

Zur Herkunft von Lebensmitteln

Die Rolle räumlicher Bezüge in länderspezifischer Lebensmittelpolitik

Im Mittelpunkt des Beitrags steht die Frage, inwiefern sich Lebensmittelpolitiken hinsichtlich der Rolle des Herkunftsaspekts unterscheiden. Auch im Kontext internationaler Freihandelsabkommen (wie CETA, JEFTA, TTIP, Mercosur) ist das von besonderem Interesse.

Es wird angenommen, dass sich in internationaler Betrachtung die Qualitätspolitiken im Umgang mit der räumlichen Komponente dahingehend unterscheiden, ob Lebensmittelqualität eher als durch räumliche Nähe entstehende Prozessqualität oder durch eine bestimmte, auf spezifische räumliche Faktoren zurückzuführende Endproduktqualität gesehen wird. Das Nutzungsverhalten der Mitgliedsländer des EU-Herkunftsschutzsystems für Agrarprodukte und Lebensmittel zeigt beispielhaft, dass sich auch innerhalb der Europäischen Union die Raumverständnisse in der Politik für regionale Produkte unterscheiden, sich aber im Zuge von Europäisierungsprozessen bereits Anpassungstendenzen erkennen lassen.

Schlagworte: **Europäisierung, Geographische Herkunftsangaben, Lebensmittel, Regionalprodukte, Qualität**

1 Einleitung

Nach vierjährigen Verhandlungen unterzeichneten Japan und die Europäische Union (EU) am 17. Juli 2018 ein Freihandelsabkommen (JEFTA), das unter anderem die Anerkennung von über 200 Lebensmitteln (Verordnung (EU) Nr. 1151/2012), Spirituosen (Verordnung (EG) Nr. 110/2008) und Weinen (Verordnung (EG) Nr. 479/2008) mit geographischer Herkunftsangabe (engl. Geographical Indication, kurz: GI) aus Europa in Japan zur Folge hatte. Beispielsweise müssen Nürnberger Lebkuchen, Münchner Bier, Champagner, Prosciutto di San Daniele und Feta nun auch auf dem japanischen Markt aus den implizierten Regionen stammen und nach einem festgelegten, regionaltypisch-traditionellen und kontrollierten Verfahren hergestellt worden sein. Bei Verstoß drohen den Herstellern der Nachahmerprodukte Klagen und Geldbußen (*Europäische Kommission* 2018a).

Diese qualifizierten, d. h. an eine bestimmte regionaltypische Qualität gebundenen GIs, welche Produkte vor Nachahmern schützen sollen, sind in internationalen Verhandlungen immer wieder ein kritischer Punkt, da sich die einzelstaatlichen Politiken im Umgang mit dem Herkunftsaspekt unterscheiden (WIRTH 2013). Auch Versuche der World Intellectual Property Organization (WIPO), eine einheitliche Regelung auf globaler Ebene zu schaffen, waren bisher erfolglos (MANCINI et al. 2016: 34f.). Die EU orientiert sich mit ihrem im Jahr 1992 eingeführten, europaweit geltenden und durch internationale

Abkommen ausweitbarem System stark an den v.a. in Frankreich und Italien traditionell bestehenden Rechtsauffassungen im Weinbau (ISELBORN/BALLING 2017: 55).

Es stellt sich daher die Frage, ob dieses „herkunftsbezogene Qualitätssystem“ (ebd.), in welchem Herkunft als Teil von Endproduktqualität (besonderer Geschmack aufgrund von traditioneller Herstellung, Terroir-Gedanke) definiert wird, für alle EU-Mitgliedsstaaten gleichermaßen umsetzbar ist. Literaturbasiert und anhand der Auswertung sekundärstatistischer Daten zeigt sich, dass sich auch innerhalb der EU die Raumverständnisse in der Politik für regionale Produkte unterscheiden, aber im Zuge des Europäisierungsprozesses bereits Anpassungstendenzen zu erkennen sind. Europäisierung meint in diesem Fall die „Konsequenz aus der Europäischen Integration“ (CHILLA 2013: 38), also der Verlagerung von Institutionen und Kompetenzen auf die europäische Ebene.

