

# **Gesunde Ernährung, sichere Produkte**

**Bericht der Bundesregierung zur Ernährungspolitik,  
Lebensmittel- und Produktsicherheit**

## Inhaltsverzeichnis

Überblick.....	7
1. Sicherheit rund um Lebensmittel und Futtermittel .....	10
1.1 Das Ziel: Sichere Lebensmittel und Futtermittel.....	10
Der rechtliche Rahmen.....	10
Effiziente Strukturen: Trennung von Risikobewertung und Risikomanagement .....	11
Lebensmittelkontrolle wirkt .....	12
Was bleibt zu tun? .....	13
1.2 Maßnahmen im Berichtszeitraum - europäische Ebene .....	13
Überprüfung des rechtlichen Rahmens .....	13
Schutz vor Rückständen und Kontaminanten .....	14
Gesunde Tiere - unbedenkliche Nahrung.....	15
Zusatzstoffe, Aromen und Enzyme in Lebensmitteln.....	15
Neuartige Lebensmittel .....	16
Technisch hergestellte Nanomaterialien .....	17
Spezielle Lebensmittel für besondere Verbrauchergruppen .....	17
Vorschriften für spezielle Lebensmittel .....	18
Radioaktiv kontaminierte Lebensmittel infolge des Reaktorunfalls in Fukushima .....	18
1.3 Maßnahmen im Berichtszeitraum - nationale Ebene.....	19
(1.) Gesetzliche Regelungen.....	19
Radioaktive Stoffe im Trinkwasser.....	19
Änderung des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuchs .....	19
Weniger Antibiotika in der Tierhaltung .....	20
Sicherung der Rohmilchqualität.....	20
Verbraucherschutz bei Energydrinks .....	21
(2.) Sonstige nichtgesetzliche Regelungen.....	21
Bessere Aufklärung über Koffein .....	21
Minimierung von Trans-Fettsäuren.....	21
Vermeidung von Mutterkorn in Getreide.....	22
Stoffliste für Pflanzen in Lebensmitteln.....	22
Online-Handel mit Lebensmitteln.....	23
Früherkennungssystem für die Lebensmittelüberwachung.....	23
Lebensmittelbetrug.....	24
1.4 Maßnahmen im Berichtszeitraum – international .....	24

Der Codex Alimentarius.....	24
WHO-Leitlinien zur Trinkwasserqualität.....	26
Das Protokoll über Wasser und Gesundheit.....	26
1.5 Die wissenschaftlichen Grundlagen .....	26
Wichtige Forschungsinstitutionen.....	27
Wichtige Studien .....	28
Der Wissenschaftliche Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und Verbraucherschutz.....	28
2. Sicherheit im Alltag: Lebensmittelbedarfsgegenstände und sonstige verbrauchernahe Produkte .....	30
2.1 Das Ziel: Gesundheitsschutz bei allen Produkten des täglichen Lebens.....	30
2.2 Maßnahmen im Berichtszeitraum - europäische Regelungen und nationale Umsetzung .....	31
(1.) Materialien und Gegenstände, die mit Lebensmitteln in Kontakt kommen .....	31
(2.) Sonstige verbrauchernahe Produkte.....	32
Kosmetika: Meldesystem verbessert Verbraucherschutz.....	32
Schutz bei Tätowiermitteln und Permanent Make-up.....	32
Spielzeug: schärfere Grenzwerte für chemische Substanzen.....	33
EU begrenzt die polyzyklischen aromatischen Kohlenwasserstoffe (PAK).....	33
Tabakerzeugnisse - EU-weite Rechtsreform.....	34
(3.) Diskussion um Produktsicherheits- und Marktüberwachungspaket .....	36
3. Transparenz bei Lebensmitteln: Qualität erkennbar machen - vor Irreführung schützen....	37
3.1 Das Ziel: Informierte Entscheidungen möglich machen .....	37
3.2 Maßnahmen im Berichtszeitraum - europäische Ebene .....	38
(1.) Die Kennzeichnung von Lebensmitteln.....	39
Einführung einer Mindestschriftgröße für die Pflichtkennzeichnungselemente.....	39
Besserer Schutz vor Täuschung .....	39
Pflicht zur Herkunftsangabe.....	40
Pflicht zur Nährwertangabe auf verpackten Lebensmitteln .....	40
Pflicht zur Allergenkennzeichnung.....	41
Berichtspflichten .....	41
Informationskampagne.....	41
(2.) Die Health-Claims-Verordnung: Keine Täuschung durch Nährwert- und Gesundheitsversprechen .....	42
3.3 Maßnahmen im Berichtszeitraum - nationale Ebene.....	43

(1.)	Nationale Durchführung des neuen Lebensmittelinformationsrechts.....	43
(2.)	Zusätzliche freiwillige Kennzeichnungen.....	43
	Regionale Produkte besser erkennen.....	43
	Positive Bilanz beim Label „Für mehr Tierschutz“ .....	44
	Schneller Rat am Einkaufsort - Label-App hilft bei der Produktauswahl.....	45
(3.)	Die Initiative „Klarheit und Wahrheit bei der Kennzeichnung und Aufmachung von Lebensmitteln“ .....	45
	Das Portal lebensmittelklarheit.de.....	46
(4.)	Reform der Deutschen Lebensmittelbuch-Kommission .....	46
(5.)	Unterstützung der Gemeinschaftsaktionen der Verbraucherzentralen.....	47
3.4	Die wissenschaftlichen Grundlagen .....	48
4.	Wertschätzung von Lebensmitteln erhöhen und nachhaltig konsumieren.....	49
4.1	Das Ziel: Die Steigerung der Wertschätzung von Lebensmitteln und nachhaltiger Konsummuster.....	49
4.2	Maßnahmen im Berichtszeitraum – internationale und europäische Ebene.....	50
(1.)	Minimierung von Lebensmittelverlusten .....	50
	Die Agenda 2030.....	50
	Die G20-Beschlüsse .....	50
	Das EU-FUSIONS-Projekt .....	50
	Die Änderung der EU-Abfallrahmenrichtlinie.....	51
	Die EU-Experten-Gruppe.....	51
(2.)	Förderung nachhaltiger Konsummuster.....	51
4.3	Maßnahmen im Berichtszeitraum - nationale Ebene.....	52
(1.)	Stärkung des ökologischen Landbaus und der ökologischen Lebensmittelwirtschaft.....	52
(2.)	Reduzierung von Lebensmittelverlusten - Bündnis gegen Lebensmittelverschwendung „Zu gut für die Tonne!“ .....	53
	Der Bundespreis für Engagement gegen Lebensmittelverschwendung.....	53
	Die Aktion „Restlos genießen“ .....	53
(3.)	Von der Initiative zur Strategie.....	54
4.5	Die wissenschaftlichen Grundlagen .....	54
	REFOWAS - Wege zur Reduzierung von Lebensmittelabfällen.....	54
	REFRESH-Forschungsprojekt .....	55
	Befragung zu Lebensmittelabfällen in Privathaushalten.....	55

5. Ausgewogene Ernährung fördern und erleichtern .....	56
5.1 Das Ziel: Das Ernährungs- und Bewegungsverhalten in Deutschland nachhaltig verbessern .....	56
5.2 Maßnahmen im Berichtszeitraum - nationale Ebene.....	57
(1.)  IN FORM-Aktivitäten.....	58
Grundlage der Arbeit von IN FORM: Qualitätsstandards für die Gemeinschaftsverpflegung.....	58
Die Qualitätsoffensive Kita- und Schulverpflegung .....	58
Die Entwicklung und Verbreitung von Bildungsbausteinen.....	58
Die Entwicklung und Umsetzung von Fortbildungs- und Qualifizierungsmodulen für Multiplikatorinnen und Multiplikatoren.....	60
Ernährungsinformationen und Verbrauchertipps .....	61
Der Aufbau von Netzwerken.....	61
Ausgewogene Ernährung in Betrieben.....	63
(2.)  Das Präventionsgesetz: Gesundheitsförderung im Lebensumfeld stärken .....	63
(3.)  Reformulierung von Lebensmitteln .....	64
5.3 Maßnahmen im Berichtszeitraum - europäische Ebene .....	64
(1.)  Die Hochrangige Arbeitsgruppe für Ernährung und Bewegung.....	64
Der EU-Aktionsplan zu Adipositas im Kindesalter .....	65
Maßnahmen zur Reformulierung von Lebensmitteln .....	65
(2.)  Gesunde Ernährung leichter zugänglich machen - EU-Schulprogramme für Obst, Gemüse und Milch.....	66
5.4 Die wissenschaftlichen Grundlagen .....	67
Wichtige Forschungsinstitutionen.....	68
Ernährungsstudien .....	68
Schwerpunkt/Aktionsplan Präventions- und Ernährungsforschung.....	69
Die Joint Programming Initiative .....	70
6. Ausgewogene Ernährung weltweit in den Fokus rücken .....	71
6.1 Das Ziel: Das Menschenrecht auf angemessene Nahrung weltweit verwirklichen.....	71
6.2 Maßnahmen im Berichtszeitraum.....	72
(1.)  Deutschland in der internationalen ernährungspolitischen Kooperation .....	72
Die FAO im Bereich Ernährung unterstützen .....	72
Strategien zu Ernährungssicherung und ausgewogener Ernährung entwickeln.....	72
Nachhaltige Fischerei und Aquakultur fördern .....	73
Tropenwälder auch als Nahrungslieferanten erhalten .....	73

Unterstützung für das Welternährungsprogramm .....	74
Ernährung als Thema der G7 und G20.....	74
EU-Aktionsplan für Ernährung .....	74
(2.) Internationale Dialogformate zu Zukunftsfragen der Ernährungssicherung.....	75
Die zweite Internationale Ernährungskonferenz: eine Vision zur Überwindung nicht angemessener Ernährung.....	75
Das Global Forum for Food and Agriculture .....	76
XII. Konferenz „Politik gegen Hunger“: Ackern für gute Ernährung .....	76
(3.) Hunger und Mangelernährung in Entwicklungsländern bis 2030 beseitigen .....	76
Im Fokus: Frauen und Kinder .....	77
Unterstützung des „Scaling Up Nutrition Movement“ .....	78
Aufbau von Expertise im Bereich sanitäre und phytosanitäre Maßnahmen .....	78
(4.) Austausch auf nationaler Ebene .....	78
6.3 Die wissenschaftlichen Grundlagen .....	79

Redaktionsschluss: Frühjahr 2016

## Überblick

In ihrem täglichen Leben betrifft die Menschen kaum ein anderes Thema so unmittelbar wie das der Verfügbarkeit und Bezahlbarkeit von sicheren, gesunden und genussvollen Lebensmitteln. **Ernährung und gesundheitlicher Verbraucherschutz sind Lebensthemen**, die für jeden Menschen, und deshalb auch für die Bundesregierung, einen hohen Stellenwert haben.

