



## **Regionale Produktion und Vermarktung - Ziele, Rahmenbedingungen, Forderungen -**

<b>1</b>	<b>Einleitung .....</b>	<b>2</b>
<b>2</b>	<b>Definition und Ziele .....</b>	<b>3</b>
<b>3</b>	<b>Rahmenbedingungen und Forderungen zur Unterstützung einer regionalen Vermarktung .....</b>	<b>5</b>
3.1	Regionale Wirtschaftspolitik .....	5
3.2	Europäische Wettbewerbspolitik .....	7
3.3	Lebensmittelpolitik und -recht .....	7
3.4	Öffentliche Auftrags- und Vergabepolitik .....	9
3.5	Agrarstruktur- und Agrarumweltpolitik/ Entwicklung ländlicher Räume .....	9
3.6	Absatzförderung .....	12
<b>4</b>	<b>Fazit und Ausblick .....</b>	<b>13</b>
<b>5</b>	<b>Literaturverzeichnis .....</b>	<b>14</b>

*Dieses Papier ist Teil eines Projektes zur Unterstützung der Regionalvermarktung, das aus Mitteln des Bundesumweltministeriums (BMU) und des Umweltbundesamtes (UBA) gefördert wird.*

# 1 Einleitung

## Aus der Region, warum?

Wir haben uns daran gewöhnt, zu jeder Jahreszeit jedes Lebensmittel in unveränderter Qualität und überall zu bekommen. Um die halbe Welt transportiert, gelangen die Lebensmittel bequem und billig auf unsere Tische. Äpfel aus Neuseeland, Käse aus Italien, Bio-Kartoffeln aus Ägypten, der größte Teil unseres Nahrungsmittelangebots kommt über Großmärkte aus der ganzen Welt. Dabei könnten mindestens zwei Drittel der Waren in der Region selbst hergestellt werden (E.-K. 1994). Doch aufgrund geringer Transportkosten und der Subventionierung von Straßengütertransporten und Flugbenzin lohnt sich dies wirtschaftlich. Im Zuge zunehmender Internationalisierung der Wirtschaft nutzt die Industrie an verschiedenen Standorten weltweit die jeweils günstigsten Konditionen und verlagert die Produktion oder auch Teile der Produktion dorthin. So werden beispielsweise Krabben aus der Nordsee in Marokko gepuhlt und dann wieder in Deutschland verkauft.

Eine negative Seite dieser weltwirtschaftlichen Entwicklung besteht darin, dass mit der zunehmenden Globalisierung von Wirtschaft und Handel mehr und mehr Verkehr einhergeht. Das bedeutet höhere Belastungen unserer Umwelt vor allem durch lange, energieintensive Transportwege oder durch die dadurch erforderlichen aufwändigeren Verpackungen. Aber auch für die Verbraucherinnen und Verbraucher erwachsen dadurch Nachteile. Sie müssen durch künstliche Haltbarmachung und Lagerung einen Verlust von Frische und Qualität vieler Produkte hinnehmen. Hinzu kommt, dass die langen, vernetzten Handelswege und Zulieferstrukturen nicht mehr überschaubar sind. Dies hat zu anonymen Massenprodukten geführt, deren Herkunft für die Verbraucherinnen und Verbraucher oft nicht mehr nachvollziehbar ist. Positive Ansätze bietet die Agrarwende, die eine Integration von nachhaltiger Landwirtschaft, Naturschutz und Regionalentwicklung anstrebt.

Regionale Märkte können in einigen Bereichen ein Stück Unabhängigkeit von globalen Strukturen schaffen. Es geht aber nicht um Autarkie und Abschottung, sondern vielmehr um die Frage, wo eine regionale Schließung von Kreisläufen möglich und sinnvoll ist. So können regionale Kreisläufe sicher nicht für alle Produkte aufgebaut werden, die wir brauchen und nutzen. Zudem sind viele Produkte aus anderen Regionen dieser Erde, wie Kaffee, Gewürze oder Bananen ohne Zweifel in unserem Lebensmittelbedarf zum festen Bestandteil geworden. Aber bei einem Großteil der Produkte, insbesondere bei Grundnahrungsmitteln, ist regionale Produktion nicht nur möglich, sondern für ein nachhaltiges Wirtschaften auch geboten. Zahlreiche Initiativen verstehen regionales Wirtschaften in diesem Zusammenhang zunehmend auch als Gegenbewegung zur Globalisierung.

Die Potenziale zum Aufbau und zur Förderung bestehender regionaler Wirtschaftskreisläufe werden derzeit nicht genutzt. Aus einer Studie des NABU zu Chancen und Perspektiven der Regionalvermarktung geht hervor, dass für Lebensmittel und Getränke zwar noch ausgeprägte regionale Märkte bestehen, jedoch in den letzten Jahren ein rasanter Konzentrationsprozess feststellbar ist (KINDERMANN 1997 und SCHERER ET AL. 1997). Diese Entwicklung geht einher mit dem Abbau regionaler Märkte und dem Verlust regionaltypischer Produkte.

Jedoch zeigen viele bestehende Regionalvermarktungsinitiativen, dass es auch anders geht. Über 400 Initiativen sind mittlerweile in Deutschland damit beschäftigt, regionale Wirt-

schaftsstrukturen zu erhalten und wieder aufzubauen. Regionalvermarktung bedeutet für diese Initiativen ein Bündnis von Erzeugung, Verarbeitung, Vermarktung und Konsum. Die Initiativen wollen wirtschaftliche Nachteile ihrer Regionen ausgleichen und ein nachhaltiges Wirtschaften etablieren, das Natur- und Kulturlandschaften erhält und Gesundheits-, Tier- sowie Umweltschutz Raum gibt.