2 Räumliche Bezüge als Teil von Endproduktqualität

Generell unterscheiden sich Qualitätsauffassungen bei Lebensmitteln deshalb so stark, weil der Qualitätsbegriff „multidimensional“ (HOOKER/CASWELL 1996: 412) ist. Die verschiedenen Qualitätsmerkmale können sich sowohl auf die Endprodukt- als auch auf die Prozessqualität beziehen (vgl. ebd.). Hierbei können viele Qualitätsattribute mit einer bestimmten

Herkunftsangabe verknüpft werden, wie es bei regionalen Lebensmitteln und qualifizierten GIs der Fall ist.

Der Unterschied eines herkunftsbezogenen, am Endprodukt orientierenden Qualitätsverständnisses, zu einem regionalitätsbezogenen, sich eher an Prozesskriterien orientierenden Qualitätsverständnisses lässt sich anhand eines Vergleichs der hierzulande wohl gängigen Verbraucherwartung beim Kauf von regionalem Schinken mit Prosciutto di Parma darstellen.

Abbildung 1 zeigt am Beispiel *Regionaler Schinken*, welche Qualitätsdimensionen von Lebensmitteln durch *Regionalität* angesprochen werden können (grün markiert).

Ausschlaggebende Attribute für den Kauf von regionalen Produkten werden in diesem Beispiel im Bereich der Lebensmittelsicherheit und Erfüllung gesellschaftlicher Ziele gesehen. Darüber hinaus spielen subjektiv (z.B. „Ich kenne den Landwirt und möchte ihn unterstützen.“) bzw. situativ (z.B. „Heute gibt es regionalen Schinken in der Mensa.“) geleitete Gründe eine Rolle bei der Qualitätsbeurteilung. Bevorzugen Verbraucher tendenziell eher Produkte aus dem eigenen Land bzw. der eigenen Region, spricht man von „consumer ethnocentrism“ (HUDDLESTON et al. 2001).

Auch solche Gründe (z.B. „Ich kaufe ‚regional‘, weil die Produkte von hier einfach besser sind.“), können für die Beurteilung von Lebensmittelqualität durch die Verbraucher von Bedeutung sein.

Die Qualität von regionalen Lebensmitteln, hier am Beispiel regionaler Schinken gezeigt, definiert sich also maßgeblich durch die durch räumliche Nähe entstehende Prozessqualität, weitere subjektive Gründe können aber auch auf die Beurteilung wirken.

An eine bestimmte räumliche Zuordnung gebundene Qualität kann aber nicht nur durch Nähe entstehen, sondern auch durch eine spezifische Herkunft. So werden die meisten Verbraucher – in Deutschland wie auch Italien – beim Kauf von Prosciutto di Parma einen besonderen, aus einem bestimmten Gebiet in Norditalien stammenden, luftgetrockneten Schinken erwarten. Die für die Kaufentscheidung relevanten Attribute orientieren sich also am Geschmack (als Endproduktqualität), der durch die besondere Herkunft entsteht. Mit der Herkunft wird eine bestimmte Tradition verbunden, d. h. der Einsatz von besonderen Rohstoffen und ein spezifisches Knowhow. Sich auf räumliche Nähe beziehende Prozesseigenschaften, welche auf die Erfüllung gesellschaftlicher Ziele und

Bezugsrahmen	Qualitätsdimension	Beispiel Attribut I	Beispiel Attribut II	Beispiel Attribut III	Beispiel Attribut IV	Beispiel Attribute ...
Endprodukt	Gesundheit	Proteine	Mineralstoffe	Vitamine	Energie	(weitere) subjektiv (z. B. ethnozentristisch) und/oder situativ begründete Nutzen
	Sensorik	Geschmack	Geruch	Größe	Textur	
	Verpackung	Material	Form	Gestaltung	Kennzeichnung und Siegel	
Prozess	Gesellschaft	Umweltschutz	Tierschutz	Arbeitsschutz	Erhalt der lokalen Strukturen	
	Sicherheit	Kontrollen	Länge der Lieferkette	Lagerdauer	Einsatz von Pestiziden, Schwermetallen etc.	