Innerhalb der Bundesregierung ist das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) ganz überwiegend für diese Lebensthemen verantwortlich. Das BMEL ist zuständig für **gesunde Ernährung**, für **sichere und gesundheitlich unbedenkliche Lebensmittel**, für **sichere Lebensmittelbedarfsgegenstände** (Materialien und Gegenstände, die mit Lebensmitteln in Kontakt kommen) und die **chemische Sicherheit verbrauchernaher Produkte**, etwa Spielwaren oder Kosmetika. Auch die Zuständigkeit für **Tabakerzeugnisse und verwandte Erzeugnisse** wie elektronische Zigaretten liegt im BMEL. Zuständigkeiten beim gesundheitlichen Verbraucherschutz werden in einzelnen Bereichen aber auch von anderen Bundesministerien wahrgenommen. Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) ist verantwortlich für die Verhütung gesundheitlicher Gefährdungen der Verbraucherinnen und Verbraucher, die von Lebensmitteln ausgehen, die einer Einwirkung durch Verunreinigungen der Luft, des Wassers und des Bodens (sogenannte **Umweltkontaminanten**) ausgesetzt waren. Das Bundesministerium für Gesundheit (BMG) ist zuständig für die Regelungen zur hygienischen **Sicherheit des Trinkwassers** und damit für den Schutz vor jeglicher Verunreinigung in der Versorgungskette von der Wassergewinnung bis zum Wasserhahn. Der Vollzug der Regelungen obliegt den Ländern.

Der vorliegende Bericht zeigt für den Zeitraum 2013-2017 die Grundlagen, Ziele und Maßnahmen der Politik der Bundesregierung im Bereich des gesundheitlichen Verbraucherschutzes sowie bei den weiteren mit dem Thema Ernährung verbundenen Fragestellungen auf. Dabei fügen sich die Ziele und Maßnahmen im Rahmen der Zuständigkeit des Bundes in dessen haushaltspolitische Gesamtstrategie ein.

Im Lebensmittel- und Ernährungsbereich befasst sich die Bundesregierung vor allem mit folgenden Themen:

- **Ernährungssicherung:** einen Beitrag zu leisten, die Ernährung der Menschen in Deutschland, Europa und in der Welt zu sichern,
- **Lebensmittelsicherheit:** zu gewährleisten, dass von Lebensmitteln, inklusive Trinkwasser, Futtermitteln und Lebensmittelbedarfsgegenständen keine gesundheitlichen Gefährdungen ausgehen,

- **Schutz vor Irreführung:** die Verbraucherinnen und Verbraucher vor Täuschung und Irreführung zu schützen und die Transparenz in Bezug auf Produkt- und Prozessqualitäten von Lebensmitteln zu fördern,
- **Nachhaltigkeit im Konsum:** einen nachhaltigen Konsum zu unterstützen, die Wertschätzung von Lebensmitteln zu erhöhen und Lebensmittelverschwendung zu verringern,
- **Ernährungsbildung und Ernährungsinformation:** die Ernährungs- und Lebensmittelkompetenz der Bevölkerung zu stärken sowie
- **Ernährungsprävention:** die Menschen zu einem gesundheitsförderlichen und ausgewogenen Lebensstil zu motivieren.

Es ist eine große Herausforderung, diese Aufgaben in den kommenden Jahren zu bewältigen. Die Weltbevölkerung wird bis 2050 von derzeit sieben auf voraussichtlich über neun Milliarden Menschen wachsen. Die **Verwirklichung des Menschenrechts auf angemessene Nahrung** - das heißt, dass jeder Mensch zu jeder Zeit physischen und wirtschaftlichen Zugang zu ausreichender, gesundheitlich unbedenklicher, ernährungsphysiologisch ausgewogener und nachhaltig erzeugter Nahrung hat - erhält damit eine neue Dimension.

Der Anspruch jedes Menschen, Zugang zu sicheren Lebensmitteln und sauberem Trinkwasser zu haben, ist eine globale Grundforderung. Doch es wird zunehmend anspruchsvoller, dieser Forderung gerecht zu werden. Denn die **Wege der Lebensmittel** vom Acker oder Stall bis zum Teller der Verbraucherinnen und Verbraucher werden immer **globaler und verzweigter**. Zudem haben demografische und ökonomische Entwicklungen - etwa das Wachstum der Weltbevölkerung und die Globalisierung der Nahrungsmittelmärkte - wie auch die Folgen des Klimawandels erhebliche Auswirkungen auf die Sicherung der Ernährung und die Sicherheit von Lebensmitteln. Kleine, regionale Ereignisse können sich zu überregionalen Problemen entwickeln.

Eine zeitgemäße und in die Zukunft gerichtete Ernährungspolitik muss nicht nur ausreichende und gesundheitlich unbedenkliche Nahrung für eine stetig wachsende Weltbevölkerung sichern. Sie muss auch einen zweiten Bereich stärker in den Blick nehmen: die Förderung einer **ausgewogenen Ernährungsweise** und eines **gesundheitsförderlichen Lebensstils**. Die Zahl der Menschen mit Übergewicht und Adipositas steigt weltweit rapide an. 45 % der Länder sind gleichzeitig von Unterernährung und von Übergewicht bzw. Adipositas betroffen. Auch in Deutschland bestimmen falsche Ernährungsgewohnheiten und mangelnde Bewegung den Alltag vieler Menschen. Das führt häufig zu schweren gesundheitlichen Folgen - mit hohen individuellen, sozialen und ökonomischen Kosten. Übergewicht, Fehlernährung und durch Ernährung mitbedingte Krankheiten zu verringern ist daher eine der größten gesundheits- und ernährungspolitischen Herausforderungen der kommenden Jahre.



Gleichzeitig ist die Art und Weise der Ernährung für immer mehr Menschen Ausdruck ihres persönlichen Lebensstils und Spiegel individueller Wertvorstellungen. Damit einhergehend wachsen nicht nur die Ansprüche der Verbraucherinnen und Verbraucher an Vielfalt, Qualität und den Gesundheitswert von Lebensmitteln kontinuierlich. Ein immer stärkeres Interesse gilt auch den **sozialen, ökologischen und ethischen Aspekten der Lebensmittelproduktion**. Die Politik muss daher in geeigneter Weise auf die immer komplexeren Informationsbedürfnisse der Verbraucherinnen und Verbraucher reagieren.

Die Debatte um nachhaltige Produktions- und Konsummuster gewinnt im Kontext der Ernährungssicherung, des **Ressourcen- und des Umweltschutzes** national wie international an Bedeutung. Insbesondere in den Industrieländern wandern zu viele genießbare Lebensmittel in den Müll - so auch in Deutschland. Es muss daher verstärkt darüber diskutiert werden, wie mit Lebensmitteln bewusster und ressourcenschonender umgegangen werden kann.

Anders als noch vor wenigen Jahren ist die Ernährungspolitik mit diesen Themen nicht mehr nur ein Teilaspekt der allgemeinen Verbraucherpolitik. Die Ernährungspolitik hat sich - über den gesundheitlichen Verbraucherschutz hinaus - zu einem eigenständigen Politikfeld mit bedeutender internationaler Dimension entwickelt. Das BMEL hat dieses innovative, eigenständige Politikfeld in den vergangenen Jahren nicht nur konsequent aufgegriffen, sondern auch inhaltlich gefüllt und zukunftsgerichtet fortentwickelt.

Um von hier aus weiter in die Zukunft zu gehen, hat das BMEL zu Beginn des Jahres 2016 einen Dialog auf breiter Basis, den „Grünbuch-Prozess“, gestartet. Bürgerinnen und Bürger, Verbände bis hin zu Kirchen und gesellschaftlichen Gruppen sind eingeladen, ihre Vorstellungen über die Zukunft der Land- und Ernährungswirtschaft in Deutschland zu äußern. Neben Themen wie Nachhaltigkeit, Tierwohl und moderne Landwirtschaft stehen eine gesunde Ernährung, die Welternährung und die Wertschätzung von Lebensmitteln im Fokus der Dialoge. Am Ende dieses Prozesses steht das „Grünbuch Ernährung Landwirtschaft“, das die Leitlinien des Bundesministers für die Ernährungs- und Landwirtschaftspolitik in den kommenden Jahren vorstellen wird.

## 1. Sicherheit rund um Lebensmittel und Futtermittel

### 1.1 Das Ziel: Sichere Lebensmittel und Futtermittel

Eines der übergeordneten Ziele der Politik der Bundesregierung ist es, das in Deutschland und innerhalb der Europäischen Union bestehende **hohe Niveau der Lebensmittelsicherheit** und der Sicherheit des Trinkwassers, dauerhaft zu gewährleisten und stetig weiter zu verbessern.

Lebensmittelkrisen- zum Beispiel die um BSE oder den Eintrag von Dioxinen in Futtermittel und damit in die Nahrungskette- haben in der Vergangenheit das Vertrauen der Verbraucherinnen und Verbraucher in die gesundheitliche Unbedenklichkeit von Lebensmitteln erschüttert. Die Krisen waren Anlass für grundlegende Veränderungen der europäischen und nationalen Strukturen und Institutionen, die für die Administration und Kontrolle der rechtlichen Vorgaben zur Lebensmittelsicherheit zuständig sind. In den vergangenen 15 Jahren wurden **Strukturen und Institutionen in vielfältiger Weise reformiert** oder vollständig neu geschaffen.

#### Der rechtliche Rahmen

Zwei EU-Verordnungen, die in diesem Kontext erlassen wurden, bilden nunmehr die zentralen Säulen des Rechts der Sicherheit von Lebensmitteln: die Basisverordnung<sup>1</sup> und die Kontrollverordnung<sup>2</sup>. Daneben gilt für Trinkwasser eine eigenständige EU-Richtlinie<sup>3</sup> über die Qualität von Wasser für den menschlichen Gebrauch.

Die 2002 erlassene **Basisverordnung** formuliert einen weit gefassten Rechtsrahmen für die gesamte Lebensmittelkette, „vom Acker bis zum Teller der Verbraucherinnen und Verbraucher“. Die Verordnung enthält grundlegende Prinzipien des allgemeinen Lebensmittelrechts.

In der Basisverordnung sind zudem die Einrichtung und die Funktionen der **Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit** (European Food Safety Authority, EFSA) festgelegt. Dieser unabhängigen wissenschaftlichen Behörde mit Sitz in Parma/Italien obliegen die Risikobewertung und Risikokommunikation im Bereich der Lebensmittel- und Futtermittelsicherheit auf europäischer Ebene. Auch der Aufbau des **Europäischen Schnellwarnsystems für Lebensmittel und Futtermittel** (Rapid Alert System for Food and Feed, RASFF) beruht auf der Basisverordnung.

---

<sup>1</sup> Verordnung (EG) Nr. 178/2002 zur Festlegung der allgemeinen Grundsätze und Anforderungen des Lebensmittelrechts, zur Errichtung der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit und zur Festlegung von Verfahren zur Lebensmittelsicherheit (ABl. EU L 31 S. 1)

<sup>2</sup> Verordnung (EG) Nr. 882/2004 über amtliche Kontrollen zur Überprüfung der Einhaltung des Lebensmittel- und Futtermittelrechts sowie der Bestimmungen über Tiergesundheit und Tierschutz (ABl. EU L 165 S. 1)

<sup>3</sup> Richtlinie 98/83/EG des Rates vom 3. November 1998 über die Qualität von Wasser für den menschlichen Gebrauch (ABl. EG L 330 S. 32)

Zu den allgemeinen Grundsätzen und Erfordernissen für das Inverkehrbringen von Lebensmitteln und Futtermitteln in der Basisverordnung zählen insbesondere **der Schutz der Gesundheit** der Verbraucherinnen und Verbraucher, der **Schutz vor Irreführung und Täuschung**, das **Vorsorgeprinzip**, die **Rückverfolgbarkeit** von Lebensmitteln und Futtermitteln sowie die unternehmerische **Eigenverantwortung**. Letztere bedeutet, dass die primäre Verantwortung für die Sicherheit und Qualität von Lebensmitteln und Futtermitteln bei den Unternehmen liegt. Diese müssen dafür sorgen, dass die von ihnen in den Verkehr gebrachten Erzeugnisse keine Gefahr für die Gesundheit der Verbraucherinnen und Verbraucher darstellen. Die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben durch die Unternehmen wird stichprobenartig und risikoorientiert von der amtlichen Lebensmittel- und Veterinärüberwachung der Länder kontrolliert („Kontrolle der Kontrolle“).