Eine Förderung regionaler Produktion und Vermarktung ist eine wesentliche Strategie für eine nachhaltige Entwicklung. Nachhaltigkeit heißt, vorsorgend unsere natürlichen Lebensgrundlagen sowie die biologische Vielfalt für jetzige und für zukünftige Generationen zu erhalten. Ein in diesem Sinne nachhaltiges Modell des Wirtschaftens kann durch regionale, an Kleinräumigkeit und Umwelt- und Sozialverträglichkeit orientierten Strukturen des Wirtschaftens und Lebens entwickelt und umgesetzt werden. Aus diesem Grunde ist Regionalvermarktung für den NABU und den DVL als Naturschutz- bzw. Landschaftspflegeverband ein wichtiges Thema, dem wir uns in zunehmendem Maße widmen.

## 2 Definition und Ziele

### **Natürlich genießen, Landschaft schützen, Arbeitsplätze erhalten**

Bei der **Regionalisierung** geht es um eine Strategie zur Stärkung regionaler Wirtschaftsstrukturen, die die Befriedigung der regionalen Bedürfnisse nach Nahrung, Kleidung, Wohnen, Gesundheit, Bildung, Freizeit, gesellschaftlichem Zusammenleben, Arbeit, Natur und Umwelt zum Ziel hat.

Die räumliche Einheit „**Region**“ verstehen wir als einen „Erfahrungsraum“, der sich zwischen der lokalen und der staatlichen Ebene befindet. Die konkrete Abgrenzung einer Region kann sehr unterschiedlich sein. Mögliche Abgrenzungskriterien sind naturräumliche Gegebenheiten, historisch gewachsene Verbindungen, politisch-administrative Grenzen, aber auch wirtschaftliche Kriterien, wie z.B. Arbeitsmarkt, spezialisierte Branchenstrukturen oder Ressourcenvorkommen. Ferner gilt: Region ist das, was sich als solche fühlt.

Ein **regionales Produkt** ist dadurch definiert, dass seine Vorprodukte und deren Roh- und Hilfsstoffe weitestgehend aus der Region stammen, in der sie verarbeitet und vermarktet werden. Die Nutzungsphase kann durch ein ebenfalls regionales Angebot für Wartung und Reparatur des Produktes verlängert werden. Nach dem Gebrauch wird das Produkt recycelt und, soweit möglich, wieder als Vorprodukt in die Produktion zurückgeführt. Die Abfallbeseitigung erfolgt ebenfalls in der Region. Im Idealfall verbleibt ein so definiertes Produkt also „von der Wiege bis zur Bahre“ in der Region (KINDERMANN 1997).

### **Ziele**

- Die Stärkung regionaler Wirtschaftsstrukturen bedeutet vor allem eines: Kurze Wege von der Erzeugung bis zum Verbrauch. Damit können der Transportaufwand und die damit verbundenen verkehrsbedingten Umweltbelastungen reduziert werden. Durch Bündnisse und gemeinsame Strategien von Produktion, Handel und Verbrauch in der Region können regionale Wirtschaftskreisläufe erhalten oder aufgebaut werden. Damit wird der Energie-

verbrauch gesenkt, unsere natürlichen Ressourcen werden geschont und negative Auswirkungen auf empfindliche Ökosysteme gemildert.

- Die Förderung naturverträglich erzeugter regionaler Produkte bedeutet zudem eine Stärkung der Vielfalt regionsspezifischer Produkten und Spezialitäten, die eine Abgrenzung von anonymen Massenkonsumgütern bietet. Mit der Vielfalt von Produkten und Produktionsweisen können spezifische Kulturlandschaften, regionaltypische Flora und Fauna und Artenvielfalt erhalten werden.
- Durch regionale Märkte wird auch die heimische Wirtschaft gefördert. Produktion, Wertschöpfung und Arbeitsplätze bleiben in der Region. Insbesondere für den Bereich Ernährung und Landwirtschaft gilt, dass bei steigendem internationalem Wettbewerb, stetig sinkenden Preisen und einer auf Intensivierung und Spezialisierung ausgerichteten Agrarpolitik kleine und mittelständische Betriebe oft nicht mehr rentabel arbeiten können. Durch regionale Märkte kann die Marktstellung vor allem bäuerlicher und dezentral verarbeitender Betriebe in der Region erhalten, gestärkt und aufgebaut werden. Auch Einzelhandel, Gastronomie und Handwerk können durch das Angebot einheimischer Waren und regionaler Spezialitäten neue Marktsegmente öffnen. Regionale Besonderheiten und Spezialitäten werden zudem auch für Naherholungs- und Fremdenverkehrsregionen immer wichtiger, um sich von gleichförmigen, austauschbaren Massenprodukten abzusetzen und die Besonderheiten des eigenen Gebietes herauszuheben.
- Eine stärkere Identifikation mit der eigenen Region und ein Imagegewinn für die Menschen in der Region stärkt das soziale Gefüge und entspricht dem Bedürfnis nach einer sozialen Heimat und intensiveren zwischenmenschlichen Kontakten. Dabei muss regionale Identifikation kein Widerspruch zu politischer und kultureller Offenheit sein. Nicht Lokalpatriotismus ist gefragt, sondern ein „weltbürgerlich geöffneter Lokalismus“ (HIRSCH 1995). Die alte Devise „global denken - lokal handeln“ kommt hier auf besondere Weise zum Tragen.
- Kleinräumliche, überschaubare Wirtschaftsstrukturen eröffnen den Verbraucherinnen und Verbrauchern die Möglichkeit, sowohl durch Mitgestaltung als auch durch ihr Konsumverhalten direkt Einfluss auf ihre eigene unmittelbare Umgebung zu nehmen. Die Folgen des eigenen Tuns werden konkret erfahrbar, bewusstes, verantwortungsvolles Handeln wird unterstützt.