Abb. 1: Beispiel für den Zusammenhang bestimmter Qualitätsattribute mit Regionalität bei regionalem Schinken (Quelle: eigener Entwurf, s.a. ROOSEN 2012 und HOOKER/CASWELL 1996)

Lebensmittelsicherheit zielen, sind im Prosciutto di Parma-Beispiel von nachrangiger Bedeutung. Die räumliche Zuordnung eines Lebensmittels, seine Herkunft, kann also – unabhängig von der räumlichen Nähe zum Verbraucher – als maßgeblicher Teil seiner Endproduktqualität verstanden werden.

Dies zeigt, dass räumliche Bezüge einerseits zu Qualitätserwartungen führen können, die eher Prozesseigenschaften ansprechen, die aufgrund von Nähe entstehen (bei Regionalprodukten) oder sich andererseits eher am Endprodukt (besonderer Geschmack, Textur etc.) mit seinen regionalspezifischen Entstehungsbedingungen orientieren (z. B. bei qualifizierten GIs). Welches Verständnis auf politischer Ebene eher verfolgt und rechtlich expliziert wird, ist abhängig von Interessenslagen und Zielsetzungen.

3 GIs – Ziele und Kritik

Auf europäischer Ebene wird der im internationalen Kontext als „strong“ (MENAPACE/MOSCHINI 2014: 1031) angesehene Schutz von GIs im Rahmen der

herkunftsbezogenen EU-Qualitätspolitik mit folgenden sozioökonomischen Zielen begründet (vgl. Verordnung (EU) 1151/2012 über Qualitätsregelungen für Agrarerzeugnisse und Lebensmittel):

- Verbraucherwunsch nach vielfältigen, qualitativ hochwertigen und traditionell erzeugten Produkten
- eindeutige, zuverlässige Kennzeichnungsmöglichkeit für hochwertige Lebensmittel
- Wahrung von Rechten des geistigen Eigentums bzw. Schutz vor Nachahmern bzw. unlauteren Praktiken
- Beitrag zum kulturellen und gastronomischen Erbe Europas
- Erhalt von Qualität und Vielfalt von Lebensmitteln durch den Wettbewerbsvorteil für die europäische Landwirtschaft und Weiterverarbeitung
- Unterstützung ländlicher, insbesondere benachteiligter und entlegener Gebiete sowie Berggebiete bei gleichzeitiger Integrität des Binnenmarkts

Von Staaten wie den USA, die ein Verständnis von Qualität entwickelt haben, das Herkunft als vernachlässigbares Qualitätskriterium ansieht (wohl auch

