zu den freiwilligen Angaben. Sie unterliegen dem EU-rechtlichen Schutz nach der Verordnung (EU) Nr. 1151/2012. Dieser Schutz kann für Lebensmittel beantragt werden, die ein spezielles Renommee genießen, das auch mit ihrer geografischen Herkunft zu tun hat.

Qualifizierte geografische Herkunftsangaben bringen zum Ausdruck, dass das gekennzeichnete Lebensmittel bestimmte geografische Bezüge aufweist und dass diese Bezüge ursächlich für seine charakteristischen Eigenschaften sind. Je nachdem, ob die Produktqualität vollständig oder nur wesentlich auf das benannte, abgrenzte geografische Gebiet zurückzuführen ist, werden zwei Arten von Angaben unterschieden: „geschützte geografische Angaben“ (g.g.A.) und „geschützte Ursprungsbezeichnungen“ (g.U.). Für ihre Angabe auf dem Etikett dürfen bestimmte EU-Gütezeichen verwendet werden, die einander zum Verwechseln ähnlich sehen.

Bei Lebensmitteln die eine g.g.A tragen, muss sich der geografische Herkunftsbezug nicht auf die vollständige Wertschöpfungskette erstrecken. Es reicht aus, wenn ein wesentlicher Verarbeitungsschritt in dem genannten Gebiet erfolgt ist. Die „g.g.A.“ lässt sich demnach eigentlich nicht als Herkunftskennzeichnung im engeren Sinne verstehen – wenngleich sie nach ihrem Wortsinn eben genau dies vermuten lässt.

Bei Lebensmitteln die eine g.U. tragen, muss sich der geografische Herkunftsbezug über die gesamte Wertschöpfungskette erstrecken. Sie wird nur für Produkte vergeben, die in einem bestimmten geografischen Gebiet nach einem anerkannten Verfahren erzeugt, hergestellt und verarbeitet wurden.

³⁶ Becker, Friedrich-Philipp, 2019, S. 159.

⁴⁰ Becker, Tilmann, 2002, S. 419.

³⁷ Becker, Friedrich-Philipp, 2019, S. 44 m.w.N.

³⁸ I.d.S. auch Becker, Friedrich-Philipp, 2020, S. 16.

Die „g.U.“ legt somit einen hohen Maßstab an den tatsächlichen Herkunftsbezug des Gesamtproduktes. Eine Täuschung des Verbrauchers ist hier praktisch ausgeschlossen.

Die Regelungen zu geschützten geografischen Herkunftsangaben nach der VO (EU) Nr. 1151/2012 können als Regelungen zur Regionalkennzeichnung von Lebensmittel verstanden werden, da für den Schutz der Angaben unter anderem vorausgesetzt wird, dass sie sich auf ein geografisch klar abgegrenztes Gebiet beziehen, das kleiner als ein Land ist. Die Registrierungen folgen jedoch keinem einheitlichen Regionalitätsbegriff. Zudem ist es gerade nicht Ziel der Regelungen, Verbraucher vor einer möglichen Irreführung durch geografische Herkunftsangaben zu schützen. Im Gegenteil: Einmal geschützt, sind die Angaben sogar über jeden Täuschungsvorwurf erhaben³⁹.

4. Gattungsbezeichnungen

Bei Gattungsbezeichnungen handelt es sich um Bezeichnungen, die als Hinweis auf die geografische Herkunft eines Lebensmittels verstanden werden könnten, jedoch zu einer allgemeinen Bezeichnung für ein Erzeugnis in der Union geworden sind⁴⁰. Eine Gattungsbezeichnung wird vom Verkehr nicht (mehr) mit dem Herstellungsort oder der Herkunft von Zutaten in Verbindung gebracht, sondern als Hinweis auf eine bestimmte Rezeptur oder sonstige besondere Qualität eines Lebensmittels verstanden. Anerkannte Beispiele sind das Wiener Schnitzel oder der Hamburger. Doch bei näherem Hinsehen erweist sich eine trennscharfe Abgrenzung zwischen einer Gattungsbezeichnung und einer geografischen Herkunftsangabe als schwer und erscheint bisweilen auch willkürlich⁴¹. So etwa gelten die Bezeichnungen Pils, Camembert, Gouda oder Brie als nicht mehr ortsbezogene Beschaffenheitsangaben, die Käsesorten Appenzeller und Gruyère jedoch gelten als herkunftsbezogen.

a) Private Marken

Das nationale Markengesetz schließt die Eintragung einer Marke aus, wenn diese ausschließlich auf eine geografische Herkunft verweist⁴². Gleichwohl können eingetragene Marken geografische Bezüge aufweisen, allerdings unter der Prämisse, dass der Verbraucher nicht über die geografische Herkunft des Produktes getäuscht wird⁴³. Solch eine Täuschung bestätigte beispielsweise das LG Nürnberg-Fürth bei der Verwendung der Marke „Bayr. Pilze & Waldfrüchte GmbH“ für Pilze, die tatsächlich aus China beziehungsweise Chile stammten. Auch die verpflichtende und zutreffende Kennzeichnung des Ursprungslandes konnte die Irreführung im betreffenden Fall nicht heilen⁴⁴.

Oft allerdings ist es in der Praxis nicht ohne weiteres ersichtlich, ob eine Marke allein als Hinweis auf den Markeninhaber zu verstehen ist, oder ob dahinter geografische Bezüge stehen, wie das Beispiel „Rügenwalder Teewurst“ verdeutlicht: Diese Angabe ist nicht geografisch zu verstehen, weil der ehemals deutsche Ort Rügenwalde heute der polnischen Stadt Darłowo entspricht und das Bezeichnungsmonopol von einem geografischen Gebiet auf eine Personengruppe übertragen wurde⁴⁵. Das mag einzelnen Verbrauchern noch geläufig sein, dass jedoch die Verwendung der geschützte Marke „Sachsenmilch“ nicht so zu verstehen ist, dass wesentliche Produktionsschritte des darunter vertriebenen Produktes innerhalb Sachsens erfolgt sind⁴⁶, dürften bei weit weniger Mensch auf Verständnis stoßen.

³⁹ Loschelder, Michael, 2016, GRUR, 339.

⁴⁰ Vgl. Art. 3 Nr. 6 Verordnung (EU) Nr. 1151/2012.

⁴¹ Becker, Tilmann, 2002, Agrarwirtschaft, S. 423 mit zahlreichen Beispielen.

⁴² Becker, Tilmann, 2002, Agrarwirtschaft, S. 425.

⁴³ Becker, Friedrich-Philipp, 2020, VuR, S. 17.

⁴⁴ LG Nürnberg-Fürth, Urt. v. 21.01.2015, Az. 3 O 1430/14.

⁴⁵ Becker, Friedrich-Philipp, 2019, S. 161, m.w.N.

⁴⁶ Verbraucherzentralen, 2016, S. 7.

Rechtsprechungsbeispiele zum Thema Bier geben eine Orientierung, was in der Praxis als zulässig beurteilt wird, wobei es fraglich ist, dass diese Richtschnur auf Verbraucher geläufig ist: So darf beispielsweise ein Bier, das nahe Rosenheim gebraut wurde nicht mit der Bezeichnung „Chiemseer“ vertrieben werden, weil es sich dabei um eine geografische Herkunftsangabe im Sinne des Markengesetz handelt. Begründet wird dies mit der hohen Bekanntheit des Chiemsees. Rosenheim wiederum liegt knapp außerhalb des Chiemgaus⁴⁷. Die Bezeichnung „Neuschwansteiner“ für ein Bier hingegen gilt nicht als geografische Herkunftsangabe, weil Verbrauchern bekannt sei, dass es sich dabei um ein Museum handele und schon aufgrund der dort vorherrschenden Enge vor Ort kein Bier gebraut werden könne⁴⁸.

IV. Der Qualitätsbegriff im Kontext der Herkunfts- und Regionalkennzeichnung

In der Literatur wird vertreten, dass die Botschaft über besondere Qualitätsmerkmale die Hauptfunktion von Herkunftsangaben ist⁴⁹. In diesem Zusammenhang fragt es sich, was eine konkrete Produktqualität in diesem Kontext ausmacht und wer darüber entscheidet, welche Bewertungsparameter hier relevant und weniger relevant sind.

1. Begriffsverständnis von Qualität bei Lebensmitteln

Unter dem Begriff Qualität wird die Gesamtheit der charakteristischen Eigenschaften eines Produktes verstanden, heißt es im Duden. Entsprechend setzt sich auch die Lebensmittelqualität aus einer Summe individueller Eigenschaften zusammen. Relevant ist dabei nicht allein die Produktqualität, sondern auch die Prozessqualität, wie sich beispielhaft aus dem Regelungssystem der Bio-Lebensmittel ableiten lässt. Während sich die Produktqualität auf alle unmittelbar und mittelbar mit dem Produkt zusammenhängenden Eigenschaften bezieht, betrifft die Prozessqualität alle Produktattribute, die im Zusammenhang mit seinem Herstellungsprozess stehen. Entsprechend regelt beispielsweise die EU-Ökoverordnung bestimmte Parameter, die bei der Erzeugung und Verarbeitung von Bio-Lebensmitteln erfüllt sein müssen, damit sie das Attribut „bio“ rechtmäßig tragen dürfen. Ob die gesetzlichen Anforderungen erfüllt sind, wird hier über eine regelmäßige Prozesskontrolle durch private ÖkoKontrollstellen überprüft.

Erläutert wird der Begriff der Qualität auch vom Deutschen Institut für Normung (DIN) in seiner Qualitätsmanagement-Norm DIN EN ISO 9000 2005. Die Norm definiert den Begriff Qualität als das Maß, wie gut ein Erzeugnis den Anforderungen entspricht, die sich aus seinen rechtlichen Vorgaben und aus verschiedenen Konsumvorlieben ergeben⁵⁰. Der Qualität haftet danach stets eine subjektive Komponente an.

Als typische Qualitätseigenschaften von Lebensmitteln gelten beispielsweise die Frische, der Geschmack, der Gesundheits- und Nährwert, das Aussehen aber auch der Preis, wie aus Verbraucherstudien älteren Datums hervorgeht⁵¹. Bemüht man aktuellere Studien lassen sich Veränderungen in den Qualitätserwartungen der Verbraucher erkennen. So werden Aspekte wie der Geschmack und der Genusswert, der Gesundheitswert und die Produktsicherheit nach wie vor als wichtige Qualitätsindikatoren genannt. Jedoch gewinnt seit Jahren das Merkmal der Produktherkunft an

⁴⁷ OLG München, Urt. v. 17.3.2016, Az. 29 U 3187/15.

