

Impulsvortrag im Dialogforum

Dr. Hanns Christoph Eiden

„Regionalität und EU-Recht“

Sehr geehrte Frau Dr. Busse,

Sehr geehrter Prinz zu Löwenstein,

Sehr geehrter Herr Professor Bätzing,

Sehr geehrte Damen und Herren,

Die BLE begleitet das Netzwerk der Biostädte bereits seit geraumer Zeit.

Ihr Kongress wird nunmehr zum dritten Mal über das „Bundesprogramm Ökologischer Landbau und andere Formen nachhaltiger Landwirtschaft“ (BÖLN), welches in der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung beheimatet ist, unterstützt.

Der Kongress und das Netzwerk greifen höchst aktuelle und relevante Themen auf, bereiten vielfältige Fragestellungen lebendig und praxisnah, sozusagen mundgerecht, für Kommunen und deren Partner auf – mein Respekt dafür!

Im Lichte dieser Verbundenheit freue ich mich, aus Sicht der BLE einen inhaltlichen Input hier im Dialogforum beisteuern zu können.

Dafür haben Sie mir das Thema „Regionalität und EU-Recht“ ans Herz gelegt,

Diesem Wunsch will ich gerne nachkommen. Es gibt da in der Tat ein Spannungsfeld. Beim Spannungsfeld will ich aber nicht den physikalischen Widerstand in den Fokus stellen, sondern den möglichen Energiegewinn, wenn es gelingt, Herausforderungen erfolgreich zu meistern.

Zunächst aber zum Einstieg einige Zahlen:

Im Ernährungsreport 2018 des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft, „Deutschland, wie es isst“, steht, dass 78 % der Verbraucherinnen und Verbraucher Wert darauf legen, Lebensmittel aus ihrer Region zu verzehren.

Knapp 80 % der Verbraucherinnen und Verbraucher möchten nach dieser Studie eine klare Produktauszeichnung zur Information über die regionale Herkunft. Diese Zahl bewegt sich damit auf einer Stufe mit dem Interesse an Angaben zu den Inhaltsstoffen und dem Tierwohl.

Nicht zuletzt deshalb hat das BMEL bereits vor einiger Zeit über das BÖLN die Entwicklung des sogenannten "Regionalfensters" für Lebensmittel, Blumen und Zierpflanzen gefördert.

Seit Ende 2014 können Verbraucherinnen und Verbraucher dieses Informationsfenster nutzen und sich vergewissern, ob Produkte zu recht nach den jeweils subjektiven Vorstellungen des einzelnen Käufers mit einer regionalen Herkunft beworben werden.

Ende 2017 waren es über 4.100 Produkte (von 770 Lizenznehmern), für die das Regionalfenster entsprechend Auskunft geben kann.

Das ist ein gutes und ein weniger gutes Ergebnis zugleich: 4100 Produkte sind natürlich „was“. Aber im Vergleich zur Gesamtzahl der in Deutschland angebotenen Erzeugnisse ist die Zahl auch wieder klein.

Im sogenannten „Ökobarometer“, und damit komme ich zur 4. Zahl, werden in regelmäßigen Abständen Verbraucherinnen und Verbraucher repräsentativ zum Biolebensmittelkonsum befragt.

2017 nannten die Teilnehmer, auf die Frage, welche Gründe sie für den Kauf von Biolebensmitteln haben, jeweils zu 90 %: artgerechte Tierhaltung und weniger Zusatzstoffe, aber schon am dritten Platz lag mit 87 % der Kaufgrund „Regionale Herkunft und Unterstützung regionaler Betriebe“.

Die Käufer von Bio-Produkten im Besonderen legen also durchaus großen Wert auf Regionalität.

Aber Bio ist nicht gleich regional.

Diese Feststellung ist mir wichtig:

Herkunft ist nicht gleich Produktionsweise.

Ein weiterer – rechtlicher- Unterschied ist relevant:

Der Begriff „bio“ ist rechtlich definiert, regional, heimisch und Co., eben nicht.

Sicher, es gibt Regionalzeichen.

Bisweilen wird auch ein Bio-Siegel mit
Herkunftsbestimmungen verknüpft, wie z.B. das Bio-
Siegel mit Herkunftsnachweis der Bayerischen
Staatsregierung.

Die Öko-Kennzeichenverordnung eröffnet auch
ausdrücklich diese Möglichkeit.

Aber Bio ist eben nie nur regional. Mit steigender Bio-
Nachfrage und nicht synchron wachsenden
Ökolandbauflächen kommen vermehrt Bio-Produkte aus
dem Ausland nach Deutschland.

Bei Bananen ist das ganz logisch. Aber auch bei
Lebensmitteln wie BioÄpfeln liegt der Importanteil um die
30 %, bei BioKartoffeln bei 25 % und bei Butter bei über
40 %.

