

WISSEN WO'S HERKOMMT:

TRANSPARENTE UND VERLÄSSLICHE HERKUNFTS- UND REGIONALKENNZEICHNUNG VON LEBENSMITTELN

Positionspapier des Verbraucherzentrale Bundesverbands

März 2022

Impressum

Verbraucherzentrale

Bundesverband e.V.

Team

Lebensmittel

Rudi-Dutschke-Straße 17

10969 Berlin

lebensmittel@vzbv.de

INHALT

ZUSAMMENFASSUNG	3
FORDERUNGEN IM ÜBERBLICK	4
1 VERBRAUCHERERWARTUNGEN UND SIEGELDSCHUNDEL	5
2 EUROPÄISCHE UND NATIONALE KENNZEICHNUNGSSYSTEME	10
2.1 Herkunftskennzeichnung – rechtlicher Rahmen	11
2.2 Regionalkennzeichnung – bestehende Systeme und Handlungsbedarf	13
2.2.1 Die EU-Kennzeichnungen regionaler Herkunft – überarbeitungsbedürftig.	14
2.2.2 Die Kennzeichen der Bundesländer – uneinheitlich	17
2.2.3 Das Regionalfenster – gute Grundlage	17
3 KRITERIEN EINES VERBRAUCHERFREUNDLICHEN KENNZEICHNUNGSSYSTEMS	19

ZUSAMMENFASSUNG

Eine große Mehrheit der Verbraucher:innen in Deutschland wünscht sich verlässliche Angaben über die Herkunft der Lebensmittel. Sehr vielen von ihnen ist zudem wichtig, dass Lebensmittel aus regionaler Erzeugung und Verarbeitung stammen.

Die Nachfrage nach regionalen Produkten ist hoch: Am Markt ist eine längst unüberschaubare Zahl von Kennzeichnungssystemen, Siegeln und Markennamen entstanden, die eine regionale Herkunft von Produkten suggeriert. Auf nationaler und EU-Ebene stehen zudem verschiedene Konzepte zur Kennzeichnung von Regionalität und Herkunft nebeneinander, denen sehr unterschiedliche Kriterien zugrunde liegen.

Woher ein Lebensmittel beziehungsweise die darin enthaltenen Zutaten wirklich kommen, ist für Verbraucher:innen gerade wegen der Vielzahl an existierenden Siegeln, Kennzeichen und Werbeversprechen oftmals nur schwer oder gar nicht zu erkennen. Begriffe wie „Region“ oder „regional“ sind weder eindeutig gesetzlich definiert noch bestimmten, einheitlichen Anforderungen unterworfen. Oft ist zudem unklar oder nicht auf den ersten Blick nachvollziehbar, ob bei einem als regional beworbenen Produkt auch die Zutaten aus regionalem Anbau stammen oder ob nur bestimmte Verarbeitungsschritte in der genannten Region stattgefunden haben.

Wo es Kennzeichnungsregelungen für Herkunfts- und Regionalangaben gibt, werden diese dem Informationsbedürfnis von Verbraucher:innen nicht gerecht.

Das Fehlen einheitlicher, verbindlicher und vergleichbarer Regelungen bei der Kennzeichnung, Auslobung und Bewerbung von regionaler Herkunft hat zur Folge, dass Verbraucher:innen die für eine bewusste Kaufentscheidung notwendigen Informationen nicht zur Verfügung stehen.

Daher ist eine Reform des existierenden Kennzeichnungssystems von Herkunfts- und Regionalangaben auf nationaler und europäischer Ebene notwendig.

Die künftige Kennzeichnung von Herkunft und Regionalität von Lebensmitteln muss leicht verständlich, einheitlich, vergleichbar und verbindlich sein.

Das vorliegende Positionspapier des vzbv analysiert die bestehende Situation von Verbraucher:innen im Regional-Kennzeichnungsdschungel und leitet daraus politische Forderungen und Handlungsempfehlungen ab.

Die Ampelkoalition aus SPD, Grünen und FDP hat in ihrem Koalitionsvertrag angekündigt, eine umfassende Herkunftskennzeichnung einzuführen. Die Angabe des Herkunftslandes für alle Lebensmittel inklusive der Primär- und wertgebenden Zutaten bei verarbeiteten Lebensmitteln, wäre ein hilfreicher Schritt für mehr Transparenz in der Lebensmittelkennzeichnung. Verbindliche Regelungen für die Kennzeichnung von und Werbung mit Regionalität sind darüber hinaus notwendig.

FORDERUNGEN IM ÜBERBLICK

Der Verbraucherzentrale Bundesverband e. V. (vzbv) fordert ein transparentes, nachvollziehbares und verlässliches System der Kennzeichnung von Herkunft und Regionalität von Lebensmitteln auf europäischer und nationaler Ebene:

EU-weite obligatorische Herkunftskennzeichnung:

- Das Herkunftsland aller Lebensmittel sollte EU-weit verbindlich gekennzeichnet werden müssen. Bei verarbeiteten Lebensmitteln sollte die Herkunft der Primärzutaten gekennzeichnet werden. Das betraf Zutaten mit einem Anteil von über 50 Prozent bzw. Zutaten, die besonders charakteristisch und wertgebend für das Lebensmittel sind oder mit der Bezeichnung des Lebensmittels assoziiert werden.

Reform der Unionszeichen für den Herkunftsschutz:

- Die EU-weit verwendeten Kennzeichnungen „geschützte geografische Angaben“ („g. g. A.“), „geschützte Ursprungsbezeichnungen“ („g. U.“) und „garantiert traditionelle Spezialitäten“ („g. t. S.“) müssen kritisch auf ihr Irreführungspotenzial geprüft und dem Verbraucherverständnis angepasst werden.
- Es sollten europaweit verbindliche Mindeststandards für die Werbung mit regionaler Herkunft entwickelt werden.

Einheitliche Mindeststandards bei Regionalkennzeichnungen:

- Die Bundesregierung und die Bundesländer sollten eine Vereinheitlichung der Regionalkennzeichnung der Bundesländer anstoßen und vorantreiben. Das Regionalfenster sollte dabei als Grundlage dienen.
- Die Bundesregierung und die Bundesländer sollten einheitliche Mindeststandards für die Auslobung von regionaler Herkunft entwickeln.
- Die Bundesregierung sollte darauf hinwirken, dass auf europäischer Ebene gesetzliche Grundlagen zur verbindlichen Regelung von Werbung mit regionaler Herkunft geschaffen werden.
- Lebensmittelhandel und -wirtschaft sollten sich bis zu einer gesetzlichen Regelung freiwillig auf die von der Bundesregierung und den Bundesländern entwickelten Mindeststandards und die Verwendung einer einheitlichen Kennzeichnung verpflichten.

Wirksame Kontrolle von Kennzeichnungsregeln und Schutz vor Irreführung:

Die Bundesländer müssen Ressourcen für eine wirksame Kontrolle der Regional- und Herkunftskennzeichnung und der Überprüfung von Werbeversprechen im Zusammenhang mit Regionalität bereitstellen.

1 VERBRAUCHERERWARTUNGEN UND SIEGELDSCHUNGEL

Verbraucher:innen legen Wert auf regionale Lebensmittel

Eine repräsentative Befragung im Auftrag des vzbv zeigt, dass es Verbraucher:innen sehr wichtig ist, woher die Lebensmittel stammen, die sie kaufen und essen.¹ Dabei sind sowohl das Ursprungsland als auch die regionale Herkunft von Lebensmitteln von besonderem Interesse. Das bestätigt auch eine Befragung im Auftrag des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL): 85 Prozent der Verbraucher:innen wünschen sich Angaben zur Herkunft. Auf eine regionale Herkunft von Lebensmitteln legen 82 Prozent großen Wert.² Für 86 Prozent ist Regionalität ein wichtiges Kriterium beim Lebensmittelkauf.³ Die Nachfrage nach regionalen Lebensmitteln ist in der Corona-Pandemie noch weiter gestiegen.⁴

Verbraucherinteresse und Erwartungen an regionale Lebensmittel sind hoch

Der vzbv befragte im Herbst/Winter 2021 im Rahmen einer umfassenden Verbraucherbefragung, die aus qualitativen Tiefeninterviews (20 Teilnehmer:innen) und einer online-repräsentativen Umfrage (1.009 Teilnehmer:innen) bestand, Verbraucher:innen zu ihren Erwartungen an regionale Lebensmittel sowie an deren Kennzeichnung und Bewerbung.