⁴⁸ OLG München, Urt. 01.02.2018, Az. 29 U 885/17.

⁴⁹ Becker, Friedrich-Philipp, 2020, VuR, S. 16 m.w.N.

⁵⁰ BVE, 2016, S. 2.

⁵¹ Eine tabellarische Übersicht von Studien aus den Jahren 1982-1994, s. Engelage, Anja, 2002, S. 101 ff., URL.

Bedeutung. Bei Umfragen zu wichtigen Qualitätskriterien für die Kaufentscheidung für Fleisch wurde im Jahr 2000 die Herkunft in zwei Fällen an jeweils dritter Stelle genannt, bei den weiteren beiden an fünfter beziehungsweise sechster Stelle⁵². Den Ergebnissen einer Panelumfrage der Gesellschaft für Konsumforschung aus dem Jahr 2016 zufolge ist die Herkunft verbunden mit der Tradition für 50 Prozent der Verbraucher eine wichtige Qualitätsdimension⁵³, wobei nicht eindeutig aus der Darstellung hervorgeht, ob der Begriff der Herkunft hier tatsächlich (allein) an die geografische Herkunft anknüpft. Blickt man jedoch in Studien, die sich mit Verbrauchereinstellungen und Erwartungen beim Einkauf befassen, so zeigt sich seit Jahren der zunehmende Trend, dass die Themenkomplexe Herkunft verknüpft mit der Nachhaltigkeit immer wichtiger werden⁵⁴. Da die Produktqualität an sich für Verbraucher beim Einkauf nicht anhand objektiver Kriterien überprüfbar ist, könnte das Wissen um die Produktherkunft stellvertretend als Bewertungshilfe herangezogen werden⁵⁵, wenngleich auch sie selbst zu den Vertrauenseigenschaften zählt und daher grundsätzlich einer Bestätigung unabhängiger Dritter bedarf.

2. Qualitätsstandards im Kontext geografischer Herkunftsangaben

Geografische Herkunftsangaben dienen – mit gewissen Unschärfen – nicht allein als Verständigungsnorm für die geografische Herkunft eines Produktes, sondern werden auch als Signal für Erfahrungs- und Vertrauenseigenschaften verstanden und genutzt⁵⁶.

Einfache geografische Herkunftsangaben können ihrem Wortsinn folgend über die Länge der Transportwege informieren. Sie liefern außerdem Informationen darüber, welches geografische Gebiet durch den Produktkauf wirtschaftlich unterstützt wird und helfen bei der Beurteilung der Lebensmittelsicherheit⁵⁷. Eine definierte Qualitätsaussage transportieren sie nicht. Dass dies ungezielt passiert ist jedoch nicht ausgeschlossen. Einfache geografische Herkunftsangaben sind faktenbezogen. Zwar sind auch sie für Verbraucher nicht unmittelbar überprüfbar, jedoch kann ihre Richtigkeit – zumindest soweit es um Monoprodukte geht – analytisch mitunter gut erfasst werden. Zudem kann der Nachweis der Produktherkunft durch verpflichtende Dokumentationen zur Rückverfolgbarkeit erbracht werden.

Für kombinierte und qualifiziert geografische Herkunftsangaben sind neben einem geografischen Herkunftsbezug bestimmte Qualitätsstandards kennzeichnend. Werden erwartete Qualitätsstandards nicht eingehalten, besteht grundsätzlich die Gefahr einer Irreführung. Je nachdem, ob es sich um eine kombinierte oder eine qualifizierte geografische Herkunftsangabe handelt, werden Qualitätsstandards auf unterschiedlichen Wegen definiert. Im Falle der kombinierten geografischen Herkunftsangaben geschieht dies durch ein jeweils individuell zusammengesetztes Gremium. Je nachdem wer hinter solch einem Zeichen stehen können dabei unterschiedliche Verkehrskreise repräsentiert sein – Wirtschaftsvertreter, Verbraucher, Umweltvertreter, Wissenschaftler oder auch weitere Akteure.

⁵² Engelage, Anja, 2002, S. 120.

⁵³ BVE, 2016, S. 2.

⁵⁴ Dazu etwa BMEL, 2020, S. 16. Nach einer Studie der Deutschen Gesellschaft für Qualität vom September 2019 spielt für 71 Prozent der Deutschen die Nachhaltigkeit eine wichtige Rolle bei der Ernährung und beim Lebensmitteleinkauf. 62 Prozent achten auf die Herkunft von Lebensmitteln zu achten. Siehe dazu: LebensmittelPraxis vom 19. März 2020, URL: <https://lebensmittelpraxis.de/handel-aktuell/26787-dgq-studie-2019mehrheit-achtet-auf-nachhaltigkeit-2020-03-19-11-07-05.html> [Zugriff vom 27.11.2020].

⁵⁵ In diesem Sinne Becker, Friedrich-Philipp, 2019, S. 43.

⁵⁶ Becker, Tilmann, 2000, Agrarwirtschaft, S. 426.

⁵⁷ Becker, Tilmann, 2000, Agrarwirtschaft, S. 426.

Letztlich muss sich der Qualitätsstandard an der allgemeinen Verkehrsauffassung messen lassen⁵⁸. Denn schützenswert ist eine solche Angabe nach nationaler Rechtslage nur, wenn sie nicht täuschend für den Verbraucher ist. Fraglich allerdings ist, wie erfolgsversprechend es wäre, ein bestimmtes Qualitätsversprechen über ein Abmahnverfahren wegen Irreführung zu beanstanden. Entsprechend werden nur sehr eingeschränkte Möglichkeiten einer Korrektur gesehen, falls die Qualitätsstandards nicht mit der Verkehrsauffassung übereingehen.

Im Fall der qualifizierten geografischen Herkunftsangaben können Anbieter in bestimmten geografischen Regionen den Namen der Region als Marke schützen zu lassen und mit dieser Marke eine bestimmte Qualität zu definieren. Die Definition dieser Qualität wird demjenigen Konsortium überlassen, welches sich zuerst in das Gemeinschaftsregister der geschützten geografischen Herkunftsangaben eintragen lässt. Einmal geschützt ist die Marke gegenüber jedem Täuschungsvorwurf erhaben. Entsprechend spielt die allgemeine Verkehrsauffassung bei der Festlegung des Qualitätsstandards keine zentrale Rolle – davon abgesehen, dass es eine Grundvoraussetzung für die Beantragung des EU-rechtlichen Bezeichnungsschutz, dass das Produkt ein bestimmtes Renommée in dem genannten geografischen Gebiet genießt. Gleichwohl aber führt das Schutzsystem der g.g.A. und g.U. zu einer Standardisierung von Qualität durch eine nicht repräsentative Gruppe von Marktbeteiligten⁵⁹.

V. Schlussfolgerungen

Die Ziele, die den Regelungen zu freiwilligen und verpflichtenden Herkunftsinformationen im EU-Recht verfolgt werden unterliegen einem Wandel. Während sie zunächst primär den Schutz vor Nachahmung und die Absatzförderung im Visier hatten, gewinnt das Ziel der Verbraucherinformation zunehmend an Bedeutung. Das ist in Hinblick auf das Ziel innerhalb der EU den gesundheitlichen Verbraucherschutz auf höchstem Niveau zu gewährleisten grundsätzlich positiv zu bewerten. Jedoch fügen sich die erweiterten Pflichten zur Herkunftskennzeichnung weder besonders gut in das bestehende Regelungssystem zur Herkunftskennzeichnung ein, noch sind die ergänzenden Pflichten bislang in der Art ausgestaltet, dass sie tatsächlich zu einer besseren Verbraucherinformation beitragen könnten. Denn anstelle konkreter Kennzeichnungspflichten verliert sich die LMIV in Detailregelungen, die vorrangig das Ziel verfolgen eine mögliche Irreführungsgefahr auszuräumen. Das erschwert nicht nur das praktische Verständnis und damit die Anwendung der Norm. Es ist auch fraglich, ob sich auf diese Weise eine einheitliche Kennzeichnungspraxis entwickelt, die Verbrauchern tatsächlich bei ihrer Kaufentscheidung hilft⁶⁰.

Geht es um den EU-rechtlichen Bezeichnungsschutz qualifizierter geografischer Angaben ist es aus Verbrauchersicht von Nachteil, dass die geschützten Angaben über jeglichen Täuschungsvorwurf erhaben sind. Es drängt sich die Frage auf, ob dies angesichts der Ziele, die sich die EU seit einigen Jahren in Bezug auf eine umfassende Information des Verbrauchers setzt, noch zeitgemäß ist.

⁵⁸ Becker, Tilmann, 2000, Agrarwirtschaft, S. 427.

⁵⁹ Becker, Tilmann, 2000, Agrarwirtschaft, S. 427.

⁶⁰ Beispielfhaft sei hier auf die Regelungen zur verpflichtenden Herkunftskennzeichnung primärer Zutaten verweisen, nach denen gemäß der VO (EG) Nr. 2018/775 auf die Möglichkeit besteht der Pflicht durch die Erklärung „(Bezeichnung der primären Zutat) stammt/stammen nicht aus (Ursprungsland oder Herkunftsort des Lebensmittels)“ nachzukommen. Damit mag zwar eine mögliche Irreführung beseitigt werden, ein tatsächlicher Erkenntnisgewinn für den Verbraucher folgt daraus jedoch nicht, obwohl eben dies das ausgewiesene Ziel der LMIV ist.

Gleichwohl ist anzunehmen, dass bestandsschutzrechtliche Erwägungen einer Änderung der bestehenden Regelungen entgegenstehen.

