

# ZUKUNFT LANDWIRTSCHAFT – EINE GESAMTGESELLSCHAFTLICHE AUFGABE

Bewertung des Abschlussberichtes der Zukunftskommission  
Landwirtschaft durch den Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv)

11. August 2021

## Impressum

Verbraucherzentrale  
Bundesverband e.V.

Team  
Lebensmittel

Rudi-Dutschke-Straße 17  
10969 Berlin

[lebensmittel@vzbv.de](mailto:lebensmittel@vzbv.de)

# INHALT

<b>I. ABSCHLUSSBERICHT DER ZUKUNFTSKOMMISSION LANDWIRTSCHAFT</b>	<b>3</b>
1. Einleitung.....	3
2. Zusammenfassende Bewertung .....	3
2.1 Verbraucher unterstützen mehrheitlich die Transformation .....	3
2.2 Bessere Kennzeichnung und „wahre Preise“ sind notwendig.....	4
2.3 Klimaverträgliche und tierfreundliche Landwirtschaft fördern .....	4
2.4 Gesundheit ist eine wichtige Nachhaltigkeitsdimension .....	4
2.5 Steigende Lebensmittelpreise müssen sozialpolitisch abgedeckt werden .....	5
2.6 Integrierter Ansatz über alle Politikfelder hinweg unabdingbar.....	5
<b>II. BEWERTUNG VERBRAUCHER- UND ERNÄHRUNGSPOLITISCH BESONDERS RELEVANTER EMPFEHLUNGEN DER ZUKUNFTSKOMMISSION LANDWIRTSCHAFT</b>	<b>6</b>
1. Empfehlungen gemäß B.1.1, Eine Vision zur Zukunft der Landwirtschaft, S. 48-52..	6
2. Empfehlungen gemäß B.1.2, Zwölf Leitlinien für den Transformationsprozess, S. 53-55 .....	7
3. Empfehlungen gemäß B.2.6., Gesellschaftliche Wahrnehmung und Wertschätzung von Lebensmitteln und Landwirtschaft, S. 66-67, und B.2.8, Politik und Administration; Verwaltung, S. 71-73 .....	9
4. Empfehlungen gemäß B.2.7, Ernährungsstile und Verbraucherverhalten; Ernährungsverhalten, S. 67 .....	11
5. Empfehlungen gemäß B.2.7, Ernährungsstile und Verbraucherverhalten; Ernährungsbildung, S. 68 .....	12
6. Empfehlungen gemäß B.2.7, Ernährungsstile und Verbraucherverhalten; Ernährungspolitik, S. 68-69 .....	13
7. Empfehlungen gemäß B.2.7, Ernährungsstile und Verbraucherverhalten; Verbraucherinformation, S. 69-70 .....	15
8. Empfehlungen gemäß B.2.7, Ernährungsstile und Verbraucherverhalten; Lebensmittelverluste, S. 70 .....	17
9. Empfehlungen gemäß B.3.1.1, Treibhausgas-effizienz, -reduktion und -bindung, S. 80-83, und B.3.3, Agrarökosysteme, Lebensräume und Arten, S. 86-90 .....	18
10. Empfehlungen gemäß B.3.4., Tierhaltung, S. 91-93 .....	19
11. Empfehlungen gemäß B.4.1, Märkte, S. 96-104 .....	21
12. Empfehlungen gemäß B.4.1.2, Kräfteverhältnisse im Ernährungssystem, kartellrechtliche Fragen, S. 98-101 .....	22
13. Empfehlungen gemäß B.4.1.2, Markttransparenz, Kennzeichnungs- und Zertifizierungssysteme, S. 101-102 .....	23
14. Empfehlungen gemäß B.4.2, Faire Wettbewerbsbedingungen im internationalen Agrarhandel, S. 104-106.....	24
15. Empfehlungen gemäß B.4.4, Technischer Fortschritt, Pflanzenzüchtung und Saatgut, S. 112-114.....	25

# I. ABSCHLUSSBERICHT DER ZUKUNFTS-KOMMISSION LANDWIRTSCHAFT

## 1. EINLEITUNG

Die Zukunftskommission Landwirtschaft (ZKL), in der auch der vzbv vertreten war, hat am 6. Juli 2021 ihren Abschlussbericht an die Bundesregierung übergeben. Ausgewählte, für die Arbeit des vzbv besonders relevante Ergebnisse werden nachfolgend vorgestellt und bewertet.

## 2. ZUSAMMENFASSENDER BEWERTUNG

Die Empfehlungen der ZKL sind ein starkes Signal an die Politik. Erstmals haben sich Vertreterinnen und Vertreter aus Landwirtschaft, Agrar- und Lebensmittelwirtschaft, Wissenschaft und Zivilgesellschaft einstimmig auf wirksame Instrumente für ein nachhaltiges und gesundes Ernährungssystem geeinigt.

Die nächste Bundesregierung muss die Empfehlungen mit hoher Priorität umsetzen und dabei nicht nur die Landwirtschaft im Blick haben, sondern auch Verbraucherinnen und Verbraucher überzeugen. Eine zukunftsfähige Landwirtschaft wird es nur mit ihrer Akzeptanz und Unterstützung geben.

### 2.1 Verbraucher unterstützen mehrheitlich die Transformation

Einige Lebensmittel werden durch höhere Anforderungen an Tierwohl und Nachhaltigkeit und die notwendige Internalisierung externer Effekte und Kosten teurer werden. Aber das ist eine gute Investition. Ein „Weiter so“ würde deutlich teurer und würde zu irreparablen Schäden für Umwelt, Klima und Gesundheit führen.

Eine große Mehrheit der Verbraucher ist offenkundig auch bereit, diesen Weg mitzugehen, wie Befragungen immer wieder zeigen. Sie wünscht sich mehrheitlich hohe gesetzliche Anforderungen an die Lebensmittelproduktion und Landwirtschaft und hohe Nachhaltigkeitsstandards.<sup>1</sup> Zwei Drittel der Befragten befürworteten laut einer Befragung im Auftrag des vzbv, dass die Folgekosten für eine umwelt- und gesundheitsschädliche Produktionsweise von Lebensmitteln in die Preisbildung einbezogen werden, auch wenn die Lebensmittel dadurch teurer werden. Und dass sie bereit sind, ihre Ernährungsgewohnheiten zum Schutz von Umwelt und Klima zu ändern.<sup>2</sup> Befragungen zeigen auch, dass viele jetzt schon bereit wären, insbesondere für mehr Tierschutz auch mehr zu zahlen.<sup>3</sup> Allerdings braucht es dafür das Vertrauen darin, dass der Mehrpreis

---

<sup>1</sup> Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv): Verbrauchermeinungen zu Nachhaltigkeit in der Lebensmittelproduktion, 2021, 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](http://www.vzbv.de/sites/default/files/downloads/2021/01/18/21-01-15_veroeffentlichung_verbrauchermeinungen_zu_nachhaltigkeit_in_der_lebensmittelproduktion_final.pdf), 05.08.2021

<sup>2</sup> Bureau Européen des Unions de Consommateurs (BEUC)/Der Europäische Verbraucherverband: One Bite at a Time: Consumers and the Transition to Sustainable Food, Juni 2020, [http://www.beuc.eu/publications/beuc-x-2020-042\\_consumers\\_and\\_the\\_transition\\_to\\_sustainable\\_food.pdf](http://www.beuc.eu/publications/beuc-x-2020-042_consumers_and_the_transition_to_sustainable_food.pdf), 05.08.2021

<sup>3</sup> Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft: Deutschland wie es isst. Der BMEL-Ernährungsreport 2020, 2020, S. 28, [http://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/ernaehrungsreport-2020.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=20](http://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/ernaehrungsreport-2020.pdf?__blob=publicationFile&v=20), 05.08.2021

tatsächlich gut investiert ist und das Produkt tatsächlich und verlässlich aus einer besseren Tierhaltung stammt.

## 2.2 Bessere Kennzeichnung und „wahre Preise“ sind notwendig

Die Preise von Lebensmitteln müssen abbilden, was ihre nachhaltige Erzeugung kostet. Damit würden Preise wieder stärker als Indikatoren für Qualität fungieren. Um einen Qualitätswettbewerb zu befördern, braucht es auch transparente, verlässliche und leicht verständliche Kennzeichnungssysteme, die es Verbrauchern ermöglichen, Qualitäten zu unterscheiden. Damit höhere Nachhaltigkeitsanforderungen und höhere Preise nachvollziehbar sind, muss sich die Bundesregierung dringend für die verbindliche Kennzeichnung von Tierwohl, Herkunft und Nachhaltigkeit ebenso wie für einen verbindlichen Nutri-Score auf EU-Ebene einsetzen.

## 2.3 Klimaverträgliche und tierfreundliche Landwirtschaft fördern

Etwa 20 Prozent des durchschnittlichen Klimafußabdrucks pro Kopf stammen in Deutschland aus der Ernährung. Davon wiederum entfallen 69 Prozent auf tierische Produkte (44 Prozent Fleisch und 25 Prozent andere tierische Produkte) und 30 Prozent auf pflanzliche Produkte.<sup>4</sup> Die Ernährung, insbesondere tierische Lebensmittel tragen also einen erheblichen Anteil zum individuellen Klimafußabdruck bei. Maßnahmen, die den Fleischkonsum senken und die Produktion tierischer Lebensmittel reduzieren, sind ein wichtiger Beitrag zum Klimaschutz.

Der Umbau der Tierhaltung ist aber nicht aus Klimaschutzgründen, sondern vor allem aus Tierschutzgründen notwendig. Diese Notwendigkeit unterstreicht die ZKL und beschreibt unter Berufung auf das Kompetenznetzwerk Nutztierhaltung („Borchert-Kommission“) den Weg dorthin. Er geht über die Erhöhung tierschutzrechtlicher Anforderungen, eine Reduktion der Tierzahlen, eine umfassende staatliche Förderung, die über eine Tierwohlabgabe oder eine Steuer finanziert werden soll, und verbindliche Transparenz in Form eines Tierwohllabels.

## 2.4 Gesundheit ist eine wichtige Nachhaltigkeitsdimension

Gesundheit ist eine wichtige Dimension von Nachhaltigkeit. Die Zukunftskommission unterstreicht, dass nachhaltige und gesunde Ernährung nur mit gesünderen, nachhaltigen Ernährungsumgebungen möglich ist.

