

STILLSTAND IN DER LEBENSMITTEL- UND ERNÄHRUNGSPOLITIK BEENDEN

Verbraucherpolitischer Handlungsbedarf in den Bereichen Lebensmittelüberwachung, Ernährungspolitik und Qualitätsmarkt

16. Januar 2018

Es bewegt sich zu wenig in der deutschen Lebensmittel- und Ernährungspolitik: Die zu Beginn der vergangenen Legislaturperiode angekündigte Stärkung und Vernetzung der Lebensmittelüberwachung steht nach wie vor aus. Wirksame Instrumente, um eine gesunde Ernährung und die Prävention von ernährungsbedingten Erkrankungen zu unterstützen, wurden nicht eingeführt. Und auch beim Tierwohl-Label wurde bislang keine Lösung erzielt. Bei zentralen Themen gab es also oftmals keinen Durchbruch oder es blieb bei Ankündigungen.

Verbraucherinnen und Verbraucher¹ stellen der Politik ein entsprechend mangelhaftes Zeugnis aus: 62 Prozent meinen, die Politik kümmere sich zu wenig um Verbraucherbelange bei Lebensmitteln. Das zeigt eine repräsentative Verbraucherbefragung der Universität Göttingen in Zusammenarbeit mit Zühlsdorf + Partner², durchgeführt im Auftrag des Verbraucherzentrale Bundesverbands (vzbv).

Die nächste Bundesregierung steht in der Verantwortung, Versäumnisse in der Lebensmittelpolitik auszugleichen, sich ambitionierte Ziele zu setzen und Vorhaben zügig umzusetzen. Und auch die Länder sind aufgefordert, Verbraucherrechte im Lebensmittelmarkt zu stärken und entschieden tätig zu werden. Handlungsbedarf besteht vor allem in den Bereichen Lebensmittelüberwachung, Ernährungspolitik und Qualitätsmarkt:

LEBENSMITTELÜBERWACHUNG EFFIZIENT ORGANISIEREN, KRISENKOMMUNIKATION VERBESSERN

Globale Warenströme, ein wachsender Onlinehandel und eine zunehmende Differenzierung des Lebensmittelangebots stellen die Lebensmittelüberwachung vor große Herausforderungen. Zudem gilt ab Dezember 2019 die neue EU-Kontrollverordnung (EU 2017/625), die den Rechtsrahmen an diese Herausforderungen anzupassen versucht und neue Aufgaben für die Lebensmittelüberwachung mit sich bringt.

¹ Die im Folgenden gewählte männliche Version bezieht sich immer zugleich auf weibliche und männliche Personen. Wir bitten um Verständnis für den weitgehenden Verzicht auf Doppelbezeichnungen zugunsten einer besseren Lesbarkeit des Textes.

² Zühlsdorf, A., Jürkenbeck, K., Spiller, A. (2018): Lebensmittelmarkt und Ernährungspolitik 2018: Verbrauchereinstellungen zu zentralen lebensmittel- und ernährungspolitischen Themen, Göttingen.

Gleichzeitig aber sind die Schlussfolgerungen des Bundesrechnungshofes zur Neuorganisation des gesundheitlichen Verbraucherschutzes aus dem Jahr 2011³ noch immer nicht oder nur vereinzelt in den Bundesländern umgesetzt. Nach wie vor sind Verwaltungsstrukturen, Zuständigkeiten und Befugnisse in den Bundesländern nicht einheitlich geregelt. Und noch immer herrscht ein erheblicher Personalmangel bei den amtlichen Lebensmittelkontrolleuren. Zudem zeigte der Fipronilskandal im Sommer 2017, dass es Bund und Ländern zum wiederholten Male nicht gelungen ist, Verbraucher schnell, einheitlich und verständlich über mögliche Gefahren zu informieren und Verhaltensempfehlungen zu geben.

Laut Umfrage im Auftrag des vzbv sprechen sich 77 Prozent der Verbraucher für bundesweit einheitliche Informationen aus. 54 Prozent sind zeitnahe, verlässliche Informationen wichtig. Die Befragung zeigt zudem, dass drei Viertel (76 Prozent) aller Befragten noch nie etwas von dem staatlich betriebenen Warnportal www.lebensmittelwarnung.de gehört haben.