Ein Kernproblem der Herkunftskennzeichnung besteht in der Unbestimmtheit des Begriffs geografischer Herkunftsangaben und dem darüber hinaus EU-weit sehr unterschiedlichen Begriffsverständnis⁶¹. Dabei hilft es wenig, dass die LMIV die Begriffe Ursprungsland und Herkunftsort rechtlich verbindlich definiert. Denn damit wird lediglich ein kleiner Teilbereich der Herkunftskennzeichnung abgedeckt, nämlich die Fälle, in denen einfache geografische Herkunftsangaben verwendet werden, etwa im Falle der Herkunftskennzeichnung von Obst und Gemüse. Da es sich bei diesem Beispiel um unverarbeitete Erzeugnisse landwirtschaftlichen Ursprungs handelt, ist hier das Verbraucherverständnis bezüglich der Herkunftsinformation mit der gesetzlichen Definition deckungsgleich. Auch im Falle von Mischungen von Honig oder nativen Olivenöl gelingt es durch Sonderregelungen zur Herkunftskennzeichnung die Marktrealitäten noch verständlich abzubilden.

Bei der Kennzeichnung des Ursprungslandes (oder des Herkunftsortes) im Falle der gesetzlichen Pflichten gemäß Art. 26 LMIV gelingt das indes nicht. Problematisch ist dies aufgrund der gegenwärtig vorherrschenden Herstellung- und Vermarktungsmodalitäten von Lebensmitteln. Sie sind durch arbeitsteilige Prozesse gekennzeichnet, die Zutaten können aus zahlreichen unterschiedlichen Ländern stammen. Mit Blick auf das Ziel, Verbraucher „in die Lage zu versetzen, das gewünschte Lebensmittel zu finden und eine Kaufentscheidung zu treffen, die den persönlichen Ernährungsvorlieben auch entspricht“⁶⁶ kann die Pflicht zur Angabe eines einzigen Ursprungslandes bei solchen Produkten kaum überzeugen. So entfallen beim Erlass allgemeingültiger, gesetzlicher Verpflichtungen oft Teilinformationen über die Produktionskette – aus finanziellen Erwägungen, aus Praktikabilitätsgründen oder schlicht mit dem lapidaren Argument, die Information sei nicht relevant für die Kaufentscheidung⁶⁷. Fraglich ist, ob dieser Umstand als gegeben akzeptiert werden muss – gerade jetzt, wo verstärkt über ein Erfordernis der Transformation des Ernährungssystems diskutiert wird. Insoweit ist es Aufgabe der Politik und damit des Gesetzgebers ernährungspolitisch umzusteuern. Zu überlegen ist, inwieweit eine klarere Begriffsbestimmung der regionalen Herkunft von Lebensmitteln – alternativ zur gegenwärtig sehr offenen Begriffsbestimmung des Herkunftsortes – auch für Hersteller Anreize schaffen könnte, ihre gewohnten Herstellungs- und Vertriebsmodalitäten umzugestalten⁶⁸.

Im Bereich kombinierter oder qualifizierter geografischer Herkunftsangaben fehlt es an Transparenz und Einheitlichkeit hinsichtlich der jeweils zu Grund liegenden Standards zur erforderlichen Produktqualität. Angesichts der zentralen Bedeutung, die der Qualität im Kontext geografischer Herkunftsangaben zugesprochen wird – sowohl aus juristischem Blickwinkel wie offenbar auch aus Verbrauchersicht – erscheint es sinnvoll, dass herkunftsbezogene Qualitätsparameter nicht individuell durch praktisch beliebig zusammengesetzte Gremien für den Einzelfall bestimmt werden, sondern dass hier ein repräsentativ zusammengesetzter Kreis einheitliche und transparente Qualitätsstandards entwickelt.

⁶¹ Auch die mangelhafte Kongruenz der LMIV-Regelungen mit der seinerzeit – und noch heute – bestehenden Rechtslage ist problematisch, worauf an dieser Stelle jedoch nicht näher eingegangen werden soll. Das Problem zeigt sich am Beispiel der Herkunftskennzeichnung von Fleisch. So lehnen sich die Pflichtangaben bei der Herkunftskennzeichnung von verpacktem frischen Fleisch von Schwein, Ziege, Schaf und Geflügel zwar im Grundsatz an die bereits seit 2000 bestehenden Regelungen zur Herkunftskennzeichnung von Rindfleisch an, jedoch muss bei ihnen der Geburtsort – anders als bei Rindfleisch – nicht angegeben werden. Auch gelten die Pflichtangaben im Falle von Schwein, Ziege, Schaf und Geflügel nur für verpackte Ware, bei Rindfleisch hingegen sowohl für den Verkauf loser wie verpackter Ware. Warum es diese Unterschiede gibt lässt sich nur schwer erklären, wenngleich das Argument der Kostenersparnis auf der Hand liegt. Doch allein das sollte hier nicht der Maßstab sei. Dem Ziel einer besseren Verbraucherinformation, wie mit der LMIV ausdrücklich intendiert, wird so jedenfalls nicht Rechnung getragen.

Soweit der These zugestimmt werden kann, dass die Verkehrsauffassung einem Wandel unterliegt, ist zu überlegen auch standortbezogene Qualitätsparameter in solch einen Kriterienkatalog aufzunehmen.

Teil 2: Regionalangaben bei Lebensmitteln

Es gibt weder gesetzlich definierte noch einheitlich anerkannte Begriffsbestimmungen für die Region oder die regionale Lebensmittelerzeugung. Eine entsprechende Werbung und Kennzeichnung muss daher allgemeinen Irreführungsverbot gemäß § 3,5 UWG sowie Art. 7 LMIV gegebenenfalls in Verbindung mit Art. 26 LMIV beurteilt werden. Darüber hinaus in Einzelfall das nationale Markenrecht einschlägig sein. Soweit es sich bei Regionalangaben um g.g.A. oder g.U. handelt gelten die Regelungen der Verordnung (EU) Nr. 1151/2012.

⁶⁶ LMIV, Erwägungsgrund 17.

⁶⁷ Beispielhaft sei hier auf die Herkunftskennzeichnung von frischem Fleisch nach Art. 26 LMIV beziehungsweise

Durchführungsverordnung (EU) Nr. 1337/2013 verwiesen. Danach muss beispielsweise bei verpacktem frischen Schweinefleisch Ort der Schlachtung, die Partie und die Pflichtangabe „Aufgezogen in: [Name des Mitgliedstaates bzw. Drittlandes]“ auf dem Etikett stehen, nicht aber – wie bei Rindfleisch – der Geburtsort der Tiere. Was im Einzelfall als Ort der Aufzucht gilt, hängt laut der Verordnung von der Tierart, vom Alter und dem Gewicht des Tieres vor der Schlachtung ab. So ist beispielsweise der Aufzuchtort eines Schweines, das im Alter von zehn Monaten geschlachtet wird und die letzten vier Monate seines Lebens in Deutschland verbracht hat, Deutschland – selbst wenn es den größeren Teil seines Lebens in einem anderen Land verbracht hat.⁶⁸ Dazu in Teil 2.

I. Begriffsauffassung „Regionalität“

Ein Anhaltspunkt für ein rechtliches Begriffsverständnis der regionalen Herkunft ergibt sich aus Art. 2 Abs 2 lit. g) LMIV, wonach der Herkunftsort eines Lebensmittels der Ort ist, aus dem ein Lebensmittel kommt, der jedoch nicht sein Ursprungsland im Sinne des Zollkodex ist. Ein Herkunftsort kann auch eine Region sein. Somit kann eine Region größenmäßig unterhalb eines Ursprungslandes⁶², jedoch oberhalb der lokalen Ebene angesiedelt werden⁶³. Diese Einschätzung stützen auch die Ergebnisse von Verbraucherbefragungen⁶⁴.

Doch genauso wie die Flächengrößen von Ländern höchst unterschiedlich ausfallen können, sind auch Regionen sehr unterschiedlich dimensioniert. Fraglich ist daher inwieweit die Flächengröße als ein Maßstab für eine Region zielführend ist. Drei Argumente sprechen grundsätzlich dafür: So geben Verbraucher in Umfragen mitunter an, der Umkreis einer Region belaufe sich auf ungefähr 50 km⁶⁵. Zudem ist der Begriff „regional“ gedanklich eng mit einer „Vermarktung auf kurzen Wegen“ verbunden. Daher rührt ein Verständnis, nach dem zwischen dem Erzeugungs- und Verkaufsort als regional beworbener Lebensmittel keine Entfernungen liegen sollten, die eine Streckenlänge von 50 bis 100 km überschreiten⁶⁶. Drittens: Kilometerangaben sind nachprüfbar. Dies wird etwa beim Regionalfenster⁶⁷ aufgegriffen, bei dessen Kennzeichnung unter anderem die Möglichkeit besteht die regionale Herkunft

⁶² Voit, Wolfgang, Grube, Markus 2013, zu Art. 26, Rn. 18.

⁶³ Märtlbauer, Anna, Meyer, Alfred Hagen, 2014, ZLR, S. 247.

⁶⁴ FiBL Deutschland/MGH GUTES AUS HESSEN, 30ff, m.w.N.

⁶⁵ Becker, Friedrich-Philipp, 2020, VuR, S. 16 m.w.N.

⁶⁶ Becker, Friedrich-Philipp, 2019, S.22, m.w.N.

⁶⁷ S. unter II.

anhand von Kilometerangaben auszuweisen, etwa durch die Angabe „Milch aus dem Umkreis 30 km um Fulda“⁶⁸

Neben solch räumlich-geografischen Bezügen ist das Regionalverständnis von weiteren Faktoren beeinflusst⁶⁹, denen ebenfalls eine große Bedeutung in Hinblick auf das Begriffsverständnis zugesprochen werden kann. So lässt sich eine Region beispielsweise anhand politisch-administrativer Kriterien erfassen, was etwa in Fall der Bundesländer oder Landkreise geschieht. Auch Teile Deutschlands, etwa Süd- oder Norddeutschland, werden bisweilen als Region bezeichnet⁷⁰. Denkbar sind Regionalbegrenzungen auch anhand natürlicher Merkmale wie des Klimas oder anhand soziologischer Kriterien, die Erfahrungen und Empfindungen der Menschen in den Vordergrund rücken⁷¹. So beispielsweise verstehen sich Menschen aus dem süddeutschen Raum mitunter als eine Gemeinschaft, die sich gegenüber den Norddeutschen abgrenzt. In diesem Sinne ließe sich also auch Süddeutschland als Region fassen – fernab der Frage, ob dieses Begriffsverständnis im Falle einer entsprechenden Lebensmittelkennzeichnung die Gefahr einer Irreführung bergen könnte. Eine Region kann grundsätzlich auch über Ländergrenzen hinweg verlaufen, so etwa die Euroregion⁷² Pomerania, die sich aus Teilen des nordwestlichen Polens und des nordöstlichen Deutschlands zusammensetzt. Sie erinnert an die heute geteilte, früher preußische Provinz Pommern. In solch einem Fall prägt auch die Historie das Begriffsverständnis.