Dafür braucht es neben „wahren Preisen“, die die Kosten einer nachhaltigen Erzeugung abbilden, weitere Maßnahmen. Die Zukunftskommission empfiehlt unter anderem eine flächendeckend hochwertige, gesunde und beitragsfreie Schul- und Kitaverpflegung und eine bessere öffentliche Trinkwasserbrunnenstruktur. Sie empfiehlt ebenfalls die Einführung von Abgaben auf Zucker, Fett oder Salz und eine Mehrwertsteuerreduktion auf Obst, Gemüse und Hülsenfrüchte. Aus Sicht des vzbv wäre eine Herstellerabgabe, die den Zuckergehalt in Süßgetränken proportional zu seiner Höhe besteuert, in

---

<sup>4</sup> WWF Deutschland: So schmeckt Zukunft: Der kulinarische Kompass für eine gesunde Erde. Klimaschutz, landwirtschaftliche Fläche und natürliche Lebensräume, 2021, S. 44, <http://www.wwf.de/fileadmin/fm-wwf/Publikationen-PDF/kulinarische-kompass-klima.pdf>, 05.08.2021

diesem Zusammenhang eine gute erste Maßnahme, für deren positive Wirkung ausreichend Evidenz vorliegt. Sinkt dadurch der Zuckergehalt in Süßgetränken weitgehend, was zu erwarten ist, werden negative externe Effekte auf die Gesundheit vermieden. Jegliche Einnahmen aus einer solchen Abgabe sollten außerdem in Maßnahmen der Ernährungsbildung in Schulen und Kitas und in den Ausbau einer gesunden Schul- und Kitaverpflegung investiert werden. Auch das wäre ein wichtiger Schritt, die Transformation hin zu einer nachhaltigeren, gesünderen Ernährung und einem nachhaltigeren Lebensmittelangebot auch jenseits landwirtschaftlicher Rohprodukte voranzubringen. Politisch muss immer auch das gesamte Ernährungssystem in den Blick genommen werden, nicht ausschließlich die Landwirtschaft. Denn am Ende erzeugt die Landwirtschaft vor allem Lebensmittel, die der Ernährung dienen.

### **2.5 Steigende Lebensmittelpreise müssen sozialpolitisch abgedeckt werden**

Wichtig ist, dass alle Verbraucher die Chance haben müssen, eine gesunde und nachhaltige Ernährung zu bezahlen. Die nächste Bundesregierung muss deshalb mögliche Preissteigerungen finanziell und sozialpolitisch abfedern. Neben einer beitragsfreien gesunden Schul- und Kitaverpflegung und einer Mehrwertsteuersenkung für Obst und Gemüse empfiehlt die Zukunftskommission auch die Anpassung der Regelbedarfe der Grundsicherung, eine Senkung des Einkommensteuersatzes in Kombination mit einer Erhöhung der Sozialleistungen für Gruppen, die keine Einkommensteuer zahlen, und eine Sonderzahlung oder Steuerrückzahlung für einkommensschwache Haushalte in Form einer „Nachhaltigkeitsprämie“.

### **2.6 Integrierter Ansatz über alle Politikfelder hinweg unabdingbar**

Ein integrierter Ansatz über alle relevanten Politikfelder hinweg ist von außerordentlicher Bedeutung für das Gelingen der Transformation.

Insbesondere die Handelspolitik muss deutlich stärker auf Nachhaltigkeitsziele ausgerichtet werden. Zum einen, um auch global klimaverträgliche, gerechte, nachhaltige und gesunde Arbeits- und Produktionsbedingungen zu fördern. Zum anderen, um hohe europäische Standards nicht über Importe, die unter deutlich niedrigeren Bedingungen hergestellt und zu deutlich niedrigeren Preisen verkauft werden können, unter Druck zu setzen oder zu unterlaufen. Für importierte Lebensmittel müssen deshalb genauso hohe Anforderungen an Nachhaltigkeit, Tierschutz und Gesundheitsschutz gelten wie für in Europa und in Deutschland hergestellte Lebensmittel.

## II. BEWERTUNG VERBRAUCHER- UND ERNÄHRUNGSPOLITISCH BESONDERS RELEVANTER EMPFEHLUNGEN DER ZUKUNFTSKOMMISSION LANDWIRTSCHAFT

Im Folgenden bewertet der vzbv die wichtigsten verbraucher- und ernährungspolitischen Empfehlungen der ZKL und leitet daraus Handlungsvorschläge für die Politik ab. Diese Handlungsvorschläge gehen in ihrer Konkretisierung über die in der Regel allgemeiner gehaltenen Empfehlungen der ZKL hinaus und sind Vorschläge des vzbv.

### 1. EMPFEHLUNGEN GEMÄß B.1.1, EINE VISION ZUR ZUKUNFT DER LANDWIRTSCHAFT, S. 48-52

Die ZKL lässt sich von einer Vision eines zukünftigen Landwirtschafts- und Ernährungssystems leiten. Nachfolgend werden einzelne Aspekte dieser Vision aufgeführt, die für den vzbv besonders relevant sind.

❖ Welche Vision verfolgt die ZKL?

#### **Ernährung und Verbraucher:innen**

„Alle Menschen haben Zugang zu hochwertigen Lebensmitteln, weltweit muss niemand hungern. Die Menschen ernähren sich gesund und ausgewogen. Lebensmittel werden nicht verschwendet, da die Gesellschaft ihnen einen hohen Wert beimisst. Die Bevölkerung kennt den Erzeugungsprozess von Lebensmitteln und ist über die Arbeit der Landwirt:innen informiert. Deshalb schenken Verbraucher:innen der Herkunft und Produktionsweise ihrer Lebensmittel große Beachtung und konsumieren vermehrt regionale Produkte. Dabei helfen ihnen verlässliche und einfach verständliche Kennzeichnungssysteme. Der Konsum tierischer Produkte erreicht ein gesundes Maß und steht im Einklang mit Umwelt, Klima, Natur und Tierwohl“ (S. 50).

#### **Regionalität**

„Das deutsche Landwirtschafts- und Ernährungssystem funktioniert zu großen Teilen in regionalen Kreisläufen. Die Verarbeitung von Lebensmitteln findet bevorzugt regional statt und Transportwege für landwirtschaftliche Erzeugnisse werden so kurz wie möglich gehalten. Um dies zu ermöglichen, werden regionale Strukturen (z. B. in der Lebensmittelverarbeitung oder -vermarktung) gestärkt und bürokratische und gesetzliche Hürden zur Umsetzung abgebaut bzw. außer Kraft gesetzt. Durch das Angebot von gesunden, regionalen und ökologischen Lebensmitteln in öffentlichen und privaten Einrichtungen, wie Schulen, Behörden, Krankenhäusern, Betriebskantinen etc., wird die lokale Nachfrage nach diesen Lebensmitteln gestärkt. Sie sichert Landwirt:innen verlässliche Abnahmemengen auf dem Markt. Stoff- und Energiekreisläufe sind überwiegend geschlossen, sodass Materialien und Nährstoffe aus Produktion, Konsum und Abfallbeseitigung größtenteils regional zirkulieren“ (S. 50).

#### **Tierhaltung**

„Tiere werden unter hohen Tierschutzstandards gehalten und sind über den ländlichen Raum verteilt. Mit den vom Strukturwandel betroffenen Betrieben wurden

langfristige Perspektiven entwickelt und umgesetzt. Die Tiere verfügen über ausreichend Platz und Auslauf. Nutztiere werden zu großen Teilen mit hofeigenen oder regionalen Futtermitteln versorgt. Der Einsatz von Tierarzneimitteln erfolgt bedarfsorientiert und entsprechend der medizinischen und sachgerechten Diagnose und Therapie. Der Tierbestand und die Haltungsbedingungen haben sich so entwickelt, dass Deutschland die umwelt- und klimapolitischen Vereinbarungen einhält“ (S. 51).

### **Wirtschaftsbedingungen**

„Die Landwirt:innen stehen einem fairen Markt gegenüber. Sowohl im Bereich der Lebensmittelerzeugung als auch in der weiterverarbeitenden Produktion und im Vertrieb herrschen ausgewogene Marktkräfte. Die deutsche Politik und Gesetzgebung verhindert einseitige Oligopol- und Monopolbildung. Die deutsche Landwirtschaft hat gute Einkommenschancen und einen gerechten und transparenten Zugang zu Informationen innerhalb der Märkte. Unfaire Handelspraktiken werden durch wirksame Gesetze unterbunden. Die Tätigkeiten von landwirtschaftlichen Betrieben sind transparent gestaltet und Informationen dazu einfach zugänglich. Für ihre Aktivitäten erhalten die Landwirt:innen gesellschaftliche Wertschätzung und Anerkennung. Die Zusammenarbeit mit vor- und nachgelagerten Bereichen der landwirtschaftlichen Wertschöpfungskette ist fair aufgebaut und setzt ihren Schwerpunkt auf regionale Weiterverarbeitung und Vermarktung. Dabei ergänzt überregionaler Handel regionale Strukturen und erweitert wirtschaftliche Handlungsspielräume“ (S. 50).

❖ Wie bewertet das der vzbv?

**Zahlreiche Aspekte des Zukunftsbildes decken sich mit den Wünschen einer Mehrheit der Verbraucher, wie unter anderem Verbraucherbefragungen im Auftrag des vzbv zeigen.**<sup>5</sup> Eine große Mehrheit möchte tierfreundlich, klimaverträglich, regional und gesund essen und weniger Lebensmittel verschwenden. Verbraucher wünschen sich transparente und gut verständliche Informationen zu Nachhaltigkeitsaspekten und faire, globale Lieferketten. Ein großer Teil der Befragten hält die Preise, die Landwirte aktuell für ihre Produkte erhalten, nicht für fair und gibt an, auch nicht erkennen zu können, ob der Preis für ein Lebensmittel fair ist. Knapp zwei Drittel würden es befürworten, wenn die Folgekosten, die durch umwelt- oder gesundheitsschädliche Produktionsmethoden entstehen, in die Preisbildung einbezogen würden, auch wenn dadurch Lebensmittel teurer würden.

## **2. EMPFEHLUNGEN GEMÄß B.1.2, ZWÖLF LEITLINIEN FÜR DEN TRANSFORMATIONSPROZESS, S. 53-55**

❖ Was empfiehlt die ZKL?

„Landwirtschaft kann und muss neben der Produktion von Lebens- und Futtermitteln vielfältige Leistungen für Ökosysteme und Klimaschutz erbringen. Diese Leistungen müssen von der Gesellschaft finanziell angemessen honoriert werden, so dass sie als attraktive Einkommensquellen zu einer Diversifizierung der Betriebe

---

<sup>5</sup> Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv): Verbrauchermeinungen zu Nachhaltigkeit in der Lebensmittelproduktion, 2021, [https://www.vzbv.de/sites/default/files/downloads/2021/01/18/21-01-15\\_veroeffentlichung\\_verbrauchermeinungen\\_zu\\_nachhaltigkeit\\_in\\_der\\_lebensmittelproduktion\\_final.pdf](https://www.vzbv.de/sites/default/files/downloads/2021/01/18/21-01-15_veroeffentlichung_verbrauchermeinungen_zu_nachhaltigkeit_in_der_lebensmittelproduktion_final.pdf), 05.08.2021

beitragen. Der systemische Umbau von Landwirtschaft und Ernährung ist daher eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe. Landwirtschaft sowie Lebensmittelverarbeitung, -industrie und -handel müssen sich dieser Aufgabe ebenso stellen wie alle Bürger:innen, wie unterschiedlichste gesellschaftliche Instanzen und wie vor allem auch die Politik in ihren sämtlichen auf Agrarproduktion und Ernährung bezogenen Bereichen. Dabei gehört es zu der spezifischen Gestaltungsverantwortung von Politik, die zügige Transformation des Landwirtschafts- und Ernährungssystems durch entsprechende Rahmenseetzungen zu ermöglichen und zu erleichtern, sie zu fördern und mitzugestalten. Nach Auffassung der ZKL ist dabei die politische Berücksichtigung der folgenden zwölf Leitlinien von entscheidender Bedeutung“ (S. 53).