Die Untersuchung im Auftrag des vzbv macht deutlich, dass das **Interesse und Informationsbedürfnis** bei Verbraucher:innen groß ist, **Bekanntheit und Verständnis** bestehender Kennzeichnungssysteme jedoch gering. Mehr als die Hälfte der Befragten kaufen mindestens einmal pro Woche regionale Lebensmittel, Hauptbezugsquelle sind dabei Supermärkte und Discounter. Dabei fällt es jedoch fast vier von zehn Befragten schwer, regionale Lebensmittel aus der eigenen Region zu erkennen.⁵ 86 Prozent der befragten Verbraucher:innen sprachen sich für einheitliche, verbindliche Regeln und Vorgaben für die Kennzeichnung und Bewerbung regionaler Lebensmittel aus.⁶

Erkenntnisse aus früheren Befragungen bestätigen sich; Verbraucher:innen legen bei **bestimmten Lebensmitteln des täglichen Bedarfs besonders großen Wert auf regionale Herkunft**. Besonders bei Obst und Gemüse (86 Prozent), Eiern (82 Prozent),

¹ Verbraucherzentrale Bundesverband: Verbrauchermeinungen zu Nachhaltigkeit in der Lebensmittelproduktion, 2022, S. 7, http://www.vzbv.de/sites/default/files/downloads/2021/01/18/21-01-15_veroeffentlichung_verbrauchermeinungen_zu_nachhaltigkeit_in_der_lebensmittelproduktion_final.pdf, 03.01.2022

² Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL): Deutschland wie es isst. Der BMEL-Ernährungsreport 2021, S. 18; 21, http://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/ernaehrungsreport-2021.pdf;jsessionid=4E75B6B6823C6B57E03A37C824557314.live842?__blob=publicationFile&v=6, 03.01.2022

³ Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL): Ökobarometer 2019. Umfrage zum Konsum von Biolebensmitteln, 2020, S.7, http://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/oekobarometer-2019.pdf;jsessionid=14FCDA66C892C7FB94BB371150568B19.internet2831?__blob=publicationFile&v=3, 03.01.2022

⁴ Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrheinwestfalen: Repräsentative Umfrage: Bürgerinnen und Bürger in Nordrhein-Westfalen wollen mehr regionale Lebensmittel, 2020, <https://www.umwelt.nrw.de/presse/detail/repraesentative-umfrage-buergerinnen-und-buerger-in-nordrhein-westfalen-wollen-mehr-regionale-lebensmittel-1607245200>, 03.01.2022

⁵ Verbraucherzentrale Bundesverband: Verbrauchererwartung an regionale Lebensmittel, 2022, https://www.vzbv.de/sites/default/files/2022-03/22-03-02_Onlinebefragung_Regionale%20Lebensmittel.pdf, 17.03.2022

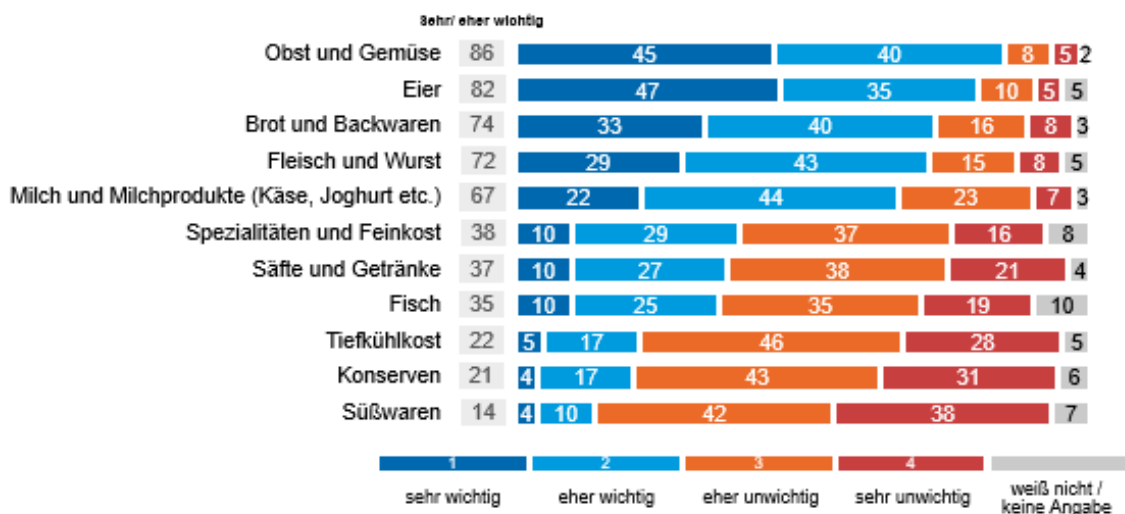
⁶ Ebd.

Fleisch und Wurst (72 Prozent) sowie bei Milch und Milchprodukten ist Verbraucher:innen Regionalität wichtig (Abbildung 1).⁷

Bei Lebensmitteln mit Regionalbezug, die aus einer anderen als der eigenen Heimatregion stammen, gehen knapp drei Viertel (73 Prozent) der Befragten davon aus, dass diese nach regionalen Rezepturen oder traditionellen Herstellungsverfahren hergestellt werden. Gut die Hälfte (53 Prozent) denkt, dass auch die Zutaten dieser Produkte zu 100 Prozent aus der beworbenen Region stammen, 68 Prozent denken, dass auch die Herstellung in der beworbenen Region stattgefunden hat.⁸

NACHFRAGE NACH REGIONALEN LEBENSMITTELN

Einem Großteil der Befragten ist es wichtig, dass Obst und Gemüse sowie Eier aus ihrer Region kommen.



Basis: 1.009 Teilnehmer:innen einer Online-Befragung; Angaben in Prozent
 Frage: „Wie wichtig ist Ihnen bei den folgenden Lebensmitteln, dass sie aus Ihrer Region kommen?“

Abb. 1: Befragung im Auftrag des vzbv 2021

Die häufigsten genannten Kaufmotivationen bei regionalen Produkte aus der eigenen Region sind: kurze Transportwege (92 Prozent), Vorteile für die heimische (Land-)Wirtschaft (89 Prozent) und die regionale Herstellung (87 Prozent). Eine deutliche Mehrheit (70 Prozent) denkt, dass 100 Prozent der Zutaten dieser Produkte aus der eigenen Region stammen. Gut die Hälfte (57 Prozent) denkt zudem, dass diese Produkte unter Einhaltung hoher Tierschutz-, Umwelt und Sozialstandards erzeugt und verarbeitet wurden (Abb. 2).⁹

Sowohl in der qualitativen als auch in der quantitativen Befragung lassen sich teils deutliche Unterschiede in den **Erwartungen und den Assoziationen** bezüglich Lebensmitteln mit Regionalbezug erkennen, je nachdem, ob die Produkte aus der eigenen Heimatregion der Befragten oder aus einer bestimmten, aber anderen Region stammen. Während mit Produkten aus der eigenen Region vor allem die Unterstützung

⁷ Verbraucherzentrale Bundesverband: Verbrauchererwartung an regionale Lebensmittel, 2022, https://www.vzbv.de/sites/default/files/2022-03/22-03-02_Onlinebefragung_Regionale%20Lebensmittel.pdf, 17.03.2022

⁸ Ebd.

⁹ Ebd.

der heimischen Erzeuger und kurze Transportwege verbunden werden, werden Produkte aus anderen Regionen stark mit bestimmten regionalen Rezepturen und traditionellen Herstellungsweisen in Verbindung gebracht.¹⁰

KAUFMOTIVATION

Bei der Kaufmotivation spielen die Unterstützung der heimischen (Land-)Wirtschaft und kürzere Transportwege eine sehr große Rolle, ebenso wie Frische und Nachhaltigkeit der Produkte.

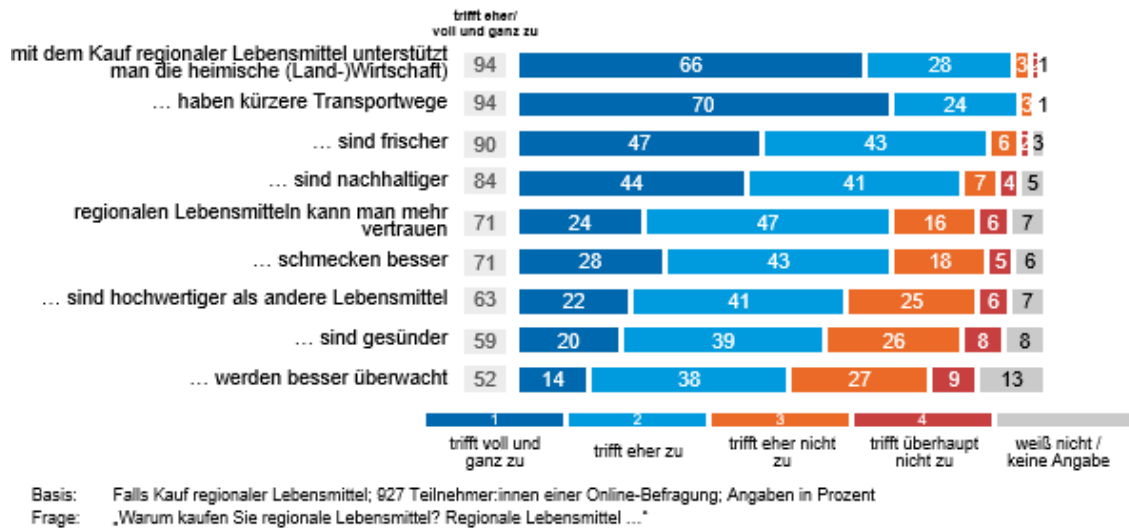


Abb. 2: Befragung im Auftrag des vzbv 2021

In einer repräsentativen Umfrage der europäischen Verbraucherorganisation BEUC aus dem Jahr 2020 gaben 53 Prozent der Befragten aus Deutschland an, mit „**nachhaltigen Lebensmitteln**“ vor allem regionale Lieferketten zu verbinden.¹¹ Dass Verbraucher:innen Regionalität und Nachhaltigkeit eng verknüpfen, zeigt auch das Ökobarometer 2019. Demnach zählt die regionale Herkunft bzw. die Unterstützung regionaler Betriebe für Verbraucher:innen zu den wichtigsten Gründen für den Kauf von Bio-Lebensmitteln.¹²

Darüber hinaus hat die Mehrheit der Befragten laut der vzbv-Umfrage gesteigertes Vertrauen in regionale Lebensmittel, und höhere Erwartungen in Bezug auf **Qualität, Gesundheit und Lebensmittelsicherheit**. 71 Prozent der Verbraucher:innen setzen höheres Vertrauen in regionale Lebensmittel und die Hälfte der Befragten denkt, regionale Lebensmittel seien gesünder und besser überwacht.¹³

¹⁰ Verbraucherzentrale Bundesverband: Verbrauchererwartung an regionale Lebensmittel, 2021, https://www.vzbv.de/sites/default/files/2022-03/22-03-02_Onlinebefragung_Regionale%20Lebensmittel.pdf sowie Info GmbH: Ergebnisbericht. Verbrauchererwartungen gegenüber regionalen Lebensmitteln im Auftrag des vzbv, 2021, https://www.vzbv.de/sites/default/files/2022-03/22-03-07_Ergebnisbericht-Regionale-Lebensmittel.pdf, 17.03.2022

¹¹ The European Consumer Organisation (BEUC): One bite at a time: Consumers and the transition to sustainable food, 2020, http://www.beuc.eu/publications/beuc-x-2020-042_consumers_and_the_transition_to_sustainable_food.pdf, 03.01.2022

¹² Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft: Ökobarometer 2019, <https://www.oekolandbau.de/fileadmin/redaktion/dokumente/service/Zahlen/oekobarometer-2019.pdf>, 03.01.2022

¹³ Verbraucherzentrale Bundesverband: Verbrauchererwartung an regionale Lebensmittel, 2022, https://www.vzbv.de/sites/default/files/2022-03/22-03-02_Onlinebefragung_Regionale%20Lebensmittel.pdf, 17.03.2022

Anders als von den Befragten angenommen, heißt „regional“ nicht zwangsläufig nachhaltiger oder qualitativ hochwertiger – auch bei regional erzeugten Lebensmitteln ist entscheidend, wie diese angebaut, gelagert, verpackt und transportiert werden. Dennoch können regionale Lebensmittel einen Beitrag zu einer nachhaltigeren Lebensmittelproduktion leisten, insbesondere, wenn sie unter Einhaltung hoher Umwelt- und Tierchutzstandards erzeugt und saisonal angeboten werden.