### 3 Rahmenbedingungen und Forderungen zur Unterstützung einer regionalen Vermarktung

Regionale Produktion und Vermarktung sind von zahlreichen Einflussgrößen abhängig. Von besonderer Relevanz sind die politisch-administrativen und rechtlichen Rahmenbedingungen seitens der EU, des Bundes und der Länder. Im folgenden werden die wesentlichen Rechtsvorschriften und Fördersysteme in ihrer Wirkung auf die Regionalvermarktung hin untersucht, fördernde und hemmende Faktoren vorgestellt und Forderungen von DVL und NABU an die Politik formuliert<sup>1</sup>.

#### 3.1 Regionale Wirtschaftspolitik

Die regionale Wirtschaftspolitik bzw. die Regional- und Strukturpolitik ist in der Europäischen Union und in der Bundesrepublik Deutschland ein wesentlicher Bestandteil der allgemeinen Wirtschaftspolitik.

#### Europäische Regional- und Strukturpolitik

Zentrale Grundsätze der EU-Politik sind die Stärkung des endogenen Entwicklungspotenzials einzelner Regionen sowie die Steigerung ihrer Wettbewerbsfähigkeit. Im Vordergrund der Aktivitäten steht der Abbau ökonomischer und sozialer Disparitäten. Auch der Förderung einer dauerhaft-umweltgerechten Entwicklung wird eine hohe Priorität zugewiesen.

Wichtigstes Instrument zur Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Gleichgewichtes in Europa sind die **EU-Strukturfonds**. Sie stellen nicht zurückzahlende Beihilfen dar, die von den Mitgliedstaaten vorgeschlagen, ergänzt und verwaltet werden. Die Strukturfonds verfolgen festgelegte Ziele, die zum Teil definierte Zielregionen beinhalten. Der *Europäische Fonds für regionale Entwicklung* (EFRE) ist das wichtigste Instrument der EU-Regionalpolitik. Knapp 40% aller Strukturfondsmittel fließen in diesen Fonds. Der Fonds fördert v.a. produktive Investitionen zur Schaffung oder Erhaltung dauerhafter Arbeitsplätze und zur Einrichtung von Infrastruktur, aber auch die Erschließung endogener Potenziale der Regionen und die Unterstützung lokaler Entwicklungsinitiativen. Ziele des *EU-Ausrichtungs- und Garantiefonds - Abteilung Ausrichtung* (EAGFL-A) sind u.a. die Verbesserung der Strukturen im Bereich der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse, die Förderung der Entwicklung neuer Absatzmöglichkeiten und die Schaffung und Erhaltung von Arbeitsplätzen im ländlichen Raum. Die neue EAGFL-Verordnung bildet als Ganzes die sog. „Zweite Säule“ der Gemeinsamen Agrarpolitik und bündelt eine Reihe von Maßnahmen, die alle ländlichen Gebiete der EU betreffen (vgl. Kap. 3.5).

Die **Gemeinschaftsinitiativen** bieten der EU die Möglichkeit, in der Struktur- und Regionalpolitik eigene Schwerpunkte zu setzen. In Abgrenzung zu den vorherrschenden Handlungsansätzen orientiert sich die EU bei der Förderung am „bottom-up-Ansatz“, bei dem verstärkt lokale und regionale Akteure, Gruppen und Initiativen unterstützt werden. Hervorzuheben ist die Gemeinschaftsinitiative zur Entwicklung des ländlichen Raums *LEADER+*, die im Rahmen

---

<sup>1</sup> Vorwiegende Grundlage der Ausführungen sind die Ergebnisse einer Studie des Instituts für ökologische Wirtschaftsforschung (IÖW) für DVL und NABU (NISCHWITZ, BROCKMANN 2002 und NISCHWITZ 1999).

eines Auswahlverfahrens eine beschränkte Anzahl von Regionen finanziell unterstützt. Gefördert werden Projekte, die von lokal-regionalen Akteuren konzipiert und verwaltet werden und den Akzent auf Innovation, Pilotcharakter, Übertragbarkeit und Austausch legen.

### **Bewertung und Forderungen**

Die öffentlichen Fördermaßnahmen der Struktur- und Regionalpolitik von EU und der Bundesrepublik zielen auf den Abbau wirtschaftlicher und sozialer Unterschiede zwischen prosperierenden und strukturschwachen Regionen. Zentraler Grundsatz ist die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der Regionen auf dem nationalen und internationalen Markt, entsprechend wird der Fernabsatz bzw. Export forciert. Eine regional ausgerichtete Produktion und Vermarktung wird - von Ausnahmen wie der EU-Gemeinschaftsinitiative LEADER+ abgesehen - weder begrifflich noch inhaltlich behandelt. Statt dessen werden zahlreiche Förderaktivitäten zur Erhöhung der betrieblichen Wettbewerbsfähigkeit auf dem nationalen und europäischen Markt angeboten. Der Strukturfonds EAGFL geht am deutlichsten auf eine regionale Produktion und Vermarktung von Lebensmitteln ein, jedoch fehlt sowohl im EAGFL wie auch im EFRE eine Verknüpfung von regionaler Produktion und Vermarktung. Die LEADER+-Initiative ist ein Instrument, das sich sehr fördernd auf die regionale Produktion und Vermarktung auswirken kann.