Diese sind in gekürzter oder leicht modifizierter Form nachfolgend aufgeführt:

**Erste Leitlinie:** „Die Transformation des Ernährungs- und Landwirtschaftssystems muss [...] die ökologische Verträglichkeit und Resilienz landwirtschaftlicher Produktion sowie den Tierschutz verbessern und die Diversität der Betriebsformen, Produktionssysteme, Agrarstrukturen und Agrarlandschaften fördern. Zugleich muss diese Transformation [...] mit wirtschaftlich tragfähigen Zukunftsperspektiven für Landwirt:innen verknüpft sein, die auch Produktionsverlagerungen in europäische wie außereuropäische Regionen mit geringeren sozialen und ökologischen Standards entgegenwirken.“

**Zweite Leitlinie:** „[...] Die Agrar- und Umweltpolitik sowie das Agrar- und Ernährungssystem müssen [...] darauf angelegt sein, dass auf der Produzentenseite die Vermeidung derzeitiger negativer Externalitäten und die Erzielung positiver Effekte auch betriebswirtschaftlich attraktiv werden.“

**Dritte Leitlinie:** „[...] Lebensmittelpreise [müssen ...] die tatsächlichen Gesamtkosten der Lebensmittelproduktion in der ganzen Wertschöpfungskette abbilden [...] Nachhaltig produzierte Lebensmittel verlangen nach höheren Preisen. Dabei ist eine entsprechende finanzielle Abfederung für einkommensschwache Verbrauchergruppen in Form einer umfassenden flankierenden Sozialpolitik erforderlich.“

**Vierte Leitlinie:** „Angesichts der durch das heutige Landwirtschafts- und Ernährungssystem verursachten und von der Gesellschaft getragenen (externen) Kosten ist davon auszugehen, dass selbst ein sehr kostenintensiver Transformationsprozess [...] für die volkswirtschaftliche Gesamtrechnung erhebliches Einsparpotenzial mit sich bringt.“

**Fünfte Leitlinie:** „Die Transformation hin zu einem nachhaltigen Landwirtschafts- und Ernährungssystems kostet Zeit [...] Zugleich ist diese Transformationszeit aus Gründen des Klima-, Biodiversitäts-, Umwelt- und Tierschutzes sehr knapp. [...]“. Der Prozess muss mit definierten Zwischenschritten strukturiert und nachgesteuert werden.

**Sechste Leitlinie:** „Das gesamte auf das Agrar- und Ernährungssystem bezogene politische Instrumentarium (Rechtssetzung, Auflagen, Abgaben, Subventionen, Zertifikate, Beratung, Aus-, Fort- und Weiterbildung, Forschungsförderung) muss [...] auf die hier formulierten Leitlinien hin ausgerichtet sein.“

**Siebente Leitlinie:** „Für eine wirksam auf Nachhaltigkeit von Landwirtschaft zielende Agrar- und Umweltpolitik ist sowohl eine bessere horizontale als auch eine bessere vertikale Integration und Weiterentwicklung politischer Maßnahmen notwendig. [...] Instrumente [müssen ...] verlässlicher aufeinander abgestimmt werden,

die verschiedenen Politikebenen (EU, Bund, Länder) schlüssiger verknüpft sein [...]“

**Achte Leitlinie:** „Die finanzielle Förderung landwirtschaftlicher Tätigkeit durch die öffentliche Hand muss zukünftig der zielgerichteten Finanzierung der Bereitstellung öffentlicher Güter dienen.“

**Neunte Leitlinie:** „[...] Grundsätzlich empfiehlt es sich [...], politische Maßnahmen an der Zielerreichung auszurichten und nach Möglichkeit von einer indikatorbasierter Inputsteuerung auf eine Prozess- und Outcomesteuerung auf der Grundlage von Wirkungsmessungen [...] umzustellen.“

**Zehnte Leitlinie:** „Bei der Ausgestaltung der Agrar- und Umweltpolitik muss die Unterschiedlichkeit der jeweiligen landschaftsräumlichen und agrarstrukturellen Gegebenheiten so weit wie möglich Beachtung finden. Regionale Kooperationen von landwirtschaftlichen und Umweltakteur:innen sowie anderen Partner:innen sollten [...] besonders erleichtert und gefördert werden. [...]“

**Elfte Leitlinie:** „Nach Möglichkeit sollten neue politische Transformationsmaßnahmen und -schritte in zielgerichteten Erprobungsversuchen (sogenannten Reallaboren) ergebnisoffen getestet und wissenschaftlich geprüft werden [...]“

**Zwölfte Leitlinie:** „Diskussionsprozesse wie diejenigen des Kompetenznetzwerks Nutztierhaltung [...] sollten [...] gefördert werden.“

❖ Wie bewertet das der vzbv?

**Die Leitlinien zeigen den Pfad für die Transformation auf, den auch der vzbv für den richtigen Weg hält. Er geht über die Internalisierung externer Kosten und externer Effekte.**

Aus Sicht des vzbv ist es dabei zentral, die **staatliche Förderung, die über Steuergelder finanziert wird, so weit wie möglich an outputorientierte und indikatorbasierte Faktoren** – insbesondere beim Tierwohl – zu koppeln. Es ist notwendig, immer wieder kritisch zu evaluieren, ob die Förderung im konkreten Fall ihren Zweck erfüllt, zur Transformation beiträgt und noch gerechtfertigt ist. **Langfristig muss das Ziel sein, dass sich kostendeckende Preise am Markt bilden** und auch abgerufen werden können.

### **3. EMPFEHLUNGEN GEMÄß B.2.6., GESELLSCHAFTLICHE WAHRNEHMUNG UND WERTSCHÄTZUNG VON LEBENSMITTELN UND LANDWIRTSCHAFT, S. 66-67, UND B.2.8, POLITIK UND ADMINISTRATION; VERWALTUNG, S. 71-73**

❖ Was empfiehlt die ZKL?

Die ZKL ist sich einig, dass jene wenigen aus der Agrar- und Ernährungswirtschaft, die sich nicht an rechtliche Vorgaben halten, die gesamte Branche in Misskredit bringen. Auch wenn es sich um Einzelfälle handelt, gilt es, deren frühzeitige Identifizierung durch geeignete, besser ausgebaute und branchengetragene Qualitätssicherungssysteme wie beispielsweise die der Qualität und Sicherheit GmbH (QS) bzw. die des International Food Standards (IFS) sicherzustellen. Außerdem sollen die Ressourcen der staatlichen Vollzugsbehörden gestärkt werden. Insgesamt gilt

es, deren Effizienz und Effektivität durch Organisationsverbesserungen und Digitalisierung zu erhöhen“ (S. 67).

„Insbesondere sind zur Wahrung der hohen Lebensmittelsicherheit die Überwachungsbehörden personell wie technisch besser auszustatten. [...] Ob im Einzelnen Kontroll- oder Zertifizierungsaufgaben in privatwirtschaftliche Hände gelegt werden könnten oder sollten, sollte ebenfalls geprüft werden“ (S. 73).

#### ❖ Wie bewertet das der vzbv?

Auch wenn branchengetragene Qualitätssicherungssysteme wichtig sind, **ersetzen sie keinesfalls die amtliche Überwachung. Deren Stärkung ist tatsächlich unabdingbar, auch um das Vertrauen der Verbraucher in die Einhaltung von Tierschutzstandards und die Qualität der Lebensmittel zu stärken.** Das ist insbesondere dann wichtig, wenn die Preise für tierische Lebensmittel aufgrund höherer Anforderungen an Lebensmittelqualität und Tierwohl steigen. Verbraucher müssen sich sicher sein können, dass die Einhaltung dieser Anforderungen auch überwacht wird. Aktuell könnten daran Zweifel aufkommen. Zwischen 2009 und 2017 sind Tierhaltungsbetriebe in Deutschland im Schnitt alle 17 Jahre kontrolliert worden. 2017 sind in nur 5 Prozent der kontrollpflichtigen Tierhaltungsbetriebe auch tatsächlich Kontrollen durchgeführt worden.<sup>6</sup> Die Anzahl der Lebensmittelkontrollen sank in Deutschland zwischen 2007 und 2019 um 20 Prozent.<sup>7</sup>

Mit der Kontrollfunktion der Überwachungsbehörden ist zudem die wichtige Monitoringfunktion verbunden. Die Jahresberichte der Lebensmittelüberwachung geben Auskunft über wichtige Entwicklungen im Bereich Lebensmittelsicherheit. Diese Tätigkeit kann nicht in privatwirtschaftliche Hände gelegt werden

**Aus Sicht des vzbv sollten Kontrollaufgaben vorrangig vom Staat wahrgenommen werden.** Die Lebens- und Futtermittelüberwachung ebenso wie die Kontrolle von Tierschutz und Tierhaltungsstandards sollten nicht an privatwirtschaftliche Unternehmen ausgelagert werden. Private Kontrollen können und sollten staatliche Kontrollen jedoch ergänzen.

#### ❖ Was sollte die Bundesregierung tun?

Die Bundesregierung sollte gemeinsam mit den Bundesländern für eine **bessere Organisation der amtlichen Überwachung und mehr Transparenz über die Ergebnisse der Lebensmittelüberwachung** und damit mehr Effizienz in der Überwachung und eine effektivere Durchsetzung sorgen.

Die **Lebensmittelüberwachungsbehörden sollten technisch und personell deutlich besser ausgestattet** werden.

---

<sup>6</sup> Deutscher Bundestag: Drucksache 19/3195. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion der FDP. Drucksache 19/2820. Vollzug von Tier- und Verbraucherschutzrecht, 03.07.2018, S. 9 f., <http://dserver.bundestag.de/btd/19/031/1903195.pdf>, 05.08.2021

<sup>7</sup> Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit: Lebensmittelkontrolle: Mehr als eine halbe Million Betriebe unangekündigt überprüft – Betriebshygiene häufigster Grund für Beanstandungen. Daten zur Lebensmittelüberwachung 2019 veröffentlicht, 22.10.2020, [http://www.bvl.bund.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/01\\_lebensmittel/2020/2020\\_10\\_22\\_PI\\_Lebensmittelueberwachung\\_2019.html](http://www.bvl.bund.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/01_lebensmittel/2020/2020_10_22_PI_Lebensmittelueberwachung_2019.html), 05.08.2021

Die Bundesregierung sollte eine **Rahmenverordnung für ein bundesweit einheitliches Transparenzsystem** zur Veröffentlichung der Ergebnisse der Betriebskontrollen erlassen, zum Beispiel in Form eines Smileys oder Kontrollbarometers.