Informationen zur Regionalität: beliebt und beliebig

Die Lebensmittelwirtschaft hat Regionalität als wirkungsvolles Marketinginstrument erkannt.¹⁴ Gleichzeitig ist die Nutzung von Begriffen wie „regional“ oder bedeutungsgleichen Formulierungen, die eine regionale Herkunft suggerieren wie „von hier“, „aus der Heimat“ etc., nicht reguliert. Eine einheitliche Verkehrsauffassung, was „regional“ ist, gibt es nicht.¹⁵ In der Folge sind am Markt eine unüberschaubare Vielzahl an Regionalkennzeichnungen entstanden, die teils sehr unterschiedliche Kriterien und Anforderungen beinhalten. Außerdem gibt es im Lebensmittelhandel zahlreiche Markennamen und Slogans wie „Rewe Regional“ oder „Gutes aus der Heimat“, die auf eine regionale Herkunft der Produkte anspielen, die vielfach nicht gegeben ist. Daneben vergeben viele Bundesländer eigene Kennzeichen wie zum Beispiel „Geprüfte Qualität Bayern“, die Qualität und Herkunft von Lebensmitteln besiegeln sollen. Die Mindestanforderungen der einzelnen Länderzeichen unterscheiden sich jedoch teils erheblich voneinander, eine Vergleichbarkeit ist nicht gegeben. Das vom BMEL initiierte und von Wirtschaftsvertreter:innen angestoßene Regionalfenster gibt Informationen über Erzeugungs- und Herstellungsort sowie den Anteil regionaler Zutaten. Es ist vielen Verbraucher:innen jedoch nicht bekannt.¹⁶

Die unüberschaubare Vielzahl und die uneinheitlichen Anforderungen der am Markt existierenden Kennzeichnung von Regionalität machen es für Verbraucher:innen nahezu unmöglich, eine informierte Kaufentscheidung zu treffen.

Bei den Beschwerden, die den vzbv und die Verbraucherzentralen über das Verbraucherinformationsportal Lebensmittelklarheit erreichen, ist das Thema „Herkunft/Region“ einer der häufigsten Beschwerdegründe. Gleichzeitig zeigen die zahlreichen Anfragen, dass viele Menschen wissen wollen, woher ihre Lebensmittel stammen, und dass aktuelle Kennzeichnungen nicht ausreichend sind und ein Täuschungspotenzial bieten.¹⁷

Was drauf steht, ist (oft) nicht drin

Dass Werbebegriffe wie „regional“, „von hier“ oder „aus der Heimat“ von Herstellern und Händlern unterschiedlich ausgelegt werden, zeigt eine im Jahr 2020 durchgeführte Handelsbefragung der Verbraucherzentrale Bayern. Sie ergab, dass die Kriterien vieler regionaler Eigenmarken und Regionalwerbung der Handelsunternehmen sehr unterschiedlich und nicht vergleichbar sind. So kamen die Hauptzutaten bei verarbeiteten

¹⁴ Bethke, Hannah: Die neue Lust an regionalen Produkten, 2017, Frankfurter Allgemeine Zeitung 24.07.2017, <http://www.faz.net/aktuell/rhein-main/wirtschaft/der-boom-der-regionalen-lebensmittel-15116965.html>, 03.01.2022

¹⁵ Rempe, Christina: Herkunfts- und Regionalkennzeichnung von Lebensmitteln. Rechtliche Rahmenbedingungen und Änderungserfordernisse für mehr Klarheit und Wahrheit auf dem Etikett, 2022, https://www.vzbv.de/sites/default/files/2022-03/22-03-07_Gutachten_Herkunftskennzeichnung_Rempe.pdf, 17.03.2022

¹⁶ Verbraucherzentrale Bundesverband: Verbrauchererwartung an regionale Lebensmittel, 2022, https://www.vzbv.de/sites/default/files/2022-03/22-03-02_Onlinebefragung_Regionale%20Lebensmittel.pdf, 17.03.2022

¹⁷ Verbraucherzentrale Bundesverband: Portal Lebensmittelklarheit: Herkunftsangaben auf Lebensmitteln, 2021, <http://www.lebensmittelklarheit.de/informationen/herkunftsangaben-auf-lebensmitteln>, letzter Abruf 03.01.2022

Lebensmitteln der Regionalmarken im Test etwa nicht immer aus Bayern bzw. aus der beworbenen Region. Auch fehlten teilweise unabhängige Kontrollsysteme zur Überprüfung der Kriterien.¹⁸

Ein 2016 durchgeführter, bundesweiter Marktcheck der Verbraucherzentralen bestätigt, dass Regionalwerbung bei Lebensmitteln oft unspezifisch ist und Verbraucher:innen täuschen können. Eine Fülle von Produkten wird unter Werbeaussagen mit Regionalbezug vertrieben („Gutes aus der Heimat“, „Das Beste aus Rheinland-Pfalz und Hessen“). Die tatsächliche Herkunft der Lebensmittel wird dabei oft jedoch nicht transparent gemacht. So deckte der Marktcheck auf, dass viele der als regional beworbenen Produkte mitunter hunderte Kilometer vom Verkaufsort entfernt angebaut oder verarbeitet wurden.¹⁹ Beispielsweise stammen Eier, die mit der Werbeaussage „Aus Solidarität – mit dem Kauf dieser Eier unterstützen Sie unsere Landwirte“ beworben werden, eigentlich aus den Niederlanden.²⁰

Fehlererwartungen auf Verbraucherseite resultieren häufig daraus, dass nur Teile des Produktes/der Zutaten aus der angegebenen Region kommen oder lediglich einzelne Prozessschritte dort erfolgen.²¹

Bereits eine Verbraucherbefragung aus dem Jahr 2012 im Auftrag des vzbv ergab, dass Ortsbezeichnungen bei Lebensmitteln von Verbraucher:innen häufig nicht als Werbung, sondern als eindeutige regionale Rezepturen und Produktidentitäten interpretiert werden. Es besteht die Erwartung, dass bei Produkten mit regionalen Bezügen, wie „Hessenkartoffeln“ und „Elbmarmelade“, die wesentlichen Rohstoffe aus der entsprechenden Region stammen und auch die Produktionsschritte in der Region durchgeführt werden.²²

Eingrenzung des Begriffs „regional“

Die Erwartungen der Verbraucher:innen gehen bei der Eingrenzung des Regionalbegriffs durchaus auseinander: In Tiefeninterviews, die der vzbv 2021 durchführen ließ, definieren die Befragten den Regionsbegriff auf einen Radius von 50 bis maximal 150 Kilometer um den eigenen Wohnort, maximal bis zur Bundeslandgrenze. Bei bestimmten Lebensmitteln und zu bestimmten Zeiten (etwa im Winter, wenn es in Deutschland wenig regionales Obst und Gemüse gibt) wird bei bestimmten Lebensmitteln auch eine

¹⁸ Verbraucherzentrale Bayern: Handelsbefragung zu regionalen Eigenmarken im Supermarkt und Discounter, 2020, <http://www.verbraucherzentrale-bayern.de/wissen/lebensmittel/handelsbefragung-zu-regionalen-eigenmarken-im-supermarkt-und-discounter-50319>, 03.01.2022

¹⁹ Verbraucherzentrale Niedersachsen: Lebensmittel mit Regionalangaben – Verwirrspiel oder wichtige Einkaufshilfe?, 2016, <http://www.verbraucherzentrale-niedersachsen.de/sites/default/files/medien/140/dokumente/lebensmittel-mit-regionalangaben.pdf>, 03.01.2022

²⁰ Lebensmittelklarheit: Eierhof Hennes „Aus Solidarität...“, 10 frische Eier, 2017, <https://www.lebensmittelklarheit.de/produktmeldungen/eierhof-hennes-aus-solidaritaet-10-frische-eier-aus>, 31.01.2022

²¹ Spiller, Zühlsdorf: Grauzone Lebensmittelkommunikation. Empirische Studie zur Verbraucherwahrnehmung im Spannungsfeld von Informationsanforderungen und Aufmerksamkeitsregeln, 2012, S. 49ff, https://www.uni-goettingen.de/de/document/download/9ea090d1d4e42367f8e8fa35f519e318.pdf/Studie%20Grauzone%20Lebensmittelkommunikation_final_25.06.2012.pdf, 03.01.2022