Die Vorgaben für die **Kontrollen von Lebensmitteln, Futtermitteln, Tierschutz und Tiergesundheit** sind in der EU-Kontrollverordnung festgelegt. Jedes Bundesland ist selbst dafür zuständig, die amtlichen Kontrollen nach diesen Vorgaben zu planen und durchzuführen. Damit dies bundesweit einheitlich und koordiniert geschieht, wurden mit der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift Rahmen-Überwachung (AVV RÜb) **einheitliche Grundsätze für Systeme und Strukturen** festgelegt. Deren Entwicklung und Durchführung ist wiederum Sache der Bundesländer.

Durch verschiedene **bundesweit koordinierte Kontrollprogramme** lassen sich die Kontrollen zielgerichtet steuern. Während die Einhaltung der lebensmittelrechtlichen, weinrechtlichen und tabakrechtlichen Vorschriften nach dem Bundesweiten Überwachungsplan (BÜp) und die Verbrauchereexposition nach dem Monitoring gemäß § 50 Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch (LFGB) überprüft werden, setzt der Nationale Rückstandskontrollplan (NRKP) bei den Tierbeständen, bei der Schlachtung und der ersten Verarbeitungsstufe an. Erzeugnisse tierischen Ursprungs aus Drittstaaten werden im Rahmen des bundeseinheitlichen Einfuhrüberwachungsplans (EÜP) kontrolliert. Durch ein koordiniertes **EU-Kontrollprogramm zu Pflanzenschutzmittelrückständen** wird die Einhaltung der festgelegten Rückstandshöchstgehalte überprüft und die Verbrauchereexposition mit Rückständen von Pflanzenschutzmitteln abgeschätzt. Die Umsetzung erfolgt in Deutschland im Rahmen des Monitorings.

Zudem wurden Qualitätsmanagement-Systeme bei den zuständigen Behörden eingeführt, die stetig fortentwickelt werden. Zusammen mit Audits und unabhängigen Prüfungen dieser Audits stellen sie sicher, dass die amtlichen Kontrollen einheitlich und transparent durchgeführt werden.

#### Effiziente Strukturen: Trennung von Risikobewertung und Risikomanagement

Als weitere Konsequenz aus früheren Lebensmittelkrisen wurden die wissenschaftliche Risikobewertung und das operative Risikomanagement in Deutschland institutionell getrennt.

Mit der umfassenden Reform der Lebensmittelsicherheitssysteme im Jahr 2002 wurden zwei voneinander unabhängige Behörden eingerichtet. Das **Bundesinstitut für Risikobewertung** (BfR) ist für die Einschätzung und wissenschaftliche Bewertung von gesundheitlichen Risiken bei Lebensmitteln, Produkten und Stoffen zuständig. In Krisenfällen nimmt das **Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit** (BVL) Aufgaben des Risikomanagements wahr. Im Übrigen trifft das BVL insbesondere Maßnahmen der Vorsorge und des Schutzes im Bereich der Lebensmittelsicherheit und des Verbraucherschutzes. In diesem Rahmen baut die Bundesregierung die Tätigkeit des BVL zum Schutz der Verbraucherinteressen im Bereich des gesundheitlichen Verbraucherschutzes stetig weiter aus. In diesem Zusammenhang ist neben der im Haushaltsansatz für die Jahre 2015 bis 2017 vorgesehenen weiteren personellen Verstärkung des BVL auf das aktuelle Bund-Länder-Projekt zur Verbesserung der Überwachung des Internethandels mit Lebensmitteln hinzuweisen.

Das BVL ist zudem die nationale Kontaktstelle für das **Europäische Schnellwarnsystem für Lebensmittel und Futtermittel** (RASFF). Über das bei der Europäischen Kommission angesiedelte Schnellwarnsystem tauschen die nationalen Kontaktstellen der EU-Mitgliedstaaten Informationen über unsichere Lebensmittel, Lebensmittelbedarfsgegenstände und Futtermittel aus. Stellen die Überwachungsbehörden eines Bundeslandes fest, dass von einem Produkt Gefahren für die menschliche Gesundheit ausgehen, unterrichten sie das BVL über das behördeninterne Portal iRASFF. Dieses Portal wird von der Europäischen Kommission bereitgestellt, verwaltet und seit 2014 von allen Mitgliedstaaten genutzt. Durch den **schnellen Austausch von Informationen** über Lebensmittel- und Futtermittelrisiken und das Einleiten entsprechender Gegenmaßnahmen leistet das Schnellwarnsystem RASFF einen wichtigen Beitrag zur Lebensmittelsicherheit in Europa. Interessierte Verbraucherinnen und Verbraucher, Verbände und Unternehmen können die anonymisierten Meldungen aus dem Schnellwarnsystem auf den Internetseiten des BVL und der Europäischen Kommission abrufen. Bestehen unmittelbare Risiken für die Verbraucherinnen und Verbraucher, so informieren die für die Lebensmittelüberwachung zuständigen Bundesländer die Öffentlichkeit über die betroffenen Produkte und deren Hersteller.

Auf der Internetseite **www.lebensmittelwarnung.de** veröffentlichen die Bundesländer oder das BVL öffentliche Warnungen und Informationen im Sinne des § 40 LFGB für Produkte, die möglicherweise bereits an Endverbraucher abgegeben wurden.

#### Lebensmittelkontrolle wirkt

Die geschaffenen Strukturen, die Aufgabenverteilung und das Zusammenspiel der verschiedenen Akteure auf nationaler wie auch auf europäischer Ebene haben sich nicht nur im täglichen Normalbetrieb, sondern **auch im Krisenfall bewährt**. Vormalig bestehende Defizite bei der Koordinierung und Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Union, dem

Bund und den Ländern bei Kontrolle und Überwachung wurden behoben. Die unmittelbare Folge ist, dass die in Deutschland und in den anderen EU-Mitgliedstaaten erhältlichen Lebensmittel noch nie so sicher waren wie heute. Dies gilt auch für die Qualität des Trinkwassers. Die regelmäßig erhobenen Daten über dessen Qualität bestätigen, dass über 99 % aller berichtspflichtigen Proben die Grenzwerte für alle gesetzlich geregelten Parameter der Trinkwasserqualität einhalten (bei den meisten Parametern sogar über 99,9 %). Auch kommen in Deutschland sehr wenige Erkrankungen durch Verunreinigung von Trinkwasserversorgungen vor. Dies zeigt, dass auch beim Trinkwasser die Kontrolle wirkt.

#### Was bleibt zu tun?

Aufgabe der Politik ist es nunmehr, proaktiv und am Vorsorgeprinzip ausgerichtet zu prüfen, wo weitere Feinjustierungen erforderlich werden. Die gegenwärtigen Monitoring- und Kontrollsysteme von Unternehmen und amtlicher Überwachung müssen in diesem Zusammenhang weiter verbessert werden. Insbesondere die frühzeitige Aufklärung von lebensmittelbedingten Krankheiten hat eine hohe Priorität. Parallel müssen die **Kontrollaktivitäten stärker verzahnt** werden. Wenn die Ergebnisse der privatwirtschaftlichen Eigenkontrollen stärker berücksichtigt und die nationalen und europäischen Kontrollbehörden noch enger vernetzt werden, kann das bereits jetzt hohe Schutzniveau entlang der Lebensmittelkette weiter erhöht werden.

### **1.2 Maßnahmen im Berichtszeitraum - europäische Ebene**

Die Regelungen zum Schutz der Sicherheit von Lebensmitteln sind auf EU-Ebene in einem hohen Umfang harmonisiert. Dabei ist zu unterscheiden zwischen Regelungen, die horizontal für alle Lebensmittel, eingeschränkt für eine Gruppe von Lebensmitteln oder nur für spezielle einzelne Lebensmittel gelten. Die wichtigsten Vorhaben im Berichtszeitraum waren bzw. sind:

#### Überprüfung des rechtlichen Rahmens

Die **EU-Basisverordnung** wird einem sogenannten **Fitness Check** durch die Europäische Kommission unterzogen. Grundlage dieses Checks ist das **REFIT-Programm** (Regulatory Fitness and Performance Programme) der Europäischen Kommission, mit dem die Effizienz und Leistungsfähigkeit des Unionsrechts gewährleistet werden soll. Auf Grundlage der aus dem Fitness Check hervorgehenden Evaluierungsergebnisse beabsichtigt die Europäische Kommission, Mitte des Jahres 2016 ein Arbeitspapier mit etwaigen Empfehlungen und Stellungnahmen vorzulegen. Ob der Fitness Check letztlich zu einer Revision der Basisverordnung führt, ist zurzeit noch offen.

Die **EU-Kontrollverordnung** hingegen wird derzeit einer grundlegenden Revision unterzogen. Einen entsprechenden Vorschlag hat die Europäische Kommission im Mai 2013

vorgelegt. Danach soll die horizontale Verordnung, die bislang Vorgaben für Lebensmittel-, Futtermittel-, Tierschutz- und Tiergesundheitskontrollen beinhaltet, künftig die **Grundlage für sämtliche Kontrollen** entlang der gesamten Lebensmittelkette bilden. Sie würde damit zukünftig auch für die Bereiche Pflanzengesundheit, Pflanzenschutzmittel und tierische Nebenprodukte gelten.

Die Überarbeitung der Kontrollverordnung soll zu einem noch besseren Funktionieren des Binnenmarktes unter Wahrung eines hohen Gesundheitsschutzniveaus sowie zur **Modernisierung des Systems der amtlichen Kontrollen** beitragen.

Im Rat wurden die Beratungen zu dem Verordnungsvorschlag am 14. Oktober 2015 abgeschlossen. Im Europäischen Parlament hat die erste Lesung bereits am 15. April 2014 stattgefunden. Hinsichtlich der kontrovers diskutierten Frage, wie die amtlichen Kontrollen zu finanzieren sind, haben sich Rat und EP **gegen eine verpflichtende Erhebung von Gebühren für Regelkontrollen** ausgesprochen.

In einer Sitzung am 9. November 2015 wurde der informelle Trilog eingeläutet. In mehreren noch zu führenden Trilogen gilt es, die entsprechenden Positionen des Rates, des Europäischen Parlaments und der Europäischen Kommission zusammenzuführen. Mit einer finalen Einigung wird noch im 1. Halbjahr 2016 unter niederländischem EU-Ratsvorsitz gerechnet.