Deshalb liegt der Wunsch nah, diese Absatzpotenziale für die regionale Erzeugung besser zu erschließen.

Und natürlich können beide, „bio“ und „regional“, zu einer nachhaltigen Erzeugung und einem nachhaltigen Konsum beitragen. Es muss auch keine Konkurrenz geben. Wir können aus dem Spannungsfeld einen Gewinn ziehen, ganz im Sinne des Nachhaltigkeitsgedankens: durch eine bio-regionale Wertschöpfung.

Aber: die ökologische Erzeugung steht dann im Vordergrund. Und die Definition von Regionalität bleibt subjektiv und angreifbar.

Helfen uns die geschützten EU-Regionalzeichen, um aus dieser Lage herauszukommen?

Es geht um die Zeichen

- "g.U." = geschützte Ursprungsbezeichnung und
- "g.g.A." = geschützte geografische Angabe.

Sie wurden im Jahre 1992 zum Schutz und zur Förderung traditioneller und regionaler Lebensmittelerzeugnisse eingeführt.

Nürnberger Lebkuchen ist z.B. EU-weit eine "geschützte geographische Angabe" (g.g.A.). Diese Spezialität darf ausschließlich in Nürnberg hergestellt werden. Die Zutaten für das Rezept müssen aber nicht aus der Region kommen.

„Allgäuer Emmentaler“, ein anderes bekanntes Erzeugnis, das wir mit regionalem Ursprung verbinden, gehört zu den geschützten Ursprungsbezeichnungen (g.U.).

Hier darf zusätzlich nur Milch aus dem Allgäu zur Herstellung des "Allgäuer Emmentaler" verwendet werden.

Alles in allem haben diese Gütezeichen in Deutschland eine geringere Bedeutung als in manchen südlichen EU-Ländern.

Für mich ist das ein Indiz dafür, dass das EU-Regelwerk die Wirklichkeit von Verbrauchergewohnheiten und Produktionsstrukturen -jedenfalls in Deutschland- nicht wirklich trifft.

Es sind Aushängeschilder, aber Menge und Verkaufswert der so vermarkteten Ware sind begrenzt.

Das mag genau daran liegen, dass der Begriff schnell sehr eng wird, wenn er konkrete Kriterien aufstellt.

Bzw. unbestimmt fließend bleibt und vor allem subjektiv und damit hinterfragter, wenn man nicht ganz so eng bleiben möchte.

Deshalb denke ich, ist eine Kombination dieser Regionalzeichen mit Bio-Zeichen auf breiter Ebene nicht geeignet, um Verbraucherinnen und Verbraucher über die regionale Herkunft von Bioprodukten zu informieren.

Diese Schwierigkeit, den Begriff der regionalen Erzeugung zu fassen, ist auch eine besondere Herausforderung, wenn in öffentlichen Vergabeverfahren regionale Erzeugnisse zum Zuge kommen sollen.

Die BLE kann hier „mitreden“, denn seit 2005 sind wir die Zentrale Vergabestelle für das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft. 17 verschiedene Einrichtungen nutzen den Beschaffungsservice der BLE.

Es geht nie darum, nur den jeweils „billigsten“ Anbieter zu wählen. Wirtschaftlichkeit bestimmt sich klar nach inhaltlichen Anforderungen.

Unser Leitfaden zur Beschaffung von Produkten und Dienstleistungen im Geschäftsbereich des BMEL benennt deshalb durchaus fair gehandelte Produkte, Saisonalität und Bio als Kriterien einer nachhaltigen Beschaffung.

Das Biostädte-Netzwerk geht einen ganz ähnlichen Weg mit seinem Leitfaden zur Bioeinführung in Kommunen.

Warum geht das für Bioprodukte? Weil wir im EU- und im nationalen Recht klare Vorgaben haben. Aus ihnen kann ich leistungsspezifische Anforderungen fachlich begründen und auf diese Weise ökologisch erzeugte Produkte auch im Vergabeverfahren bevorzugen.

Warum geht das für regionale Erzeugnisse so nicht?

Weil das europäische Vergaberecht den grenzüberschreitenden Warenaustausch im EU-Binnenmarkt fördern will. Vor diesem Hintergrund ist eine Bevorzugung ortsansässiger oder aus einer bestimmten Region stammender Bieter so ohne weiteres problematisch.

Das im Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (§ 97 GWB) normierte Prinzip der Gleichbehandlung untersagt

grundsätzlich eine Diskriminierung von Bietern, die den „regionalen“ Standortvorteil nicht aufweisen.

Im Kern kommt es deshalb darauf an, inhaltliche Anforderungen zu beschreiben, die gegen den Vorwurf der Diskriminierung gefeit sind. Das gelingt nicht generell, ist aber im Einzelfall möglich.