²² Spiller, Zühlsdorf: Grauzone Lebensmittelkommunikation. Empirische Studie zur Verbraucherwahrnehmung im Spannungsfeld von Informationsanforderungen und Aufmerksamkeitsregeln, 2012, https://www.uni-goettingen.de/de/document/download/9ea090d1d4e42367f8e8fa35f519e318.pdf/Studie%20Grauzone%20Lebensmittelkommunikation_final_25.06.2012.pdf, 03.01.2022

größere Entfernung noch als regional akzeptiert.²³ In der anschließenden repräsentativen Befragung zeigte sich, dass für einen Großteil der Befragten (72 Prozent) ein Lebensmittel dann „regional“ ist, wenn es aus dem eigenen Landkreis stammt. 55 Prozent akzeptieren Produkte aus dem eigenen Bundesland noch als regional, 43 Prozent ziehen die Grenze für Regionalität bereits um den eigenen Wohnort.²⁴

Knapp zwei Drittel der Befragten der repräsentativen Befragung sind der Meinung, dass der Erzeugungs-/Verarbeitungsort eines Lebensmittels maximal 100 Kilometer vom Verkaufsort entfernt sein sollte, damit dieses noch als regionales Produkt gelten darf.²⁵ Deutlich wird hier: Großregionen, die ganze Landesteile oder mehrere Bundesländer umfassen, sind aus Verbrauchersicht eher nicht sinnvoll. Gut zwei Drittel der befragten Verbraucher:innen finden es inakzeptabel, wenn ein als regional beworbenes, verarbeitetes Produkt zwar in der genannten Region hergestellt wurde, die Zutaten aber von woanders her kommen.²⁶

2 EUROPÄISCHE UND NATIONALE KENNZEICHNUNGSSYSTEME

Vorgaben für die Kennzeichnung der Herkunft eines Lebensmittels ergeben sich aus der EU-Lebensmittelinformationsverordnung (LMIV). Darüber hinaus unterliegt die Kennzeichnung der Herkunft und Regionalität auf nationaler Ebene dem allgemeinen Irreführungsverbot sowie dem Wettbewerbs- und Markenrecht.

Dabei sind einzelstaatliche Regelungen für eine verpflichtende Kennzeichnung von Herkunft, wie durch ein Urteil des EuGH bestätigt²⁷, lediglich unter bestimmten Voraussetzungen mit der EU-Lebensmittelinformationsverordnung (LMIV) vereinbar: So muss der Nachweis erbracht werden, dass die Mehrheit der Verbraucher:innen des EU-Mitgliedslandes, das die verpflichtende Kennzeichnung einführen will, ein Interesse an einer Herkunftskennzeichnung für das betreffende Lebensmittel hat. Außerdem muss es einen objektiv nachgewiesenen Zusammenhang zwischen der Herkunft eines Lebensmittels und dessen Qualität geben. Das heißt, es muss nachgewiesen werden, dass ein Produkt allein deshalb besser ist, weil es an einem bestimmten Ort erzeugt wurde.²⁸ Öffentlich geförderte Kennzeichnungssysteme – wie die EU-Gütezeichen „g. g. A.“ und „g. U.“ (siehe Kapitel 2.2.1.) oder die Länderqualitätszeichen (z. B. „Geprüfte Qualität Bayern“, siehe Kapitel 2.2.2.) – basieren daher auf einer Verknüpfung der Produktherkunft mit bestimmten ihnen zugeschriebenen Qualitätseigenschaften.

²³ Info GmbH: Ergebnisbericht. Verbrauchererwartungen gegenüber regionalen Lebensmitteln im Auftrag des vzbv, 2022, https://www.vzbv.de/sites/default/files/2022-03/22-03-07_Ergebnisbericht-Regionale-Lebensmittel.pdf, 17.03.2022

²⁴ Verbraucherzentrale Bundesverband: Verbrauchererwartung an regionale Lebensmittel, 2021, https://www.vzbv.de/sites/default/files/2022-03/22-03-02_Onlinebefragung_Regionale%20Lebensmittel.pdf, 17.03.2022

²⁵ Ebd.

²⁶ Ebd.

²⁷ EuGH, Urteil vom 01.10.2020 – Rs C-485/18

²⁸ Rempe, Christina: Herkunfts- und Regionalkennzeichnung von Lebensmitteln. Rechtliche Rahmenbedingungen und Änderungserfordernisse für mehr Klarheit und Wahrheit auf dem Etikett, 2020, https://www.vzbv.de/sites/default/files/2022-03/22-03-07_Gutachten_Herkunftskennzeichnung_Rempe.pdf, 17.03.2022

Das deutsche Siegel Regionalfenster, das ausschließlich Angaben zur Herkunft des Produkts beziehungsweise dessen Zutaten macht, nicht aber zu Qualitätseigenschaften (siehe Kapitel 2.2.3.) ist dementsprechend als ein privates Label konstruiert – öffentliche Förderung, etwa durch das BMEL, ist nach der derzeitigen Rechtslage nicht möglich.

Der folgende Abschnitt zeigt überblicksartig auf, welche Regelungen für Herkunfts- und Regionalangaben bei Lebensmitteln gelten, und zeigt den Handlungsbedarf aus Sicht des vzbv auf.

2.1 HERKUNFTSKENNZEICHNUNG – RECHTLICHER RAHMEN

Die Angabe des Ursprungslands ist auf EU-Ebene bisher nur für bestimmte Lebensmittel vorgeschrieben:

- **Verpackte Lebensmittel:** Bei unverarbeitetem, vorverpacktem Rindfleisch und Eiern ist die Angabe des Ursprungslands vorgeschrieben. Auch Fisch muss eine Herkunftsangabe tragen. Etwas mehr Transparenz zur Herkunft gibt es auch bei verpacktem frischen – einschließlich tiefgefrorenen – Schweine-, Schaf-, Ziegen- und Geflügelfleisch. Sie müssen auf dem Etikett mindestens Angaben zum Land der Aufzucht und der Schlachtung erhalten.
- **Unverpackte Lebensmittel:** Bei den meisten frischen Obst- und Gemüsearten muss das Ursprungsland deklariert werden. Bei einigen ist die Kennzeichnung freiwillig. Dazu gehören beispielsweise: Früh- und Speisekartoffel, frische Bananen, Oliven, Zuckermais, Kokosnüsse, Paranüsse und Datteln. Bei unverpackten tierischen Lebensmitteln ist derzeit nur in wenigen Fällen, wie etwa bei Eiern und Rindfleisch, eine durch Ziffern und Buchstaben codierte Angabe der Herkunft eindeutig vorgeschrieben.²⁹

Die Lebensmittelinformationsverordnung (LMIV, Verordnung (EU) 1169/2011) regelt zudem EU-weit geltende Vorschriften, die einer Irreführung von Verbraucher:innen entgegenwirken sollen:

- Eine Pflicht zur Herkunftsinformation über das Ursprungsland oder den Herkunftsort besteht, wenn Verbraucher:innen ohne diese klarstellende Angabe über den tatsächlichen Herkunftsort oder das tatsächliche Ursprungsland eines Lebensmittels getäuscht werden könnten (Artikel 26 Abs. 2 a LMIV).³⁰
- Eine Pflicht zur Herkunftsinformation besteht bei vorverpacktem frischem Fleisch der Tierarten Schwein, Geflügel, Schaf und Ziege. Bei tierischen Lebensmitteln liegen je nach Tierart verschiedene Vorgaben zur Kennzeichnung vor. Mindestens erfolgen die Angaben „aufgezogen in“ und „geschlachtet in“. Je nach Tierart variiert der Zeitraum, in dem das Tier in dem entsprechenden Land aufgezogen worden sein muss, damit es gekennzeichnet werden muss.

²⁹ Verbraucherzentrale Bundesverband: Lebensmittelkennzeichnung. Was muss drauf stehen?, 2020, Link: <http://www.verbraucherzentrale.de/wissen/lebensmittel/kennzeichnung-und-inhaltsstoffe/lebensmittelkennzeichnung-was-muss-drauf-steinen-5430>, 03.01.2022

³⁰ Gemäß Art. 2 Abs 2 lit. g) LMIV ist der Herkunftsort eines Lebensmittels der Ort, aus dem ein Lebensmittel kommt, der jedoch nicht sein Ursprungsland im Sinne des Zollkodex ist. Nach dem Zollkodex gilt ein Lebensmittel als „Ursprungsware eines Landes“, wenn es vollständig in dem betreffenden Land gewonnen oder hergestellt wurde.

- Seit dem 1. April 2020 besteht eine Pflicht zur Kennzeichnung des Herkunftsortes bzw. Ursprungslands von primären Zutaten, wenn die Gesamtaufmachung des Produkts eine Herkunft suggeriert, die von der Herkunft der primären Zutaten abweicht. Ausgenommen von dieser Informationspflicht sind jedoch eingetragene Marken mit regionalem Bezug, wie „Mark Brandenburg“ oder „Rewe Regional“. Die Zutaten dieser Produkte können eine beliebige Herkunft haben.

Mit der Durchführungsverordnung (EU) 2018/775 der Europäischen Kommission werden Vorgaben für die konkrete Angabe des Ursprungslands oder des Herkunftsorts von primären Zutaten in diesen Fällen gemacht: „EU“ oder „Nicht-EU“, oder „EU und Nicht-EU“, oder eine Region oder geografisches Gebiet, sofern für einen normal informierten Durchschnittsverbraucher verständlich. Es kann auch folgende Erklärung genutzt werden: „Bezeichnung der primären Zutat stammt/stammen nicht aus (Ursprungsland oder Herkunftsort des Lebensmittels)“. Dies informiert jedoch Verbraucher:innen nicht darüber, wo die Primärzutat herkommt. Lediglich eine Irreführung wird ausgeschlossen.