#### Schutz vor Rückständen und Kontaminanten

In keinem anderen europäischen Staat werden Lebensmittel auf so viele **Pestizide** untersucht wie in Deutschland: 2013 waren es 5,4 Millionen Analyseergebnisse aus den Ländern. Diese Informationen werden zusammen mit den Erkenntnissen des BVL und BfR aus den nationalen Zulassungen von Pflanzenschutzmitteln auf europäischer Ebene eingespeist, wenn es darum geht, die zulässigen Höchstgehalte von Pestiziden in der maßgeblichen EU-Verordnung<sup>4</sup> fortlaufend zu aktualisieren.

Fortlaufend aktualisiert wird auch die EU-Verordnung<sup>5</sup> zur Festlegung von **zulässigen Höchstgehalten für Kontaminanten in Lebensmitteln**, um Verbraucherinnen und Verbraucher vor unerwünschten Stoffen zu schützen. So hat sich die deutsche Delegation erfolgreich für die Erweiterung der EU-Höchstgehaltsregelung für Blei in Lebensmitteln (Höchstgehalte nunmehr für sämtliche Lebensmittel, die der Ernährung von Säuglingen und

---

<sup>4</sup> Verordnung (EG) Nr. 396/2005 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Februar 2005 über Höchstgehalte an Pestizidrückständen in oder auf Lebens- und Futtermitteln pflanzlichen und tierischen Ursprungs und zur Änderung der Richtlinie 91/414/EWG des Rates (ABl. EU L 70 S. 1)

<sup>5</sup> Verordnung (EG) Nr. 1881/2006 der Kommission vom 19. Dezember 2006 zur Festsetzung der Höchstgehalte für bestimmte Kontaminanten in Lebensmitteln (ABl. EU L 364 S. 5)

Kleinkindern dienen)<sup>6</sup> und für die erstmalige Festsetzung von Höchstgehalten für **Arsen in Reis und Reisprodukten**<sup>7</sup> sowie Tropanalkaloiden in Säuglingsnahrung<sup>8</sup> eingesetzt.

Die **Euratom-Richtlinie<sup>9</sup> zum Schutz der Bevölkerung vor radioaktiven Stoffen im Trinkwasser** wurde am 22. Oktober 2013 vom Rat der Europäischen Union verabschiedet. Darin wurden Parameter für die Radioaktivität sowie Anforderungen an die Messung und Überwachung der Trinkwasserqualität im Hinblick auf künstliche und natürliche radioaktive Stoffe festgelegt.

#### Gesunde Tiere - unbedenkliche Nahrung

Zur **Revision des EU-Tierarzneimittelrechts** hat die Europäische Kommission im September 2014 u. a. Vorschläge für eine Tierarzneimittelverordnung und eine Arzneifuttermittelverordnung vorgelegt, die die Zulassung, das Inverkehrbringen, die Anwendung und die Kontrolle von Tierarzneimitteln und Arzneifuttermitteln **grundlegend neu** regeln sollen. Die Verhandlungen dazu werden auf EU-Ebene noch einige Zeit in Anspruch nehmen. Vor dem Hintergrund zunehmender Antibiotikaresistenzen in der Veterinär- und in der Humanmedizin sind diese Regelungen auch relevant für den gesundheitlichen Verbraucherschutz. Denn im Sinne eines vorsorgenden Verbraucherschutzes müssen Nahrungsmittel tierischer Herkunft frei von gesundheitlich bedenklichen Tierarzneimittelrückständen sein.

#### Zusatzstoffe, Aromen und Enzyme in Lebensmitteln

Lebensmittelzusatzstoffe, -aromen und -enzyme werden innerhalb der Europäischen Union seit dem Jahr 2008 durch unmittelbar geltende Verordnungen<sup>10</sup> geregelt.

Bei der Herstellung von Lebensmitteln dürfen nur **Lebensmittelzusatzstoffe** verwendet werden, die ausdrücklich hierfür zugelassen wurden (**Positivlistenprinzip**). Alle bereits

---

<sup>6</sup> Verordnung (EU) Nr. 2015/1005 der Kommission vom 25. Juni 2015 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1881/2006 hinsichtlich der Höchstgehalte für Blei in bestimmten Lebensmitteln (ABl. EU L 161 S. 9)

<sup>7</sup> Verordnung (EU) Nr. 2015/1006 der Kommission vom 25. Juni 2015 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1881/2006 hinsichtlich der Höchstgehalte für anorganisches Arsen in Lebensmitteln (ABl. EU L 161 S. 14)

<sup>8</sup> Verordnung (EU) 2016/239 der Kommission vom 19. Februar 2016 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1881/2006 hinsichtlich der Höchstgehalte an Tropanalkaloiden in bestimmter Getreidebeikost für Säuglinge und Kleinkinder (ABl. EU L 45 S. 3)

<sup>9</sup> Richtlinie 2013/51/Euratom des Rates vom 22. Oktober 2013 zur Festlegung von Anforderungen an den Schutz der Gesundheit der Bevölkerung hinsichtlich radioaktiver Stoffe in Wasser für den menschlichen Gebrauch (ABl. EU L 296 S. 12)

<sup>10</sup> Verordnung (EG) Nr. 1333/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008 über Lebensmittelzusatzstoffe (ABl. EU L 354 S. 16); Verordnung (EG) Nr. 1332/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008 über Lebensmittelenzyme und zur Änderung der Richtlinie 83/417/EWG des Rates, der Verordnung (EG) Nr. 1493/1999 des Rates, der Richtlinie 2000/13/EG, der Richtlinie 2001/112/EG des Rates sowie der Verordnung (EG) Nr. 258/97 (ABl. EU L 354 S. 7); Verordnung (EG) Nr. 1334/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008 über Aromen und bestimmte Lebensmittelzutaten mit Aromaeigenschaften zur Verwendung in und auf Lebensmitteln sowie zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1601/91 des Rates, der Verordnungen (EG) Nr. 2232/96 und (EG) Nr. 110/2008 und der Richtlinie 2000/13/EG (ABl. EU L 354 S. 34)

früher zugelassenen Lebensmittelzusatzstoffe werden in Etappen durch die EFSA gesundheitlich neu bewertet.

Für bestimmte Kategorien von **Lebensmittelaromen** wurde durch die einschlägige EU-Verordnung aus dem Jahr 2008 die **Zulassungspflicht eingeführt**. Diese gilt unter anderem für chemisch definierte Aromastoffe. Auf Basis der entsprechenden gesundheitlichen Bewertungen durch die EFSA wurde die umfangreiche Positivliste der chemisch definierten Aromastoffe angenommen. Auch für **Lebensmittelenzyme** wurde die **Zulassungspflicht eingeführt**. Bei der Europäischen Kommission sind innerhalb der vorgegebenen Frist etwa 300 Anträge auf Zulassung eingegangen. Nach den gesundheitlichen Bewertungen der Anträge durch die EFSA wird eine Positivliste erstellt werden.

### Neuartige Lebensmittel

Am 31. Dezember 2015 ist die neue **Verordnung über neuartige Lebensmittel**<sup>11</sup> in Kraft getreten. Sie wird am 1. Januar 2018 die bisher geltende Verordnung über neuartige Lebensmittel<sup>12</sup> ablösen.

Als neuartige Lebensmittel („Novel Food“) werden Erzeugnisse bezeichnet, die in der Europäischen Union vor dem 15. Mai 1997 noch **nicht in nennenswertem Umfang für den menschlichen Verzehr verwendet wurden** und bestimmten Lebensmittelkategorien angehören. Beispiele dafür sind Erzeugnisse mit einer bisher nicht in Lebensmitteln vorhandenen Molekularstruktur (z. B. eine neue Vitamin- oder Mineralstoffquelle), Mikroorganismen (z. B. bestimmte probiotische Bakterien), Pilze oder Isolate daraus, exotische Samen oder Früchte (z. B. Chia-Samen oder die Früchte des Noni-Baums) oder mittels neuer Verfahren hergestellte Lebensmittel (z. B. mit UV-Strahlen behandelte Bäckerhefe zur Anreicherung von Lebensmitteln mit Vitamin D).

Neuartige Lebensmittel dürfen nur dann in den Verkehr gebracht werden, wenn sie **gesundheitlich bewertet und zugelassen wurden**. In der neuen Verordnung wird an diesem Grundprinzip festgehalten. Gegenüber dem bisherigen Recht sieht die neue Verordnung insbesondere folgende Änderungen vor:

- eine Präzisierung der Definition für neuartige Lebensmittel, insbesondere unter Berücksichtigung neuer Technologien (z. B. der Nanotechnologie),
- die Straffung des Bewertungs- und Zulassungsverfahrens für neuartige Lebensmittel sowie

---

<sup>11</sup> Verordnung (EU) 2015/2283 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. November 2015 über neuartige Lebensmittel, zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1169/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 258/97 des Europäischen Parlaments und des Rates und der Verordnung (EG) Nr. 1852/2001 der Kommission (ABl. EU L 327 S. 1)

<sup>12</sup> Verordnung (EG) Nr. 258/97 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Januar 1997 über neuartige Lebensmittel und neuartige Lebensmittelzutaten (ABl. EU L 43 S. 1)



- einen vereinfachten Marktzugang für traditionelle Lebensmittel aus Drittländern.

#### Technisch hergestellte Nanomaterialien

Mit der EU-Lebensmittel-Informationsverordnung<sup>13</sup> (LMIV, s. Abschnitt 3.2) wurde eine **Kennzeichnungspflicht** für technisch hergestellte **Nanomaterialien** in das Lebensmittelrecht aufgenommen. Seit dem 13. Dezember 2014 müssen alle Zutaten, die in Form technisch hergestellter Nanomaterialien in Lebensmitteln vorhanden sind, im Zutatenverzeichnis mit dem Zusatz „(Nano)“ gekennzeichnet werden.

Nach den lebensmittelrechtlichen Vorschriften können technisch hergestellte Nanomaterialien- je nachdem, ob sie als Lebensmittelzusatzstoff verwendet werden oder unter die Verordnung über neuartige Lebensmittel fallen- nur zugelassen werden, wenn sie nachweislich gesundheitlich unbedenklich sind.