Vor diesem Hintergrund muss die Bundesregierung endlich handeln. Sie muss unverzüglich einen Fahrplan zur strukturellen und personellen Stärkung der amtlichen Lebensmittelüberwachung vorlegen und auf dieser Basis mit den Bundesländern konkrete Maßnahmen umsetzen:

- ❖ Die Lebensmittelüberwachung muss so mit **Ressourcen** ausgestattet werden, dass sie die gesetzlich vorgesehenen Kontrollen auch durchführen kann. Zudem müssen Kontrollbehörden und ihre Datenbanken besser vernetzt werden. Der Austausch von Daten zwischen Kommunen und Ländern sowie eine überregionale Nutzung der Informationen müssen möglich sein.
- ❖ Der Bund sollte ein länderübergreifendes Benchmarking zum Vollzug der amtlichen Kontrollen koordinieren und über Best-Practice-Beispiele ein **bundesweit einheitlich hohes Niveau** in der Lebensmittelüberwachung erreichen.
- ❖ Die **Information und Warnung der Öffentlichkeit muss verbessert werden**, einheitliche Handlungsempfehlungen sind nötig. Hierfür muss die Bundesregierung in Abstimmung mit den Bundesländern die gesetzlichen Voraussetzungen nachbessern. Behörden müssen unverzüglich warnen, Ermessensspielräume gilt es zu reduzieren. Vor allem muss das Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVL) insbesondere im Krisenfall stärker koordinieren können und auf Basis der Bewertung des Bundesinstituts für Risikobewertung (BfR) eine bundesweit einheitliche Kommunikation – auch über die Plattform www.lebensmittelwarnung.de – sicherstellen.
- ❖ Die Bundesregierung muss **das staatliche Portal www.lebensmittelwarnung.de** zu einer hilfreichen Anlaufstelle für Verbraucher ausgestalten. Dafür muss gemeinsam mit den Bundesländern ein verbindlicher Qualitätsstandard für die Angaben zu den Produkten, vor denen gewarnt

³ BWV - Band 16 - Organisation des gesundheitlichen Verbraucherschutzes (Schwerpunkt Lebensmittel) (2012); <https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/gutachten-berichte-bwv/gutachten-bwv-schriftenreihe/langfassungen/bwv-band-16-organisation-des-gesundheitlichen-verbraucherschutzes-schwerpunkt-lebensmittel/view>

wird, erarbeitet werden. Dieser Standard muss auch für Rückrufe durch Unternehmen gelten. Der Bekanntheitsgrad der Seite www.lebensmittelwarnung.de muss zudem durch eine Informationskampagne verbessert werden.

- ❖ Die Bundesregierung muss die Vorgaben der novellierten **EU-Kontroll-Verordnung zeitnah umsetzen**, um die Herausforderungen, wie die Kontrolle globaler Warenströme und des Lebensmittel-Onlinehandels sowie die Bekämpfung der Lebensmittelkriminalität, bewältigen zu können.

GESUNDE ERNÄHRUNG BESSER FÖRDERN

Übergewicht und Adipositas nehmen zu.⁴ Die damit verbundenen Folgeerkrankungen und Gesundheitskosten belasten den Einzelnen und die Gesellschaft. Die Bundesregierung muss dringend auf diese Entwicklungen reagieren und geeignete ernährungspolitische Maßnahmen ergreifen.