Damit die Behörden Rückrufe künftig schneller durchführen und kommunizieren können, sollte die Bundesregierung die **Entwicklung eines zentralen, digitalen Systems koordinieren, auf das die Lebensmittelüberwachung bundesweit Zugriff hat**. Rechtliche Präzisierungen müssen dafür sorgen, dass **Rückrufe künftig schneller und umfassender und unter Information der breiten Öffentlichkeit** stattfinden.

#### 4. EMPFEHLUNGEN GEMÄß B.2.7, ERNÄHRUNGSSTILE UND VERBRAUCHER-VERHALTEN; ERNÄHRUNGSVERHALTEN, S. 67

##### ❖ Was empfiehlt die ZKL?

„Es ist auch eine Weiterentwicklung von Konsum- und Ernährungsstilen entsprechend den Empfehlungen der Deutsche[n] Gesellschaft für Ernährung (DGE) notwendig. [...] Die ZKL empfiehlt deshalb:

- Eine abwechslungsreiche, pflanzlich orientierte Ernährung mit einem hohen Anteil an Obst und insbesondere Gemüse, Hülsenfrüchten sowie ballaststoffreichen Lebensmitteln, wie sie global in fast allen Ernährungsempfehlungen der Fachgesellschaften präferiert wird, sollte gefördert werden.
- Den Empfehlungen der Deutschen Gesellschaft für Ernährung folgend, sollte der Konsum von tierischen Erzeugnissen reduziert werden.
- Bei den Getränken sollten Wasser und ungesüßte Getränke im Vordergrund stehen.“

##### ❖ Wie bewertet das der vzbv?

Von der ZKL im Abschlussbericht nicht explizit ausgeführt, aber Teil der Empfehlungen der Deutschen Gesellschaft für Ernährung (DGE), der Deutschen Adipositas-Gesellschaft (DAG) und der Deutschen Diabetes-Gesellschaft (DDG) ist auch die **Reduktion des Konsums freier Zucker**. DGE, DAG und DDG empfehlen, dass die Zufuhr freier Zucker maximal 10 Prozent der Gesamtenergiezufuhr ausmachen sollte. Neben zugesetztem Zucker sind darunter auch natürlich vorkommende Zucker aus Honigen, Sirupen, Fruchtsäften und Fruchtsaftkonzentraten gefasst. **Ausdrücklich empfehlen DGE, DAG und DDG auch, dass der Konsum zuckergesüßter Getränke vermieden werden sollte.**<sup>8</sup>

##### ❖ Was sollte die Bundesregierung tun?

Die **Reduktion des Zuckergehaltes von Getränken und die Reduktion des Konsums zuckergesüßter Getränke sollte von der Bundesregierung ausdrücklich**

---

<sup>8</sup> Deutsche Adipositas-Gesellschaft e.V. (DAG), Deutsche Diabetes Gesellschaft e.V. (DDG), Deutsche Gesellschaft für Ernährung e.V. (DGE): Konsensuspapier. Quantitative Empfehlung zur Zuckerzufuhr in Deutschland, Dezember 2018, S.27, [http://www.dge.de/fileadmin/public/doc/ws/stellungnahme/Konsensuspapier\\_Zucker\\_DAG\\_DD\\_GGE\\_2018.pdf](http://www.dge.de/fileadmin/public/doc/ws/stellungnahme/Konsensuspapier_Zucker_DAG_DD_GGE_2018.pdf), 05.08.2021

**angestrebt werden.** Eine Adressierung im Rahmen von **Ernährungsbildungsmaßnahmen** für Kinder und Jugendliche ist dabei ebenso wichtig wie die **verbindliche Einführung des Nutri-Score, eine Süßgetränkeabgabe für Hersteller und die Beschränkung des an Kinder gerichteten Lebensmittelmarketings.**

## 5. EMPFEHLUNGEN GEMÄß B.2.7, ERNÄHRUNGSSTILE UND VERBRAUCHER-VERHALTEN; ERNÄHRUNGSBILDUNG, S. 68

### ❖ Was empfiehlt die ZKL?

„Die ZKL schlägt ein zielgruppenspezifisches, flächendeckendes und dauerhaftes Bildungsangebot zur Stärkung der Ernährungs- und Finanzkompetenz (Haushaltsführung) der Verbraucher:innen vor, das u. a. den Wert einer nachhaltigen und gesunden Ernährung sowie entsprechende Zubereitungs- und Kochkompetenzen vermittelt. Insbesondere für Verbrauchergruppen in prekären Lebenslagen sind niedrigschwellige und aufsuchende Beratungsangebote wichtig, die ihnen ergänzend zum finanziellen Ausgleich (s. Kapitel B 4.1.1) trotz steigender Lebensmittelpreise eine gesunde und nachhaltige Ernährung ermöglichen sollen.“

### ❖ Wie bewertet das der vzbv?

Zusätzlich ist es aus Sicht des vzbv wichtig, dass **Bildungsangebote unabhängig von kommerziellen Interessen angeboten werden.** Wie gute, aufsuchende Verbraucherberatung aussehen kann, zeigen vzbv und Verbraucherzentralen im Rahmen des Projektes „Verbraucher stärken im Quartier“ seit 2017.<sup>9</sup> Aufsuchende Verbraucherarbeit zum Thema Ernährung führen die Verbraucherzentralen unter anderem im Rahmen des Projektes „Gutes Essen macht stark“ durch.<sup>10</sup> Projekte dieser Art auch künftig zu fördern ist außerordentlich wichtig, um Verbraucher in allen Lebenslagen und aus allen Einkommens- und Bildungsschichten zu erreichen. **Ernährungs- und Verbraucherbildung kann finanzielle Ausgleichsmaßnahmen für einkommensschwache Verbraucher und die notwendige sozialpolitische Flankierung der Transformation selbstverständlich nicht ersetzen, sondern nur ergänzen.**

### ❖ Was sollte die Bundesregierung tun?

Gemeinsam mit den Bundesländern muss das **Angebot an zielgruppenspezifisch ausgerichteter, hochwertiger Ernährungs- und Verbraucherbildung ausgebaut werden.** Besonders Augenmerk sollte dabei auch auf der Förderung von Projekten liegen, die **Verbraucher in allen Lebenslagen, Bildungs- und Einkommensschichten erreichen.**

<sup>9</sup> Verbraucherzentralen: Projekt Verbraucher stärken im Quartier, 2021, <http://www.verbraucherzentrale.de/quartiersprojekt>, 05.08.2021

<sup>10</sup> Verbraucherzentralen: Gut Essen macht stark – Mehr gesundheitliche Chancengleichheit im Quartier. Über das Projekt, 29.04.2021, <http://www.verbraucherzentrale.de/lebensmittel/ueber-das-projekt-59879>, 05.08.2021

Neben einem **generellen Werbeverbot** an Schulen muss es eine Offenlegungspflicht für Kooperationen von Schulen mit Sponsoren geben. Schulen dürfen kein Ort für Werbung sein.<sup>11</sup>

## 6. EMPFEHLUNGEN GEMÄß B.2.7, ERNÄHRUNGSSTILE UND VERBRAUCHER- VERHALTEN; ERNÄHRUNGSPOLITIK, S. 68-69

### ❖ Was empfiehlt die ZKL?

„Entwicklungen in der globalen Gesundheitspolitik wie der Stand der wissenschaftlichen Forschung deuten allerdings darauf hin, dass in der Ernährungspolitik verstärkt Instrumente über die Ernährungsbildung hinaus herangezogen werden sollten, damit die oben genannten Ziele erreicht werden. [...] Die ZKL empfiehlt daher:

- auch auf der Konsumseite die Erprobung und Einführung von finanziellen Anreizen; mögliche Instrumente könnten eine Abgabe auf Zucker, Salz oder Fett sowie die Förderung von Obst, Gemüse und Hülsenfrüchten (z. B. durch eine Mehrwertsteuerreduktion) sein;
- im öffentlichen Bereich eine leicht verfügbare Trinkwasserinfrastruktur aufzubauen, um Trinkwasserkonsum selbstverständlicher zu machen; dies sollte mit breit angelegten öffentlichen Kampagnen verbunden werden. [...] Aus verschiedenen Gründen sollte die Gemeinschaftsverpflegung einen Schwerpunkt der Ernährungspolitik darstellen.
- Für Gemeinschaftsverpflegung werden verpflichtende Qualitätsstandards, eine angenehme Ernährungsumgebung und – für allgemeinbildende Schulen und Kinderbetreuungseinrichtungen – ein nichtdiskriminierendes, weil beitragsfreies Angebot empfohlen. [...]
- In öffentlichen Einrichtungen sollten klimafreundliche Optionen verpflichtend eingeführt werden. [...]“

### ❖ Wie bewertet das der vzbv?

Aus Sicht des vzbv deutet der Stand der Forschung nicht nur darauf hin, dass neben der Ernährungsbildung weitere Instrumente zur herangezogen werden müssen, um Ernährungsstile nachhaltig weiterzuentwickeln. Für den vzbv steht dies außer Frage. Auch internationale Empfehlungen wie beispielsweise jene der Weltgesundheitsorganisation (WHO) sind sehr klar. Die WHO hält fest, dass Politik eine zentrale Rolle dabei spielt, Menschen eine gesunde Ernährung über die Schaffung gesunder Ernährungsumgebungen zu ermöglichen.<sup>12</sup> Das ist auch aus Sicht des vzbv dringend notwendig. Dass insbesondere die Verbände der Lebensmittelwirtschaft als Mitglieder der ZKL dies auch anerkennen, ist erfreulich.

<sup>11</sup> Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv): Keine Werbung in der Schule. Aktivitäten von Wirtschaft im Bildungsbereich wirksam begrenzen und kontrollieren. Positionspapier der Verbraucherzentralen und des Verbraucherzentrale Bundesverbands e.V., 05.03.2020, [http://www.vzbv.de/sites/default/files/downloads/2020/03/11/20-03-05\\_wirtschaft\\_in\\_schule\\_ak\\_vz\\_positionspapier\\_und\\_anhang.pdf](http://www.vzbv.de/sites/default/files/downloads/2020/03/11/20-03-05_wirtschaft_in_schule_ak_vz_positionspapier_und_anhang.pdf), 05.08.2021

<sup>12</sup> Weltgesundheitsorganisation (WHO): Fact sheet Healthy diet, 29.04.2020, <http://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/healthy-diet>, 05.08.2021

**Finanzielle Anreize und Instrumente, auch in Form von Steuern und Abgaben, können einen wichtigen Beitrag zur Schaffung gesünderer Ernährungsumgebungen leisten.** Diese Instrumente müssen eine ausreichende Lenkungswirkung haben, also Anreize für positive Rezepturänderungen oder aber für eine Verschiebung des Angebotes setzen. **Aus Sicht des vzbv gibt es überzeugende Evidenz für die positive Wirkung einer Herstellerabgabe auf Süßgetränke.** Erfahrungen aus Großbritannien beispielsweise zeigen, dass dadurch der **Zuckergehalt in Getränken deutlich sinkt** und Verbraucher in der Folge über diese Getränke auch weniger Zucker konsumieren. Damit wäre eine so verwendete Süßgetränkeabgabe ein Weg der Vermeidung negativer, externer Effekte auf die Gesundheit. **Eine Mehrheit der Verbraucher würde laut einer Umfrage im Auftrag des vzbv so eine Süßgetränkeabgabe unterstützen.**<sup>13</sup>

Die von der ZKL empfohlene **Verbesserung einer leicht verfügbaren Trinkwasserinfrastruktur ist eine weitere wichtige Maßnahme, die Lenkungssteuern auf insbesondere Zucker begleiten sollte.** Potenziell höhere Preise für Süßgetränke stellen keine unverhältnismäßige Belastung von Verbrauchern dar, wenn sich dadurch der Zuckerkonsum senken und gesundheitliche Folgen sowie Folgekosten auf individueller und gesellschaftlicher Ebene reduzieren lassen. Der gesündeste Ersatz für Süßgetränke ist Wasser. Leitungswasser ist für Verbraucher im privaten Haushalt sehr kostengünstig, wenn es öffentlich angeboten wird, sogar kostenfrei für sie. Wird diese öffentliche Infrastruktur verbessert, insbesondere an Schulen, und von öffentlichen Kampagnen begleitet, werden Verbraucher dadurch sogar entlastet. In jedem Fall leistet die Maßnahme einen wichtigen Beitrag zur Schaffung gesunder Ernährungsumgebungen und dazu, die gesunde Wahl zur leichteren zu machen.