### **Wirtschafts- und Regionalpolitik in Deutschland**

In der Bundesrepublik Deutschland ist die regionale Wirtschaftsförderung bzw. die Regionalpolitik Aufgabe der Länder. Der Bund wirkt über die **Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“** (GRW) nur bei der Rahmenplanung und Finanzierung mit. Die Gemeinschaftsaufgabe ist ein spezialisiertes Instrument zur regionalen Wirtschaftsförderung im Rahmen der Regionalpolitik. Sie unterstützt durch direkte Zuschüsse regionale Investitionstätigkeiten, um Einkommen und Beschäftigungsmöglichkeiten in den Förderregionen zu erhöhen. Zentrale Förderschwerpunkte sind kommunale wirtschaftsnahe Infrastrukturprojekte und Investitionskosten privater Unternehmen. Die Förderung richtet sich aber ausschließlich an export- und fernabsatzorientierte Betriebe. Die **Bundesländer** haben neben der Gemeinschaftsaufgabe **eigene Programme** aufgelegt. Von Bedeutung sind vor allem die Programme zur Förderung kleiner und mittelständischer Unternehmen (Zuschüsse, Beratung, Darlehen) und zur Existenzgründung.

### **Bewertung und Forderungen**

Die Wirkung der deutschen GRW lässt sich aufgrund ihrer Ausrichtung auf fernabsatzorientierte Betriebe eindeutig als ein sehr hemmendes Element identifizieren. NABU und DVL fordern eine Überarbeitung der GRW. Notwendig ist eine Änderung der GRW-Förderrichtlinien im Hinblick auf eine gleichberechtigte Förderung rein regional orientierter Betriebe. Förderkriterien, welche vorschreiben, dass förderfähige Betriebe mindestens 50 % ihres Umsatzes überregional (d.h. > 50 km) erwirtschaften müssen, stehen einer regionalen Wirtschaftspolitik entgegen. Ferner dürfen bestehende positive Handlungsansätze der europäischen Regional- und Strukturpolitik nicht durch nationale Regelungen an ihrer Entfaltung gehindert werden, sondern müssen in die nationalen Bestimmungen aufgenommen und umgesetzt werden. Für Erzeugerzusammenschlüsse, Logistik und Verarbeitung sollten zusätzliche Fördermittel bereit gestellt werden, ferner sind in den Regionen neue Verarbeitungsstrukturen zu etablieren.

## 3.2 Europäische Wettbewerbspolitik

Die europäische Wettbewerbspolitik wird aus Sicht einer regionalen Produktion und Vermarktung seit einiger Zeit kontrovers diskutiert. Auslöser dieser Debatte sind die am 1. Januar 2002 in Kraft getretenen **Gemeinschaftsleitlinien für staatliche Beihilfen** zur Werbung für Erzeugnisse. Demnach ist eine mit öffentlichen Beihilfen finanzierte Werbung unzulässig, wenn diese sich ausschließlich auf die regionale Herkunft bzw. dem Ursprung als Qualitätskriterium des Produktes stützt. Die zentrale Botschaft einer staatlich finanzierten Werbemaßnahme muss mit besonderen Qualitätskriterien verbunden sein, die sich von den üblichen Standards abgrenzen (z.B. „aus ökologischem Anbau“). Eine Ausnahme stellt die Werbung zur Bekanntmachung eines Erzeugnisses in anderen Mitgliedstaaten bzw. Regionen dar, wo der Ursprung des Produktes die primäre Werbebotschaft sein darf. Eine weitere Ausnahme sind Erzeugnisse, die aufgrund ihres geographischen Ursprungs besondere Eigenschaften aufweisen und dadurch eine geschützte Ursprungsbezeichnung (g.U.) oder eine geschützte geographische Angabe (g.g.A.) erhalten haben<sup>2</sup>.

### Bewertung und Forderungen

Auf Projekte und Initiativen, die bereits jetzt ihre Regionalmarke an höhere Qualitätsstandards gekoppelt haben (z.B. „bergisch pur“ aus dem Bergischen Land in NRW) wirkt die neue Regelung zunächst hemmend, da bei diesen Marken zunächst der Ursprung und in einem weiteren Schritt erst Qualitätsaspekte betont werden. Wenn auch kurzfristig mit Mehraufwand und Schwierigkeiten verbunden, kann sich die Anpassung der Kriterien bestehender staatlich finanzierter Regionalmarken hin zu einer höheren Qualität jedoch letztlich positiv auf eine regionale Produktion und Vermarktung auswirken. Die herkunftsbezogene Werbung für Erzeugnisse außerhalb des Erzeugerlandes bzw. der -region wird weitere Transportwege und somit höhere Umweltbelastungen zur Folge haben und ist daher abzulehnen.

Eine Beobachtung der Auswirkungen der Leitlinie auf die Praxis ist für eine regionale Produktion und Vermarktung von höchstem Interesse. Wenn die neuen Gemeinschaftsleitlinien in ihrer Konsequenz eher den überregionalen und internationalen Absatz der beworbenen Erzeugnisse fördern, muss über eine Modifikation der Regelungen nachgedacht werden.