Die auf Verpackungen angegebene Firmenadresse wird von Verbraucher:innen mitunter als Hinweis auf die Herkunft missverstanden. Das ist beispielsweise der Fall bei „Irischer Butter“, die lediglich den deutschen Verpacker benennt, bei niederländischen Eiern in einer Schachtel mit deutscher Packstellenummer oder einem in einem deutschen Imkereibetrieb abgefüllten Honig, der aus „... EU-Ländern und Nicht-EU-Ländern“ stammt.³¹

LMIV-REGELUNGEN FÜR DIE HERKUNFTSKENNZEICHNUNG AUSWEITEN

Der vzbv fordert, dass sich die Bundesregierung auf EU-Ebene für eine europaweite, umfassende und verpflichtende Herkunftskennzeichnung einsetzt. Diese Pflichtkennzeichnung muss für alle Lebensmittel gelten. Bei verarbeiteten und zusammengesetzten Lebensmitteln sollte die Herkunft der Primär- und wertgebenden Zutaten gekennzeichnet werden. Das umfasst alle Zutaten, die einen Anteil von über 50 Prozent ausmachen, oder Zutaten, die besonders charakteristisch für das Lebensmittel sind oder mit der Bezeichnung des Lebensmittels in Verbindung gebracht werden und für die in den meisten Fällen eine mengenmäßige Angabe vorgeschrieben ist.

Da die Lebensmittelinformationsverordnung die Herkunftsangabe nur für bestimmte verpackte, unverarbeitete Lebensmittel vorschreibt, sind die Gastronomie und Gemeinschaftsverpflegung bislang ein blinder Fleck in Sachen Verbraucherinformation. Denn: Sobald die Produkte verarbeitet werden, fällt die Kennzeichnungspflicht weg. Um diese Transparenzlücke zu schließen, haben Länder wie Frankreich³² und Österreich³³ im Alleingang nationale Regelungen für die Herkunftskennzeichnung einiger Lebensmittel umgesetzt.

³¹ Lebensmittelklarheit: warum wird Honig so oft gemischt? Link: <http://www.lebensmittelklarheit.de/forum/warum-wird-honig-so-oft-gemischt>, 03.01.2022

³² Agrarheute: Frankreich weitet nationale Herkunftskennzeichnung auf Gastronomie aus, 2022, <https://www.agrarheute.com/politik/frankreich-weitet-nationale-herkunftskennzeichnung-gastronomie-590754>, 15.03.2022

³³ ORF: Neue Herkunftskennzeichnung „noch heuer“, 2022, <https://orf.at/stories/3246600/>, 15.03.2022

Exkurs: Kostenargumente der Industrie nicht überzeugend

Ein Bericht der EU-Kommission³⁴ aus dem Jahr 2015 zur Herkunftskennzeichnung der noch nicht geregelten Fleischarten, Milch und Milchprodukten³⁵ prognostiziert hohe Kosten für eine verpflichtende Herkunftskennzeichnung. Zwar erkennt die Kommission das Verbraucherinteresse an Herkunftsinformationen grundsätzlich an, argumentiert jedoch mit einem hohen organisatorischen Aufwand und einem daraus folgenden unausgewogenen Kosten-Nutzen-Verhältnis gegen die Einführung weiterer Pflichten zur Herkunftskennzeichnung. Eine Untersuchung aus Frankreich zeigt jedoch, dass eine Ausweitung der nationalen Herkunftskennzeichnung für Lebensmittel mit Fleisch und Milch als Zutat nur zu begrenzten und vorübergehenden Mehrkosten für die Hersteller führte. Die Preisanstiege für Verbraucher:innen waren unwesentlich.³⁶ Auch in Deutschland gibt es Unternehmen, die freiwillig über die gesetzlichen Vorgaben hinausgehen und auch bei verarbeiteten Lebensmitteln die Herkunft der Zutaten auf der Verpackung angeben. Aufgedruckt wird die Angabe im letzten Schritt, wie das Mindesthaltbarkeitsdatum, um flexibel auf Herkunftsänderungen, etwa durch Ernteschwankungen, reagieren zu können. Die Kosten dafür sind nach Unternehmensangaben überschaubar.³⁷ In einer Befragung des vzbv zeigen zudem 54 Prozent der befragten Verbraucher:innen die Bereitschaft, für Lebensmittel, die nachweislich aus regionaler Erzeugung stammen, mehr zu bezahlen.³⁸

2.2 REGIONALKENNZEICHNUNG – BESTEHENDE SYSTEME UND HANDLUNGSBEDARF

Eine umfassende Herkunftskennzeichnung wäre – sofern verbindlich umgesetzt für alle Lebensmittel einschließlich Primärzutaten bei verarbeiteten Produkten – ein wichtiger Schritt zu mehr Transparenz über die Herkunft von Lebensmitteln. Die Kennzeichnung, aus welchem Land ein Lebensmittel stammt, ermöglicht es Verbraucher:innen jedoch nicht, auch Produkte aus ihrer Region verlässlich zu erkennen. Hier sollen Regionalkennzeichen eine sinnvolle Ergänzung schaffen. Die Verbraucherforschung des vzbv zeigt allerdings, dass Verbraucher:innen vielfach kaum bekannt ist, was diese Kennzeichnungen tatsächlich aussagen. Die Bekanntheit der Siegel und ihr Verständnis sind gering.³⁹ Im Folgenden werden einige existierende Kennzeichnungssysteme regionaler Herkunft erläutert und damit verbundene Schwachstellen aufgezeigt.

³⁴ Bericht der Kommission zur Herkunftsinformation bei Milch, als Zutat verwendete Milch und bestimmten Fleischsorten, COM (2015) 204, final, 2015, [https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/api/files/COM\(2015\)204_0/de00000000346915?rendition=false](https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/api/files/COM(2015)204_0/de00000000346915?rendition=false), 03.01.2022

³⁵ Bericht der Kommission zur Herkunftsinformation bei Fleisch als Zutat, KOM(2013)755 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:52013DC0755&qid=1641226308662&from=DE>, sowie Bericht der Kommission zur Herkunftsinformation von Zutaten, die über 50 Prozent eines Lebensmittels ausmachen KOM(2015=205 final, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2015:0205:FIN:DE:PDF>, 03.01.2022

³⁶ UFC-Que Choisir: Indication de l'origine de la viande de boeuf dans les produits transformés, 2013, <https://www.quechoisir.org/dossier-de-presse-indication-de-l-origine-de-la-viande-de-boeuf-dans-les-produits-transformes-face-a-l-insuffisance-des-mesures-volontaires-une-obligation-reglementaire-s-impose-n12733/>, 03.01.2022

³⁷ Frosta: Wir drucken Herkünfte unserer Zutaten direkt auf die Verpackung, 2015, <http://www.frosta.de/blog/zutatenproduktion/herkuenfte-zutaten-direkt-auf-verpackung/>, 03.01.2022

³⁸ Verbraucherzentrale Bundesverband: Verbrauchererwartung an regionale Lebensmittel, 2022, https://www.vzbv.de/sites/default/files/2022-03/22-03-02_Onlinebefragung_Regionale%20Lebensmittel.pdf, 17.03.2022

³⁹ Ebd.

2.2.1 Die EU-Kennzeichnungen für regionale Herkunft – überarbeitungsbedürftig

Auf EU-Ebene wurden 1992 drei „Unionszeichen“ zum Schutz und zur Förderung regionaler und traditioneller Lebensmittelerzeugnisse eingeführt. Diese werden in der EU-Verordnung Nr. 1151/2012 definiert: Darunter die beiden Kennzeichnungen regionaler Herkunft „g. U.“ („geschützte Ursprungsbezeichnung“) und „g. g. A.“ („geschützte geografische Angabe“), sowie das Kennzeichen „g. t. S.“ („garantiert traditionelle Spezialität“). Das Unionszeichen „g. t. S.“ belegt eine traditionelle Zusammensetzung bzw. ein traditionelles Herstellungsverfahren und ist daher kein originäres Regionalitätskennzeichen.⁴⁰

Diese „Unionszeichen“ basieren auf der Annahme, dass die Herkunft eines Produktes seine Qualität beeinflusst und das Produkt somit einzigartig macht. Diesen Zusammenhang zwischen geografischen und Produkteigenschaften machte auch der EuGH in seinem „Lactalis“-Urteil (Rs C-485/18) zur Voraussetzung für die Kennzeichnung der Regionalität eines Lebensmittels. Rechtlich verbindliche Kennzeichnungen, wie „Schwarzwälder Schinken“ und „Tilsiter Käse“ basieren auf der Annahme, dass es einen nachweisbaren Zusammenhang zwischen der Herkunftsregion eines Lebensmittels und dessen Qualität gibt und nicht etwa einer geschützten Rezeptur.



Abb. 3: EU-Kennzeichnung geschützte Ursprungsbezeichnung (g. U.)



Abb. 4: EU-Kennzeichnung geschützte geografische Angabe (g. g. A.)

Die geschützte Ursprungsbezeichnung „g. U.“ (Abb. 3) garantiert, dass alle Produktionsschritte - Erzeugung, Verarbeitung und Zubereitung – in einem bestimmten geografischen Gebiet erfolgt sind. Beispiele für „g. U.“ gekennzeichnete Produkte sind Allgäuer Emmentaler, Altenburger Ziegenkäse oder Odenwälder Frühstückskäse. Die Kennzeichnung für die geschützte geografische Angabe „g. g. A.“ (Abb. 4) sieht optisch fast identisch aus, die Ansprüche an damit gekennzeichnete Lebensmittel sind jedoch deutlich geringer: Hier muss lediglich einer der Produktionsschritte – Erzeugung, Verarbeitung oder Zubereitung – in der Herkunftsregion stattgefunden haben. Die Zutaten der Produkte können woanders her stammen.⁴¹

⁴⁰ Europäische Kommission: Qualitätsregelungen erklärt, Link: http://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/food-safety-and-quality/certification/quality-labels/quality-schemes-explained_de, 03.01.2022

⁴¹ Europäische Kommission: Qualitätsregelungen erklärt, Link: http://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/food-safety-and-quality/certification/quality-labels/quality-schemes-explained_de, 03.01.2022

Inzwischen sind etwa 3.700 Erzeugnisse, darunter Lebensmittel, Agrarerzeugnisse wie Weizen und Zucker, Weine, Spirituosen und aromatisierte Weinerzeugnisse im Rahmen dieser Unionszeichen registriert.⁴² Grundsätzlich bewertet der vzbv es positiv, dass die Unionszeichen bestimmten gesetzlichen Vorgaben unterliegen.⁴³

Bei Verbraucher:innen sind die Unionszeichen jedoch weitgehend unbekannt und in ihrer jeweiligen Bedeutung unklar.⁴⁴ Aus Sicht des vzbv besteht gerade bei der Kennzeichnung als geschützte geografische Angabe „g. g. A.“ ein Irreführungspotential, denn diese ist optisch sehr leicht mit der Kennzeichnung als geschützte Ursprungs-kennzeichnung „g. U.“ zu verwechseln, die wesentlich höhere Anforderungen an die Regionalität beinhaltet. Beispielsweise kann bei einem mit „g. g. A.“ gekennzeichneten Schwarzwälder Schinken lediglich die Endzubereitung (zum Beispiel die Räucherung) im Schwarzwald erfolgt sein, während etwa Haltung und Schlachtung der Schweine ganz woanders stattgefunden haben können.