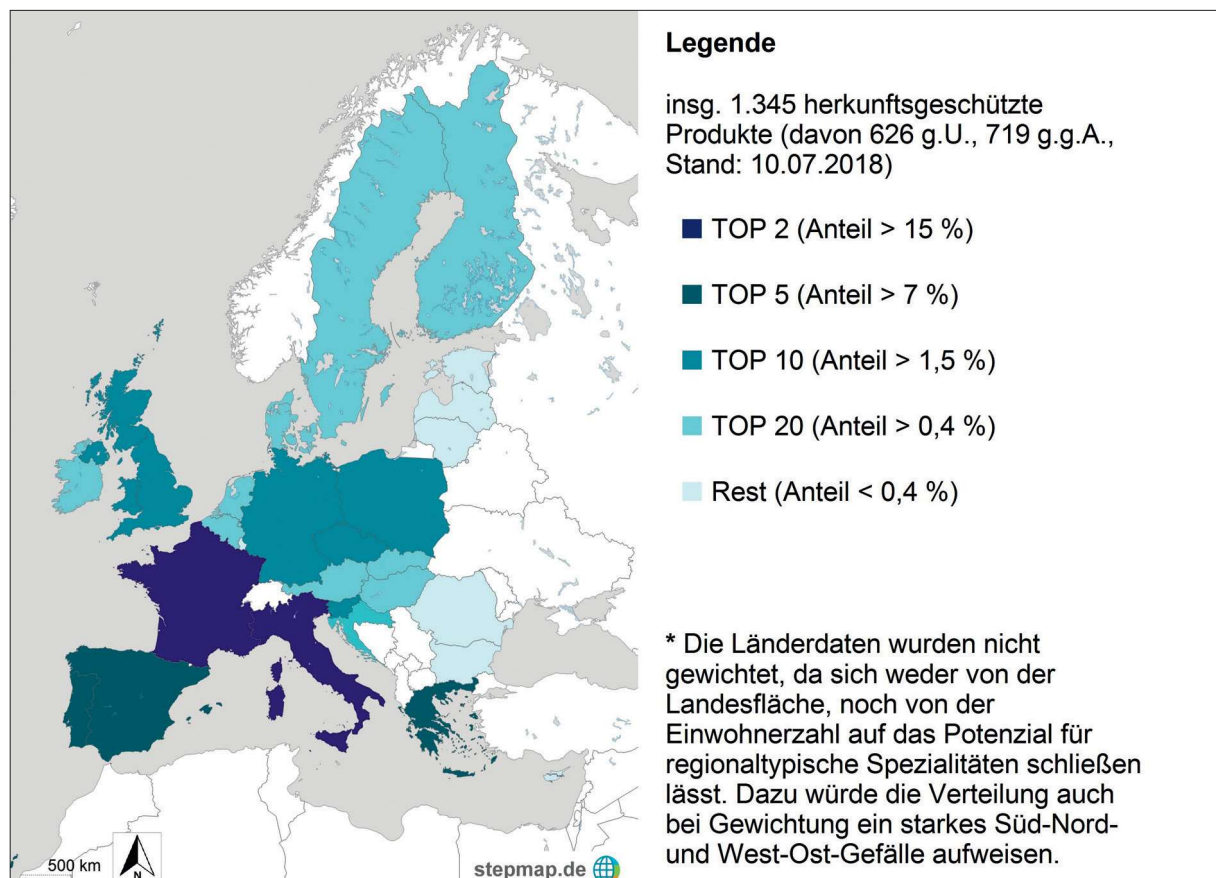


Abb. 2: Mitgliedsstaaten der EU (28) nach Anteil* der herkunftsgeschützten Agrarerzeugnisse und Lebensmittel in Europa (Quelle: eigene Darstellung nach Europäische Kommission 2018b, Kartengrundlage: StepMap)

aufgrund des dadurch entstehenden Wettbewerbsnachteils eigener Unternehmen gegenüber dem geschichtsträchtigen Europa), wird das EU-Herkunftsschutzsystem eher als Instrument des Protektionismus gewertet (bspw. WATSON 2016, WIRTH 2015: 137) und GIs vorwiegend als „commercially valuable place names“ (WATSON 2016: 2) gesehen. Aus dieser Perspektive sei das europäische Terroir-Konzept bei den GIs übertrieben worden: Die Übertragung auf den Weinbereich sei mit der regionalen Bodenbeschaffenheit gerade noch begründbar, aber „the human element of production“ (ebd.: 6) wird als „transferable across space as it's across time“ gesehen (ebd.). Deshalb können beispielsweise in den USA Produktbezeichnungen, die eine Herkunftsangabe enthalten und weder einen rein beschreibenden noch generischen Charakter haben, von (einzelnen) privatwirtschaftlichen Unternehmen als Marke eingetragen werden (ebd.: 3). Dagegen können GIs im Sinne der EU-Qualitätspolitik als *Patent einer Region* verstanden werden, d.h. der Inhaber der Bezeichnung ist die Region, und vom Schutz profitieren (alle) dieses Produkt herstellenden Betriebe in dieser Region. Dabei ist davon auszugehen, dass der besondere Ruf einer qualifizierten GI durch eine

lang andauernde Qualitätsarbeit der Hersteller dieser Region begründet ist und diese Produzenten deshalb das Recht auf Nutzung des von ihnen aufgebauten Qualitätsimages haben.