## 3.3 Lebensmittelpolitik und -recht

### Lebensmittelhygiene-Bestimmungen

Im Bereich der Lebensmittelhygiene haben die europäische und die deutsche Gesetzgebung noch kein einheitliches Regelungswerk erstellt. Die **EU-Lebensmittelhygiene-Richtlinie** enthält die allgemeinen Hygienevorschriften für Lebensmittel und regelt die Überprüfung der Einhaltung der Vorschriften. In der gesamten Nahrungsmittelkette umfasst sie alle Stadien der Lebensmittelproduktion und des Handels. Die deutsche **Lebensmittelhygiene-Verordnung** (LMHV) setzt die EU-Vorgaben in nationales Recht um. Darüber hinaus existieren **spezifische**

<sup>2</sup> Die geschützte Ursprungsbezeichnung (g.U.) besagt, dass Erzeugung, Verarbeitung und Herstellung eines Produkts in einem bestimmten geographischen Gebiet nach einem anerkannten und festgelegten Verfahren erfolgen. Dagegen gewährleistet die geschützte geographische Angabe (g.g.A.) nur, dass mindestens eine der drei Produktionsstufen (Erzeugung, Verarbeitung oder Herstellung) in dem bezeichneten Gebiet erfolgt.

**Hygienevorschriften:** auf der EU-Ebene handelt es sich um elf vertikale Veterinärhygiene-Richtlinien (u.a. für Fleisch, Eier, Milch etc.), auf der Bundesebene gelten für die genannten Produktlinien ebenfalls spezialrechtliche Hygienevorschriften, die z.T. abweichende oder zusätzliche Anforderungen vorschreiben.

### **Bewertung und Forderungen**

Strenge hygienische Standards, wie beispielsweise die EU-Frischfleischrichtlinie, sind für große, industriell ausgerichtete Schlachthöfe sinnvoll. Für kleine regionale Betriebe dagegen sind sie oftmals überzogen. Die damit einhergehende Strukturbereinigung auf Kosten regionaler Wirtschaftsstrukturen muss durch eine Differenzierung der Hygienevorschriften für landwirtschaftliche Erzeuger sowie kleine und mittelständische verarbeitende Betriebe beendet werden. So macht es z.B. für Direktvermarkter lebensmittelhygienisch keinen Sinn, getrennte Schlacht- und Zerlegeräume vorhalten zu müssen, wenn die Arbeitsvorgänge Schlachten und Zerlegen wegen des Abhängens des Schlachtkörpers um Tage voneinander getrennt sind und der Raum in der Zwischenzeit gut gereinigt werden kann.

### **Qualitätsnormen und Handelsklassen**

Je nach Produktlinie sind in der EU unterschiedliche Instrumentarien für die Regelung des Außenhandels oder des europäischen Binnenmarktes festgelegt worden. Für eine regional ausgerichtete Produktion und Vermarktung sind v.a. die binnenmarktorientierten **Qualitäts- und Vermarktungsnormen** sowie das **deutsche Handelsklassengesetz** von Interesse. Aufgrund produktspezifischer **EU-Verordnungen** und des Handelsklassengesetzes werden u.a. die Produktlinien Geflügel, Kartoffeln, Obst und Gemüse sowie Eier nach Handelsklassen bzw. Qualitätsnormen unterteilt. Die Handelsklassen orientieren sich fast ausschließlich an äußeren Normen wie Form, Farbe und Größe.

### **Bewertung und Forderungen**

Die europäischen Qualitäts- und Vermarktungsnormen werden aus Sicht der regionalen Produktion und Vermarktung negativ beurteilt. Die Überregulierung der Agrarmärkte hat u.a. bei Obst und Gemüse zu einer Nivellierung der Anbaumethoden und der angebauten Sorten geführt. Traditionelle und regionaltypische Produkte können häufig nicht die vorgeschriebenen Güteeigenschaften und Mindestgrößen einhalten. Die damit verbundene Eingrenzung der Vermarktungsmöglichkeiten und der Ausschluss von Marktstützungsmaßnahmen wirken sich restriktiv auf die Entwicklung der Regionalvermarktung aus. So lässt sich beispielsweise Streuobst kaum über den Einzelhandel absetzen. NABU und DVL fordern, dass die Handelsklassenverordnungen unter vorrangiger Beachtung von Umwelt- und Gesundheitsaspekten novelliert werden. Die Handelsklassen sind an inneren Qualitätsnormen sowie ökologischen Aspekten auszurichten. Darüber hinaus müssen sie auf die Besonderheiten regionaler Sorten eingehen.

### **3.4 Öffentliche Auftrags- und Vergabepolitik**

Für eine Regionalvermarktung von Erzeugnissen aus der Land- und Ernährungswirtschaft bieten sich auch öffentliche Einrichtungen an. Mögliche Auftraggeber können u.a. öffentliche Betreiber von Großverbrauchereinrichtungen wie Kantinen, Krankenhäuser, Kindergärten und Altersheime sein. Eine Auftragsvergabe der öffentlichen Hand für regional erzeugte Nahrungsmittel unterliegt allerdings zahlreichen Rechtsvorschriften. Die **EU-Lieferkoordinationsrichtlinie** sieht eine Koordinierung einzelstaatlicher Verfahren zur Vergabe öffentlicher Lieferaufträge vor. Im **bundesdeutschen Haushaltsrecht** führen die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit dazu, dass Auftragsvergaben zu einem Mehrpreis aufwändig begründet werden müssen. **Das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkung** verbietet eine Honorierung oder Bevorzugung regional ausgerichteter wirtschaftlicher Aktivitäten, wenn kein vergleichbar wirtschaftliches Angebot vorgelegt werden kann.