Vergleichbar dem ebenfalls rechtlich unbestimmten Qualitätsbegriff zeichnet sich eine Region letztlich durch eine Vielzahl von Eigenschaften aus, die sich zu einem Gesamtbild zusammenfügen und durch die sich eine Region von einer anderen unterscheidet⁷³. In der Folge weist also jede konkret benannte Region mindestens ein bestimmtes Merkmal auf, das ihr eine Einzigartigkeit verleiht. Welches Merkmal dies ist, hängt von Kontext ab und ist eine Einzelfallentscheidung. Jedenfalls aber – das belegen auch Verbraucherumfragen – ist das geografische Moment im Kontext der Regionalwerbung stets dominant⁷⁴. Diese Schlussfolgerung findet sich wiederholt in der Fachliteratur, wo es beispielsweise heißt regionale Produkte seien solche, „deren Herkunft geografisch verortet und eingegrenzt werden kann“⁷⁵ oder es handle sich dabei um „Erzeugnisse mit geografischer Herkunftsidentität“⁷⁶.

Regionale Lebensmittel werden oft auch mit einer nachhaltigen Lebensmittelproduktion in Verbindung gebracht. Laut aktuellem Ökobarometer zählt die regionale Herkunft beziehungsweise die Unterstützung regionaler Betriebe zu den wichtigsten Gründen für den Kauf von Bio-Lebensmitteln⁷⁷, gleichwohl Bio-Lebensmittel gar nicht zwingend regionale Bezüge aufweisen. Offenbar reicht es hier, dass der Regionalgedanke im ökologischen Landbau seit jeher verankert ist, wie sich noch heute an Kriterien wie der flächengebundenen Tierhaltung oder dem Ziel einer Kreislaufwirtschaft beispielhaft zeigt. Eben

⁶⁸ <https://www.regionalfenster.de/lizenznehmer/regionen.html>

⁶⁹ Z.B. Wissenschaftlicher Dienst des Bundestages, 2016 m.w.N. sowie Becker, Friedrich-Philipp, 2019, S. 19ff m.w.N.

⁷⁰ So als Beispiel genannt unter <https://www.regionalfenster.de/lizenznehmer/regionen.html>.

⁷¹ Wissenschaftlicher Dienst des Bundestages, 2016, S. 6.

⁷² Die Bezeichnung Euroregion leitet sich aus den Bestimmungen der Europarats-Konvention von 1980 über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen den Regionen Europas, der so genannten Madrider Konvention ab. Eine Euroregion umfasst Gebiete aus mindestens zwei kooperierenden Staaten.

⁷³ Becker, Friedrich-Philipp, 2020, VuR, S. 16 m.w.N.

⁷⁴ Becker, Friedrich-Philipp, 2020, VuR, S. 16 m.w.N.

⁷⁵ Sauter, Arnold, Meyer, Rolf, 2003, S. 23.

⁷⁶ Wissenschaftlicher Dienst des Bundestages, 2016, S. 6 und 7.

⁷⁷ BLE, 2019.

diese Kriterien, die in enger Verbindung mit einer nachhaltigen Lebensmittelproduktion stehen, sind somit ebenfalls Teil eines Begriffsverständnisses der regionalen Herkunft. Allerdings gilt die Regionalität allein nicht als richtungsstabiler Indikator für die Nachhaltigkeit eines Lebensmittels, wie der Wissenschaftliche Beirat Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz (WBAE) beim BMEL in seinem Mitte 2020 veröffentlichten Gutachten ausführt. Soweit die Regionalität von Lebensmitteln in Bezug auf kürzliche Transportstrecken als Umwelt- und Klimaschutzindikator verstanden werde, greife dies zu kurz. Vielmehr komme es darauf an, welches Transportmittel für den Vertrieb beziehungsweise Einkauf gewählt werde. Auch die mit einer regionalen Produktion einhergehende Stärkung der Wertschöpfung wertet der WBAE nicht uneingeschränkt positiv. Diese Argumente wurden vor dem Hintergrund der Frage geliefert, ob sich die regionale Herkunft als Bestandteil eines Nachhaltigkeitslabels eignet. Dies vereint der WBAE⁷⁸. Umkehrt gedacht aber könnte eine transparente und einheitliche Regionalkennzeichnung einen nachhaltigen Konsum – sowohl in Bezug auf die Produktion wie auch auf das Einkaufsverhalten – stützen. Denn Regionalität beinhaltet in Bezug auf die Nachhaltigkeit ausweislich mehr Eigenschaften als CO₂-Bilanzen. Sie erfasst Kultur- und Traditionsgüter, wie nicht zuletzt aus dem EU-rechtlichen Schutzsystem für g.g.A. und g.U. Regionalität deutlich wird. Geht es darum Vorteile und Nachteile einer regionalen Erzeugung gegeneinander abzuwägen, spielen auch Faktoren wie die Landnutzung, Tourismus und Regionalentwicklung eine wichtige Rolle⁷⁹.

II. Das Regionalfenster als Informationsquelle über die regionale Herkunft

Das 2014 vom Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) initiierte Regionalfenster ist ein Deklarationsfeld, das Verbrauchern Informationen über die regionalen Bezüge eines Lebensmittels bieten will. Es gliedert sich in drei Informationsebenen bezüglich der Regionalität des Erzeugnisses. Angegeben wird, wo das Erzeugnis herkommt, wo es verarbeitet wurde und wie hoch sein Anteil an regionalen Rohstoffen ist. In der Fußzeile des Deklarationsfeldes ist die Kontrollinstitution benannt, die durch eine jährliche, unabhängige Kontrolle gewährleistet, dass die genannten Informationen auch zutreffend sind⁸⁰. Ein Kriterienkatalog des Trägervereins erläutert konkrete Anforderungen zur Nutzung des Regionalfenster⁸¹. Die Nutzung des Regionalfenster ist freiwillig. Es kann bundesweit verwendet werden.

Das Regionalfenster ist ausdrücklich kein Güte- beziehungsweise Qualitätszeichen⁸². Es handelt sich dabei also um eine einfache geografische Herkunftsangabe, vergleichbar der Ursprungsangabe bei Obst und Gemüse. Dass das Regionalfenster keine Mindestqualität garantieren will, wird damit begründet, dass dazu komplexe Richtlinien als Basis für eine Qualitätsaussage entwickelt, evaluiert und ständig weiterentwickelt werden müssten. Eben dies sei erforderlich, um ein glaubwürdiges System für ein Regionalsiegel aufzubauen⁹⁰. Das mag grundsätzlich zutreffen, fraglich ist allerdings, ob nicht allein durch die Information über eine regionale Herkunft von Rohstoffen beziehungsweise eine regionale Verarbeitung automatisch bestimmte Qualitätserwartungen beim Verbraucher geweckt werden. So wird

⁷⁸ WBAE, 2020, S. 615.

⁷⁹ Demmler, Martin, 2009, Der kritische Agrarbericht, S. 168.

⁸⁰ www.regionalfenster.de

⁸¹ Handbuch Regionalfenster 4.0, gültig ab 1. Januar 2021, URL:

www.regionalfenster.de/fileadmin/user_upload/RF_Handbuch_4.0.pdf

⁸² S. unter FAQs „Warum kein Gütezeichen?“, URL: <https://www.regionalfenster.de/lizenznehmer/faq.html>⁹⁰

S. unter FAQs „Warum kein Gütezeichen?“, URL: <https://www.regionalfenster.de/lizenznehmer/faq.html>⁹¹

Becker, Friedrich-Philipp, 2020, VuR, S. 16 m.w.N.

bezüglich geografischer Herkunftsangaben in der Literatur vertreten, dass deren Hauptfunktion darin liegt, ein besonders Qualitätsmerkmal zu signalisieren⁹¹. Anzunehmen ist, dass dies ebenfalls für Regionalangaben gilt.

Obwohl das Regionalfenster den Ansatz verfolgt eine reine Herkunftsinformation transportieren zu wollen, die letztlich nachprüfbar ist und auch kontrolliert wird, birgt es Irreführungspotential⁸³. Dieses ergibt sich im Wesentlichen daraus, dass dem Regionalfenster keine einheitlicher Regionalitätsbegriff zugrunde liegt. Vielmehr werden Regionen genannt, deren jeweiligen Gebietsabgrenzungen über die Website des Trägervereins nachvollzogen werden können. Danach können beispielsweise Großregionen wie Süd- oder Norddeutschland in dem Deklarationsfeld als Regionalinformation genannt werden⁸⁴. Es ist zumindest fraglich, ob derart große geographische Gebiete dem Regionalverständnis weiter Teile der Bevölkerung tatsächlich entsprechen. Die Ergebnisse von Verbraucherumfragen lassen eher das Gegenteil vermuten⁸⁵. Werden allerdings Großregionen als Regionalinformation gewählt, so werden diese im Deklarationsfeld des Regionalfensters auch unmittelbar benannt. Verbraucher, denen dieses Regionalverständnis zu weit geht, könnten sich also vergleichsweise leicht gegen den Produktkauf entscheiden. Eine rechtlich relevante Irreführung erscheint daher tatsächlich unwahrscheinlich, jedoch könnte es sich nachteilig auf den Ruf und damit den Erfolg des Regionalfensters auswirken, wenn dieses ein Regionalverständnis transportiert, dass der allgemeinen Verkehrsauffassung entgegensteht.