Es lässt sich also festhalten, dass auch auf politischer Ebene weltweit unterschiedliche Auffassungen darüber bestehen, wann räumliche Bezüge ein Qualitätsurteil für Lebensmittel darstellen. Vor dem Hintergrund eines gemeinsamen europäischen Rechtsrahmens, stellt sich aber auch die Frage, ob es überhaupt innerhalb Europas ein einheitliches Verständnis der Bedeutung von räumlichen Bezügen für die Produktqualität gibt.

4 Europäische Qualitätspolitik als herkunftsbezogenes Qualitätssystem

Die EU orientiert sich bei der Ausgestaltung des 1992 eingeführten Europäischen Herkunftsschutzsystems stark an den traditionell in romanischen Ländern bestehenden Rechtsauffassungen im Weinbau (ISEL-BORN/BALLING 2017: 55). Diesem Verständnis liegt das

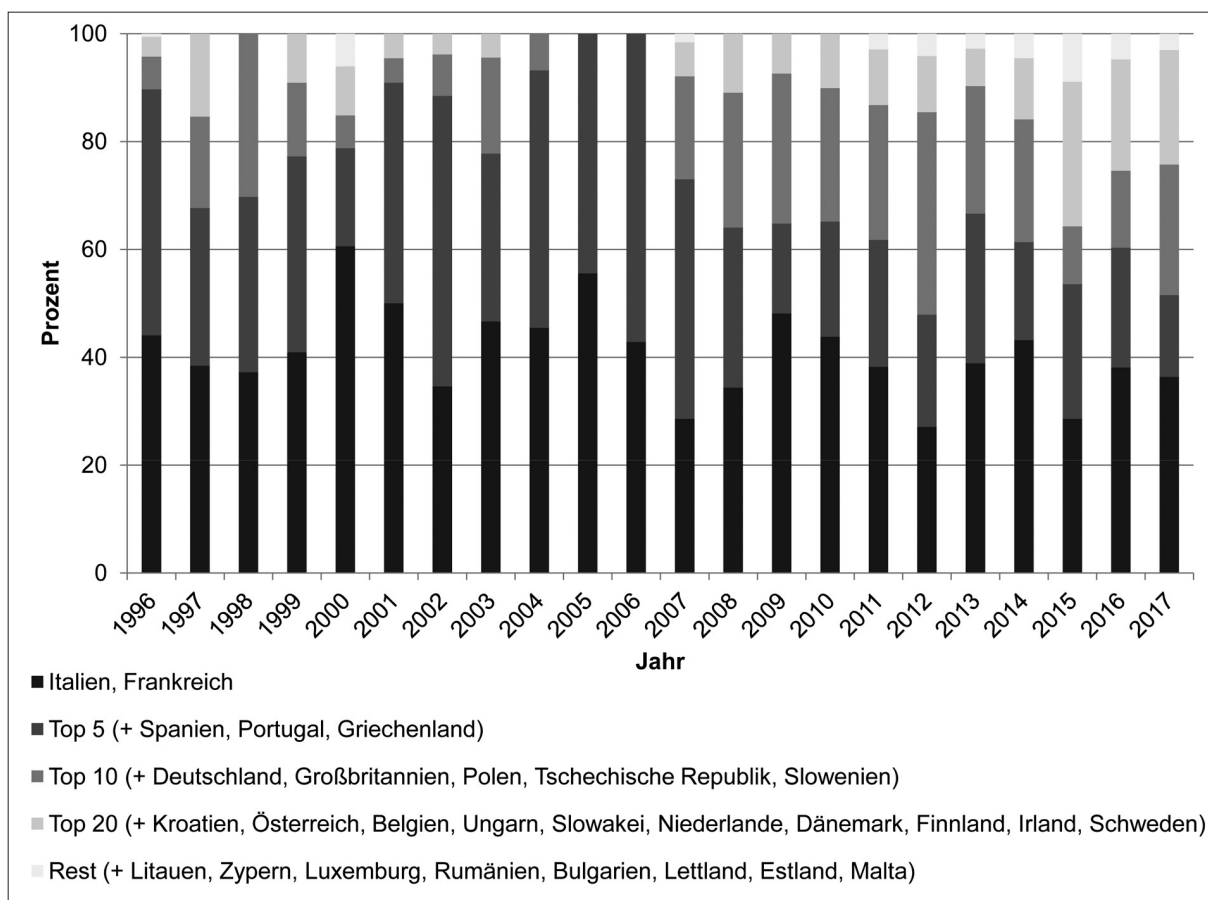


Abb. 3: Neuregistrierungen von herkunftsgeschützten Produkten (g.g.A./g.U.) nach Ländergruppen von 1996 bis 2017 (Quelle: eigene Darstellung nach Europäische Kommission 2018b)

französische *Terroir-Konzept* zugrunde. Das *Terroir-Konzept* stellt die Verbundenheit einer bestimmten Region mit den traditionellen Besonderheiten des Herstellungsprozesses und der daraus resultierenden Produktqualität heraus: Die Herkunft lässt auf den Geschmack eines Weines schließen, nicht etwa – wie beispielsweise in Deutschland – der Öchslegrad und die Rebsorte (ebd.). BARJOLLE et al. (1998: 10) beschreiben den Begriff ‚Terroir‘ wie folgt: „Terroir is a difficult word to translate [...]. Terroir is a combination between natural conditions and human skills which provide a unique context. This context permits a unique quality for a product composed by its taste, its sensory properties, its aroma, its texture and often its appearance.“ Es wird also systematisch von der Produktherkunft auf bestimmte Endprodukteigenschaften geschlossen, weshalb von einem „herkunftsbezogene[n] Qualitätssystem“ (ISELBORN/BALLING 2017: 55) gesprochen werden kann.