#### Spezielle Lebensmittel für besondere Verbrauchergruppen

Mit der im Juni 2013 im Amtsblatt der Europäischen Union veröffentlichten Verordnung über Lebensmittel für Säuglinge und Kleinkinder, Lebensmittel für besondere medizinische Zwecke und Tagesrationen für gewichtskontrollierende Ernährung<sup>14</sup> wird das bestehende **Konzept der diätetischen Lebensmittel** im europäischen Recht **aufgegeben**. Die bisherigen Rechtsvorschriften für diesen Bereich werden aufgehoben und **durch Vorschriften für besondere Verbrauchergruppen** ersetzt. In den Geltungsbereich der neuen Verordnung fallen neben Lebensmitteln für Säuglinge und Kleinkinder auch spezielle Lebensmittel für das Diätmanagement kranker Menschen (bilanzierte Diäten) und für Personen, die ihr Körpergewicht durch kalorienreduzierte Lebensmittel verringern möchten, die anstelle der normalen Nahrung verzehrt werden (Tagesrationen). Viele andere Lebensmittel, die derzeit noch unter das Diätrecht fallen, werden künftig als „normale“ Lebensmittel betrachtet und unterliegen somit den dafür geltenden lebensmittelrechtlichen Bestimmungen. In der neuen Verordnung werden die Definitionen für die betreffenden Lebensmittel und die Verbrauchergruppen, die diese benötigen, sowie einige allgemeine Anforderungen an

---

<sup>13</sup> Verordnung (EU) Nr. 1169/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2011 betreffend die Information der Verbraucher über Lebensmittel und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 1924/2006 und (EG) Nr. 1925/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates und zur Aufhebung der Richtlinie 87/250/EWG der Kommission, der Richtlinie 90/496/EWG des Rates, der Richtlinie 1999/10/EG der Kommission, der Richtlinie 2000/13/EG des Europäischen Parlaments und des Rates, der Richtlinien 2002/67/EG und 2008/5/EG der Kommission und der Verordnung (EG) Nr. 608/2004 der Kommission (ABl. EU L 304 S. 18)

<sup>14</sup> Verordnung (EU) Nr. 609/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Juni 2013 über Lebensmittel für Säuglinge und Kleinkinder, Lebensmittel für besondere medizinische Zwecke und Tagesrationen für gewichtskontrollierende Ernährung und zur Aufhebung der Richtlinie 92/52/EWG des Rates, der Richtlinien 96/8/EG, 1999/21/EG, 2006/125/EG und 2006/141/EG der Kommission, der Richtlinie 2009/39/EG des Europäischen Parlaments und des Rates sowie der Verordnungen (EG) Nr. 41/2009 und (EG) Nr. 953/2009 des Rates und der Kommission (ABl. EU L 181 S. 35)

Lebensmittel im Geltungsbereich der Verordnung festgelegt. Die spezifischen Anforderungen, zum Beispiel an die Zusammensetzung der betreffenden Lebensmittel, werden in delegierten Verordnungen festgelegt.

#### Vorschriften für spezielle Lebensmittel

Im Oktober 2014 wurde die **EU-Fruchtsaft-Richtlinie**<sup>15</sup> durch eine EU-Verordnung<sup>16</sup> geändert. Seitdem sind Proteine aus Weizen, Erbsen und Kartoffeln für die Klärung von Fruchtsäften zugelassen. Für diese Änderung hatte sich das BMEL auf EU-Ebene eingesetzt. Damit stehen nunmehr **pflanzliche Proteine als Alternative** zu Gelatine, einem Protein tierischen Ursprungs, als Klärungsmittel für Fruchtsäfte zur Verfügung.

Auf Initiative des BMEL hat die Europäische Kommission im September 2014 eine **Empfehlung zur Vermeidung und Verringerung von Opiumalkaloiden in Speisemohn**<sup>17</sup> veröffentlicht. Mohnsamen können durch Schadinsekten oder Verunreinigungen bei der Ernte mit Opiumalkaloiden belastet werden. Die Empfehlung beschreibt, durch welche Maßnahmen der guten Praxis sich Opiumalkaloide während des Anbaus, der Ernte, der Lagerung und der Verarbeitung von Mohnsamen effektiv vermeiden oder reduzieren lassen.

#### Radioaktiv kontaminierte Lebensmittel infolge des Reaktorunfalls in Fukushima

Die im Jahr 2011 nach dem Reaktorunfall von der Europäischen Kommission zum Schutz des Verbrauchers vor möglicherweise belasteten Erzeugnissen erlassenen **Sonderimportmaßnahmen für japanische Lebensmittel und Futtermittel** sind in modifizierter Form weiterhin gültig. Danach dürfen Lebensmittel aus den betroffenen japanischen Regionen nur nach Europa eingeführt werden, wenn die Einhaltung der festgelegten Grenzwerte in Japan kontrolliert und zertifiziert wurde.<sup>18</sup>

Am 15. Januar 2016 hat der Rat der Europäischen Union eine neue **Euratom-Verordnung**<sup>19</sup> zur Festlegung von Höchstwerten an Radioaktivität in Lebensmitteln und Futtermitteln im Falle eines nuklearen Unfalls oder eines anderen radiologischen Notfalls verabschiedet. Diese Basisverordnung ermächtigt die Kommission, nach einem radiologischen Notfall unter

---

<sup>15</sup> Richtlinie 2001/112/EG des Rates vom 20. Dezember 2001 über Fruchtsäfte und bestimmte gleichartige Erzeugnisse für die menschliche Ernährung (ABl. EU L 10 S. 58)

<sup>16</sup> Delegierte Verordnung (EU) Nr. 1040/2014 der Kommission vom 25. Juli 2014 zur Änderung der Richtlinie 2001/112/EG des Rates über Fruchtsäfte und bestimmte gleichartige Erzeugnisse für die menschliche Ernährung zwecks Anpassung von Anhang I an den technischen Fortschritt (ABl. EU L 288 S. 1)

<sup>17</sup> Empfehlung 2014/662/EU der Kommission vom 10. September 2014 über gute Praxis zur Vermeidung und Verringerung des Vorhandenseins von Opiumalkaloiden in Mohnsamen und Mohnerzeugnissen (ABl. EU L 271 S. 96)

<sup>18</sup> Durchführungsverordnung (EU) 2016/6 der Kommission vom 5. Januar 2016 mit besonderen Bedingungen für die Einfuhr von Lebens- und Futtermitteln, deren Ursprung oder Herkunft Japan ist, nach dem Unfall im Kernkraftwerk Fukushima (ABl. EU L 3 S.5)

<sup>19</sup> Verordnung (Euratom) 2016/52 des Rates vom 15. Januar 2016 zur Festlegung von Höchstwerten an Radioaktivität in Lebens- und Futtermitteln im Falle eines nuklearen Unfalls oder eines anderen radiologischen Notfalls (ABl. EU L 13 S. 2)

Beteiligung der Mitgliedstaaten kurzfristig in einer Durchführungsverordnung verbindliche Grenzwerte festzulegen. Lebensmittel und Futtermittel, die diese verbindlichen Höchstwerte überschreiten, dürfen dann in der EU nicht mehr verkauft werden. Die einheitlichen Regelungen ermöglichen im europäischen Binnenmarkt einen effektiven Schutz der Bevölkerung vor radioaktiv kontaminierten Lebensmitteln und begrenzen zu diesem Zweck auch die Verwendung kontaminierter Futtermittel.

### **1.3 Maßnahmen im Berichtszeitraum - nationale Ebene**

Die Regelungen auf nationaler Ebene umfassen vornehmlich die Umsetzung von EU-Richtlinien- bzw. Verordnungsrecht und das Ausfüllen des auf Basis des Unionsrechts verbleibenden nationalen Regelungsspielraums sowie nichtgesetzliche Maßnahmen.

#### (1.) Gesetzliche Regelungen

##### Radioaktive Stoffe im Trinkwasser

Die Euratom-Richtlinie zum **Schutz der Bevölkerung vor radioaktiven Stoffen im Trinkwasser** (vgl. Abschnitt 1.2) wurde fristgerecht durch die Dritte Verordnung zur Änderung der Trinkwasserverordnung in nationales Recht umgesetzt. Mit der neuen Verordnung, die am 26. November 2015 in Kraft getreten ist, wird sichergestellt, dass Belastungen mit Radionukliden, die im Einzelfall im Trinkwasser auftreten können, erkannt und beseitigt werden können. Damit wird **dem Gesundheitsschutz höchste Priorität** eingeräumt und auch in diesem Bereich das Vorsorgeprinzip des Strahlenschutzes gewährleistet. Die Strahlenbelastung durch radioaktive Stoffe im Trinkwasser ist in Deutschland im Durchschnitt als sehr gering einzuschätzen. Das Trinkwasser kann jedoch, je nach Geologie des Untergrunds, einen erhöhten Gehalt an natürlichen radioaktiven Stoffen aufweisen. Untersuchungen des Bundesamtes für Strahlenschutz haben gezeigt, dass die Schwankungsbreite der Konzentration natürlicher Radionuklide im Trinkwasser sehr groß ist und daher ein Bedarf für rechtsverbindliche Vorsorgemaßnahmen besteht.

Untersuchungsergebnisse sollen künftig in den Bericht über die Qualität des Trinkwassers einfließen.

Die Messung und Bewertung des Radioaktivitätsgehaltes wird unterstützt durch einen Leitfaden, der bereits im Jahre 2012 veröffentlicht wurde und 2016 an die aktuellen Vorgaben angepasst werden soll ([www.bmub.bund.de/N49023/](http://www.bmub.bund.de/N49023/)).

##### Änderung des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuchs

Im Lebens- und Futtermittelbereich wird der auf Basis des Unionsrechts verbleibende nationale Regelungsspielraum in Deutschland vornehmlich mit dem Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch (LFGB) ausgefüllt. Im Berichtszeitraum hat das BMEL einen Gesetzentwurf zur **Änderung des LFGB** erarbeitet. Damit wird ein Arbeitsauftrag aus dem

Koalitionsvertrag aufgegriffen. § 40 LFGB soll dahingehend geändert werden, „dass die **rechtssichere Veröffentlichung von festgestellten, nicht unerheblichen Verstößen** unter Reduzierung sonstiger Ausschluss- und Beschränkungsgründe möglich ist“. Die Vorschrift des § 40 Absatz 1a LFGB war 2012 als Reaktion auf das Dioxin-Geschehen in das Gesetz aufgenommen worden. Allerdings hatten nach Aufnahme des Vollzugs verschiedene Verwaltungsgerichte in Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes Bedenken gegen die Vorschrift erhoben. Diese Bedenken sollen nun unter anderem durch eine gesetzliche Lösungsfrist sowie eine Härtefallklausel ausgeräumt werden. Weitere Regelungen des Gesetzentwurfs zielen auf eine effektivere Überwachung des Online-Handels mit Lebensmitteln ab.

#### Weniger Antibiotika in der Tierhaltung

Mit der **16. Novelle des Arzneimittelgesetzes**, die im Jahr 2014 in Kraft getreten ist, wurde erstmals ein **Antibiotika-Minimierungskonzept** für die landwirtschaftliche Tierhaltung gesetzlich verankert. Damit hat die Bundesregierung einen wichtigen Schritt vollzogen, um den Einsatz von Antibiotika auf das zur Behandlung von Tierkrankheiten notwendige Maß zu beschränken und die Befugnisse der Kontroll- und Überwachungsbehörden deutlich zu erweitern. Diese Änderung des Arzneimittelgesetzes ermöglicht den zuständigen Behörden der Länder, ihren Überwachungsaufgaben noch besser nachzukommen. Durch die Regelungen wird

- die Antibiotikaminimierung als permanente Aufgabe des Tierhalters etabliert,
- dem Tierhalter ermöglicht, den Einsatz von Antibiotika und dessen Ursachen in seinem Betrieb besser zu überprüfen,
- der Tierarzneimittelüberwachung ermöglicht, sich aktiv und vor Ort ein Bild über den Antibiotikaeinsatz zu machen und angemessene Maßnahmen zu treffen.