Die aktuelle Befragung im Auftrag des vzbv lässt Unterstützung für staatliche Maßnahmen im Bereich der gesunden Ernährung erkennen. Demnach wären 62 Prozent der Verbraucher froh, wenn der Staat für gesündere Lebensmittel sorgen würde, 66 Prozent befürworten staatliche Eingriffe grundsätzlich. Abbildung 1 zeigt die Akzeptanz von Verbrauchern gegenüber verschiedenen ernährungspolitischen Instrumenten. Die höchsten Zustimmungswerte erhalten die farbliche Ampel-Kennzeichnung auf der Verpackungsvorderseite (79 Prozent), ein Verbot von an Kinder gerichtete Werbung für Lebensmittel mit viel Zucker, Fett und Salz (67 Prozent) sowie die Festlegung produktbezogener Höchstmengen für Zucker, Fett und Salz in Lebensmitteln (54 Prozent). Bemerkenswert ist, dass ein erheblicher Anteil von Verbrauchern Steuern auf ungesunde Lebensmittel befürwortet, wenn damit gleichzeitig Steuersenkungen für gesunde Lebensmittel einhergingen (48 Prozent).

⁴ Deutsche Gesellschaft für Ernährung (Hrsg.): 13. DGE-Ernährungsbericht. Bonn (2016), S. 76: Knapp 59 Prozent der Männer und circa 37 Prozent der Frauen sind übergewichtig. Im Jahr 2013 hatten circa 16 Prozent der Männer und circa 12 Prozent der Frauen eine Adipositas. Vergleicht man die Zahlen mit denen aus dem Jahr 1999, nahm der Anteil adipöser Männer um 40 Prozent und der adipöser Frauen um 24,2 Prozent zu. Robert Koch Institut (RKI): Übergewicht und Adipositas bei Kindern und Jugendlichen: Themenschwerpunkt im Bundesgesundheitsblatt, 2010, https://www.bmel.de/DE/Ernaehrung/GesundeErnaehrung/Kita-Schule/_Texte/Schulfach_Ernaehrung_KMK.html, 10.01.2018: 15 Prozent der Kinder und Jugendlichen zwischen drei und 17 Jahren sind übergewichtig, rund sechs Prozent adipös.

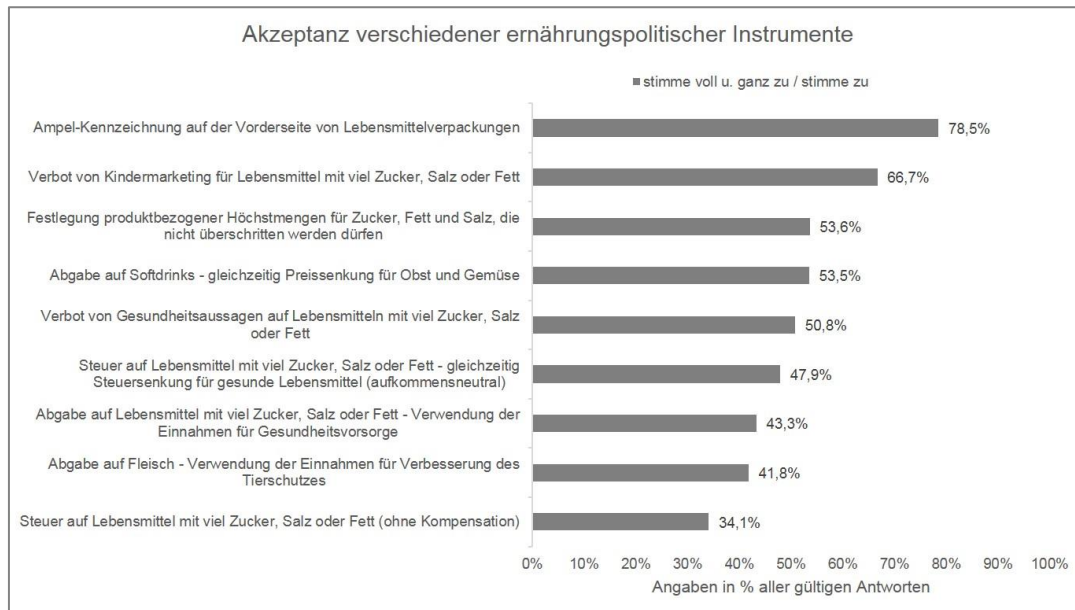


Abbildung 1: Akzeptanz verschiedener ernährungspolitischer Instrumente, modifiziert nach Zühlsdorf et al. (2018)