Die Karte (Abbildung 2) veranschaulicht, dass die Möglichkeit des Bezeichnungsschutzes in südlichen bzw. südwestlichen EU-Staaten wesentlich häufiger genutzt wird, als dies in nördlichen EU-Ländern der Fall ist.

Bereits 1996, als mit der Eintragung von Produkten in das EU-Herkunftsschutzregister begonnen wurde, lies sich diese Tendenz abzeichnen: Im ersten Jahr kamen von insgesamt 329 Eintragungen 145 aus Frankreich und Italien, gemeinsam mit Spanien, Portugal und Griechenland – welche ebenfalls ein traditionell ähnliches Qualitätsverständnis entwickelt hatten – stellten sie 90 Prozent der registrierten Produkte. Dies kann neben der Orientierung an der römischen Rechtsauffassung bei der Ausgestaltung des EU-Herkunftsschutzsystems allerdings u. a. auch durch die anfangs ablehnende Haltung anderer Länder (insbesondere Großbritanniens, Skandinaviens, Deutschlands) gegenüber europäischen Regelungen erklärt werden (ERMANN 2015).

5 Europäisierung regionaler Lebensmittel: Adaption des EU-Systems

Dem anfänglichen Trend bei der Nutzung des EU-Herkunftsschutzregisters entgegen ist zu sehen, dass sich bei der relativen Betrachtung der Neuregistrierungen über die Zeit und nach Ländern eine gewisse Europäisierungsdynamik feststellen lässt (Abbildung 3).

Die Auswertung zeigt, dass in den ersten zehn Jahren die nach dem herkunftsbezogenen Qualitätssystem agierenden (Wein-)Länder (Italien, Frankreich, Spanien, Portugal, Griechenland) die Statistik der Neueintragungen stark dominierten. Auch im vergangenen Jahrzehnt konnten die TOP 5-Länder

ihren Vorsprung in absoluten Zahlen weiter ausbauen und stellen aktuell 973 der insgesamt 1.345 Produkte.