#### **Bewertung und Forderungen**

Die EU-Richtlinie bevorzugt bei der Vergabe öffentlicher Lieferaufträge ab einem bestimmten Schwellenwert überregional aktive Handelsorganisationen. Im bundesdeutschen Haushaltsrecht wirken die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit restriktiv auf die Regionalvermarktung. Obwohl der Einsatz von regional und ökologisch erzeugten Nahrungsmitteln auch zu einem Mehrpreis in öffentlichen Einrichtungen möglich ist, stellen die damit verbundenen Begründungserfordernisse eindeutig hemmende bürokratische Hürden dar. Das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkung legt eine Bevorzugung oder Honorierung regionaler Aktivitäten als Wettbewerbsbeschränkung aus und wirkt sich damit hemmend auf die regionale Vermarktung aus. NABU und DVL fordern, dass die Richtlinien von Bund und Ländern zur Auftragsvergabe öffentlicher Einrichtungen zugunsten umweltverträglicher Regionalprodukte geändert werden. Bund und Länder müssen die Förderung regionaler Wirtschaftskreisläufe als öffentliche Aufgabe benennen. Neben sozialen Belangen müssen auch die Belange einer umweltverträglich und regional ausgerichteten Land- und Ernährungswirtschaft in die Vergabekriterien einfließen.

### **3.5 Agrarstruktur- und Agrarumweltpolitik/ Entwicklung ländlicher Räume**

Im Bereich der Agrarstruktur- und Agrarumweltpolitik verbleibt den Mitgliedstaaten im Vergleich zur fast vollständig harmonisierten Markt- und Preispolitik ein größerer nationaler Handlungsspielraum. Die EU setzt in diesem Bereich Rahmenregelungen, die Bund und Länder umsetzen und konkretisieren müssen.

#### **EAGFL-Verordnung „Ländlicher Raum“**

Im Zuge der Agenda 2000 wurde die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) der Europäischen Union reformiert. Die Verordnung „Ländlicher Raum“ im Rahmen des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds (EAGFL; vgl. Kap. 3.1) bildet nun neben den Marktordnungsausgaben („Erste Säule“) die so genannte „Zweite Säule“ der GAP. Sie bündelt die Maßnahmen für

eine nachhaltige Entwicklung des ländlichen Raums und zielt auf eine Integration von Agrarstruktur-, Umwelt- und Regionalpolitik.

### **Bewertung und Forderungen**

Mit der neuen Verordnung über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den EAGFL versucht die EU, den sich ändernden Anforderungen an die Landwirtschaft und den ländlichen Raum gerecht zu werden. Es entsteht allerdings der Eindruck einer reinen Bündelung bestehender alter Maßnahmen. Ein Vergleich der beiden GAP-Bereiche zeigt, dass die zweite Säule der GAP mit nur 11 % der insgesamt zur Verfügung stehenden Mittel auskommen muss.

DVL und NABU fordern, die Umsetzung der EU-Agrarpolitik besser auf regionale Besonderheiten auszurichten. Die ländlichen Entwicklungsprogramme gemäß EU-Verordnung „Ländlicher Raum“ müssen von den Bundesländern stärker unterhalb der Länderebene differenziert werden. Ferner bedarf es umfassenderer Konzepte, die neben der landwirtschaftlichen Produktion auch nachgelagerte Bereiche der Verarbeitung und Vermarktung beinhalten. Daher ist eine inhaltliche Erweiterung der unter Art. 33 der Verordnung „Ländlicher Raum“ aufgeführten förderfähigen Maßnahmen erforderlich. Generell sollte die Förderung des ländlichen Raums in Zukunft vorrangig über integrierte regionale Entwicklungskonzepte unter frühzeitiger Beteiligung der regionalen Akteure erfolgen. Eine stärkere Einbindung der Wirtschafts- und Sozialpartner bei der Konzeption und Überarbeitung der vorgelegten Entwicklungsprogramme ist daher essentiell. Zudem ist Transparenz und Offenheit im Umgang mit den Konzepten Voraussetzung für alle Betroffenen.

### **Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“**

In der Bundesrepublik Deutschland ist die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK) das Hauptinstrument von Bund und Ländern zur Beeinflussung der Agrarstruktur und zur Entwicklung des ländlichen Raums. Ein von Bund und Ländern gemeinsam aufgestellter mehrjähriger **Rahmenplan** enthält Ziele, Grundsätze und Instrumentarien der einzelnen Maßnahmen. Die Bundesländer erlassen Durchführungsbestimmungen in Form von **Landesrichtlinien** bzw. Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums.

Im Vordergrund der GAK-Maßnahmen steht die Förderung einer leistungsfähigen, auf künftige Anforderungen ausgerichteten Land- und Forstwirtschaft. Dabei müssen die Ziele und Erfordernisse der Raumordnung, der Landesplanung sowie des Umweltschutzes und des Tierschutzes beachtet werden. Der aktuelle Rahmenplan GAK gilt für den Zeitraum 2002 bis 2006. Für die regionale Produktion und Vermarktung sind v.a. die „Grundsätze für die Förderung der Verarbeitung und Vermarktung regionaler landwirtschaftlicher Produkte“ von Bedeutung. Die Förderung von Aufbau und Tätigkeit von Erzeugergemeinschaften beruht auf den rechtlichen Vorgaben des deutschen **Marktstrukturgesetzes**. Demnach beschränkt sich die Förderung auf Erzeugergemeinschaften, die nur ein Produkt oder eine Gruppe verwandter Erzeugnisse erfassen und vermarkten. Darüber hinaus muss die Erzeugergemeinschaft eine Mindestanbaufläche oder eine Mindesterzeugungsmenge des „Erzeugnisses oder der Gruppe verwandter Erzeugnisse“ nachweisen.

### **Bewertung und Forderungen**

Im Zuge der Agrarwende sind einige wichtige Ergänzungen und Verbesserungen der GAK in Bezug auf eine regionale Produktion und Vermarktung vorgenommen worden. Die Fördermaßnahmen zugunsten regional ausgerichteter Initiativen, Projekte und Unternehmen spielen jedoch, gerade auch angesichts der geringen Mittelausstattung, noch immer eine untergeordnete Rolle. Der Entwurf für den Bundeshaushalt 2003 sieht eine Kürzung der Bundesmittel für die GAK vor und läuft somit einer besseren Förderung des ländlichen Raums entgegen. Bestimmte Förderbereiche der GAK, wie das Marktstrukturgesetz, schließen zudem regional orientierte kleinere Projekte und Unternehmen indirekt von einer Förderung aus.