Doch trotz der wachsenden Übergewichtsproblematik und der Akzeptanz der Bevölkerung gegenüber verschiedenen staatlichen Maßnahmen hinkt Deutschland im internationalen Vergleich bei ernährungspolitischen Interventionen noch immer hinterher⁵. Vor allem wenn es darum geht, durch die Veränderung äußerer Lebensbedingungen präventiv einzuwirken, unternimmt die Bundesregierung bislang nicht genug. Beispiele wären etwa gesetzliche Restriktionen für an Kinder gerichtetes Marketing oder Vorgaben zur Verringerung von Zucker oder Fett in verarbeiteten Lebensmitteln. Zudem läuft der Nationale Aktionsplan „IN FORM“ Ende 2020 aus, ohne dass bislang eine Folgestrategie diskutiert wird.

Die kommende Bundesregierung muss daher endlich wirksame Instrumente etablieren, die Verbraucher in ihren jeweiligen Lebenswelten erreichen. Im Rahmen einer ganzheitlichen Ernährungsstrategie muss ein geeigneter Instrumentenmix zur Anwendung kommen.

- ❖ Die Bundesregierung muss eine **Nationale Strategie zur Reduktion von Zucker, Salz und Fett in verarbeiteten Lebensmitteln** erarbeiten und realistische, produktgruppenspezifische Reduktionsziele formulieren. Dabei ist die Reduzierung der Energiedichte von Lebensmitteln ebenso von Bedeutung wie die gesundheitliche Bewertung der Austauschstoffe. Laut Umfrage wünschen sich 80 Prozent der Verbraucher einen Reduktionsprozess, der transparent gestaltet ist und den sie nachvollziehen können.

⁵ Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL): Warum eine Nationale Strategie zur Reduktion von Zucker, Fetten und Salz in Fertigprodukten notwendig ist (2016), S. 3: https://www.etracker.com/Ink-cnt.php?et=dQsrB9&url=http%3A%2F%2Fwww.bmel.de%2FSharedDocs%2FDownloads%2Fernaehrung%2FHintergrundinfo%2520Reformulierung.pdf%3F__blob%3DpublicationFile&lnkname=Salzaufnahme, 11.01.2018

- ❖ Die Bundesregierung muss sich auf EU-Ebene für die Einführung einer **EU-weit einheitlichen, verständlichen, farblich basierten Nährwertkennzeichnung** auf der Basis von 100 Gramm oder 100 Millilitern auf der Vorderseite von Lebensmitteln einsetzen, zum Beispiel in Form einer **Nährwertampel**. Bis dahin soll die Bundesregierung den Vorbildern Frankreichs und Großbritanniens folgen und eine farbliche Nährwertkennzeichnung auf nationaler Ebene einführen.
- ❖ Es braucht endlich eine gesetzliche Regelung, die **an Kinder gerichtetes Lebensmittelmarketing** verbietet, wenn die beworbenen Produkte nicht den WHO-Nährwertprofilen entsprechen.
- ❖ Die Bundesregierung darf die Erarbeitung einer **Ernährungsstrategie im Anschluss an den Nationalen Aktionsplan IN FORM** nicht aufschieben. Sie muss die bisherigen Maßnahmen evaluieren und wirksame Maßnahmen in der Fläche verstetigen, ausbauen und finanziell sichern. Unter dem Dach einer ressortübergreifenden nationalen Ernährungsstrategie sind neben Aufklärungs- und Informationsmaßnahmen auch Maßnahmen zu bündeln, die durch die Veränderung äußerer Lebensbedingungen präventiv wirken, wie etwa eine Reduktionsstrategie und gesetzliche Regelungen zur Kennzeichnung.

QUALITÄTEN DEUTLICH MACHEN, KENNZEICHNUNG VERBESSERN

Der Lebensmittelmarkt ist gekennzeichnet von einem breiten Angebot. Über 160.000 Produkte werden in Deutschland angeboten⁶ – zur Zufriedenheit vieler Kunden. So meinen laut Umfrage 62 Prozent der Verbraucher, die Lebensmittelauswahl lasse keine Wünsche offen. Gleichzeitig zeigt sich aber, dass es 44 Prozent der Verbraucher schwerfällt und 41 Prozent zum Teil schwerfällt, Produkteigenschaften und Qualitäten von Lebensmitteln zu beurteilen.