Dennoch lässt sich festhalten, dass in den letzten zehn Jahren (2008–2017) auch solche Mitgliedsstaaten das EU-Herkunftsschutzsystem verstärkt nutzten, die traditionell eher weniger ein solches Verständnis entwickelt hatten, z. B. Deutschland (55 Neueintragungen), Großbritannien (38 Neueintragungen) und Polen (29 Neueintragungen). Bemerkenswert ist auch, dass das am 1. Juli 2013 der EU beigetretene „Weinland“ Kroatien insgesamt schon 19 herkunftsgeschützte Produkte registrieren lassen konnte und sich damit bereits über dem Niveau von langjährigen Mitgliedsstaaten wie Belgien (14 Produkte), Dänemark (7 Produkte) und den Niederlanden (11 Produkte) bewegt.

Diese Anpassungstendenzen könnten auf die zunehmende Bedeutung der europäischen Qualitätspolitik zurückzuführen sein: Schien diese in ihren Anfängen ein diffuses Gebilde aus unterschiedlichen Aushandlungsprozessen mit schwacher bis mittlerer rechtlicher Durchsetzungsstärke zu sein, wurden mit zunehmender Regelungs- und Organisationsstringenz sowie mit dem Ausbau des Systems Prozesse der europäischen Integration immer stärker. So wird derzeit versucht, die Beschreibungssystematik im Rahmen des Eintragungsverfahrens aus dem g.U./g.g.A.-System auf bisher eigenständig geregelte Produktbereiche zu übertragen (z.B. Wein, Spirituosen, aromatisierte weinhaltige Getränke). Zudem wurde innerhalb der zuständigen europäischen Behörde, der Generaldirektion für Landwirtschaft und Ländliche Entwicklung (DG AGRI), die Qualitätspolitik organisatorisch in einem Referat (Unit B3 „Geographische Herkunftsangaben“) zusammengefasst. Weitere Stärke erhält das System durch die zunehmende Zahl der Beteiligten: Aktuell (Stand: 10.07.2018) profitieren beispielsweise bereits 626 g.U.-, 719 g.g.A.-Produkte und zusammen mit Weinen, weinhaltigen Getränken und Spirituosen insgesamt über 3.000 Produkte in Europa von den Möglichkeiten, die der EU-Herkunftsschutz bietet. Diese betreffen u.a. die Eingrenzung der Produktion auf ein geographisch abgegrenztes Gebiet, die Möglichkeiten des Gemeinschafts- und Tourismusmarketings sowie der EU-Absatzförderung im europäischen Binnenmarkt und in Drittstaaten.

6 Fazit

Auf ernährungspolitischer Ebene existieren verschiedene Auffassungen darüber, wann räumliche Bezüge zu Qualitätsattributen werden: Die Unterschiede können darin gesehen werden, ob eher die herkunftsbezogene Endproduktqualität oder die regionalitätsbezogene Prozessqualität als entscheidend

gewertet werden. Auf europäischer Ebene basiert die Qualitätspolitik auf dem herkunftsbezogenen Qualitätsverständnis im Weinrecht der romanischen Länder. Das unterschiedliche Nutzungsverhalten des EU-Herkunftsschutzsystems in den Mitgliedsländern lässt darauf schließen, dass auch innerhalb Europas der Zusammenhang von räumlichen Bezügen und Produktqualitäten unterschiedlich beurteilt wird. Nach nun über 25 Jahren der Einführung des EU-Herkunftsschutzes lassen sich jedoch Anpassungsstrategien der Länder bzw. Europäisierungstendenzen erkennen. Ob sich im globalen Kontext eine Europäisierung im Sinne einer Ausweitung der europäischen Standards im Umgang mit dem Herkunftsaspekt bei Lebensmitteln durchsetzen lässt, bleibt weiterhin davon abhängig, ob die Verhandlungspartner das System für sich als nutzenbringend ansehen und adaptieren können.