#### Sicherung der Rohmilchqualität

Um den Ansprüchen der Verbraucherinnen und Verbraucher nach qualitativ hochwertigen Milcherzeugnissen gerecht zu werden, muss die Milch-Güteverordnung, die die Güteprüfung und Bezahlung der Milch, die von Milcherzeugern an Molkereien geliefert wird, regelt, an den technischen Fortschritt und veränderte Milcherfassungsstrukturen angepasst werden. Die aktuelle **Novellierung** soll das engmaschige Kontrollnetz der Rohmilchuntersuchung - u. a. zur Rückstandsminimierung von Hemmstoffen wie Antibiotika - um weitere Nachweisverfahren für neue Substanzen erweitern. Dadurch soll die Produkt- und Verarbeitungssicherheit des Rohstoffes Milch weiter erhöht werden.

### Verbraucherschutz bei Energydrinks

Das BMEL hat spezifische Rechtsvorschriften für **Energydrinks** erlassen. Durch Änderung der Fruchtsaftverordnung<sup>20</sup> wurden unter anderem nationale **Höchstmengen** für bestimmte in Energydrinks verwendete **Stoffe festgelegt** - etwa für Koffein und Taurin. Für **Koffein** gilt seit dem 2. Juni 2013 eine Höchstmenge von 320 Milligramm pro Liter, für **Taurin** von 4 Gramm pro Liter. Das bedeutet, dass eine 250 Milliliter-Dose eines Energydrinks nicht mehr als 80 Milligramm Koffein enthalten darf. Zum Vergleich: Eine Tasse Filterkaffe (150 Milliliter) enthält etwa 100 Milligramm Koffein.

Zur Information der Verbraucherinnen und Verbraucher über diese Erzeugnisse war nach den lebensmittelrechtlichen Vorschriften EU-weit bisher schon eine spezifische **Kennzeichnung** von in Fertigpackungen abgegebenen Getränken vorgeschrieben. Bei Energydrinks, die mehr als 150 Milligramm Koffein pro Liter enthalten, ist die Angabe „Erhöhter Koffeingehalt“, gefolgt von der Angabe des Koffeingehaltes in Milligramm pro 100 Milliliter anzubringen. Mit der LMIV wurden diese **Anforderungen noch erweitert**: Seit dem 13. Dezember 2014 müssen die betreffenden Erzeugnisse zusätzlich mit der Angabe „Für Kinder und schwangere oder stillende Frauen nicht empfohlen“ versehen sein.

#### (2.) Sonstige nichtgesetzliche Regelungen

### Bessere Aufklärung über Koffein

Die EFSA veröffentlichte am 27. Mai 2015 eine Stellungnahme zur Sicherheit von Koffein, in der sie unter anderem abschätzt, welche Mengen an Koffein für die einzelnen Bevölkerungsgruppen unbedenklich sind. Für gesunde Erwachsene beträgt die empfohlene **maximale Menge an Koffein** pro Tag 400 Milligramm. Für Kinder und Jugendliche wird eine tägliche Aufnahme von 3 Milligramm Koffein pro Kilogramm Körpermasse als sicher angesehen. Um das Bewusstsein für einen verantwortungsvollen Umgang mit koffeinhaltigen Lebensmitteln in der deutschen Bevölkerung zu stärken, hat das BMEL eine **Aufklärungskampagne** initiiert. Energydrinks bilden dabei einen Schwerpunkt. Über einen Koffeinrechner, der über die Website **www.check-deine-dosis.de** zugänglich ist, kann man sich z. B. anzeigen lassen, ob sich die Koffeinaufnahme noch im sicheren Bereich bewegt oder die unproblematische Grenze bereits überschritten ist. Weitere Bestandteile der Aufklärungskampagne sind Faltblätter, Hörfunkbeiträge und Materialien für den Schulunterricht.

### Minimierung von Trans-Fettsäuren

Ein wichtiges Beispiel für nichtgesetzliche Regelungen, die dazu beitragen, unerwünschte Stoffe zu minimieren, ist die gemeinsame Initiative von BMEL und Wirtschaft zur

---

<sup>20</sup> Zweite Verordnung zur Änderung der Fruchtsaftverordnung und anderer lebensmittelrechtlicher Vorschriften vom 21. Mai 2012 (BGBl. I S. 1201)

**Minimierung von Trans-Fettsäuren** (trans fatty acids, TFA) in Lebensmitteln. TFA entstehen durch das industrielle Teilhärten von Fetten mit einem hohen Gehalt an mehrfach ungesättigten Fettsäuren. Dadurch werden diesen Fetten besondere technologische Eigenschaften verliehen. Sie treten v. a. in fetthaltigen Backwaren oder frittierten Erzeugnissen auf. Ein hoher TFA-Verzehr erhöht das Risiko für Herz-Kreislaufkrankheiten. Die gemeinsame Initiative „**Leitlinien zur Minimierung von trans-Fettsäuren (TFA) in Lebensmitteln**“ zielt darauf ab, die bei einigen Verbraucherinnen und Verbrauchern erhöhte TFA-Aufnahme aus teilgehärteten Fetten weiter zu verringern, soweit dies technisch machbar und in vernünftiger Weise erreichbar ist. Die Wirtschaftsverbände haben sich verpflichtet, über getroffene Minimierungsmaßnahmen regelmäßig zu berichten.

Im Dezember 2015 hat die Europäische Kommission entsprechend den Vorgaben der LMIV (vgl. Abschnitt 3.2) einen **Bericht über TFA in Lebensmitteln** und in der generellen Ernährung der Bevölkerung der Union veröffentlicht. Der Bericht umfasst eine erste Analyse der potentiellen Wirksamkeit von **EU-Maßnahmen zur Begrenzung der TFA-Gehalte** in Lebensmitteln. Eine Entscheidung der Kommission, welche Maßnahmen konkret ergriffen werden sollen, ist noch nicht erfolgt. In einem nächsten Schritt sollen ein öffentlicher Konsultationsprozess eingeleitet und eine umfassende Folgenabschätzung durchgeführt werden.

#### Vermeidung von Mutterkorn in Getreide

Auf Veranlassung des BMEL und unter Leitung des Max Rubner-Instituts (MRI), einer nachgeordneten Behörde des BMEL, haben betroffene Wirtschaftsverbände entlang der gesamten Wertschöpfungskette vom Saatgut bis zur Backware „**Handlungsempfehlungen zur Minimierung von Mutterkorn und Ergotalkaloiden in Getreide**“ erarbeitet. In Mutterkörnern können giftige Substanzen, sogenannte Ergotalkaloide, enthalten sein. Die Handlungsempfehlungen sollen alle im Wirtschaftsprozess beteiligten Unternehmen für die Problematik sensibilisieren und bei der Umsetzung von Minimierungsmaßnahmen Hilfestellung geben, bevor auf EU-Ebene zulässige Höchstgehalte verbindlich festgesetzt werden.

#### Stoffliste für Pflanzen in Lebensmitteln

Auf Initiative des BMEL hat das BVL zusammen mit Vertretern des BfR, des Bundesinstituts für Arzneimittel und Medizinprodukte (BfArM) sowie mit Vertretern der Bundesländer eine umfangreiche **Stoffliste** der Kategorie „**Pflanzen und Pflanzenteile**“ erstellt. Denn zunehmend werden **Produkte mit pflanzlichen Zubereitungen** angeboten, von denen sich Verbraucherinnen und Verbraucher positive gesundheitliche Wirkungen versprechen. Meist werden sie als Nahrungsergänzungsmittel oder Lebensmittel für besondere medizinische Zwecke (bilanzierte Diäten) in den Verkehr gebracht. Die Stoffliste mit umfassenden Informationen z. B. zur Verwendung der Pflanzen, zu gesundheitlichen Risiken und zu

kritischen Inhaltsstoffen soll die Einstufung der aufgeführten Pflanzen und Pflanzenteile hinsichtlich einer Verwendung als Lebensmittel erleichtern. Die Liste umfasst aktuell weit über 600 Stoffe und wurde dem BMEL im September 2014 offiziell übergeben. Unter anderem enthält sie Informationen über die Verwendung von Pflanzen wie Ginkgo (Ginkgo biloba) oder Ginseng (Panax Ginseng) als Lebensmittel oder Arzneimittel, über deren mögliche Risiken und relevante Inhaltsstoffe. Die Liste steht auf der Homepage des BVL ([www.bvl.bund.de](http://www.bvl.bund.de)) zum kostenlosen Download bereit.

#### Online-Handel mit Lebensmitteln

Im Auftrag der Länder startete im Januar 2011 das beim BVL angesiedelte und zunächst auf zwei Jahre befristete **Pilotprojekt „Überwachung des Internethandels mit Lebensmitteln“**. Auch im Internet muss sichergestellt sein, dass alle lebensmittelrechtlichen Vorschriften beachtet und durchgesetzt werden. Im Rahmen des Projekts wird im Internet nach Erzeugnissen im Sinne des LFGB recherchiert, die gesundheitsgefährdend und in Deutschland nicht verkehrsfähig sind. Derartige Produkte und Anbieter werden den zuständigen Behörden gemeldet. Zudem werden Anbieter, die sich nicht pflichtgemäß registriert haben, den Überwachungsbehörden mitgeteilt.

Nach Abschluss des Pilotprojekts wurde eine **gemeinsame Zentralstelle der Länder** „Kontrolle der im Internet gehandelten Erzeugnisse des LFGB und Tabakerzeugnisse“, kurz **G@zielt**, beim BVL eingerichtet, die im Auftrag der Länder zunächst bis zum 31. Dezember 2015 betrieben und von diesen finanziert wurde. Da sich die Arbeit der gemeinsamen Zentralstelle bewährt hat, wurde zwischen dem BMEL und den Ländern Ende 2015 eine weitere Verwaltungsvereinbarung geschlossen, die nunmehr vorsieht, die gemeinsame Zentralstelle ab 2016 dauerhaft beim BVL zu etablieren. So sollen die Voraussetzungen dafür geschaffen werden, dass das Internet ein Marktplatz für Lebensmittel sein kann, dessen Sicherheit mit dem konventionellen Handel vergleichbar ist.

#### Früherkennungssystem für die Lebensmittelüberwachung

Die Verbraucherschutzministerkonferenz (VSMK) hat im Frühjahr 2010 beschlossen, ein **„elektronisches Früherkennungs- und Informationssystem“** (eFI) entwickeln zu lassen und von mehreren Bundesländern und einer koordinierenden Stelle des Bundes in einem Pilotvorhaben zu testen. Ziel des Projektes ist es, sämtliche Daten der amtlichen Lebensmittelkontrolle in einer gemeinsamen Datenbank der Länder zusammenzuführen und auszuwerten, um die **Lebensmittelüberwachung in Deutschland effizienter zu machen**. Im Mittelpunkt stehen die Früherkennung gesundheitlicher Risiken, die Optimierung des Krisenmanagements durch eine schnellere Erstellung von Lagebildern und der Bürokratieabbau durch schlanke Verfahren bei der Erfüllung von Berichtspflichten. Zusätzlich erhalten die Überwachungsbehörden der Länder ein Instrument, um ihre Kontrollprogramme stärker am Bedarf und am Risiko auszurichten. Nach Abschluss des

Projekts Ende 2015 werden die Ergebnisse im Rahmen der 2016 stattfindenden VSMK vorgestellt und Wege zur bundesweiten und dauerhaften Etablierung eines eFI aufgezeigt.