Die Gefahr einer Irreführung durch das Regionalfenster könnte zudem bestehen, wenn die Entfernungen zwischen der Herkunft der Rohstoffe und dem Verarbeitungsort dem Verbraucherverständnis von Regionalität nicht entsprechen und auch nicht unmittelbar erkennbar sind. Stichprobentests der Verbraucherzentralen im Juli 2015 haben ergeben, dass bei Lebensmitteln, die mit dem Regionalfenster gekennzeichnet sind mitunter bis zu 474 Kilometer zwischen dem Ort des Einkaufs und dem Ort der Verarbeitung liegen. Auch wurden innerhalb ein und derselben Einkaufsstätte Eier in ähnlicher Packungsoptik angeboten, die jeweils das Regionalfenster trugen, wobei sich jedoch die Entfernungen zwischen Einkauf und Erzeugung um rund 250 km unterschieden⁸⁶. Dass sich bei der Verwendung des Regionalfensters solche Unterschiede bezüglich der Regionalität auftun, ist für Verbraucher weder erwartbar, noch sind diese auf den ersten Blick erkennbar. Zumal das Regionalfenster als ein staatlich initiiertes Informationsfeld wenig Anlass gibt, das sich Verbraucher zwingend mit den Details zur Herkunft der eingesetzten Rohstoffe beziehungsweise dem Ort der Verarbeitung befassen. Schließlich signalisiert allein das Design des Regionalfensters mit dem Wort „REGIONAL“, dass es sich um ein regionales Produkt handelt. Warum, wird jedoch erst über die Angaben zur Rohstoffherkunft, dem Verarbeitungsort und dem Anteil regionaler Rohstoffe deutlich. Einer möglichen Irreführung könnte durch konkrete Einschränkungen des Vermarktungsgebietes vorgebeugt werden⁸⁷.

III. Schlussfolgerungen

Die Kernfrage im Kontext der Regionalkennzeichnung ist, wie der Begriff der Region aufgefasst wird beziehungsweise, wer letztlich bestimmt, was eine Region ist. Soweit es sich nicht um die EU-rechtlich geschützten g.g.A. und g.U. handelt ist hier der zentrale Anknüpfungspunkt das

⁸³ So auch Becker, Friedrich-Philipp, 2020, VuR, S. 17f.

⁸⁴ www.regionalfenster.de/lizenznehmer/regionen.html

⁸⁵ FiBL Deutschland/MGH GUTES AUS HESSEN, 2012, 30ff.

⁸⁶ Verbraucherzentrale, 2016, S. 14f.

⁸⁷ Becker, Friedrich-Philipp, 2020, VuR, S. 18.

EuGHVerbraucherleitbild. Soweit der durchschnittlich informierte aufmerksame und verständige Durchschnittsverbraucher Hinweise auf eine regionale Herkunft beziehungsweise regionale Erzeugung richtig versteht und nicht irreführt wird, sind diese grundsätzlich nicht zu beanstanden. Angesichts der bislang relativ überschaubaren Anzahl von Urteilen, die sich konkret mit der Regionalwerbung befassen, zeigt sich zumindest, dass die Gerichte Informationen über eine regionale Herkunft für kaufentscheidend halten und daher einen hohen Anspruch in Bezug auf die Klarheit und Wahrheit solcher Angaben stellen⁸⁸.

Die gegenwärtige Rechtslage oder untergesetzliche Vereinbarungen zur freiwilligen Regionalkennzeichnung spiegeln eben diese Bewertung eher nicht wider. So gibt es bislang kein System zur Regionalkennzeichnung, das einen bundesweit einheitlichen Regionalbegriff zugrunde legt. Dies ist angesichts der unzähligen Faktoren, die das Regionalverständnis prägen, zugegebenermaßen schwierig, gleichwohl aber nicht unmöglich. So etwa hat sich auch im Bereich des kontrolliert biologischen Anbaus mit der EU-Öko-Verordnung ein gesetzlicher Mindeststandard etabliert, der durch privatrechtliche Regelungen der Anbauverbände individuell nachjustiert werden kann. Es ist zu überlegen, ob solche ein verbindlicher Mindeststandard nicht grundsätzlich auch im Kontext der Regionalkennzeichnung denkbar ist.

Als Gegenargument wird angeführt, dass es sich bei Regionen stets um gefühlte Einheiten mit wechselnden Grenzen handelt, die sich nicht starr begrenzen ließen. Die Begriffe „bio“ beziehungsweise „öko“ hingegen ständen für ein definiertes Anbau- beziehungsweise Herstellungssystem⁸⁹. Tatsächlich aber ist eben dieses definierte Regelungssystem zum ökologischen Landbau ebenfalls das Ergebnis eines aufwendigen gesellschaftspolitischen Aushandlungsprozesses, wie die aktuellen Verhandlungen zur Totalrevision des EU-Öko-Rechts erneut vor Augen führen.

Die Nachfrage nach transparenten und glaubhaften Informationen ist klar gegeben, wie Verbraucherstudien belegen. Und auch in Hinblick auf das Ziel, einen nachhaltigen Konsum zu fördern, könnten einheitliche Mindeststandards insbesondere zur Prozessqualität regionaler Lebensmittel zielführend sein. Schließlich gilt es als anerkannt, dass geografische Herkunftsangaben Qualitätsmerkmale signalisieren⁹⁰. Dabei fragt es sich, ob eine Regionalkennzeichnung überhaupt von qualitativen Merkmalen getrennt betrachtet werden kann. Diskutiert wird, ob Regionalität an sich überhaupt ein Wert ist oder ob es nicht gerade definierte Qualitäten sind, die den Regionalbegriff erst mit Inhalten füllen⁹¹. Soweit der These zugestimmt wird, dass mit geografischen Herkunftsangaben stets einen Qualitätsanspruch verbunden wird, geht jedenfalls die Idee des Regionalfensters als reine Herkunftsinformation wahrgenommen werden zu wollen klar an der Marktrealität vorbei.

Wenn aber eine regionale Herkunftsangabe auch ein Qualitätsversprechen sein will, stellt sich die Frage, welche Qualitätsmerkmale dabei prägend sein sollten. Das EU-rechtliche Schutzsystem bezüglich der g.g.A. und g.U. zeigt, dass Produktspezifikationen, die von einer nicht-repräsentativen Gruppe der beteiligten Verkehrskreise entwickelt werden und gleichzeitig einen sehr weitgehenden Schutz von Herkunftsinformationen begründen, kritikwürdig sind. Für Verbraucher birgt das System die Gefahr der Irreführung, zudem schränkt der sehr umfangreiche Bezeichnungsschutz das theoretisch mögliche Qualitätsspektrum innerhalb einer Region ein, was letztlich auch die Entwicklung ländlicher Räum behindern kann.

⁸⁸ Becker, Friedrich-Philipp, 2020, VuR, S. 16 und 18.

⁸⁹ Klingmann, Peter, Leiste, Wolfgang, Reese, Steffen, 2013, Der kritische Agrarbericht, S. 286.

⁹⁰ Becker, Friedrich-Philipp, 2020, VuR, S. 16 m.w.N.; FiBL Deutschland/MGH GUTES AUS HESSEN, 2012, S. 55, 59 m.w.N.

⁹¹ Moschitz, Heidrun, Frick, Rebekka, Oehen, Bernadette, 2018, Der kritische Agrarbericht, S. 188.

Zu überlegen ist daher, ob sich eine transparente Begriffsauffassung zur regionalen Lebensmittelherkunft anhand einer abschließenden Liste von Qualitätsmerkmalen dokumentieren ließe, die auch gesamtgesellschaftliche Vorteile im Sinne der Förderung eines nachhaltigen Konsums berücksichtigen. Dabei sollte auch eine Festlegung von Vermarktungsradien ins Auge gefasst werden. Zwar sollten regionale Lebensmittel grundsätzlich auch einer überregionalen Vermarktung offenstehen, es muss aber für Verbraucher unmittelbar erkennbar sein, ob ein Lebensmittel für das alleinige oder zumindest vorrangige regionale Angebot vorgesehen ist oder für eine überregionale Vermarktung, wie sie typischerweise bei regionalen Spezialitäten erfolgt⁹².

Das Ziel Verbrauchern mit Informationen zur regionalen Herkunft eine bewusste Kaufentscheidung zu ermöglichen, erscheint nur dann erreichbar, wenn das Verbraucherverständnis bei solch einer Begriffsfindung tatsächliche Berücksichtigung findet. Allerdings müssen zur Förderung der gesamtgesellschaftlichen Akzeptanz eines solchen Systems weitere am Verkehr beteiligte Kreise bei der Kriterienentwicklung beteiligt werden. In Anlehnung an die Deutsche Lebensmittelbuch-Kommission wäre eine paritätische Einbindung von Vertreter aus Wirtschaft, Überwachung und auch Wissenschaft denkbar. Da die regionale Lebensmittelerzeugung aber beispielsweise auch unmittelbar die Entwicklung ländlicher Räume berührt, könnten hier weitere Interessenvertretungen relevant sein. Darüber hinaus müsste berücksichtigt werden, dass die potentiellen Verwender einer Regionalkennzeichnung keine homogene Gruppe sind und unterschiedliche Ziele verfolgen: Während größere Produktionsbetriebe und der klassische Einzelhandel möglichst viele Lebensmittel als regional bewerben möchten, da sie sich davon einen höheren Absatz versprechen, liegt es im Interesse der Regionalinitiativen und Direktvermarkter, das Angebot regionaler Lebensmittel schmal und damit letztlich „rein“ zu halten⁹³. Letzteres deckt sich grundsätzlich mit den Interessen der Verbraucher und auch mit der Realität. Schließlich kann es nicht mehr regional erzeugte Lebensmittel geben, als eine Region tatsächlich hergibt.

Eine geografische Herkunftsangabe kann sich allerdings nur dann als Verständigungsnorm auf dem Markt etablieren, wenn durch eine unabhängige Kontrollinstanz die Glaubwürdigkeit sichergestellt wird. Dabei erscheint die Kontrolle durch die amtliche Lebensmittelüberwachung wenig zielführend – allein wegen personeller Engpässe, aber auch wegen ihres risikoorientierten Ansatzes. Eine regelmäßige Prozesskontrolle durch Dritte, vergleichbar Kontrolle der Bio-Lebensmittel, der g.g.A. und g.U. oder des Regionalfenster erscheint dagegen geeigneter, um einer Regionalkennzeichnung das notwendige Maß an Glaubwürdigkeit zu verleihen.

Teil 3: Handlungsmöglichkeiten des nationalen Gesetzgebers im Kontext der Herkunfts- und Regionalkennzeichnung

I. Staatliche Werbung für Regionalprodukte im Spannungsverhältnis zum EU-Recht

Unter einer staatlichen Werbung für Regionalprodukte werden sämtliche von der öffentlichen Hand gelenkten oder initiierten Absatzförderungsmaßnahmen verstanden, die das Ziel verfolgen, Marktteilnehmer zum Kauf bestimmter regionaler Erzeugnisse anzuregen. Das können beispielsweise Finanzhilfen zur Absatzförderung sein oder Aufrufe zum Kauf von Regionalprodukten⁹⁴. Auch die

⁹² Sauter, Arnold, Meyer, Rolf, 2003, S. 24.