Gestützt wird der Eindruck eines hohen Irreführungspotenzials durch Ergebnisse aus der Verbraucherforschung. Eine Studie im Auftrag des vzbv aus dem Jahr 2012 ergab, dass Verbraucher:innen Unterschiede zwischen geschützten und ungeschützten Ortsbezeichnungen auf Lebensmitteln kaum erkennen und zwischen den verschiedenen Schutzstufen der Unionskennzeichen nach EU-Verordnung Nr. 1151/2012 nicht unterscheiden.⁴⁵ Es zeigte sich zudem in mehreren vzbv-Studien, dass das Verbraucherverständnis für die „g. g. A.“-Kennzeichnung gering ist. In einer dieser Studien erwarteten rund 60 Prozent der Befragten bei Produkten mit „g. g. A.“-Kennzeichnung Zutaten aus der angegebenen Region. Selbst wenn ein erklärender Hinweis hinzugefügt wurde, der die Befragten explizit darauf hinwies, dass das Produkt in der gekennzeichneten Region „hergestellt“ wurde, erwarteten immer noch rund 60 Prozent, dass die Inhaltsstoffe auch aus dieser Region stammen.⁴⁶

In einer Befragung des vzbv aus dem Jahr 2014 gaben nur 16 Prozent der Befragten an, die „g. g. A.“-Kennzeichnung überhaupt schon einmal auf einem Lebensmittel bemerkt zu haben, lediglich 12 Prozent konnten Angaben zur Bedeutung machen.⁴⁷ Sieben Jahre später befragte der vzbv erneut Verbraucher:innen nach Bekanntheit und Bedeutung der Unionszeichen, mit teils noch schlechteren Ergebnissen: Den Teilnehmer:innen der Tiefeninterviews waren die Unionszeichen „g. g. A.“, „g. U.“ und „g. t. S.“ sowie ihre jeweilige Bedeutung fast gänzlich unbekannt. In der online-repräsentativen

⁴² Europäische Kommission: EU-Register hochwertiger Erzeugnisse, https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/food-safety-and-quality/certification/quality-labels/quality-products-registries_de, 03.01.11.2022

⁴³ Grundlage für den EU-weit anerkannten Schutz von geografischen Angaben und Ursprungsbezeichnungen ist die EU-Verordnung (EU) Nr. 1151/2012 vom 21.11.2012 über Qualitätsregelungen für Agrarerzeugnisse und Lebensmittel,

⁴⁴ Europäische Kommission: Eurobarometer 389, 2012, S.28, info1.gesis.org/dbksearch/file.asp?file=ZA5598_cdb.pdf, 03.01.2022

⁴⁵ Zühlsdorf, Nitzko, Spiller: Ergebnisbericht. Kennzeichnung und Aufmachung von Lebensmitteln aus Sicht der Verbraucher: Empirische Untersuchungsbefunde im Rahmen des Projekts „Fokusgruppen und Verbraucherbefragungen als begleitende Verbraucherforschung zum Internetportal www.lebensmittelklarheit.de der Verbraucherzentralen und des Verbraucherzentrale Bundesverbands“, 2013, S.1-2 (im pdf 8-9), https://www.zuehlsdorf-und-partner.de/app/download/8607739785/2013-05-12_LMK_Ergebnisbericht_+final.pdf?t=1594737850, 03.01.2022

⁴⁶ Zühlsdorf, Anke / Spiller, Joachim: Herkunftsangaben auf Lebensmittelverpackungen. 2. Zwischenbericht zum Projekt „Repräsentative Verbraucherbefragungen im Rahmen des Projektes ‚Lebensmittelklarheit 2.0‘“, 2014, S. 32, 34, 36, http://www.lebensmittelklarheit.de/sites/default/files/downloads/Studie_Herkunftsangaben.pdf, 17.03.2022

⁴⁷ Ebd.

Umfrage gaben knapp zwei Drittel der Befragten an, die „g. g. A.“-Kennzeichnung noch nicht gesehen zu haben. Lediglich sechs Prozent der Befragten trauten sich zu, die Bedeutung von „g. g. A.“ zu erklären – was das Zeichen wirklich aussagt, wussten dann tatsächlich nur 5 Prozent.

Nach Einschätzung des vzbv wird die „g. U.“-Kennzeichnung Verbrauchererwartungen aufgrund der deutlich höheren Anforderungen besser gerecht. Jedoch gaben auch bei „g. U.“ 73 Prozent der Befragten an, diese Kennzeichnung noch nicht gesehen zu haben.⁴⁸

Im Rahmen der Begleitforschung zum Projekt Lebensmittelklarheit⁴⁹ wurde deutlich, dass besonders die Herkunft der wertgebenden und tierischen Zutaten für Verbraucher:innen von Bedeutung ist. Dabei interessiert sie die Produktionsstufe Landwirtschaft besonders. Für viele ist es wichtig, dass die landwirtschaftlichen Rohstoffe der Lebensmittel aus der beworbenen Region stammen. Daraus schlossen die Autor:innen der Studie, dass wesentliche Verbraucherpräferenzen ignoriert werden, wenn sich – wie bei „g. g. A.“ möglich – die Kennzeichnung der (regionalen) Herkunft des Produktes lediglich auf den letzten Verarbeitungsschritt bezieht.⁵⁰

Exkurs: „Holsteiner Tilsiter“ – geschützte geografische Angabe

Vor allem der Zusammenhang zwischen der Qualität eines Produktes und den geografischen Eigenschaften der Herkunftsregion sind oft kaum nachvollziehbar. Bei der Registrierung des „Holsteiner Tilsiters“ als geografisch geschützte Angabe stellt die Europäische Kommission fest, dass das ozeanische Klima und die speziellen Bodeneigenschaften in Schleswig-Holstein zur Entwicklung einer „speziellen Pflanzengesellschaft“ geführt haben, die eine „besondere Futtereigenschaft“ hätte. Dies begünstige die Milchproduktion in Schleswig-Holstein und verleihe dem „Holsteiner Tilsiter“ seinen „würzig-aromatischen Charakter“. Umso mehr verwundert es daher, dass in der Registrierung des „Holsteiner Tilsiters“ ausdrücklich festgelegt wird, dass die dafür verwendete Milch gar nicht aus Schleswig-Holstein stammen muss.⁵¹

Aus Sicht des vzbv untergräbt das Irreführungspotential der „g. g. A.“-Kennzeichnung auch die Glaubwürdigkeit der „g. U.“-Kennzeichnung. Der vzbv ist der Meinung, dass dies nicht im Sinne von Erzeugern, Herstellern und Handel sein kann.

Um Verbraucher:innen verlässliche Informationen über die regionale Herkunft von Lebensmitteln zu ermöglichen, ist es aus Sicht des vzbv notwendig, auf EU-Ebene ein konsistentes und auf Verbrauchererwartungen basierendes Kennzeichnungssystem für Herkunft und Regionalität zu entwickeln. Dieses Kennzeichnungssystem sollte nach einheitlichen, nachvollziehbaren und verbindlichen Kriterien gestaltet sein.

Der vzbv fordert, die Kennzeichnungen „g. g. A.“ und „g. U.“ kritisch auf ihr Irreführungspotential zu überprüfen und diese dem Verbraucherverständnis anzupassen. Dazu sollte die Europäische Kommission eine umfassende repräsentative Studie

⁴⁸ Verbraucherzentrale Bundesverband: Verbrauchererwartung an regionale Lebensmittel, 2022, https://www.vzbv.de/sites/default/files/2022-03/22-03-02_Onlinebefragung_Regionale%20Lebensmittel.pdf, 17.03.2022

⁴⁹ Zühlsdorf, Spiller: Herkunftsangaben auf Lebensmittelverpackungen. Ergebnischarts zum 2. Zwischenbericht des Projekts „Repräsentative Verbraucherbefragungen im Rahmen des Projektes „Lebensmittelklarheit 2.0““ im Auftrag des Verbraucherzentrale Bundesverband e. V. (vzbv), 2014, Link: <http://www.vzbv.de/sites/default/files/downloads/Lebensmittelklarheit-Begleitforschung-Agrifood-2014-09-22.pdf>, 17.03.2022

⁵⁰Ebd.

⁵¹ Verordnung (EG) Nr. 510/2006 des Rates „Holsteiner Tilsiter“ EG-Nr.: DE-PGI-0005-0807-26.04.2010, <https://www.tmdn.org/giview/gi/EUGI00000014342>, 04.01.2021

durchführen, um die Erwartungen der Verbraucher:innen an Lebensmittel mit Regionalangaben sowie das Verständnis von „g. g. A.“- und „g. U.“-Kennzeichnungen in den einzelnen Mitgliedstaaten zu ermitteln. Auf Grundlage der Verbraucherforschung in den Mitgliedsländern sollte die Europäische Kommission EU-weit verbindliche grundlegende Mindeststandards für die Kennzeichnung regionaler Lebensmittel und für die Auslobung Regionalität bei Lebensmitteln entwickeln.