So kann zum Beispiel eine „Präsenz vor Ort“ als räumliches Kriterium gerechtfertigt sein, etwa im Kontext mit

- Schulungen vor Ort,
- notwendigen, regelmäßigen und kurzfristigen Vor-Ort-Besprechungen und
- Leistungskooperationen vor Ort.

Denkbar erscheint es auch, bei einem kleineren Auftragswert (bis zu 25.000 Euro (ohne USt.)) im Rahmen

einer Verhandlungsvergabe (ehemals Freihändige Vergabe)
gezielt Unternehmen zur Angebotsabgabe aufzufordern.

Dies sind eher ortsansässige Unternehmen, weil solche
kleineren Auftragswerte für außerregionale Unternehmen
weniger attraktiv sind.

Einen dritten Aspekt haben Sie in Ihrem Praxisleitfaden
des Netzwerkes der Bio-Städte auch angesprochen. Dort
steht: „Durch die Forderung nach saisonal angepassten
Speisenplänen können regional produzierte Lebensmittel
indirekt gefördert werden.“

Genau!

Saisonalität, begründet und hinterlegt durch eine
Saisontabelle, kann auch den Zuschlag für regionale
Anbieter ermöglichen. Je spezifischer und je mehr

zugeschnitten auf Erzeugnisse der nahen umliegenden Region, umso eher.

Das schließt andere nicht aus und überfordert auf der anderen Seite regionale Anbieter auch nicht. Und es wahrt die Anbietervielfalt.

Hilfreich ist es, bei Regionalität auf bestimmte Produkte aus dem engen Umfeld zu setzen, bei denen die nötige Identifikation der Menschen mit dem Produkt besteht. Ich denke hier etwa an die Anbaugebiete von Obst und Gemüse.

So öffnen sich Absatzchancen in einer Nische, aber mit der Schaffung der nötigen Lieferkompetenz und dem Willen und dem Mut zu einem entsprechenden Handeln, hat diese Nische vielleicht eine doch nicht zu vernachlässigende Größenordnung. Das gilt umso mehr, wenn wir bio und regional kombinieren können.

Ich sehe vor allem die Chance, den Absatz von regional typischen Bioprodukten durch Vergabeverfahren zu unterstützen.

Damit das tatsächlich funktioniert:

Voraussetzung sind starke regionale Wertschöpfungsketten.

All dies sage ich nicht nur mit Blick auf den individuellen Konsum, sondern auch mit Blick auf den immer weiter wachsenden Bereich der >Außerhausverpflegung<. Das ist ja gerade der Bereich, bei dem Vergabeverfahren relevant sind.

Und hier hat auch der Ökobereich Nachholbedarf. Nicht zuletzt deshalb setzt die Zukunftsstrategie **Ökologischer Landbau (ZÖL)** von Bundesminister Schmidt gerade hier einen deutlichen Akzent.

Im Bundesprogramm ökologischer Landbau wollen wir deshalb künftig das Kooperationsmanagement von Bio-Wertschöpfungsketten fördern. Dies hilft dann den Kommunen, regionale Bio-Wertschöpfungsketten zu entwickeln, zu fördern und weiter auszubauen und damit auch die regionale Wirtschaftskraft zu stärken.

Denn darum geht es ja eigentlich bei der Debatte um Regionalität: Die Menschen wünschen Transparenz. Und Sie wünschen sich, dass die Wertschöpfung in der Region erfolgt. Wenn wir das mehr benennen, kann die schwammige Diskussion über Regionalität zurücktreten.

Wir können uns dann im Gegenzug auf die Identifizierung der einzelnen Bio-Produkte konzentrieren, die tatsächlich aus dem Umland geliefert werden können und in den Ausschreibungsanforderungen gerade für sie spezifisch einen höheren Bioanteil fordern. Damit schützen wir die Schaffung von Erzeugungsliefer- und

Erstverarbeitungsstrukturen im engen räumlichen Bereich und damit regionale Wertschöpfung.

In diesem Sinn wollen wir im Rahmen der Zukunftsstrategie auch die Beratung zum Einsatz von ökologischen Erzeugnissen in der Außer-Haus-Verpflegung (AHV) ausbauen, damit die Kommunen insbesondere Verpflegungseinrichtungen (Kindergärten, Altenheime, Krankenhäuser etc.) helfen können, den Anteil ökologischer und damit vielfach gleichzeitig regionaler Lebensmittel zu erhöhen.

Also! Die Herausforderung ist durchaus groß und komplex. Aber es gibt Wege!

Ihr Engagement im Netzwerk der Bio-Städte ist dabei eine unverzichtbare Hilfe.

Ich bedanke mich für die Aufmerksamkeit und freue mich auf die weitere Diskussion!