#### ❖ Was sollte die Bundesregierung tun?

Die Bundesregierung sollte sich aufbauend auf den ZKL-Empfehlungen eng an den Empfehlungen der WHO zur Verbesserung der Ernährungsumgebungen orientieren.

**Die Bundesregierung sollte eine Herstellerabgabe für Süßgetränke, die proportional zum Zuckergehalt ansteigt, als Teil eines ernährungspolitischen Gesamtpaketes einführen.** Der Einsatz von Süßstoffen sollte dabei einbezogen werden. Jegliche durch die Abgabe generierten zusätzlichen Einnahmen sollten in Ernährungsbildungsmaßnahmen für Kinder und Jugendliche sowie die Verbesserung der Schul- und Kitaverpflegung fließen. **Gleichzeitig sollte eine Mehrwertsteuersenkung auf Obst und Gemüse, wie von der ZKL empfohlen, für weitere positive preisliche Anreize für eine gesündere Ernährung sorgen.**

Gemeinsam mit den Bundesländern sollte die Bundesregierung, insbesondere an Schulen, die **Aufstellung öffentlicher Trinkwasserbrunnen und Informationskampagnen zum Thema „Gesunde Durstlöscher“** fördern, mit deren Hilfe die Bedeutung der Reduktion des Süßgetränkekonsums unterstrichen wird.

<sup>13</sup> Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv), Kantar: Bevölkerungsbefragung zum Thema Lebensmittel. Methodische Anlage der Studie, Dezember 2019, S. 4, [http://www.vzbv.de/sites/default/files/2021-06/Bev%C3%B6lkerungsbefragung%20zum%20Thema%20Lebensmittel\\_Studie\\_Dezember%202019\\_neu.pdf](http://www.vzbv.de/sites/default/files/2021-06/Bev%C3%B6lkerungsbefragung%20zum%20Thema%20Lebensmittel_Studie_Dezember%202019_neu.pdf), sowie Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv): Gesunde Ernährung, <http://www.vzbv.de/gesunde-ernaehrung>, 05.08.2021

Der vzbv unterstützt die ZKL-Forderungen im Bereich der Gemeinschaftsverpflegungen. **Bundesregierung und Bundesländer sollten insbesondere die verbindliche Einführung von Qualitätsstandards in der Schul- und Kita-Verpflegung sowie die Ausweitung des beitragsfreien Angebotes mit hoher Priorität verfolgen.**

Darüber hinaus hält es der vzbv für notwendig, das an Kinder gerichtete Lebensmittelmarketing zu beschränken und für die Produktgruppe gesetzliche Höchstmengen für Zucker, Fett und Salz festzulegen.<sup>14</sup>

## 7. EMPFEHLUNGEN GEMÄß B.2.7, ERNÄHRUNGSSTILE UND VERBRAUCHER-VERHALTEN; VERBRAUCHERINFORMATION, S. 69-70

### ❖ Was empfiehlt die ZKL?

„Viele Nachhaltigkeitsattribute von Lebensmitteln sind am Produkt nicht erkennbare Vertrauenseigenschaften, deren Marktrelevanz von klaren und vertrauenswürdigen Kennzeichnungssystemen abhängt. Die derzeitige Unübersichtlichkeit behindert auch eine Inwertsetzung der Nachhaltigkeitsanstrengungen von Unternehmen der Land- und Ernährungswirtschaft. [...] Vor diesem Hintergrund gibt die ZKL folgende Empfehlungen:

- Die ZKL befürwortet bei gesetzlich definierten Kennzeichnungen damit verbundene Werbeverbote (Begriffsschutz bei „vorbehaltenen Angaben“) für nicht der Kennzeichnung entsprechende Produkte, um Verbraucher:innen nicht in die Irre zu führen.
- Die in jüngerer Zeit umgesetzten politischen Maßnahmen (z. B. Nutri-Score, freiwillige Selbstverpflichtung im Rahmen der Reduktions- und Innovationsstrategie, freiwillige Selbstverpflichtung Kinderwerbung) sind im Hinblick auf ihre Wirkung zu evaluieren. Im Sinne einer Erprobung sollten solche Instrumente mit Blick auf die intendierten und nicht intendierten Wirkungen durch ein geeignetes staatliches Monitoring (auch im Hinblick auf Gesundheitsparameter) überprüft werden, damit sie bei nachgewiesener Wirkungslosigkeit abgeschafft oder bei nachgewiesener Wirksamkeit, aber unzureichender Umsetzung zu verpflichtenden Vorgaben entwickelt werden können.
- Der Ausbau regionaler Produktions-, Verarbeitungs- und Konsumstrukturen kann durch Herkunftskennzeichnungen, aber auch gesteigerte Anstrengungen zur Förderung direkter und kurzer sowie insbesondere digitaler Vermarktungskonzepte unterstützt werden. Die Reduktion der Regelungsdichte und die risikoorientierte Implementierung der rechtlichen Vorgaben für kleine und mittlere Unternehmen sind wichtige Voraussetzungen für den Erfolg.
- Dabei könnte z. B. die verstärkte Nutzung der europäischen Qualitätsregelungen in Deutschland eine Strategie darstellen, um Wertschöpfung in der Region zu halten und gleichzeitig ein Bewusstsein für die Vielfalt und Qualität regionaler Produkte zu schaffen. Deutschland sollte die Mittel der EU für die Vermarktung von Qualitätserzeugnissen stärker nutzen; die Bekanntheit der Qualitätskennzeichnungen sollte bei

<sup>14</sup> Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv): Lebensmittel mit Kinderoptik verbindlich regeln. Positionspapier des Verbraucherzentrale Bundesverbands, Mai 2021, [http://www.vzbv.de/sites/default/files/2021-05/Mai%202021\\_Positionspapier%20vzbv\\_Kindermarketing\\_final.pdf](http://www.vzbv.de/sites/default/files/2021-05/Mai%202021_Positionspapier%20vzbv_Kindermarketing_final.pdf), 05.08.2021

Verbraucher:innen und Unternehmen erhöht werden. Darüber hinaus sind europäische Mindeststandards für jegliche Auslobung regionaler Herkunft notwendig.“

#### ❖ Wie bewertet das der vzbv?

Ausreichende Transparenz und verständliche Kennzeichnung sind eine elementare Voraussetzung für informierte Kaufentscheidungen. Der derzeit existierende Label-Dschungel erschwert Verbrauchern informierte Kaufentscheidungen und verhindert, dass alle Verbraucher ausreichend Vertrauen in die Kennzeichnung haben. Dieses Vertrauen wiederum ist notwendig, um die Zahlungsbereitschaft von Verbrauchern für nachhaltige Produkte zu erhöhen.

**Eine wissenschaftlich fundierte und kontinuierliche Evaluation politischer Maßnahmen ist dringend notwendig und sollte output- und indikatorenbasiert erfolgen, auch im ernährungspolitischen Bereich.** Dabei ist es wichtig, Indikatoren zu erarbeiten, die in der betrachteten Wirkungszeit auch tatsächlich ausgewertet und sinnvoll mit der entsprechenden Maßnahme in Zusammenhang gebracht werden können. **Es muss idealerweise auch vorab definiert werden, welche Veränderungen als Erfolg und welche als nicht ausreichend gewertet würden.** Im Fall einer Süßgetränkeabgabe beispielsweise gibt es zum einen empirisch beobachtbare, wissenschaftlich gut belegte Zusammenhänge zwischen Süßgetränkeabgaben und Süßgetränkekonsum einerseits und Süßgetränkekonsum und Krankheitsrisiko andererseits.

Eine verbindliche Herkunftskennzeichnung für alle Monoprodukte und die wertgebenden Zutaten in verarbeiteten Lebensmitteln sowie verbindliche Mindeststandards für die (freiwillige) Auslobung regionaler Herkunft auf EU-Ebene sind eine wichtige Forderung des vzbv, die erfreulicherweise auch von Landwirtschaft, Lebensmittelwirtschaft, Handel und Wissenschaft unterstützt wird. **Die verstärkte Nutzung der europäischen Qualitätsregelungen (geschützte Ursprungsbezeichnung, „g.U.“ und geschützte geografische Angabe „g.g.A.“) sieht der vzbv differenziert.** Verbraucherforschung zeigt<sup>15</sup>, dass Verbraucher „g.g.A.“ häufig missverstehen und davon ausgehen, dass die Rohstoffe aus der gekennzeichneten Region stammen – was in der Regel nicht der Fall ist. „g.g.A.“ und „g.U.“ sind der Mehrheit der Verbraucher zudem gar nicht bekannt. Produkte, die als regional oder aus einer bestimmten Region stammend gekennzeichnet werden, sollten nach Auffassung des vzbv auch weitgehend Zutaten aus der Region enthalten und nicht bloß dort hergestellt oder verarbeitet worden sein. Diesen Anspruch erfüllt „g.g.A.“ nicht.