2.2.2 Die Kennzeichen der Bundesländer – uneinheitlich

Viele Bundesländer haben eigene Gütezeichen entwickelt, die einerseits auf die Regionalität der damit gekennzeichneten Produkte hinweisen, diese aber mit bestimmten Qualitätsanforderungen verbinden. Diese Qualitätsanforderungen an die Produkte variieren jedoch von Bundesland zu Bundesland. Eine Vergleichbarkeit ist somit nicht gegeben. Die Hauptzutaten und Rohstoffe bei verarbeiteten Lebensmitteln müssen zum Beispiel nicht immer vollständig aus dem genannten Bundesland kommen.

Während das Kennzeichen „Geprüfte Qualität Bayern“ die Anforderung stellt, dass die Rohware der Produkte zu 100 Prozent in Bayern erzeugt und verarbeitet wurde, bestehen andere Länderkennzeichen wie „Geprüfte Qualität Hessen“ lediglich darauf, dass die Produkte „zum größten Teil“ aus der genannten Region stammen müssen. Bei verarbeiteten Produkten muss oft lediglich die Hauptzutat aus der angegebenen Region kommen. Nach Erkenntnissen der Verbraucherzentralen basieren die aktuell 15 Länderkennzeichen auf etwa 190 unterschiedlichen Richtlinien für Herkunft und Qualität.⁵² Einfache Vergleichbarkeit sieht anders aus.



Abb. 5: Kennzeichnungen Geprüfte Qualität – Bayern, Hessen, Thüringen

2.2.3 Das Regionalfenster – gute Grundlage

2014 wurde in Deutschland auf Initiative des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft das Regionalfenster als freiwillige, privatwirtschaftlich konzipierte Kennzeichnung regionaler Herkunft eingeführt. Das Regionalfenster ist unter Trägerschaft des Vereins Regionalfenster e. V. mit einem privaten Zertifizierungs- und Kontrollsystem verbunden.

Das Regionalfenster macht im Gegensatz zu den Unionszeichen „g. g. A.“ und „g. U.“ keinerlei Aussagen zur Produktqualität oder Art der Erzeugung, eine Förderung durch

⁵² Verbraucherzentrale NRW: Positionspapier Kennzeichnung und Glaubwürdigkeit regionaler Lebensmittel, 2020, https://www.verbraucherzentrale.nrw/sites/default/files/2020-03/VZNRW_Positionspapier_Regionale_Lebensmittel_06_03_2020.pdf, 03.01.2022

das BMEL ist daher nach geltendem EU-Recht nicht möglich. Das BMEL stellt ein Mitglied des Regionalfenster-Beirats, ebenso der vzbv.

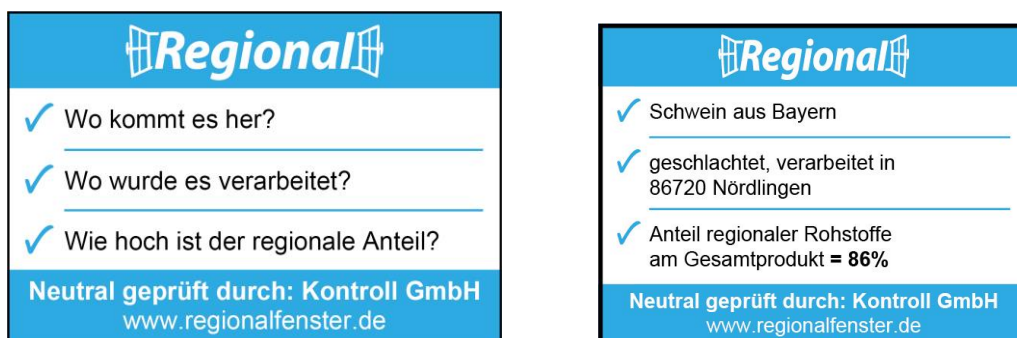


Abb. 6: Das Regionalfenster-Label, Kennzeichnungsbeispiel für Wurst

Das Regionalfenster ist als Deklarationsfeld gestaltet: Unter der Überschrift „Regional“ befindet sich drei Felder, in denen Angaben zur Herkunft der Hauptzutat, dem Verarbeitungsort sowie (bei zusammengesetzten oder verarbeiteten Produkten) Angaben zu den Anteilen der regionalen Rohstoffe gemacht werden können. Die Region wird dabei von den Erzeuger- bzw. Herstellerunternehmen selbst festgelegt, der genannte Bereich muss lediglich kleiner als Deutschland sein. Unter den Informationen zur regionalen Herkunft gibt es eine Angabe zur verantwortlichen Kontrollinstanz.

Die wichtigsten Vorschriften für die Angabe der Herkunft im Regionalfenster sind:

- Die Region, aus der die Rohware bezogen wird, muss eindeutig benannt sein, beispielsweise ein Bundesland, Landkreis oder Radius in Kilometern.
- Die erste Hauptzutat und die wertgebenden Zutaten müssen zu 100 Prozent aus der definierten Region stammen.
- Macht die erste Hauptzutat weniger als 51 Prozent des Produktgesamtgewichtes aus, müssen die weiteren Zutaten ebenfalls zu 100 Prozent aus der definierten Region stammen, bis mindestens 51 Prozent des Gesamtgewichtes erreicht sind.
- Bei zusammengesetzten Produkten muss die Gesamtsumme aller regionalen Rohstoffe als Prozentzahl angegeben werden.

Der vzbv sieht das Regionalfenster als eine gute Grundlage für eine transparente Verbraucherinformation über regionale Herkunft. In bestimmten Bereichen gibt es aus Sicht des vzbv jedoch noch Nachbesserungsbedarf:

Kritisch ist aus Sicht des vzbv vor allem, dass der Mindestanteil an regionalen Zutaten bei zusammengesetzten Produkten nach den Vorgaben des Regionalfensters lediglich 51 Prozent betragen muss. Tiere müssen außerdem nicht von der Geburt an in der Region gehalten werden, sondern erst in der Mastphase. Auch müssen Futtermittel nicht aus der genannten Region stammen. Das Regionalfenster hat sich jedoch zum Ziel gesetzt, regionale Wertschöpfungsketten kontinuierlich zu stärken.⁵³

⁵³ Regionalfenster: Unser Leitbild, <https://www.regionalfenster.de/der-verein/leitbild.html>, 04.01.2022

Zudem ist das Regionalfenster nach Erkenntnissen des vzbv bei Verbraucher:innen nicht sehr bekannt. Den Befragten der qualitativen Umfrage des vzbv war das Regionalfenster fast gänzlich unbekannt. Anders als die Unionszeichen „g. g. A.“ und „g. U.“ wurde es von den Befragten jedoch als eine transparente Kennzeichnungsform wahrgenommen. In der repräsentativen Befragung des vzbv hatte es nur knapp jeder Vierte Befragte schon einmal gesehen.⁵⁴ Aus Sicht des vzbv wäre es sinnvoll und notwendig, das Regionalfenster bei Verbraucher:innen bekannter zu machen.

Da das Regionalfenster eine freiwillige Kennzeichnung ist, können andere Anbieter Produkte ohne Regionalfenster ebenfalls als „regional“ oder „aus der Region“ etc. bewerben, ohne festgelegte Kriterien erfüllen zu müssen.⁵⁵

Der vzbv fordert, dass Bundesregierung und Bundesländer eine Vereinheitlichung der Regionalkennzeichnung anstoßen und vorantreiben. Das Regionalfenster sollte dabei als Grundlage dienen. Zudem muss eine wirksame Kontrolle der Einhaltung der Kennzeichnungsanforderungen und Werbeversprechen gewährleistet sein. Die Bundesländer müssen dazu die notwendigen Ressourcen bereitstellen.

3 KRITERIEN EINES VERBRAUCHER-FREUNDLICHEN KENNZEICHNUNGSSYSTEMS

Die gegenwärtige Koexistenz verschiedener Kennzeichnungssysteme, die zum einen auf der Verknüpfung von (mitunter schwer nachvollziehbaren) Qualitätsmerkmalen und regionaler Herkunft basieren und zum anderen rein geografische Informationen über die Herkunft eines Produkts und gegebenenfalls seiner Zutaten enthalten, trägt aus Sicht des vzbv nicht dazu bei, die unübersichtliche Situation am Markt für Verbraucher:innen zu verbessern. Für eine bewusste Entscheidung für regionale Lebensmittel ohne Täuschungs- und Irreführungsgefahren brauchen Verbraucher:innen sowohl Vergleichbarkeit als auch Verlässlichkeit der Herkunfts- und Regionalkennzeichnungen. Diese sind aktuell nicht gegeben.

Verlässliche Regionalkennzeichnung als Anreiz für höhere Qualitätsstandards und Beitrag zu einer nachhaltigeren Lebensmittelproduktion und Ernährung

Eine verlässliche Kennzeichnung regionaler Produkte kann Anreize für einen Qualitätswettbewerb schaffen. Denn die Voraussetzung für einen wirksamen Wettbewerb um die beste Qualität ist, dass Lebensmittel für Verbraucher:innen nicht beliebig austauschbar sind.