So ist es etwa 79 Prozent der befragten Verbraucher für ihre Kaufentscheidung wichtig, dass sie erkennen können, ob das Lebensmittel aus tierfreundlicher Haltung stammt. Aber nur 21 Prozent der Befragten geben an, dass dies gut oder sehr gut am Produkt erkennbar sei.

Auch bei der Eigenschaft „Regionalität“ zeigt sich, dass diese für 65 Prozent der Verbraucher ein wichtiges bis sehr wichtiges Kaufkriterium ist. Aber nur jeder Zweite (50 Prozent) kann bislang erkennen, ob ein Produkt regional produziert wurde. Die Definition, was „regional“ ist, fehlt noch immer, und es sorgt regelmäßig für Empörung bei Verbrauchern, wenn Erwartungen nicht erfüllt werden.

Im Rahmen der vom vzbv in Auftrag gegebenen Studie wurde zudem die Marktfunktionsfähigkeit anhand verschiedener Eigenschaften funktionierender Märkte untersucht. Daraus folgt, dass vor allem Defizite bei der Markttransparenz und dem Vertrauen in Hersteller und Politik dazu führen, dass das vorhandene Nachfragepotenzial nach bestimmten Qualitäten nicht ausgeschöpft wird. Das ist

⁶ BMEL (2017); https://www.bmel.de/SharedDocs/Videos/4_Ministerium/Hausthemen/Ernaehrungspolitik.html

schlecht für Verbraucher und mittelfristig auch für Hersteller, da sich unter diesen Umständen kein Qualitätswettbewerb entfalten kann.

Um einen Qualitätsmarkt zu fördern, ist die Bundesregierung gefordert, folgende Maßnahmen in dieser Legislaturperiode zu ergreifen:

- ❖ Nach der Reform der **Deutschen Lebensmittelbuchkommission (DLMBK)** steht eine Bilanz an. Die Bundesregierung sollte extern evaluieren lassen, ob die Ziele der Reform auch erreicht wurden – etwa die zügige Überarbeitung von Leitsätzen, mehr Transparenz gegenüber der Öffentlichkeit und eine stärkere Verbrauchernähe der Leitsätze. Die Leitsätze müssen sich am Verbraucherverständnis orientieren. Um dieses zu erforschen, muss die Bundesregierung entsprechende Mittel bereitstellen.
- ❖ Die Bundesregierung muss ein **ambitioniertes staatliches Tierwohllabel** einführen, das eine transparente und verständliche Kennzeichnung sicherstellt. Darüber hinaus sollte eine Haltungskennzeichnung analog zur Eierkennzeichnung auf EU-Ebene vorangebracht werden. Insgesamt muss zudem der gesetzliche Mindeststandard für die Haltung aller Nutztiere angehoben werden. Im Rahmen einer nationalen Nutztierstrategie ist ein gesellschaftlicher Konsens zu erarbeiten. Ziele, Zeitplan und Finanzierungsquellen müssen verbindlich vereinbart werden. Wichtig ist darüber hinaus, dass Tierschutz und Tierwohl in der Lebensmittelkette wirksam kontrolliert und Verstöße hart sanktioniert werden.
- ❖ Um die beliebte **Produktqualität der Regionalität** für Verbraucher zuverlässig im Markt erkennbar und nachvollziehbar zu machen, muss klar sein, was gemeint ist. Wer mit Regionalität wirbt, muss auch konkrete Angaben zur Region machen sowie verbindliche Mindestkriterien einhalten. Die Bundesregierung muss – zum Beispiel auf Basis des „Regionalfensters“ – die entsprechenden Voraussetzungen schaffen.

Kontakt

Verbraucherzentrale
Bundesverband e.V.

Team
Lebensmittel

Markgrafenstraße 66
10969 Berlin

lebensmittel@vzbv.de