⁹³ FiBL Deutschland/MGH GUTES AUS HESSEN, 2012, S. 55.

⁹⁴ Karpenstein, Ulrich, Werres, Bettina, 2004, S. 123.

Herkunfts- und Qualitätszeichen der Bundesländer fallen darunter, denn sie stehen unter staatlicher Beteiligung und sind darauf gerichtet den Absatz regionaler Produkte zu fördern.

Als unstreitig gilt, dass eine staatliche Werbung für Regionalprodukte weder pauschal erlaubt ist, noch ist uneingeschränkt verboten⁹⁵. Zentraler Maßstab bei der Frage, was hier angesichts des EU-Rechts als zulässig beurteilt wird ist die Warenverkehrsfreiheit gemäß Art. 28 AUEV. Nach dem Gemeinschaftsrecht verstoßen grundsätzlich alle staatlichen Fördermaßnahmen gegen die Warenverkehrsfreiheit. Sie können aber aus bestimmten Gründen gerechtfertigt werden, nämlich aus Gründen des Umwelt-, Verbraucher- und Gesundheitsschutzes. Eine Rechtfertigung gelingt in der Regel dann nicht, wenn die Werbung einen diskriminierenden Charakter hat⁹⁶.

Eine richtungsweisende Entscheidung des EuGH in Bezug auf die Frage, unter welchen Bedingungen ein staatliches Zeichen zulässig ist, bei dem der Hinweis auf die Produktqualität mit der Herkunft aus einem bestimmten Mitgliedstaat verbunden ist, war die Rechtssache „CMA-Gütezeichen“⁹⁷ im Jahr 2002. Der EuGH urteilte, dass das Zeichen unvereinbar mit der Warenverkehrsfreiheit sei, weil die Aussage „Markenqualität aus deutschen Landen“ die Produktherkunft als solche als Qualitätsmerkmal herausstelle. Er untersagte das Zeichen daher aufgrund fehlender spezifischer Qualitätsanforderungen. Eben dies ist auch der Grund dafür, dass die Qualitäts- und Herkunftszeichen der Bundesländer produktbezogene Qualitätsstandards beinhalten, die über das gesetzlich vorgeschriebene Niveau hinausgehen. Als reine Herkunftszeichen wäre jegliche staatliche Beteiligung oder Förderung der Zeichen nicht mit dem Gemeinschaftsrecht, d.h. dem Grundsatz der Warenverkehrsfreiheit vereinbar⁹⁸.

Konkrete Anhaltspunkte für die Beurteilung, ob eine staatliche Werbemaßnahme als zulässig erachtet wird ergeben sich aus den Gemeinschaftsleitlinien der EU-Kommission⁹⁹. In diesen Leitlinien beschreibt die EU-Kommission – rechtlich unverbindlich – ihre Rechtsauffassung zu der Thematik. Danach gelten beispielsweise staatliche Werbemaßnahmen dann als unvereinbar mit der Warenverkehrsfreiheit und somit als unzulässig, wenn sie Verbraucher dazu animieren, Waren allein aufgrund ihres nationalen Ursprungs zu kaufen¹⁰⁰ – entsprechend auch das Ergebnis des EuGH-Urteils „CMA-Gütezeichen“.

Für privatrechtlich organisierte Zeichen, die eindeutig nicht dem Staat zugeordnet werden können, muss der Grundsatz der Warenverkehrsfreiheit indes nicht berücksichtigt werden. Einschränkungen in Hinblick auf ihre inhaltliche Ausgestaltung, die aufgrund der EU-Regelungen zur staatlichen Absatzförderung bei öffentlich-rechtlichen Zeichen bestehen, gibt es für sie nicht. Hier sind im Wesentlichen das allgemeine Irreführungsverbot sowie das Markenrecht einschlägig.

II. Verbleibende Möglichkeiten des nationalen Gesetzgebers zur Regelung von Herkunfts- und Regionalinformationen

⁹⁵ Karpenstein, Ulrich, Werres, Bettina, 2004, S. 6.

⁹⁶ Karpenstein, Ulrich, Werres Bettina, 2004, S. 122.

⁹⁷ EuGH, Urt. v. 05.11.2002, Rs. C-325/00

⁹⁸ FiBL Deutschland/MGH GUTES AUS HESSEN, 2012, S. 43.

⁹⁹ Gemeinschaftsleitlinien für staatliche Beihilfen zur Werbung für in Anhang I des EG-Vertrags genannte Erzeugnisse und bestimmte nicht in Anhang I genannte Erzeugnisse (2001/C 252/03).

¹⁰⁰ Karpenstein, Ulrich, Werres, Bettina, 2004, S. 18. mit Verweis auf Punkt 3.1.1. Rn. 20 der Gemeinschaftsleitlinien.

Es stellt sich die Frage, ob dem nationalen Gesetzgeber angesichts der bestehenden EU-rechtlichen Regelungen zur Herkunftskennzeichnung Möglichkeiten verbleiben ergänzende Vorschriften zur Kennzeichnung geografischer Herkunftsangaben zu erlassen.

Grundsätzlich harmonisiert die LMIV das Recht zur verpflichtenden Herkunftskennzeichnung von Lebensmitteln. Gemäß Art. 38 LMIV dürfen die Mitgliedstaaten in Bezug auf die speziell durch die LMIV geregelten Aspekte keine einzelstaatlichen Vorschriften erlassen oder aufrechterhalten. Es sei denn, dies ist gemäß Unionsrecht ausdrücklich erlaubt¹⁰¹. Kapitel VI der LMIV enthält verschiedene Öffnungsklauseln, die den Mitgliedstaaten Regelungsmöglichkeiten einräumen. Hier gibt es drei Fallgruppen. Zwei dieser Fallgruppen beziehen sich auf spezielle Regelungsmöglichkeiten, die einerseits Milch in wiederverwertbaren Glasflaschen (Art. 40 LMIV) betreffen sowie andererseits die lose Ware (Art. 44 LMIV). Auf diese Spezialfälle soll an dieser Stelle nicht näher eingegangen werden. Nach Art. 39 LMIV wird den Mitgliedstaaten eine allgemein gefasste Möglichkeit eingeräumt verpflichtende Regelungen zur Herkunftskennzeichnung zu erlassen.

Diese Öffnungsklausel nach der LMIV regelt Möglichkeiten zu einer verpflichtenden Herkunftskennzeichnung durch die Mitgliedstaaten. Sie erfasst nicht die Idee eines freiwilligen Systems. Es bleibt insoweit offen, ob der nationale Gesetzgeber beispielsweise den Begriff der Regionalität und damit verbundene freiwillige Werbeaussagen definieren könnte, vergleichbar wie er es beispielsweise in Bezug auf die „Ohne Gentechnik“-Kennzeichnung getan hat¹⁰². Unstrittig ist, dass ein ergänzendes nationales Schutzsystem für geografische Herkunftsangaben keine Option ist. Hier kommt die Sperrwirkung der Verordnung (EU) Nr. 1151/2012 zum Tragen, die nach der Rechtsprechung des EuGH den Schutz qualifizierter geografischer Herkunftsangaben abschließend regelt¹⁰³.

Der Erlass nationaler Vorschriften zur verpflichtenden Kennzeichnung der (regionalen) Herkunft ist an eine Reihe von Voraussetzungen geknüpft. So ist eine nationale Norm nur dann zulässig, wenn sie die LMIV-Regelungen in Hinblick auf die Herkunftskennzeichnung ergänzt. Das ergibt sich aus dem Wortlaut von Art. 39 Abs. 1 LMIV¹⁰⁴. Darüber hinaus darf sich eine nationale Regelung nicht auf ausnahmslos alle Lebensmittel beziehen¹⁰⁵, sondern lediglich auf „bestimmte Arten oder Klassen von Lebensmitteln“, wie es ebenfalls in Art. 39 Abs. 1 LMIV heißt. Dies haben andere EU-Mitgliedstaaten wie Frankreich oder Italien berücksichtigt, indem sie bei ihren nationalen Regelungen zur Herkunftskennzeichnung beispielsweise separate Regelungen für die Produktgruppen Fleisch und Milch erlassen haben.¹⁰⁶

Eine ergänzende nationale Pflichtkennzeichnung über die geografische Herkunft bestimmter Lebensmittel ist noch an zwei weitere Voraussetzungen geknüpft: Zum einen muss sie aus mindestens einem der in Art. 39 Abs. 1 LMIV genannten Gründen gerechtfertigt sein. Genannt sind dort der Gesundheitsschutz, der Verbraucherschutz, die Betrugsvermeidung und der Schutz von Eigentumsrechten und vor unlauterem Wettbewerb. Zum anderen dürfen die Mitgliedstaaten gemäß Art. 39 Abs. 2 LMIV „nur dann Maßnahmen hinsichtlich der verpflichtenden Angabe des Ursprungslands

¹⁰¹ LMIV, Erwägungsgrund 49.

¹⁰² Im EU-Recht ist der Begriff „GVO-frei“ beziehungsweise „Ohne Gentechnik“ nicht definiert. In Deutschland ist die freiwillige Angabe „Ohne Gentechnik“ im EGGenTDurchfG definiert. Es gibt auch ein entsprechendes Siegel, dessen Markennutzungsrechte die BMEL auf den Verein „Lebensmittel Ohne Gentechnik“ (VLOG) übertragen hat.

¹⁰³ Sosnitza, Olaf in: Festschrift für Welsch, 2010, S. 269 m.w.N.

¹⁰⁴ Vgl. dazu auch EuGH, Urt. v. 01.10.2020, Rs. C-485/18, Rn. 31ff.

¹⁰⁵ Voit/Grube, 2013, LMIV-Kommentar zu Art. 39, Rn. 5.

¹⁰⁶ Gisewski, Julia, 2018, 5ff; Holle, Martin, 2018, 14ff.

oder des Herkunftsorts von Lebensmitteln treffen, wenn nachweislich eine Verbindung zwischen bestimmten Qualitäten des Lebensmittels und seinem Ursprung oder seiner Herkunft besteht.“ Weiter heißt es in Art. 39 Abs. 2 Satz 2, dass die Mitgliedstaaten gegenüber der EUKommission nachweisen müssen, dass die Mehrheit der Verbraucher einer solchen Information eine wesentliche Bedeutung beimessen.