DVL und NABU fordern eine Änderung der Förderkriterien des Marktstrukturgesetzes. Die Begrenzung auf ein förderfähiges Produkt oder eine verwandte Produktgruppe sowie auf eine Mindestanbaumenge und -erzeugungsmenge muss aufgehoben werden, da dadurch kleine Erzeugergemeinschaften von der Förderung ausgeschlossen werden. Im BMVEL ist ein neues Sachgebiet zum Thema „Regionalvermarktung natur- und umweltgerecht erzeugter Produkte“ einzurichten und mit entsprechenden Haushaltsmitteln auszustatten. Zu den Aufgaben des Sachgebietes sollte u.a. auch die Identifizierung und Betreuung von Modell- oder Leitprojekten (im Sinne der Modellvorhaben „Regionen aktiv“) zur verstärkten Öffentlichkeitsarbeit, Multiplikation und Qualifizierung für naturschutzgerechtes Agrarmarketing gehören.

### **Wettbewerb „Regionen aktiv- Land gestaltet Zukunft“**

Der 2001 vom BMVEL ins Leben gerufene Wettbewerb „Regionen aktiv - Land gestaltet Zukunft“ hat zum Ziel, Visionen für die zukünftige Entwicklung von Regionen im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung für die Landwirtschaft zu erarbeiten. Diese Visionen werden im Rahmen von Modellvorhaben in 18 Regionen konkret umgesetzt. Mit dem Wettbewerb soll nachhaltige Entwicklung im ländlichen Raum im Sinne der Neuausrichtung der Landwirtschaft unterstützt werden. Gefördert werden Maßnahmen des Regionalmanagements, betriebliche und strukturelle Investitionen, Bildung und Beratung sowie Agrarumweltmaßnahmen.

### **Bewertung und Forderungen**

Mit den Modellregionen besteht die große Chance, neue Methoden und Maßnahmen in der Regionalentwicklung zu erproben. Die vorliegenden Ansätze lassen hoffen, dass von den geförderten Regionen starke und dauerhafte Impulse für eine multifunktionale und naturverträgliche Landwirtschaft sowie für die regionale Vermarktung ausgehen. Allerdings muss sichergestellt werden, dass die Umsetzung der Vorhaben nicht durch umfangreiche bürokratische Auflagen zu sehr erschwert oder verzögert wird.

### 3.6 Absatzförderung

Die Perspektiven für eine regionale Vermarktung hängen von vielen Faktoren ab. Entscheidend wird sein, ob es gelingt, einen Bezug zu den Verbrauchern herzustellen. Deren Bewusstsein und Einkaufsverhalten kann nur dann nachhaltig zu Gunsten regionaler Produkte verändert werden, wenn die Politik die Verantwortung für eine nachhaltige Entwicklung ernst nimmt und eine aktive Absatzförderung für regionale Produkte betreibt. Dies ist bisher nur ansatzweise der Fall.

#### **Bewertung und Forderungen**

Um mit ihrem Konsumverhalten Einfluss auf ihre Umwelt nehmen zu können, müssen die Verbraucher ein regionales Qualitätsprodukt als solches erkennen können. DVL und NABU empfehlen daher eine stärkere und gezieltere Förderung von bestehenden **regionalen Qualitäts- und Herkunftszeichen**. Hierzu gehört eine verbraucherorientierte Werbe- und Informationskampagne für Regionallabel sowie die Definition von Mindeststandards für entsprechende Produkte. Vor dem Hintergrund der neuen EU-Beihilfebestimmungen für die Agrarwerbung müssen klare Rahmenbedingungen und Mindeststandards zur Verknüpfung von Regionalität mit Umwelt- und Naturschutzaspekten geschaffen werden. Hierzu gehört z.B. im Bereich der Rindfleischvermarktung der Bundesländer die Verknüpfung mit einer obligatorischen Teilnahme an der Grünlandextensivierung im Rahmen der Agrarumweltprogramme. Generell sollte die Produkt- und Prozessqualität der Agrarerzeugnisse deutlich über das Niveau der „guten fachlichen Praxis“ hinausgehen. Damit könnten Trittbrettfahrer ausgeschlossen und eine nachhaltige Regionalentwicklung mit weitgehend geschlossenen Kreisläufen gefördert werden.

NABU und DVL fordern, dass in der Abteilung „Zentral-regionales Marketing“ der Centralen Marketinggesellschaft für Agrarprodukte (CMA) ein neuer Förderschwerpunkt für regionale und naturschutzgerecht erzeugte Produkte eingerichtet wird, der mit einem höheren Förderanteil und längerer Förderdauer auszustatten ist. Ferner sollten von der CMA auch Qualifizierungsmaßnahmen für Marketingmanager von Naturschutzprojekten und Regionalinitiativen sowie für Erzeugerzusammenschlüsse finanziert werden. Vor dem Hintergrund der Krise am Fleischmarkt und der Verunsicherung der Verbraucher ist von der CMA darüber hinaus ein Sonderprogramm zur Vermarktung von naturschutzgerecht erzeugtem Rind- und Lammfleisch aufzulegen.

Zudem sollte die professionelle Vermarktung und das Marketing für regionale Produkte besser in die berufliche Ausbildung in der Landwirtschaft sowie in Fortbildungen für Berater integriert werden.