### Lebensmittelbetrug

Von versehentlichen Kennzeichnungsverstößen bis hin zur organisierten Kriminalität beim internationalen Handel: **Irreführung, Täuschung und Betrug mit Lebensmitteln** haben viele Facetten. Als Konsequenz aus dem Pferdefleisch-Skandal Anfang 2013 wurde von der Europäischen Kommission das **europäische Food-Fraud-Network gegründet**, in dem sich alle 28 Mitgliedstaaten der Europäischen Union über Betrugsfälle im Lebensmittelbereich austauschen und geeignete **Bekämpfungsmaßnahmen erörtern**. In Deutschland fungiert das BVL in Berlin als nationale Kontaktstelle für Lebensmittelbetrug (Food Fraud Contact Point, FFCP). Darüber hinaus haben die Länder 16 Kontaktstellen benannt. Ausgetauscht werden Informationen über aktuelle Fälle von Lebensmittelbetrug, ergriffene Maßnahmen und Ermittlungsergebnisse.

Um Fälle von Lebensmittelbetrug zukünftig möglichst frühzeitig zu verhindern bzw. zu erkennen, erarbeitet das BVL derzeit ein Konzept für ein nationales System zur Bekämpfung von Irreführung, Täuschung und Betrug im Lebensmittelbereich. In diesem Zusammenhang sollen unter anderem **die analytischen Methoden zum Nachweis von Verfälschungen** bei Lebensmitteln und Werkzeuge zur Erfassung und Auswertung von Warenströmen weiterentwickelt werden. Zur inhaltlichen und strukturellen Begleitung beim Aufbau des nationalen Systems zur Bekämpfung von Lebensmittelbetrug fand am 27. Oktober 2015 die konstituierende Sitzung des **Expertenbeirates für Lebensmittelbetrug** statt.

Behörden und Einrichtungen des Lebensmittelbereichs, aber auch Vertreter des Bundeskriminalamtes und des Zollkriminalamtes mit weiteren Angehörigen der Generalzolldirektion, des Statistischen Bundesamtes und zweier Schwerpunktstaatsanwaltschaften arbeiten interdisziplinär zusammen und unterstützen mit ihrem Wissen das BVL bei der Entwicklung eines nationalen Systems zur Bekämpfung von Lebensmittelbetrug.

### **1.4 Maßnahmen im Berichtszeitraum – international**

Nicht nur EU-Recht, nationale Rechtsvorschriften und sonstige nichtgesetzliche Maßnahmen, sondern auch Vorgaben internationaler Gremien haben erheblichen Einfluss auf das Lebensmittelrecht und die Lebensmittelsicherheit in Deutschland.

### Der Codex Alimentarius

Besondere Bedeutung hat der **Codex Alimentarius**, der 1963 von der Weltgesundheitsorganisation (World Health Organization, WHO) und der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (Food and Agriculture Organization of



the United Nations, FAO) geschaffen wurde. Die von dem Gremium erarbeiteten Lebensmittelstandards sollen die **Gesundheit der Verbraucherinnen und Verbraucher weltweit schützen** und **faire Handelspraktiken** im internationalen Handel mit Lebensmitteln sicherstellen. Obwohl rechtlich nicht verbindlich, haben sie eine beachtliche praktische Bedeutung erlangt und werden zum Beispiel in der Welthandelsorganisation (World Trade Organization, WTO) als Referenznormen bei Handelskonflikten herangezogen.

Der Codex-Alimentarius-Kommission (CAC) gehören aktuell 186 Staaten aus allen Regionen der Welt sowie eine Organisation- die Europäische Union- an. Entscheidungen der CAC werden in mehr als **20 verschiedenen Komitees** vorbereitet. Sogenannte horizontale Komitees erarbeiten beispielsweise Standards zu Lebensmittelzusatzstoffen, zu Fragen der Lebensmittelhygiene, zu zulässigen Höchstgehalten von Kontaminanten, Pflanzenschutzmittel- oder Tierarzneimittelrückständen in Lebensmitteln oder auch zur Lebensmittelkennzeichnung. Diverse vertikale Komitees (sogenannte Warenkomitees) erarbeiten Standards, unter anderem für Obst und Gemüse, Gewürze und kulinarische Kräuter, Fette und Öle, Zucker, Milch und Milcherzeugnisse sowie für Fisch und Fischerzeugnisse. Deutschland beteiligt sich intensiv an diesen Arbeiten.

Dies gilt in besonderem Maße für das **Codex-Komitee für Ernährung und Lebensmittel für besondere Ernährungszwecke** (Codex Committee for Nutrition and Foods for Special Dietary Uses, CCNFSDU), das sich z. B. mit dem Thema Säuglingsnahrung beschäftigt. Deutschland ist von Beginn an (seit 1966) Gastgeberland für dieses Komitee. Das BMEL trägt dabei die Verantwortung für die Organisation und Durchführung der jährlich stattfindenden Sitzungen und stellt den Vorsitz des CCNFSDU. Das CCNFSDU berät die CAC und andere Komitees in besonderen Ernährungsfragen, die im Zusammenhang mit der Erstellung von Codex-Standards und anderen Codex-Dokumenten stehen. Zudem erarbeitet das CCNFSDU Standards, Leitlinien und Grundsatzpapiere für Lebensmittel für besondere Ernährungszwecke.

Bei den Sitzungen des CCNFSDU im Berichtszeitraum wurden unter anderem allgemeine Grundsätze für den Zusatz von essentiellen Nährstoffen (z. B. Vitamine und Mineralstoffe) zu Lebensmitteln erarbeitet, die Revision des bestehenden Standards für Folgenahrung (Nahrung auf Milchbasis für ältere Säuglinge (ab 6. Monat) und Kleinkinder) aus dem Jahr 1987 intensiv beraten und Themen, die für die Entwicklungsländer von besonderer Bedeutung sind, diskutiert. Dazu gehört z. B. die Erstellung eines Standards für Lebensmittel für unter- und mangelernährte Kinder.

Zudem wurde im Berichtszeitraum ein neues Codex-Komitee gegründet, das **Codex-Komitee für Gewürze und kulinarische Kräuter** (Codex Committee on Spices and Culinary Herbs, CCSCH), welches im Februar 2014 erstmals tagte. Das Komitee hat die Aufgabe, für Gewürze und kulinarische Kräuter, die für den Welthandel bedeutsam sind, Warenstandards

zu entwickeln. Unter anderem sollen die Standards Produktbeschreibungen enthalten und Qualitätsanforderungen stellen. Gastgeberland ist Indien.

#### WHO-Leitlinien zur Trinkwasserqualität

Die WHO-Leitlinien zur Trinkwasserqualität sind die Grundlage vieler Regelungen der EU-Trinkwasserrichtlinie und somit auch der deutschen Trinkwasserverordnung. Als WHO-Kooperationszentrum für Forschung auf dem Gebiet der Trinkwasserhygiene beteiligt sich das Umweltbundesamt (UBA) intensiv an der Fortschreibung der Leitlinien und an der Entwicklung von unterstützenden Dokumenten, die Wasserversorgern, Gesundheitsämtern und anderen Akteuren helfen zu verstehen, **welche Risiken in Wasserversorgungssystemen zu Verunreinigungen führen** könnten und wie diese am wirksamsten zu beherrschen sind. Das UBA führt in verschiedenen Ländern Schulungen durch, u. a. in Osteuropa, dem Kaukasus, in Zentralasien, Äthiopien und im Iran.

#### Das Protokoll über Wasser und Gesundheit

Deutschland ist seit 2007 Vertragspartei des Protokolls über Wasser und Gesundheit des **Übereinkommens zum Schutz und zur Nutzung grenzüberschreitender Wasserläufe und internationaler Seen der UNECE-Region** (d. h. dem geographischen Europa, sowie den Nachfolgestaaten der Sowjetunion in Osteuropa, dem Kaukasus und in Zentralasien). In dessen Rahmen leitet Deutschland gemeinsam mit zwei Partnern den Arbeitsbereich „Kleine Trinkwasserversorgungen und dezentrale Abwasserentsorgung“. Dieser Arbeitsbereich hat eine Sammlung von Instrumentarien und bewährten Praktiken zur **Verbesserung der Situation kleiner Wasserversorgungen und dezentraler Abwasserentsorgung** in der Europäischen Region entwickelt, die 2016 veröffentlicht werden soll. Ferner hat er eine Befragung der Vertragsparteien zu Aspekten der Regulierung, der Struktur und der Trinkwasserqualität durchgeführt, deren Ergebnisse die Relevanz von kleinen Wasserversorgungen verdeutlichen, aus denen in Europa fast ein Viertel der Bevölkerung versorgt wird. Aufgezeigt werden auch Bereiche mit möglichem Handlungsbedarf: so sind beispielsweise in fast der Hälfte der Länder keine Anforderungen an die Qualifikation von Betreibern kleiner öffentlicher Wasserversorgungen vorhanden und in mehr als einem Drittel der Länder gelten rechtliche Anforderungen nicht für Einzelversorgungen oder nur für solche, die gewerblich genutzt werden.

### **1.5 Die wissenschaftlichen Grundlagen**

Vorsorgender Verbraucherschutz heißt auch: Etwaige Risiken müssen wissenschaftlich erforscht und bewertet werden. Auch aus diesem Grund unterhält das BMEL in seinem Geschäftsbereich rund ein Dutzend forschungsbezogene Behörden und Forschungseinrichtungen. Sie sind in der wissenschaftlichen Bewertung und Forschung unabhängig.

Wissenschaftliche Fundierung und Forschung spielen insbesondere für die Lebensmittelsicherheit eine herausgehobene Rolle.

#### Wichtige Forschungsinstitutionen

Das **Bundesinstitut für Risikobewertung** (BfR) ist die wissenschaftliche Einrichtung im Geschäftsbereich des BMEL, die auf der Grundlage international anerkannter Kriterien Gutachten und Stellungnahmen zu Fragen der Lebensmittel- und Futtermittelsicherheit sowie zur Sicherheit von Chemikalien und Produkten erarbeitet. Im Mittelpunkt der Arbeit des BfR stehen die unabhängige wissenschaftsbasierte **Bewertung, Forschung und Kommunikation von Risiken**. Das BfR bewertet zum Beispiel mögliche gesundheitliche Risiken durch Bakterien, Viren und Parasiten in Lebensmitteln und informiert die Öffentlichkeit über die gewonnenen Erkenntnisse.

Forschungsschwerpunkt des **Max Rubner-Instituts** (MRI), Bundesforschungsinstitut für Ernährung und Lebensmittel, ist der **gesundheitliche Verbraucherschutz im Bereich Ernährung**. Hierzu laufen am MRI Untersuchungen zur ernährungsphysiologischen und gesundheitlichen Wertigkeit von Lebensmitteln sowie Arbeiten im Bereich der Lebensmittelsicherheit oder der Bioverfahrenstechnik. Bei den Forschungsarbeiten kommen zukunftsgerichtete Methoden wie Metabolomics, Transcriptomics und Metagenomics zum Einsatz, um einen umfassenden Einblick in die Zusammenhänge zwischen Lebensmittelqualität, -sicherheit, Ernährung und Gesundheit zu erhalten.