Aus dem Wortlaut von Art. 39 Abs. 2 LMIV lässt sich zunächst ableiten, dass es bei einer möglichen Regelung nicht allein eine Pflichtkennzeichnung des Ursprungslandes im Raum steht, sondern ebenfalls die verpflichtende Angabe einer Region denkbar ist. Denn der Begriff des Herkunftsortes wird dahingehend ausgelegt, dass damit ein geografisches Gebiet gemeint ist, das unterhalb der nationalen Ebene anzusiedeln ist, womit unter anderen eine Region gemeint sein kann¹⁰⁷.

Weitere Anhaltspunkte dazu, welche konkreten Anforderungen eine national verpflichtende Herkunftskennzeichnung erfüllen muss, damit sie als zulässig im Sinne von Art. 39 LMIV beurteilt wird, liefert das jüngst ergangene Urteil des EuGH in der Rechtssache „Lactalis“¹⁰⁸. Hintergrund des Verfahrens ist eine von der französischen Regierung erlassene verpflichtende Ursprungsangabe für Milch aus dem Jahr 2017. Ein französischer Molkereikonzern klagte auf Nichtigerklärung des entsprechenden Dekrets. Dabei beruft er sich im Wesentlichen auf einen Verstoß gegen LMIV. Im Rahmen eines Vorlageverfahrens wollte der französische Staatsrat daraufhin vom EuGH wissen, ob die LMIV es den EU-Mitgliedstaaten gestatte, Vorschriften zu erlassen, die zusätzliche verpflichtende Angaben in Bezug auf die Herkunft von Milch oder als Zutat verwendeter Milch vorschreiben. Dies bejaht der EuGH im Grundsatz mit Verweis auf Art. 39 LMIV: Soweit nachweislich eine Verbindung zwischen der Herkunft eines Lebensmittels und dessen Qualitäten besteht dürfen die EUMitgliedstaaten ergänzend zu Pflichten nach der LMIV Kennzeichnungspflichten zur Herkunft erlassen – vorausgesetzt, diese Informationen sind aus Verbrauchersicht bedeutsam. Diese beiden Anforderungen sind laut EuGH nacheinander in zwei Schritten zu prüfen¹⁰⁹: Zunächst ist also der Nachweis über die Verbindung zwischen der Herkunft und der Qualität des Lebensmittels zu erbringen. In der Folge ist zu prüfen, ob Verbraucher der Herkunftsinformation auch eine Bedeutung zuschreiben.

Während sich die Frage, ob Verbraucher der Herkunftsinformation auch eine Bedeutung zuschreiben über Verbraucherstudien und -umfragen beantworten lässt¹¹⁰, bleibt es fraglich, welchen Ansprüchen die nach Art. 39 Abs. 2 LMIV geforderte Verbindung zwischen der Herkunft eines Lebensmittels und dessen Qualität genügen muss. In der Literatur wird vertreten, dass der Begriff „Verbindung“ keinen Ursachenzusammenhang verlangt, wie dies etwa im Falle des EU-rechtlichen System zum Schutz von g.g.A. und g.U. gefordert ist¹¹¹. Fraglich ist, ob es für den Nachweis einer Verbindung zwischen der Herkunft eines Lebensmittels und dessen Qualität ausreicht, wenn Verbraucher dem Produkt diese Verbindung rein subjektiv zusprechen. Der EuGH lehnt diese Auffassung mit Verweis auf Art. 7 Abs. 1 lit. d) LMIV ab. Danach dürfen Informationen über Lebensmittel nicht zum Ausdruck bringen, das sich ein Lebensmittel durch besondere Merkmale auszeichnet, obwohl alle vergleichbaren Lebensmittel dieselben Merkmale aufweisen. Nach Ansicht des EuGH droht die Gefahr einer solchen Irreführung, sofern eine Verbindung zwischen der Herkunft eines Lebensmittels und dessen Qualität nicht anhand objektiver Merkmale nachgewiesen ist¹¹². Offen bleibt, welche objektiv messbaren Merkmale hier herangezogen werden könnten. Bezüglich des Begriffs „Qualitäten“ führt der EuGH aus, dass sich dieser

¹⁰⁷ Voit, Wolfgang, Grube, Markus, 2013, zu Art. 26, Rn. 18.

¹⁰⁸ EuGH, Urt. v. 01.10.2020, Rs. C-485/18.

¹⁰⁹ EuGH, Urt. v. 01.10.2020, Rs. C-485/18, Rn. 35.

¹¹⁰ Voit, Wolfgang, Grube, Markus, 2013, zu Art. 39, Rn. 20.

¹¹¹ Voit, Wolfgang, Grube, Markus, 2013, zu Art. 39, Rn. 18.

¹¹² EuGH, Urt. v. 01.10.2020, Rs. C-485/18, Rn. 41f.

Begriff ausschließlich auf herkunftsbezogene Parameter beziehe. Gemeint seien „bestimmte Qualitäten“ und nicht etwa solche, die jedes Lebensmittel der entsprechenden Art – hier Milch – aufweise. Nicht maßgeblich sei insoweit die Transporteignung eines Lebensmittels beziehungsweise seine Anfälligkeit gegenüber einem unterwegs eintretenden Verderb.

Fernab der Frage, wie die Verbindung zwischen der Herkunft und Qualität nachgewiesen wird und welchen Ansprüchen sie genügen muss, scheidet eine nationale Pflicht zur Kennzeichnung einfacher geografischer Herkunftsangaben angesichts des EU-Rechts generell aus, da für sie eben gerade das Fehlen eines ausdrücklichen Qualitätsbezugs kennzeichnend ist¹¹³. Dagegen spricht außerdem das Ziel eines gemeinsamen Binnenmarktes, das auf dem Grundgedanken beruht, dass die Verbraucherpräferenz für Lebensmittel mit einer bestimmten geografischen Herkunft kein Rechtfertigungsgrund für einen legislativen Eingriff darstellen¹²³.

III. Schlussfolgerungen

Staatliche Werbung sowie staatlich unterstützte Zeichen für Regionalprodukte sind weder pauschal erlaubt noch uneingeschränkt verboten. Bei ihrer Ausgestaltung muss darauf geachtet werden, dass sie im Einklang mit der Warenverkehrsfreiheit stehen. Dies ist insbesondere dann nicht der Fall, wenn sich eine beworbene Produktqualität allein auf die Herkunft des Produktes begründet. Vielmehr müssen neben der Produktherkunft weitere definierte Qualitätsmerkmale die Produktqualität bestimmen. Es bestehen insoweit vergleichsweise große Hürden bezüglich der Idee ein staatliches Regionalsiegel auf den Weg zu bringen.

Geht es um die Möglichkeiten des nationalen Gesetzgebers ergänzend zu den bestehenden EU-Regelungen zur Herkunfts-kennzeichnung verpflichtende nationale Vorschriften zu erlassen, besteht hier grundsätzlich Spielraum. So enthält Art. 39 LMIV eine Öffnungsklausel, nach der die Mitgliedsstaaten diesbezüglich tätig werden dürfen. Bei näherem Hinsehen aber zeigt sich, dass diese Erlaubnis an eine Vielzahl von Bedingungen geknüpft ist, die in der Praxis sicher nicht ohne Weiteres umzusetzen sind:

- Die nationale Regelung muss das EU-Recht ergänzen. Sie muss mit dessen Zielen einhergehen und sich in den bestehenden Regelungsrahmen einfügen.
- Sie darf nicht horizontal für alle Lebensmittel gelten, sondern nur für einzelne Arten beziehungsweise Klassen.
- Sie muss aus bestimmten Gründen gerechtfertigt sein, etwa aus Gründen des Verbraucherschutzes.
- Es sind nur Regelungen zulässig, die darauf abstellen, dass nachweislich eine Verbindung zwischen bestimmten Qualitäten des Lebensmittels und seiner Herkunft besteht.
- Die Mehrheit der Verbraucher muss der Information eine wesentliche Bedeutung beimessen.

Angesichts dieser Vielzahl von Anforderungen würde sich der Erlass einer verpflichtenden Regionalkennzeichnung auf nationaler Ebene sehr komplex gestalten. Die Verabschiedung einer einzigen Regelung für alle Lebensmittel wäre nicht mit der LMIV vereinbar, so dass produktspezifische Regelungen erlassen werden müssten. Zwar mag das eine Chance sein, den Unterschieden, die sich gerade bei verarbeiteten Lebensmitteln in Bezug auf ihren regionalen Charakter zeigen, auch Rechnung

¹¹³ Sosnitza, Olaf, 2016, GRUR, 351 sowie Voit, Wolfgang, Grube, Markus, 2013, zu Art. 39, Rn. 17. ¹²³ Sosnitza, Olaf, 2016, GRUR, 353.

zu tragen. Jedoch würde sich solch ein Unterfangen als sehr aufwendig erweisen. Ohnehin erscheint eine Pflicht zur Regionalkennzeichnung ohne klare Begriffsbestimmung der Regionalität wenig praktikabel.

Ein entscheidendes Kriterium für die Zulässigkeit nationaler Pflichten im Kontext der Herkunftskennzeichnung ist das Zusammenspiel zwischen Produktqualität und Herkunft. Dieses Merkmal zieht sich wie ein roter Faden durch die EU-rechtlichen Rahmenbedingungen zur Herkunftskennzeichnung. So knüpft in besonderer Weise der EU-rechtliche Schutz für g.g.A. und g.U. daran an und auch die Frage der Zulässigkeit der staatlichen Absatzförderung hängt maßgeblich davon ab, dass im Falle staatlicher Zeichen oder sonstiger staatlicher Werbeaktivitäten für Regionalprodukte keine rein herkunftsbezogene Kommunikation betrieben wird. Auch mit Blick auf die Verbraucherinformation könnten Botschaften, die eine Verbindung spezifischer Qualitätsmerkmale mit der Produktherkunft herstellen durchaus vorteilhaft sein. So spricht viel dafür, dass Verbraucher ohnehin mit Hinweisen auf die Herkunft bestimmte Qualitäten verknüpfen. Insoweit könnte überlegt werden, diese Erwartungshaltung bezüglich der Qualität zu konkretisieren und in einer Art Anforderungskatalog für Bewerbung regionaler Lebensmittel zu dokumentieren. Sollte ein solcher Katalog rechtlich verbindlich sein, müsste er wohl produktgruppenspezifisch gestaltet werden. Auf untergesetzlicher Ebene dagegen wäre auch eine horizontal gestaltete Fassung denkbar. Diese Variante hätte den Vorteil, dass die Vielfalt betroffener Akteure im Entwicklungsprozess unmittelbar eingebunden werden könnte. Die Glaubwürdigkeit eines untergesetzlichen Systems könnte über eine unabhängige Kontrollpflicht gestärkt werden.