Literatur

- BARJOLLE, D.; BOISSEAUX, S.; DUFOUR, M. 1998: Le lien au terroir: Bilan des travaux de recherche. Lausanne.
- CHILLA, T. 2013: Punkt, Linie, Fläche – territorialisierte Europäisierung. Luxemburg-Studien/Études luxembourgeoises – Band 5. Frankfurt am Main: Peter Lang GmbH Internationaler Verlag der Wissenschaften.
- ERMANN, U. 2015: Lebensmittel mit geschützter geographischer Herkunft. Online: http://aktuell.nationalatlas.de/lebensmittel-1_01-2015-0-html/ (01.08.2018).
- Europäische Kommission 2018a: EU and Japan reach agreement in principle on Economic Partnership Agreement. European Commission – Press release. Online: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1902_en.htm (23.07.2018).
- Europäische Kommission. 2018b: DOOR-Datenbank. Landwirtschaft und Ländliche Entwicklung. Online: <http://ec.europa.eu/agriculture/quality/door/list.html?locale=de> (10.07.2018).
- Europäische Union. 2012: Verordnung (EU) 1151/2012 des Europäischen Rats und des Europäischen Parlaments vom 21. November 2012 über Qualitätsregelungen für Agrarerzeugnisse und Lebensmittel. In: Amtsblatt der Europäischen Union L 343/1 vom 14.12.2012. Online: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:343:0001:0029:de:PDF> (01.08.2018).
- HOOKE, N. H.; CASWELL, J. A. 1996: Trends in Food Quality Regulation: Implications for Processed Food Trade and Foreign Direct Investment. In: *Agribusiness*, September 1996, Vol.12(5), pp.411–419.
- HUDDLESTON, P., GOOD, L. K.; STOEL, L. 2001: Consumer ethnocentrism, product necessity and Polish consumers' perceptions of quality. *International Journal of Retail & Distribution Management*, 29(5), 236–246.
- ISELBORN, M.; BALLING, R. 2017: Romanisches Recht. In: *Der Deutsche Weinbau*, Heft 19/17.
- MANCINI, M. C.; ARFINI, F.; VENEZIANI, M.; THÉVENOD-MOTTET, E. 2016: Geographical Indications and Transatlantic Trade Negotiations: Different US and EU Perspectives. In: *EuroChoices*, Volume 16 (2), p. 34–40.
- MENAPACE, L. 2014: Schutz von Tradition und Herkunft als Wettbewerbsvorteil in einer globalisierten Welt. The international controversy on Geographical Indications. Unveröffentlichter Vortrag anlässlich des Tags der Agrar- und Gartenbauwissenschaften am 11.07.2014 in Freising.
- ROOSEN, J. 2012: Lebensmittelqualität aus Sicht der Verbraucher. In: *Qualität – ein missverständlicher Begriff?* LfL-Jahrestagung 2012, 8. Marktforum, S. 9–18. Bayerische Landesanstalt für Landwirtschaft.
- WATSON, K. W. 2016: Reign of Terroir. How to Resist Europe's Efforts to Control Common Food Names as Geographical Indications. In: *Policy Analysis*, No. 787, p. 1–15.
- WIRTH, D. A. 2016: Geographical indications, food safety, and sustainability: conflicts and synergies. In: *Bio-based and Applied Economics* 5, No. 2, p. 135–151.

Abstract: The origin of food. The role of spatial references in country-specific food policy

The article focuses on the question of how food policies differ with regard to the role of the aspect of origin. This is also of particular interest in the context of international free trade agreements (such as CETA, JEFTA, TTIP, Mercosur).

Internationally, quality policies dealing with the spatial component are assumed to differ in terms of whether food quality is perceived as being nearness-based process-related, or as end product quality derived from specific geographic factors. Member countries' use of the EU system to protect geographical indications shows, for example, that within the European Union the understanding of space in politics differs between regional products, but signs of adjustment can already be discerned in the course of the process of Europeanization.

Tags: **Europeanisation, Geographical Indications, food, regional products, quality**

Autorin: Karola Schober, karola.schober@fau.de, Institut für Geographie der FAU Erlangen-Nürnberg