<sup>15</sup> Zühlsdorf, Anke; Spiller, Achim: 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](http://www.lebensmittelklarheit.de/sites/default/files/downloads/Studie_Herkunftsangaben.pdf), sowie Zühlsdorf, Anke; Nitzko, Sina; Spiller, Achim: 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](http://www.lebensmittelklarheit.de) der Verbraucherzentralen und des Verbraucherzentrale Bundesverbands“, 2013, S. 25, [http://www.zuehlsdorf-und-partner.de/app/download/8607739785/2013-05-12\\_LMK\\_Ergebnisbericht\\_final.pdf?t=1594737850](http://www.zuehlsdorf-und-partner.de/app/download/8607739785/2013-05-12_LMK_Ergebnisbericht_final.pdf?t=1594737850), 05.08.2021

### ❖ Was sollte die Bundesregierung tun?

**Werbeverbote (Begriffsschutz bei „vorbehaltenen Angaben“) für nicht der Kennzeichnung entsprechende Produkte** sollten aus Sicht des vzbv prioritär über eine ambitionierte Regulierung von umweltbezogenen Werbeaussagen („Green Claims“) auf EU-Ebene zum Schutz vor „Greenwashing“ umgesetzt werden. Umweltbezogene Werbeaussagen sollten nur dann zulässig sein, wenn der Anbieter sie wissenschaftlich nachvollziehbar untermauern kann. Sie sollten auf EU-Ebene ähnlich wie gesundheitsbezogene Werbeaussagen ex ante, also vor der Verwendung zugelassen werden müssen.<sup>16</sup>

Statt „g.U.“ und „g.g.A.“ undifferenziert weiter auszubauen, sollte auf EU-Ebene eine **Evaluation des Verbraucherverständnisses der Label und der Verbrauchererwartungen an als regional vermarktete oder aus einer Region stammenden Produkte** erfolgen. Im Anschluss sollten verbindliche Mindeststandards für eine verbraucherfreundliche Regionalkennzeichnung entwickelt werden, die mit einer Reform der aktuellen Qualitätsregelungen „g.U.“ und „g.g.A.“ einhergehen sollte.

**Die Herkunft sollte EU-weit auf allen Monoprodukten und für die wertgebenden Primärzutaten in verarbeiteten Lebensmitteln angegeben werden.**<sup>17</sup>

## 8. EMPFEHLUNGEN GEMÄß B.2.7, ERNÄHRUNGSSTILE UND VERBRAUCHERVERHALTEN; LEBENSMITTELVERLUSTE, S. 70

### ❖ Was empfiehlt die ZKL?

„Ein gesellschaftlich besonders einvernehmliches Ziel der Ernährungspolitik ist die Reduktion der vermeidbaren Lebensmittelverluste entlang der Wertschöpfungskette vom Hof bis auf den Tisch und im Konsum. Fortschritte bei der Umsetzung der hier von Deutschland eingegangenen Zielverpflichtung (Halbierung der Lebensmittelverluste bis 2030) verlangen deutlich größere Anstrengungen und weitergehende Instrumente als bisher. Die ZKL empfiehlt daher:

- Auf der Produktionsseite sollten die Verlustschwerpunkte (Obst und Gemüse, Backwaren, Großverbraucher:innen) gezielt adressiert werden. Notwendige Maßnahmen sind die Verbesserung der Datenlage, um wirksame Hebel zu identifizieren und breit anzuwenden, und die Vereinbarung von verbindlichen Reduktionszielen für Industrie, Handel, Landwirtschaft und Gastronomie.
- Auf der Konsumseite sollten Informations- und Motivationsansätze verstärkt und weitergehende Instrumente dringend erforscht, erprobt und eingeleitet werden.“

### ❖ Wie bewertet das der vzbv?

Um das Ziel der Halbierung der Lebensmittelverluste bis 2030 zu erreichen, sind in der Tat deutlich größere Anstrengungen notwendig als bisher. Ein freiwilliger Ansatz

<sup>16</sup> Siehe dazu auch: Bureau Européen des Unions de Consommateurs (BEUC)/Der Europäische Verbraucherverband: Getting rid of Green Washing. Restoring consumer confidence in green claims, 02.12.2020, [http://www.beuc.eu/publications/beuc-x-2020-116\\_getting\\_rid\\_of\\_green\\_washing.pdf](http://www.beuc.eu/publications/beuc-x-2020-116_getting_rid_of_green_washing.pdf), 05.08.2021

<sup>17</sup> Siehe dazu auch: Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv): Herkunftskennzeichnung, 2021, <http://www.vzbv.de/herkunftskennzeichnung>, 05.08.2021

gegenüber den Akteuren der Wertschöpfungskette wird dabei nicht zum Erfolg führen. **Verbindliche Ziele und Maßnahmen sind deshalb notwendig.**

❖ Was sollte die Bundesregierung tun?

**Aus Sicht des vzbv ist es wichtig, die Akteure der Wertschöpfungskette zur Mitwirkung an der Datenerhebung tatsächlich auch zu verpflichten**, freiwillig ist dies bisher nicht gelungen. Außerdem **sollte beim Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) dauerhaft eine Koordinierungsstelle eingerichtet werden**, die für die ambitionierte Umsetzung der Reduktionsziele und der Strategie gegen Lebensmittelverschwendung verantwortlich ist.

Die **Verbraucherzentralen leisten auf Konsumseite bereits sehr wichtige Arbeit**, bei der Information, Aufklärung und Motivation der Verbraucher, Lebensmittelverluste zu reduzieren, die **weiter unterstützt werden sollte**.

## 9. EMPFEHLUNGEN GEMÄß B.3.1.1, TREIBHAUSGASEFFIZIENZ, -REDUKTION UND -BINDUNG, S. 80-83, UND B.3.3, AGRARÖKOSYSTEME, LEBENSÄUERE UND ARTEN, S. 86-90

❖ Was empfiehlt die ZKL?

„[...] einen den Klimazielen angepassten Umfang der Rinderbestände und die Konzentration auf eine grünlandbasierte Rinderhaltung, einhergehend mit der Anpassung des Konsums; gleichzeitig muss die Wertschöpfung je Tier steigen, damit das Betriebseinkommen mindestens stabil bleibt“ (S. 81).

„[...] die Umwandlung von Acker- in Grünlandflächen, die bei höherer Schutzwürdigkeit zudem extensiv bewirtschaftet werden, den Schutz von Grünland sowie die Unterstützung von Produkten aus Grünlandnutzung und Weidehaltung“ (S. 82).

„Zudem gilt es, die Erzeugung und Vermarktung von Produkten aus Grünlandnutzung (Weidemilch, Fleisch aus Weidehaltung usw.) zu unterstützen. Dadurch wird eine stärkere Bindung der tierischen Erzeugung an das Grünland erreicht, womit gleichzeitig Vorteile für das Tierwohl verbunden werden sollen“ (S. 86).

❖ Wie bewertet das der vzbv?

Für die **Unterstützung von Produkten aus Weidehaltung – die aus Klima- und Tierschutzgründen richtig ist** – und die Anpassung des Konsums auf Verbraucherseite ist ein **verbindliches Tierwohllabel wichtig, ebenso wie eine wissenschaftlich fundierte Nachhaltigkeitskennzeichnung**. Sie sollte auch, aber nicht nur, den Klimafußabdruck einbeziehen. Darüber hinaus ist es wichtig, werblich genutzte Begriffe, insbesondere **„Weidemilch“ verbindlich zu definieren**, damit Verbraucher sich auf nachvollziehbare und anspruchsvolle Standards verlassen können, wenn sie diese Produkte kaufen. Aktuell werden „Weidemilch“-Produkte mit unterschiedlichen Standards vermarktet, die keineswegs alle gleichermaßen ambitioniert sind.

### ❖ Was sollte die Bundesregierung tun?

Die Bundesregierung sollte eine verbindliche Definition des Begriffes „Weidemilch“ vorantreiben und sich auf EU-Ebene für ein verbindliches Nachhaltigkeitslabel sowie ein verbindliches Tierwohllabel einsetzen. Gleichzeitig sollte sie mit einem freiwilligen nationalen Tierwohllabel vorangehen.

## 10. EMPFEHLUNGEN GEMÄß B.3.4., TIERHALTUNG, S. 91-93

### ❖ Was empfiehlt die ZKL?

„Die Erhöhung der Anforderungen an die Tierhaltung sowie die steigenden Erwartungen an Prozess- und Produktqualitäten werden aller Voraussicht nach mit einer Reduktion der Gesamtnutztierbestände einhergehen. Aus Umwelt- und Klimaschutzgründen ist außerdem eine flächengebundene Tierhaltung unter Berücksichtigung von regionalen, überbetrieblichen Nährstoffmanagementmodellen geboten. [...] Für eine wirksame Verbesserung des Tierschutzes als Staatsziel mit Verfassungsrang sind weitreichende Umstrukturierungen der Tierhaltung (einschließlich des Tierhaltungsmanagements) erforderlich. [...] Daher müssen diese Umstrukturierungen durch eine breite Palette von agrarpolitischen Instrumenten befördert, beschleunigt und begleitet werden. Dazu gehören eine angepasste Förderpolitik, die Anhebung und Ergänzung tierschutzrechtlicher Anforderungen und die Förderung von zielführender und bedarfsgerechter Technik sowie von Ausbildung, Weiterbildung und Beratung. Die ZKL unterstützt die Vorschläge, mit denen das Kompetenznetzwerk Nutztierhaltung die Transformation hin zu einer tierwohlfördernden Ausgestaltung der Tierhaltung beschreibt“ (S. 91).

„Damit die vorgeschlagenen Maßnahmen den Tieren tatsächlich zugutekommen, müssen die Verpflichtung zur betrieblichen Tierschutz-Eigenkontrolle und die Standardisierung der Erhebung konkretisiert werden“ (S. 92).

„Es sind schnell wirksame Anpassungen des Genehmigungsrechts für umweltverträgliche, das Tierwohl fördernde Haltungsanlagen anzustreben“ (S.93).

### ❖ Wie bewertet das der vzbv?

**Eine große Mehrheit der Verbraucher wünscht sich eine bessere, tierfreundlichere Nutztierhaltung.**<sup>18</sup>

Die ZKL betont, dass sie den vom Kompetenznetzwerk Nutztierhaltung beschriebenen Weg für richtig hält und diesen unterstützt. Damit **unterstreicht** sie nochmals, dass neben einer **angepassten Förderpolitik und einem verbindlichen Tierwohllabel auch die Anhebung der gesetzlichen Haltungsstandards Teil des Umbaus der Tierhaltung** sein müssen. Für viele Tierarten fehlen bis heute spezifische Tierschutzmindestanforderungen, die in der Tierschutznutztierhaltungs-Verordnung festgeschrieben werden müssen. Hier darf nicht auf Europa gewartet werden.

---

<sup>18</sup> Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv): Verbrauchermeinungen zu Nachhaltigkeit in der Lebensmittelproduktion, 2021, 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](http://www.vzbv.de/sites/default/files/downloads/2021/01/18/21-01-15_veroeffentlichung_verbrauchermeinungen_zu_nachhaltigkeit_in_der_lebensmittelproduktion_final.pdf), 05.08.2021

Aus Sicht des vzbv ist eine **Reduktion der Gesamtnutztierbestände sinnvoll** und zielführend im Sinne des Klima- und Tierschutzes. Auch die weiteren von der ZKL vorgeschlagenen Maßnahmen wie die **Einführung von Tierschutz-Prüf- und -Zulassungsverfahren** für serienmäßig hergestellte Stallbausysteme und Schlachteinrichtungen, die Beendigung nichtkurativer Eingriffe, das **Verbot von Zucht, die zu Schmerzen und Leiden führt**, die Konkretisierung gesetzlicher **Vorgaben für eine tierwohlgerichte Schlachtung** sowie **höhere Tierschutzanforderungen an Tiertransporte** sind aus Sicht des vzbv **richtig** und müssen dringend umgesetzt werden.