Auch wenn regionale Wertschöpfungsketten immer nur einen Teil des täglichen Lebensmittelbedarfs liefern können, bergen verlässliche, langfristige regionale Lieferbeziehungen zwischen Landwirten, Verarbeitern, Handel und auch Verbraucher:innen

⁵⁴ Info GmbH: Ergebnisbericht. Verbrauchererwartungen gegenüber regionalen Lebensmitteln im Auftrag des vzbv, 2022, https://www.vzbv.de/sites/default/files/2022-03/22-03-07_Ergebnisbericht-Regionale-Lebensmittel.pdf, sowie Verbraucherzentrale Bundesverband: Verbrauchererwartung an regionale Lebensmittel, 2021, https://www.vzbv.de/sites/default/files/2022-03/22-03-02_Onlinebefragung_Regionale%20Lebensmittel.pdf, 17.03.2022

⁵⁵ Lebensmittelklarheit: Regionalfenster: Freiwillige Kennzeichnung für regionale Lebensmittel, <http://www.lebensmittelklarheit.de/informationen/regionalfenster-freiwillige-kennzeichnung-fuer-regionale-lebensmittel>, 03.01.2022

viele Vorteile.⁵⁶ Sie können nach Ansicht des vzbv bei Verbraucher:innen die Wertschätzung für landwirtschaftliche Produkte steigern – und damit auch die Zahlungsbereitschaft für verlässlich regionale Produkte. Das kann den Landwirten Spielraum geben, nachhaltiger zu wirtschaften – in ökologischer, auch in ökonomischer Hinsicht. Eine Lebensmittelproduktion und -handel, die stärker auf regionale Wertschöpfungsketten und faire Erzeugerpreise setzt, wäre eine nachhaltigere Alternative zur gegenwärtigen starken Export- und Preisorientierung der Landwirtschaft. Eine regionalere Wertschöpfung böte zudem Chancen für ein verändertes, direkteres Verhältnis von Verbraucher:innen, Landwirt:innen und (handwerklichen) Lebensmittelproduzent:innen.

Aus Sicht des vzbv braucht es daher eine umfassende Reform des Kennzeichnungssystems für Herkunft und Region. Im Ergebnis muss dabei Folgendes erreicht werden:

EU-weit-verbindliche Herkunftskennzeichnung

- Das Herkunftsland muss für **alle Lebensmittel** einschließlich der Primärzutaten in verarbeiteten Produkten EU-weit verpflichtend gekennzeichnet sein.
- Bei verarbeiteten Lebensmitteln sollte die Herkunft der **Primärzutaten** gekennzeichnet werden. Das beträfe Zutaten mit einem Anteil von über 50 Prozent oder Zutaten, die besonders charakteristisch und wertgebend für das Lebensmittel ist oder mit der Bezeichnung des Lebensmittels assoziiert werden und für die in vielen Fällen eine mengenmäßige Angabe vorgeschrieben ist.
- Bei der Herkunftskennzeichnung von Bioprodukten, Olivenöl und Honig sind momentan die Angabe der Mischung aus verschiedenen Ländern zulässig. Die Angaben haben daher wenig Aussagekraft und sollten durch **eine konkrete Benennung des Herkunftslandes** ersetzt werden.
- Auch in der **Gemeinschaftsverpflegung und Gastronomie** sollte die Herkunft von tierischen Lebensmitteln für Verbraucher:innen erkennbar sein. Diese Herkunftskennzeichnung könnte sich in einer ersten Stufe auf frisches, unverarbeitetes Fleisch und unverarbeitetes, tiefgekühltes Fleisch, Frischeier und Frischmilch beziehen. In einer zweiten Stufe könnte die Herkunftskennzeichnung für verarbeitete Produkte erfolgen, bei denen tierische Bestandteile die Primärzutat darstellen. Ebenfalls verbindlich gekennzeichnet werden sollten bei tierischen Lebensmitteln die Tierhaltungsstandards, nach denen die Produkte erzeugt wurden. Allein die Herkunftskennzeichnung sichert noch keinen höheren Tierwohlstandard, schließt aber zumindest das Angebot von zum Beispiel Käfigeiern endlich aus.

Verlässliche und erkennbare Regionalkennzeichnung

- Bei als regional beworbenen und gekennzeichneten Lebensmitteln muss erkennbar sein, woher das Produkt und seine Zutaten stammen. Für Verbraucher:innen muss deutlich erkennbar sein, auf welche **Prozessschritte** (Erzeugung, Verarbeitung, Verpackung) sich die Regionalangabe bezieht. Dies muss verbindlich gekennzeichnet werden.
- Bei zusammengesetzten oder verarbeiteten Produkten muss zudem genau angegeben sein, wie hoch der **Anteil der regionalen Zutaten** am Gesamtprodukt ist. Die

⁵⁶ European Food Information Council: The benefits and sustainability of short food supply chains, 2021, https://www.eufic.org/en/food-production/article/the-benefits-and-sustainability-of-short-food-supply-chains?mc_cid=cb8d94360c&mc_eid=347533a55d, 26.01.2022

Haupt- und wertgebenden Zutaten eines als regional beworbenen und gekennzeichneten Lebensmittels sollten zu 100 Prozent aus der beworbenen Region stammen.

- Um größtmögliche Transparenz und Vergleichbarkeit zu erreichen, spricht sich der vzbv dafür aus, eine flächendeckende Kennzeichnung der regionalen Herkunft als eine **rein geografische Information** zu gestalten. Auf eine Verknüpfung mit Aussagen zu weiteren Produkteigenschaften und Qualitätsmerkmalen sollte aus Sicht des vzbv verzichtet werden. Aussagen zu Produktqualität und Prozessstandards lassen sich transparenter durch andere Kennzeichnungen – ein Tierwohllabel, den Nutri-Score oder eine Nachhaltigkeitskennzeichnung – darstellen.
- Aus Sicht des vzbv sollte ein künftiges Regionalkennzeichnungssystem auch auf **Verbrauchererwartungen** eingehen, was die Kennzeichnung regionaler Produkte aus der eigenen Heimatregion und aus bestimmten anderen Regionen betrifft. Hier geht es vor allem um den Umgang mit unbestimmten Werbebegriffen wie „regional“, „aus der Region“, „von hier“, „aus der Heimat“. Bei derartigen Angaben muss konkretisiert werden, welche Region gemeint ist.
- Der vzbv fordert verbindliche Regelungen für die Nutzung von **Werbebegriffen**, die eine regionale Herkunft versprechen. Außerdem muss bei der Auslobung von regionaler Herkunft durch eine transparente Kenntlichmachung eindeutig erkennbar sein, wie die beworbene Region konkret definiert oder eingegrenzt ist. Nur so können Verbraucher:innen informiert entscheiden, ob der Herstellungsort und Herkunftsort der Zutaten eines Lebensmittels ihrem individuellen Regionalitätsverständnis entsprechen.
- Die **Definition einer Region** sollte nicht von Anbietern beliebig konstruiert werden, sondern auf Grundlage nachvollziehbarer Kriterien (etwa kulturell, naturräumlich oder politisch/historisch) begründet sein. Dazu sollten Befragungen und Verbraucherbefragungen genutzt werden. Denkbar wäre es, hier ein Register anerkannter Regionen zu schaffen. Möchte ein Hersteller oder Händler Produkte aus einer bestimmten Region vermarkten, die bisher nicht im Register ist, müsste ein begründeter Antrag auf Aufnahme dieser Region in das Register gestellt werden. Dieser Antrag sollte von einer unabhängigen Stelle dann darauf geprüft werden, ob die genannte Region bestimmten nachvollziehbaren Kriterien entspricht. Gleichzeitig braucht es auch bei transparenter Kennzeichnung Mindestanforderungen an die Definition einer Region, die beispielsweise nicht ganz Deutschland umfassen sollte.
- Die Festlegung einheitlicher **Mindeststandards** für Regionalität könnte analog zum Verfahren im Bereich des kontrollierten biologischen Anbaus (EU-Öko-Verordnung) erfolgen. Hier ist es gelungen, einen gesetzlichen Mindeststandard für die Kennzeichnung und Auslobung von Bio-Lebensmitteln zu etablieren, der durch privatrechtliche Regelungen der Anbauverbände individuell übertroffen werden kann. Überträgt man dieses Verfahren auf die Regionalkennzeichnung, wäre jede Art von Auslobung von Regionalität oder einem örtlichen Bezug im Produktnamen diesen Vorgaben unterworfen. Regionalen Initiativen und Anbauverbänden stünde es frei, zusätzlich mit eigenen Labels über diesen einheitlichen Mindeststandard hinauszugehen, wie es heute im Bereich der Biokennzeichnung häufig praktiziert wird.
- Nach Überzeugung des vzbv ist es im Verbraucherinteresse, die zu schaffenden Regelungen für einheitliche Mindestanforderungen der regionalen Herkunft von Lebensmitteln verlässlich, das heißt **rechtsverbindlich**, zu gestalten. Die Einhaltung

freiwilliger Selbstverpflichtungen der Wirtschaft sind im Lebensmittelbereich schwer zu überprüfen und bieten Verbraucher:innen aufgrund ihrer Uneinheitlichkeit keine echte Orientierung. Eine rechtsverbindliche Regelung muss auf europäischer Ebene geschaffen werden. Wie dargestellt wurde, gibt es jedoch bereits unter den gegebenen Umständen Handlungsspielräume, die Verbraucherinformation und Kennzeichnung regionaler Herkunftsangaben transparenter und verlässlicher zu gestalten. Gefragt sind hier vor allem die Bundesregierung und die Bundesländer, aber auch die Lebensmittelwirtschaft.

- Bund und Länder sollten sich dafür einsetzen, eine **Vereinheitlichung der Kennzeichnung und Bewerbung regionaler Lebensmittel** bereits jetzt national so verbindlich wie möglich umzusetzen. Dabei sollten die Informationsbedürfnisse und das Regionalverständnis der Verbraucher:innen im Vordergrund stehen. Die zu schaffenden einheitlichen Mindestanforderungen müssen gleichermaßen für die Kennzeichen der Bundesländer, aber auch für das Regionalfenster und jegliche andere freiwillige Kennzeichnung und Werbung mit Regionalität gelten. Bis zu einer gesetzlichen Regelung sollten sich Handel und Lebensmittelwirtschaft freiwillig auf die von der Bundesregierung und den Bundesländern entwickelten Mindeststandards und die Verwendung einer einheitlichen Kennzeichnung verpflichten.