Zusammenfassung

Die politischen Ziele, die mit dem Erlass von Kennzeichnungsregeln zur geografischen Herkunft verbunden sind haben sie in den letzten dreißig Jahren deutlich gewandelt. Die Verbraucherinformation ist heute nicht mehr Nebenzweck, sondern zentrales Ziel entsprechender Regelungen, das wird auch aus den Erwägungsgründen der LMIV deutlich. In ihrer inhaltlichen Ausgestaltung bleibt die LMIV jedoch weit hinter ihren eigens gesteckten Zielvorgaben zurück. Und auch ansonsten konterkariert der bestehende Rechtsrahmen zur Herkunftskennzeichnung von wenigen Ausnahmen abgesehen das Ziel, Verbrauchern verständliche Herkunftsinformationen an die Hand zu geben. Dabei ist nicht allein die Regelungssystematik der LMIV problematisch, sondern insbesondere auch der hohe Stellenwert, den die EU dem Schutz qualifizierter geografischer Herkunftsangaben einräumt. Dass diese über jeglichen Täuschungsvorwurf erhaben sind, erscheint angesichts der aktuellen Ziele der EU bezüglich der Lebensmittelinformation nicht mehr zeitgemäß.

Ein Kernproblem der Herkunftskennzeichnung liegt in der Unbestimmtheit der verwendeten Begrifflichkeiten. Schwierigkeiten treten bei der Kennzeichnung insbesondere dann auf, wenn es sich um Lebensmittel handelt, die verarbeitet sind oder aus mehr als einer Zutat bestehen. Auch Herkunftsangaben, die nicht näher definierte Gebiete – als weder Länder, Bundesländer oder Städte – betreffen, bergen eine hohes Täuschungspotenzial. Dabei hilft die Begriffsdefinition des Herkunftsortes nach der LMIV ebenso wenig weiter, wie die Regelungen zu g.g.A. oder g.U., die ihrerseits keinen einheitlichen Regionalitätsbegriff zu Grunde legen. Es gibt hier eine Vielzahl von Abgrenzungsschwierigkeiten, die allein durch die Rechtsetzung kaum lösbar erscheinen. Zumal die Möglichkeiten des nationalen Gesetzgebers Regelungen im Bereich der Herkunftskennzeichnung zu erlassen zwar grundsätzlich gegeben sind, ihre Ausgestaltung sich in der Praxis jedoch aufgrund komplex gestalteter Bedingungen schwierig erweisen dürfte.

Geht es darum die Herkunft von Lebensmittel unterhalb von Ländergrenzen begrifflich zu fassen, wird in der Festlegung verbindlicher Qualitätsmerkmale, die ihrerseits standort- oder prozessbezogen sind

eine Chance gesehen. Denn ein Zusammenspiel von Produktqualität und Produktherkunft ist kaum von der Hand zu weisen. Es zieht sich wie ein roter Faden durch das EU-Recht zur Herkunftskennzeichnung und es spricht viel dafür, dass auch Verbraucher mit Hinweisen auf die Herkunft bestimmte Qualitäten verknüpfen. Ein Mindeststandard zur Regionalwerbung, der eben diese Qualitäten konkretisiert, könnte zu mehr Transparenz und Glaubwürdigkeit auf dem Markt beitragen. Wichtig erscheint es dabei, dass bei der Entwicklung eines solchen Standards alle relevanten Akteure eingebunden sind – neben klassischen Akteuren der Lebensmittelwertschöpfung beispielsweise auch Personen, die sich mit der Entwicklung ländlicher Räume oder dem Klima- beziehungsweise Umweltschutz befassen. Aus diesem Grund und dem Umstand, dass ein nationaler gesetzlicher Vorstoß gemäß EU-Recht eine Vielzahl von inhaltlichen Anforderungen berücksichtigen müsste, erscheint ein privat-rechtlich organisiertes System zur Regionalkennzeichnung mit einer Kontrollpflicht durch unabhängige Dritte geeigneter.

Literatur

Becker, Friedrich-Philipp (2019): Regionale Erzeugnisse aus Deutschland – Rahmenbedingungen und Perspektiven aus wirtschaftlicher und rechtlicher Sicht, Peter Lang-Verlag, Berlin.

Becker, Friedrich-Philipp (2029): Was ist regional?, VuR, Heft 1, S. 15-18.

Becker, Tilmann (2000): Rechtlicher Schutz und staatliche Absatzförderung für Agrarprodukte und Lebensmittel auf dem Prüfstand, Agrarwirtschaft, 49, Heft 12, S. 418-429.

Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung, BLE (2019): Ökobarometer, https://www.oekolandbau.de/fileadmin/user_upload/O_kobarometer_bf.pdf [Zugriff vom 02.12.2020].

Bundesministerium für Ernährung und Verbraucherschutz, BMEL (2020): Deutschland, wie es isst, URL: https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/ernaehrungsreport2020.pdf?__blob=publicationFile&v=22 [Zugriff vom 02.12.2020].

Bundesvereinigung der Deutschen Ernährungsindustrie, BVE (2016): Lebensmittelqualität, URL: <https://www.bve-online.de/download/fakt-ist-lebensmittelqualitaet-pdf> [Zugriff vom 27.11.2020].

Demmler, Martin (2009): Local Food – Regionalität zum Nutzen von Klima und Umwelt, Kritischer Agrarbericht, S. 165-170.

Engelage, Anja (2002): Qualitätswahrnehmung bei Lebensmitteln : das Verbraucherbild in Rechtsprechung und Wissenschaft, URL: <http://webdoc.sub.gwdg.de/ebook/diss/2003/fuberlin/2002/201/> [Zugriff vom 01.12.2020].

FiBL Deutschland/MGH GUTES AUS HESSEN (2012): Entwicklung von Kriterien für ein bundesweites Regionalsiegel Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, URL: https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/Ernaehrung/Lebensmittel-Kennzeichnung/Regionalsiegel-Gutachten.pdf?__blob=publicationFile&v=2 [Zugriff vom 03.12.2020].

Gutachten zur Herkunfts- und Regionalkennzeichnung

Gisewski, Julia (2018): Herkunfts-kennzeichnung: EU-Binnenmarkt durch Herkunfts-kennzeichnung in Gefahr?, Food & Recht, Heft 1, S. 4-11.

Hartwig, Stefanie (2013): Werbung für Lebensmittel, Behrs Verlag, Hamburg.

Holle, Martin (2018): Nationale Sonderwege bei der Herkunfts-kennzeichnung: Die Rückkehr des emotionalen Qualitätsbegriffs, Food & Recht, Heft 2, S. 13-18.

Karpenstein, Ulrich, Werres Bettina (2004): Staatliche Unterstützung für regionale Produkte – Eine rechtliche Analyse, URL:
www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/publikation/long/2806.pdf [Zugriff vom 02.12.2020]

Klingmann, Peter, Leiste, Wolfgang, Reese, Steffen (2013): Das Regionalfenster – Ein Ansatz regionale Produkte glaubwürdiger zu machen, Der kritische Agrarbericht, S. 284-287.

Loschelder, Michael (2016): Geografische Herkunftsangaben – Absatzförderung oder erzwungene Transparenz?, GRUR, S. 339-346.

Märtlbauer, Anna, Meyer, Alfred Hagen (2014): Regionalität – zwischen Verführen und Verschaukeln, ZLR, S. 245-254.

Meyer, Alfred Hagen, Reinhard, Andreas (Hrsg.) (2014): Lebensmittelinformationsverordnung leicht gemacht – von Praktikern für Praktiker, München.

Moschitz, Heidrun, Frick, Rebekka, Oehen, Bernadette (2018): Von global zu lokal, Der kritische Agrarbericht, S. 185-189.

Rempe, Christina (2016): Herkunfts-kennzeichnung bei Lebensmitteln – leichter gesagt als getan, Ernährung im Fokus, Heft 3/4, S. 80-83.

Sauter, Arnold, Meyer, Rolf (2004): Regionalität von Nahrungsmitteln in Zeiten der Globalisierung, Deutscher Fachverlag, Frankfurt am Main.

Sosnitza, Olaf (2016): Obligatorische Herkunfts-kennzeichnung im Lebensmittelrecht, GRUR, S. 347356.

Verbraucherzentralen (2016): Lebensmittel mit Regionalangaben – Verwirrspiel oder wichtige Einkaufshilfe?, URL:
https://www.vzhh.de/sites/default/files/medien/166/dokumente/1604_vzhh_Untersuchungsbericht_Regionalkennzeichnung_0.pdf [Zugriff vom 02.12.2020].

Voit, W. /Grube, M. (2013): LMIV – Lebensmittelinformationsverordnung Nr. 1169/2011 Kommentar, C.H. Beck Verlag, München.

Wissenschaftliche Beirat Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz, WBAE (2020): Politik für eine nachhaltigere Ernährung – Eine integrierte Ernährungspolitik entwickeln und faire Ernährungsumgebung gestalten, URL:
<https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/Ministerium/Beiraete/agrarpolitik/wbaegutachten->

Gutachten zur Herkunfts- und Regionalkennzeichnung

[nachhaltigeernaehrung.pdf;jsessionid=81164DD92AF8A0FC8B28FAA5D8FB9A18.intranet921?_bl
ob=publicationFile&v=3](#) [Zugriff vom 02.12.2020].

Wissenschaftlicher Dienst des Bundestages (2016): Zum Begriff der Regionalität bei der
Lebensmittelerzeugung, URL:

[https://www.bundestag.de/resource/blob/421390/fbe9c9758380c056946fbc59edb3d77b/wd-5022-16-
pdf-data.pdf](https://www.bundestag.de/resource/blob/421390/fbe9c9758380c056946fbc59edb3d77b/wd-5022-16-
pdf-data.pdf) [Zugriff vom 02.12.2020].