Die **Finanzierung von Fördermaßnahmen über eine Abgabe auf tierische Produkte** ist aus Sicht des vzbv dann **akzeptabel**, wenn die **Fördermaßnahmen laufend überprüft** werden und zumindest dann, wenn es sich nicht um Investitionsförderung für Stallbauten handelt, **an den Nachweis von mehr Tierwohl gekoppelt werden**. **Stallneubauten sollten nur dann gefördert werden, wenn sie ein hohes Tierschutzniveau ermöglichen**, also beispielsweise die höchste Stufe eines staatlichen Tierwohllabels.

Aus Sicht des vzbv wäre es zudem konsequent und für das Vertrauen der Verbraucher in den Umbau und das staatliche Handeln sinnvoll, mindestens einen Teil der **Fördermaßnahmen an outputorientierte Kriterien zu koppeln**. **Betriebsgenau erfasste Tierwohl- und Tiergesundheitsdaten sollten der Entscheidung über weitere laufende Förderung zugrunde gelegt werden**. Öffentliche Mittel sollten nur die Tierhalter erhalten, die tatsächlich auch erfolgreich für mehr Tierwohl sorgen. Insgesamt sollten Fördermaßnahmen nicht unbegrenzt laufen, sondern der Transformation dienen. **Langfristig müssen sich kostendeckende Preise am Markt bilden**. Dafür ist es notwendig, auch **EU-weit hohe Tierschutzstandards** zu entwickeln und **handelspolitisch dafür zu sorgen, dass auch Importprodukte diese Anforderungen erfüllen** müssen.

Standardisierte Daten in Form eines **Tiergesundheits- und Tierwohlmonitorings** auf Basis entsprechender Indikatoren sollten zudem nicht nur der Eigenkontrolle dienen, sondern auch von der **amtlichen Überwachung** genutzt werden. Diese muss deutlich ausgebaut werden.

Anpassungen in der Genehmigungspraxis für Stallum- und -neubauten sind richtig. Wichtig ist es aus Sicht des vzbv jedoch, wie von der ZKL gefordert, Umweltverträglichkeit und Tierwohl tatsächlich nicht gegeneinander auszuspielen.

#### ❖ Was sollte die Bundesregierung tun?

**Die Bundesregierung sollte zügig ein Gesetespaket auf den Weg bringen, mit dem sie die Empfehlungen der ZKL und des Kompetenznetzwerks Nutztierhaltung sowie weitere Maßnahmen zur Verwirklichung des Staatsziels Tierschutz und zum Umbau der Tierhaltung auf den Weg bringt.**

Aktuell werden vom Kompetenznetzwerk Nutztierhaltung Standards erarbeitet. Wenn sie Grundlage von Förderprogrammen werden, sollten sie ambitioniert sein. Das ist wichtig für die Glaubwürdigkeit und Akzeptanz in der Bevölkerung. Die Standards müssen so gesetzt sein, dass sie die gewünschte Tierhaltung auf den Weg bringen.

Darüber hinaus sollte die Bundesregierung die Arbeiten am Tierwohlkennzeichengesetz und seiner Verordnung fortsetzen und das mehrstufige Tierwohlkennzeichensystem einführen.

Aus Sicht des vzbv sollten damit beschlossene **Fördermaßnahmen zeitlich begrenzt**, laufend evaluiert und zumindest teilweise an ein systematisches, **betriebsgenaues Tierwohl- und Tiergesundheitsmonitoring gekoppelt** werden. Mit dessen Hilfe kann zudem nachvollzogen werden, ob die steuerfinanzierten Fördergelder für den Stallumbau, die Beratungsleistungen und andere Maßnahmen Erfolg zeigen und zielgerichtet eingesetzt sind. Im Bedarfsfall kann so besser nachgesteuert werden. Dieser Ansatz fördert zudem einen positiven Wettbewerb.

## 11. EMPFEHLUNGEN GEMÄß B.4.1, MÄRKTE, S. 96-104

### ❖ Was empfiehlt die ZKL?

„Die ZKL hält es für geboten, dass auf der volkswirtschaftlichen Ebene der Anteil des Landwirtschafts- und Ernährungssystems und auf der Ebene der individuellen Lebenshaltungskosten der für Ernährung ausgegebene Anteil wachsen muss, wobei Veränderungen im Ernährungsverhalten kostensenkend wirken können“ (S. 96).

„Ziel und Erwartung ist es, dass durch Vermeidung bzw. Internalisierung die derzeit entstehenden externen Kosten der Lebensmittelproduktion und des Lebensmittelkonsums langfristig sinken, und zwar an den Stellen, an denen sie aktuell auftauchen, wie etwa im Gesundheitssystem oder im Umweltbereich. Diese Entwicklung wird sich jedoch eher lang- als kurzfristig vollziehen. Um zu verhindern, dass gerade einkommensschwache Verbrauchergruppen und vulnerable Haushalte (z. B. solche mit Transfereinkommen) durch steigende Lebensmittelpreise kurzfristig belastet werden, müssen eine soziale Flankierung und ein monetärer Ausgleich für diese Gruppen sichergestellt werden. [...] Aufgrund der langfristig zu erwartenden Einsparungen durch Vermeidung bzw. Internalisierung negativer externer Effekte des Agrar- und Ernährungssystems ist dies gleichwohl eine finanziell nachhaltige Maßnahme“ (S.98).

„Die ZKL empfiehlt [...]

- die Senkung des Mehrwertsteuersatzes auf Obst, Gemüse und Hülsenfrüchte;
- eine kostenlose und qualitativ hochwertige Kita- und Schulverpflegung;
- eine Anpassung der Regelbedarfe der Grundsicherung;
- eine Senkung des Einkommensteuersatzes in Kombination mit einer Erhöhung der Sozialleistungen für Gruppen, die keine Einkommensteuer zahlen;
- eine Sonderzahlung/Steuerzurückzahlung („Nachhaltigkeitsprämie“) für einkommensschwache Haushalte, wie zurzeit im Rahmen der CO<sub>2</sub>-Zertifikate/-Steuer diskutiert wird“ (S. 98).

### ❖ Wie bewertet das der vzbv?

Die **Preise von Lebensmitteln müssen abbilden, was ihre nachhaltige Erzeugung kostet**. Damit würden **Preise wieder stärker als Indikatoren für Qualität** fungieren.

Um einen Qualitätswettbewerb zu befördern, braucht es auch transparente, verlässliche und leicht verständliche Kennzeichnungssysteme, die es Verbrauchern ermöglichen, Qualitäten zu unterscheiden. **Damit alle Verbraucherinnen und Verbraucher sich gesund und nachhaltig ernähren können, müssen steigende Lebensmittelpreise wie von der ZKL vorgeschlagen sozialpolitisch abgedeckt werden.**

#### ❖ Was sollte die Bundesregierung tun?

Die Maßnahmen der sozialpolitischen Abfederung für insbesondere einkommensschwache Verbrauchergruppen müssen kurzfristig, mittelfristig und langfristig bei allen Schritten der Transformation mitgedacht und umgesetzt werden. Insbesondere die **Senkung des Mehrwertsteuersatzes** für Obst, Gemüse und Hülsenfrüchte, die **kostenlose Schul- und Kitaverpflegung** und die **Nachhaltigkeitsprämie** sollten – gemeinsam mit den Bundesländern – **auf den Weg gebracht werden.**

## 12. EMPFEHLUNGEN GEMÄß B.4.1.2, KRÄFTEVERHÄLTNISSE IM ERNÄHRUNGSSYSTEM, KARTELLRECHLICHE FRAGEN, S. 98-101

#### ❖ Was empfiehlt die ZKL?

„Die ZKL empfiehlt daher [...] insbesondere den Ausbau regionaler und lokaler Wertschöpfungspartnerschaften sowie ein transparentes und auf einheitlichen Mindeststandards basierendes Kennzeichnungssystem. [...] Darüber hinaus sollten neue Produktionsmodelle und -konzepte (z. B. Kooperation landwirtschaftlicher Betriebe mit Start-ups, regionalen Lebensmittelverarbeiter:innen, regionalen Akteur:innen der Gemeinschaftsverpflegung) gefördert werden. [...] Das Gesetz zur Stärkung der Organisationen und Lieferketten im Agrarbereich, mit dem die EU-Richtlinie über unlautere Handelspraktiken (2019/633) national umgesetzt wird, muss daraufhin evaluiert werden, ob dadurch die Lieferbeziehungen in der Lieferkette fairer geworden sind“ (S. 101).

„Nach der Verabschiedung nationaler Lieferkettengesetze könnte sich ein europäisches Lieferkettengesetz positiv auf die Wettbewerbssituation im heimischen Markt auswirken und für eine Verbesserung der ökologischen und sozialen Produktionsbedingungen in Drittländern sorgen. Aufgrund des Beitrags zur ökonomischen, ökologischen und sozialen Nachhaltigkeit spricht sich die ZKL für ein Lieferkettengesetz auf europäischer Ebene aus“ (S.101).

#### ❖ Wie bewertet das der vzbv?

Eine deutliche **Mehrheit der Verbraucher wünscht sich mehr regionale Lebensmittel oder legt großen Wert auf Regionalität.** Laut einer Umfrage im Auftrag des vzbv ist das 92 Prozent der Befragten sehr wichtig oder wichtig beim Einkauf.<sup>19</sup> Ein transparentes und auf **einheitlichen Mindeststandards basierendes Kennzeichnungssystem** ist für sie deshalb besonders **wichtig.**

<sup>19</sup> Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv): Verbrauchermeinungen zu Nachhaltigkeit in der Lebensmittelproduktion, 2021, 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](http://www.vzbv.de/sites/default/files/downloads/2021/01/18/21-01-15_veroeffentlichung_verbrauchermeinungen_zu_nachhaltigkeit_in_der_lebensmittelproduktion_final.pdf), 05.08.2021

- ❖ **Faire Vertragsbedingungen und faire Preise für Erzeuger sind auch für Verbraucher wichtig.** Viele Verbraucher möchten sich nachhaltig ernähren – ein Preisdruck des Handels, der zulasten von Tierschutz-, Arbeits- und Umweltstandards geht, ist nicht in ihrem Interesse. Aus Sicht des vzbv wäre es richtig gewesen, ein pauschales Verbot aller unlauteren Handelspraktiken in das Gesetz aufzunehmen. Begrüßenswert ist jedoch, dass es eine unabhängige **Ombuds- und Preisbeobachtungsstelle** geben wird, bei der auch neue unlautere Handelspraktiken gemeldet werden können. Jetzt kommt es auf eine **zügige und starke Umsetzung** an. Eine **Evaluierung 2023 ist wichtig, um die Wirksamkeit zu überprüfen.**
- ❖ Faire Kräfteverhältnisse in der Lieferkette und ein **starkes Lieferkettengesetz** sind eine wichtige **Voraussetzung dafür, Verbrauchern nachhaltigen Konsum zu erleichtern.** Aus Sicht des vzbv ist ein Lieferkettengesetz dann stark und wirksam, wenn es die **gesamte Lieferkette in vollem Umfang umfasst, für alle Unternehmen gilt und zivilrechtliche Haftungsregelungen einschließt.**<sup>20</sup>

#### ❖ Was sollte die Bundesregierung tun?

Die Bundesregierung sollte sich auf EU-Ebene für **einheitliche Mindeststandards für die Werbung mit regionaler Herkunft stark** machen.