Ein Schritt in die richtige Richtung ist die im Juni 2002 beschlossene Novellierung des **Absatzfondsgesetzes**. In Zukunft sollen demnach die Aspekte des Tier- und Umweltschutzes stärker in die Absatzförderung für deutsche Agrarprodukte einfließen. Ferner wird Vertretern des Ökolandbaus sowie des Natur- und Tierschutzes im Verwaltungsrat ein Stimmrecht eingeräumt.

## 4 Fazit und Ausblick

Bewertungsschema ausgewählter fördernd oder hemmend wirkender Rechtsvorschriften und Förderprogramme

Politikbereiche	Rechtsvorschriften/ Förderprogramme	Bewertung
<b>Regionale Wirtschaftspolitik</b>		
EU-Ebene	Strukturfonds EFRE	↗
	Strukturfonds EAGFL-A	↗
	Gemeinschaftsinitiative Leader +	↕
Bundesebene	Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“	↕
<b>Europäische Wettbewerbspolitik</b>		
EU-Ebene	Gemeinschaftsleitlinien für staatliche Beihilfen	→
<b>Lebensmittelpolitik und -recht</b>		
EU- und Bundesebene	EU- Lebensmittelhygiene-Richtlinie und deutsche Lebensmittelhygiene-Verordnung	↘
	Verordnungen über Qualitätsnormen und Handelsklassen	↘
Bundesebene	Handelsklassengesetz	↘
<b>Öffentliche Auftrags- und Vergabepolitik</b>		
EU- Ebene	Lieferkoordinations-Richtlinie	↘
Bundesebene	Haushaltsrecht	↘
	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen	↘
<b>Agrarstruktur- und Agrarumweltpolitik</b>		
Bundesebene	GAK: Marktstrukturgesetz	↘
	GAK: Förderung benachteiligter Gebiete	↗
	GAK: Förderung ökologischer/regionaler Produkte	↗
	Wettbewerb „Regionen aktiv“	↑

- ↑ sehr förderlich
- ↗ eher förderlich
- weder förderlich noch hemmend
- ↘ eher hemmend
- ↘ sehr hemmend

Die Untersuchung der fördernden und hemmenden Faktoren für Regionalvermarktung bestätigt die Annahme, dass die politisch-rechtlichen Rahmenbedingungen weiterhin zahlreiche restriktive Auswirkungen auf die regionale Produktion und Vermarktung haben.

Deutlich positive Entwicklungen lassen sich auf Bundes- und Landesebene in der Agrarpolitik beobachten. Hier zeichnet sich im Rahmen der „Agrarwende“ eine sinnvolle Förderung der Verknüpfung einer ökologischen, qualitativ hochwertigen Produktion mit einer regionalen Erzeugung und Vermarktung ab. Chancen liegen u.a. in der Modulation, die eine Kürzung der Direktzahlungen an Landwirte und den Einsatz der einbehaltenen EU-Mittel für Maßnahmen zur Förderung ländlicher Entwicklung vorsieht. So können die Weichen auf eine verstärkte Förderung umweltfreundlicher und tiergerechter Produktionsverfahren und auf eine Verbesserung der Wirtschaftskraft der ländlichen Räume gestellt werden.

Trotz dieses positiven Entwicklungstrends hat die Förderung einer regionalen Produktion und Vermarktung aber bislang noch nicht die gewünschte Integration in geltende Rechtsvorschriften und Förderprogramme gefunden. Vielmehr weisen die wenigen explizit auf Regionalentwicklung, ländlichen Raum und regionales Wirtschaften ausgerichteten Programme eine viel zu niedrige Ausstattung mit Finanzmitteln auf.

Auf Ebene der EU lassen die im Rahmen der Halbzeitbewertung (Mid-term Review) der Agenda 2000 von der Europäischen Kommission vorgelegten Reformvorschläge hoffen: Neben neuen Programmen in den Bereichen Lebensmittelsicherheit und -qualität, Agrarumwelt sowie artgerechter Tierhaltung würde der Ersatz der bisherigen Direktzahlungen durch eine produktionsunabhängige und an Umweltauflagen gekoppelte Grundprämie für Umwelt, Steuerzahler und Verbraucher große Vorteile bringen.

## 5 Literaturverzeichnis

E.-K. (Enquete-Kommission "Schutz der Erdatmosphäre" des Deutschen Bundestages) 1994: Schutz der grünen Erde. Bonn, S.328.

KINDERMANN, A. 1997: Ökologische Chancen und Perspektiven von Regionalproduktion und Vermarktung. NABU e.V. (Hg.), Bonn (Teil I).

HIRSCH, J. 1995: Der nationale Wettbewerbsstaat. Staat, Demokratie und Politik im globalen Kapitalismus, Berlin, Amsterdam, S. 203, zit. nach Peters et al. 1996: Nachhaltige Regionalentwicklung - ein neues Leitbild für eine veränderte Struktur- und Regionalpolitik. Universität Trier.

NISCHWITZ, G. 1999: Fördernde und hemmende Faktoren für regionale Produktion und Vermarktung. Untersuchung rechtlicher und gesetzlicher Rahmenbedingungen. NABU e.V. (Hg.), Bonn.

NISCHWITZ, G.; BROCKMANN, J. 2002: Fördernde und hemmende Faktoren für regionale Produktion und Vermarktung. NABU e.V. und DVL e.V. (Hg.), Bonn.

SCHERER, R. et al. 1997: EURES-Institut. Perspektiven der Regionalvermarktung für die verarbeitende endverbrauchernahe Industrie. NABU e.V. (Hg.), Freiburg (Teil II).