Die **Ombuds- und Preisbeobachtungsstelle** zur Meldung unfairer Handelspraktiken im Rahmen des Gesetzes zur Stärkung der Organisationen und Lieferketten im Agrarbereich muss **zügig eingerichtet** und die **Wirkung des Gesetzes 2023 transparent evaluiert** werden.

Die Bundesregierung sollte sich auf EU-Ebene für ein **ambitioniertes Lieferkettengesetz für die gesamte Lieferkette ohne Abstufung in nachgelagerten Zulieferstufen und mit zivilrechtlicher Haftung** stark machen, das für alle Unternehmen gilt und Umweltschutz stärker berücksichtigt als das deutsche Gesetz. Das deutsche Lieferkettengesetz sollte entsprechend nachgebessert werden.

### 13. EMPFEHLUNGEN GEMÄß B.4.1.2, MARKTTRANSPARENZ, KENNZEICHNUNGS- UND ZERTIFIZIERUNGSSYSTEME, S. 101-102

#### ❖ Was empfiehlt die ZKL?

„Verständnis für die Leistungen der Lebensmittelerzeugung erhöht die Bereitschaft, höhere Verbraucherpreise zu bezahlen. Dies ist umso mehr der Fall, je eindeutiger, klarer und verständlicher die Mehrleistungen sind, die den Verbraucher:innen nachvollziehbar vermittelt werden können. [...] Die Qualitätsorientierung von Verbraucher:innen steigt im Vergleich zur Preisorientierung. Die Herkunft der Lebensmittel, die sie kaufen, wird ihnen immer wichtiger, und es ist zu erwarten und zu unterstützen, dass sich dies fortsetzt. [...] Eine überbordende Labelvielfalt führt zudem dazu, dass die Verbraucher:innen die damit verbundenen Produkteigenschaften nicht verlässlich erkennen können. Deshalb ist deutlich mehr Transparenz bezüglich der

---

<sup>20</sup> Siehe dazu auch: Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv): Lieferkettengesetz stärkt nachhaltigen Konsum. Positionspapier des Verbraucherzentrale Bundesverbands zu nationalen und europäischen gesetzlichen Vorschriften über Sorgfaltspflichten entlang der Lieferkette, 22.10.2020, <http://www.vzbv.de/publikationen/lieferkettengesetz-staerkt-nachhaltigen-konsum>, 05.08.2021

Qualitäts- und Prozesseigenschaften in Form vertrauenswürdiger Kennzeichnungssysteme erforderlich“ (S.102).

„Im Ergebnis sollte die derzeitige Inflation von Kennzeichnungssystemen unterschiedlicher und nicht leicht durchschaubarer Güte zugunsten verbindlicher staatlicher, EU-weit harmonisierter Mindeststandards für Nachhaltigkeitskennzeichnungen abgebaut werden. Für folgende Bereiche sollten verständliche und verbindliche Kennzeichnungen auf EU-Ebene eingeführt werden:

- Tierwohlkennzeichnung;
- Kennzeichnung der Herkunft für die Primärzutaten in verarbeiteten Lebensmitteln;
- Mindeststandards für die Kennzeichnung von Regionalität;
- Nährwertkennzeichnung in Form eines wissenschaftlich fundierten Nutri-Scores; perspektivisch: Nachhaltigkeitskennzeichnung, basierend auf wissenschaftlich festgelegten Kriterien.

Die ZKL empfiehlt, bei den zu schaffenden Kennzeichnungen eine Lösung auf EU-Ebene anzustreben. Zugunsten zeitnaher Fortschritte in diesem Bereich sollten jedoch nationale Spielräume unter anderem durch festgelegte Standards der Kennzeichnung bei freiwilliger Verwendung genutzt und die Kennzeichnung bekannt gemacht werden“ (S.102).

#### ❖ Wie bewertet das der vzbv?

Die ZKL-Empfehlungen zur Kennzeichnung entsprechen weitestgehend langjährigen und zentralen Forderungen des vzbv. Die **ZKL unterstreicht zudem, warum gute und verbindliche Kennzeichnung nicht nur für Verbraucher, sondern auch für die Landwirtschaft** und ihre Zukunft **elementar** ist.

#### ❖ Was sollte die Bundesregierung tun?

Die Bundesregierung sollte sich für die genannten verbindlichen Kennzeichnungssysteme nachdrücklich auf EU-Ebene stark machen und nationale Spielräume so weit wie möglich ausnutzen, um voranzugehen.

## 14. EMPFEHLUNGEN GEMÄß B.4.2, FAIRE WETTBEWERBSBEDINGUNGEN IM INTERNATIONALEN AGRARHANDEL, S. 104-106

#### ❖ Was empfiehlt die ZKL?

„Handelsabkommen sollen Marktzugänge erleichtern, aber gleichzeitig auch ermöglichen, dass Menschenrechte eingehalten und das Schutzniveau der europäischen und deutschen Standards für Lebensmittelsicherheit, Tierhaltung, Umweltschutz und Arbeitsbedingungen nicht abgesenkt wird. Der Abbau von tarifären und nicht-tarifären Handelshemmnissen sowie faire Marktöffnungen einerseits und andererseits die ambitionierte Umsetzung von gemeinsamen Nachhaltigkeitszielen, die Weiterentwicklung von Umwelt-, Tierhaltungs-, Arbeitsschutz-, Lebensmittelsicherheits- und Verbraucherschutzstandards und die Anerkennung des europäischen Vorsorgeprinzips müssen Bestandteile von Handelsabkommen sein.“ (S.104 f.).

„Das Ziel höherer Nachhaltigkeitsstandards bei der Produktion der in Deutschland konsumierten Lebensmittel ist nur zu erreichen, wenn diese Standards auch für importierte Agrarprodukte gelten“ (S.105).

„Die gegenseitige Verpflichtung zur Einhaltung hoher sozialer und ökologischer Standards in der Agrarproduktion muss fester Bestandteil zukünftiger Handelsabkommen sein“ (S.106).

#### ❖ Wie bewertet das der vzbv?

Aus Sicht des vzbv sollten Handelsabkommen nicht nur ermöglichen, dass **europäische Standards** nicht abgesenkt werden. **Es muss sichergestellt sein, dass sie auch angehoben werden können.** Gleichzeitig sollten Handelsabkommen stärker und verbindlicher an Nachhaltigkeitszielen orientiert sein.

**Verbindliche Standards für Importprodukte**, die den Nachhaltigkeitsstandards der europäischen Produktion entsprechen, sind **wichtig, damit die Transformation der Landwirtschaft und Tierhaltung** in Deutschland und Europa **nicht durch günstigere Produkte, die zu deutlich niedrigeren Standards erzeugt wurden, unterminiert wird.** Gleichzeitig ließen sich damit auch **global höhere Tierhaltungs- und Nachhaltigkeitsstandards befördern.**

Bei der gegenseitigen Verpflichtung zur Einhaltung hoher sozialer und ökologischer Standards muss es sich auch tatsächlich um eine gegenseitige Verpflichtung handeln und nicht lediglich um Absichtserklärungen in der Präambel eines Abkommens ohne entsprechende Durchsetzungsmöglichkeiten.

#### ❖ Was sollte die Bundesregierung tun?

Die Bundesregierung sollte sich für eine **Neuorientierung der europäischen Handelspolitik, die sich primär an Nachhaltigkeitszielen orientiert**, stark machen, insbesondere für die **Etablierung von Nachhaltigkeitsstandards für importierte Lebensmittel**, um für die in Europa und Deutschland nach – künftig – höheren Standards erzeugten Produkte ein Level Playingfield zu schaffen.

## 15. EMPFEHLUNGEN GEMÄß B.4.4, TECHNISCHER FORTSCHRITT, PFLANZENZÜCHTUNG UND SAATGUT, S. 112-114

#### ❖ Was empfiehlt die ZKL?

„Neue Vorhersage- und Selektionsmethoden, die auf der intelligenten Auswertung einer großen Menge von Daten über Genotyp, Phänotyp und Umwelt beruhen, sowie neue Techniken zur gezielten Veränderung des Erbguts können zur effektiven Züchtung von Sorten beitragen, die dann ihrerseits zur Erreichung der Klima- und Umweltziele im Agrar- und Ernährungssystem beitragen. Allerdings sind dafür geeignete Voraussetzungen zu schaffen. [...] Die Regulierung auch von neuen gentechnischen Verfahren wie CRISPR/Cas inkl. Risikoprüfung und Zulassung unter Berücksichtigung des Vorsorgeprinzips ist dabei sicherzustellen. Darüber hinaus muss sichergestellt werden, dass die in der EU bestehenden Standards in gleichem Maße für Importe aus Drittländern gelten. Angesichts der großen Bedeutung der

gentechnikfreien Produktion in Deutschland ist außerdem wichtig, dass Entwicklungen im Züchtungsbereich nicht die Wahlfreiheit von Landwirtschaft und Verbraucher:innen einschränken“ (S. 114).

❖ Wie bewertet das der vzbv?

Es gibt bisher **keine Belege** dafür, dass gentechnisch veränderte Pflanzen oder Pflanzen, die mithilfe **neuer gentechnischer Verfahren wie Genome Editing** erzeugt worden sind, tatsächlich **zum Klima- und Umweltschutz beitragen**. Es handelt sich damit zunächst um eine **rein hypothetische Möglichkeit**. Diese hypothetische Möglichkeit ist auch im Zusammenhang mit klassischer Gentechnik in den vergangenen Jahrzehnten immer wieder angeführt worden, hat sich tatsächlich jedoch nicht materialisiert. Gentechnik hat bisher vor allem pestizidresistente Pflanzen hervorgebracht, die den Einsatz von Pestiziden in der Landwirtschaft nicht reduziert haben.

**Verbraucher lehnen Gentechnik auf dem Acker und dem Teller mehrheitlich ab.** Wahlfreiheit kann es nur geben, wenn die gentechnikfreie Landwirtschaft geschützt und der Einsatz von Gentechnik für Verbraucher nachvollziehbar kenntlich gemacht wird.

❖ Was sollte die Bundesregierung tun?

**Neue gentechnische Verfahren dürfen** auch aufgrund potenzieller neuer Risiken, die mit ihrem Einsatz einhergehen, **nicht von der Gentechnikregulierung ausgenommen werden**. Es muss weiterhin eine **umfassende Risikoprüfung und ein klar geregeltes Zulassungsverfahren geben**. Es müssen Nachweismethoden entwickelt werden. **Kommen neue gentechnische Verfahren zum Einsatz, muss dies weiterhin für Verbraucher ersichtlich gekennzeichnet werden**. Dafür muss sich die Bundesregierung auf EU-Ebene einsetzen. Sie sollte die **Entwicklung von Nachweisverfahren aktiv fördern**.