Das **Julius Kühn-Institut** (JKI), Bundesforschungsinstitut für Kulturpflanzen, erforscht die Kulturpflanze in voller Breite. Dazu gehören Pflanzenbau, Pflanzenschutz und Pflanzenzüchtung. Im Bereich des Pflanzenschutzes geht es insbesondere um die Weiterentwicklung von Verfahren des **integrierten Pflanzenschutzes** in vielen der in Deutschland angebauten Kulturen. Auch Fragen der Auswirkungen der Anwendung von Pflanzenschutzmitteln und der Verringerung von Risiken, die durch die Anwendung von Pflanzenschutzmitteln oder andere Pflanzenschutzmaßnahmen für Mensch, Tier und Naturhaushalt entstehen können, sind im Blickfeld des JKI-Forschungsprogramms.

Das **Friedrich-Loeffler-Institut** (FLI), Bundesforschungsinstitut für Tiergesundheit, widmet sich der Überwachung und Kontrolle von Tierseuchen und trägt damit zur Verbesserung der Lebensmittelsicherheit von Produkten tierischer Herkunft bei.

Das **Umweltbundesamt** (UBA), welches zum Geschäftsbereich des BMUB gehört, erforscht die Bedingungen, die zu **Kontaminationen des Trinkwassers** führen können. Dabei untersucht es die vollständige Kette - von Einzugsgebieten, aus denen Trinkwasser gewonnen wird, über Gewässer, Grundwasserleiter und die Trinkwasseraufbereitung im Wasserwerk bis hin zur Trinkwasserverteilung. Die Ergebnisse der Forschung des UBA dienen dem Erkennen

von Regelungsbedarf und der Beratung der an der Trinkwasserversorgung beteiligten Akteure über Maßnahmen zur Vermeidung von Belastungen.

### Wichtige Studien

Unter dem Namen „**MEAL-Studie**“ führt das BfR in den Jahren 2015 bis 2021 in Deutschland die erste „Total Diet Studie“ durch, um die Belastung der Bevölkerung mit gesundheitsrelevanten Stoffen abzuschätzen und chronische Risiken zu bewerten. MEAL steht für „Mahlzeiten für die Expositionsschätzung und Analytik von Lebensmitteln“ und gilt als bedeutendes **Forschungsprojekt** im Bereich der Lebensmittelsicherheit.

Dazu werden Lebensmittel, die das **Verzehrsverhalten der Bevölkerung repräsentativ charakterisieren**, im Lebensmittelhandel eingekauft, in haushaltsüblicher Form zubereitet und in der Form, in der sie auch verzehrt würden, analysiert. Auf diese Weise werden Kontaminanten und Rückstände, die bei der Herstellung, Verarbeitung und Lagerung von Lebensmitteln auftreten, ebenso berücksichtigt wie Stoffe, die bei der Zubereitung neu gebildet werden. Total Diet Studien sind international anerkannt und gelten als wirklichkeitsnahe und zuverlässige Methode, um die Hintergrundkonzentration einzelner Substanzen in einer Vielzahl von Lebensmitteln zu erfassen und die Exposition von Verbraucherinnen und Verbrauchern durch den Verzehr von Lebensmitteln abzuleiten. Dadurch werden Unsicherheiten bei der Bewertung von Risiken für die Bevölkerung reduziert.

Im Rahmen der **Deutschen Umweltstudie zur Gesundheit von Kindern und Jugendlichen** (German Environmental Survey, GerES), einer großangelegten Querschnittsstudie des UBA im Zeitraum 2014 bis 2017, werden Daten/Informationen darüber erhoben, **mit welchen potenziell schädlichen Stoffen und Umwelteinflüssen Menschen in Deutschland in Berührung kommen**. Dazu untersucht das UBA mit dem fünften GerES bis zu 2.500 Kinder und Jugendliche sowie ihre Haushalte, einschließlich Trinkwasserproben. Diese Proben werden mit Methoden zur Erfassung einer Bandbreite an Stoffen, die möglicherweise aus der Umwelt oder aus den Leitungen und Armaturen ins Trinkwasser gelangen können, analysiert. Die Ergebnisse werden unter anderem zeigen, wie gut die in Deutschland geltenden Regularien unmittelbar in den Haushalte greifen.

### Der Wissenschaftliche Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und Verbraucherschutz

Darüber hinaus wird das BMEL in seiner Arbeit durch **wissenschaftliche Beiräte** unterstützt. Die Beiräte sind dauerhaft bestehende Gremien mit der Aufgabe der Politikberatung. Die Ergebnisse ihrer Arbeit werden in Form von Stellungnahmen und Gutachten veröffentlicht. Nach der Neuorganisation der Bundesregierung gemäß dem Organisationserlass der Bundeskanzlerin vom 17. Dezember 2013 wurde der Wissenschaftliche Beirat für Verbraucher- und Ernährungspolitik (WBEV) aufgelöst. Die Aufgabengebiete Ernährung und

gesundheitlicher Verbraucherschutz wurden in den Wissenschaftlichen Beirat für Agrarpolitik integriert. Der Wissenschaftliche Beirat für Agrarpolitik wurde dadurch mit einem erweiterten Mitgliederkreis in den **Wissenschaftlichen Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz** (WBAE) überführt. Der WBAE trat am 11. und 12. Juni 2015 zu seiner konstituierenden Sitzung zusammen. Im kommenden Gutachten des WBAE zu Klimaschutzfragen wird die Frage einer klimaschonenden Ernährung eine wichtige Rolle spielen.

## **2. Sicherheit im Alltag: Lebensmittelbedarfsgegenstände und sonstige verbrauchernahe Produkte**

### **2.1 Das Ziel: Gesundheitsschutz bei allen Produkten des täglichen Lebens**

Nicht nur bei Lebensmitteln, sondern auch bei Lebensmittelbedarfsgegenständen wie z. B. Lebensmittelverpackungen oder Artikel für den Tisch- und Küchengebrauch und bei sonstigen verbrauchernahen Produkten des Nichtlebensmittelbereichs - zu denen etwa Textilien, Reinigungsmittel, Kosmetika und Spielzeug zählen - gilt: Produkte, die für Verbraucherinnen und Verbraucher bestimmt sind oder von ihnen benutzt werden können, müssen sicher sein.

Neben allgemeinen Anforderungen an die **Sicherheit von Produkten des Nichtlebensmittelbereichs** gibt es produkt- bzw. stoffspezifische Vorschriften, die beispielsweise Bedingungen, zulässige Höchstmengen oder Verbote hinsichtlich der Verwendung bestimmter Stoffe beinhalten. Wie im Lebensmittelbereich ist es in erster Linie Aufgabe der Hersteller, Importeure und Händler, sichere Produkte zu gewährleisten. Sie sind in der Pflicht, nur Produkte auf den Markt zu bringen, die nicht gesundheitsschädlich sind. Ob dabei die einschlägigen rechtlichen Vorgaben eingehalten werden, überprüfen die zuständigen Marktüberwachungsbehörden der Länder durch regelmäßige Probenahmen und Analysen.

Deutschland und die Europäische Union haben auch in diesem Bereich ein **hohes Sicherheitsniveau erreicht**, das es zu gewährleisten und stetig zu verbessern gilt. Insbesondere im Hinblick auf den vorbeugenden gesundheitlichen Verbraucherschutz erfordern neue wissenschaftliche Erkenntnisse und neue stoffliche Einsatzbereiche eine **ständige Anpassung der bestehenden Vorschriften** bzw. den Erlass neuer Regelungen.

Auch das Trinkwasser kommt auf seinem Weg bis zum Wasserhahn der Verbraucherinnen und Verbraucher **mit vielen Materialien in Kontakt**. Dabei ist festzustellen, dass der Einfluss von Werkstoffen und Materialien, aus denen Rohrleitungen und Armaturen gefertigt werden, auf die Qualität des Trinkwassers zunimmt. Einerseits ist dies eine direkte Folge unseres gestiegenen Komfortanspruchs, der sowohl zu komplexeren Installationen mit längeren Leitungswegen führt als auch zu wenig genutzten Sanitärbereichen, in denen Wasser längere Zeit stagniert. Somit entstehen mehr Situationen, in denen das Wasser Zeit hat, Stoffe aus den Installationsmaterialien aufzunehmen oder gar zu verkeimen. Die noch am Hausanschluss sehr gute Trinkwasserqualität kann bei längerer Aufenthaltszeit in Installationen, die nicht in Einklang mit den Vorgaben des technischen Regelwerks gebaut, gewartet und betrieben werden, somit abnehmen. Daher sind **Vorgaben für die Qualität von Materialien im Kontakt mit Trinkwasser** und entsprechende Prüfvorschriften notwendig. Um den freien Warenverkehr nicht zu behindern und um ein einheitliches Schutzniveau innerhalb der Europäischen Union sicherzustellen, sollten die Vorgaben für

Installationsprodukte wie Leitungen und Armaturen europäisch harmonisiert werden. Während Vorgaben für die Verpackung anderer Lebensmittel national wie EU-weit gut geregelt sind, besteht für die „Verpackung“ des Trinkwassers Nachholbedarf auf EU-Ebene.

## **2.2 Maßnahmen im Berichtszeitraum - europäische Regelungen und nationale Umsetzung**

Der Bereich von Materialien und Gegenständen, die mit Lebensmitteln in Kontakt kommen (Lebensmittelbedarfsgegenstände) und sonstiger verbrauchernaher Produkte ist auf europäischer Ebene bisher nur teilweise harmonisiert. Die wichtigsten Maßnahmen im Berichtszeitraum - national wie auf europäischer Ebene - stellen sich wie folgt dar:

### (1.) Materialien und Gegenstände, die mit Lebensmitteln in Kontakt kommen

In einem Forschungsvorhaben des BMEL wie auch durch die amtliche Lebensmittelüberwachung wurde festgestellt, dass Lebensmittel häufig mit gesundheitlich bedenklichen Mengen von **Druckfarbenbestandteilen belastet** sind. Um dem Verbraucherschutz in diesem Bereich Rechnung zu tragen, ist mit einer vom BMEL geplanten nationalen **Druckfarbenverordnung**<sup>21</sup> unter anderem eine Positivliste der zulässigen Stoffe für die Bedruckung von Materialien und Gegenständen, die mit Lebensmitteln in Kontakt kommen (z. B. Verpackungen, Servietten, Pappbecher) vorgesehen, um mögliche Gesundheitsgefahren zu minimieren bzw. zu vermeiden. Ein weiteres Forschungsvorhaben des BMEL befasste sich unter anderem mit der Problematik des Mineralöls im Zusammenhang mit Lebensmittelbedarfsgegenständen aus Altpapierstoffen. Der **BMEL-Entwurf einer Mineralölverordnung**<sup>22</sup> sieht als Folge dessen Beschränkungen für den Übergang bestimmter unerwünschter Mineralölbestandteile aus Lebensmittelbedarfsgegenständen, die unter Verwendung von Altpapierstoffen hergestellt wurden, auf Lebensmittel vor.

Die Zweite Verordnung zur Änderung der Trinkwasserverordnung ermächtigte das UBA, verbindliche **Bewertungsgrundlagen für Materialien im Kontakt mit Trinkwasser** zu veröffentlichen. Diese sollen die bisher freiwilligen UBA-Leitlinien schrittweise ersetzen. 2013 hat das UBA die erste solche Bewertungsgrundlage- die für metallene Werkstoffe- bei der Europäischen Kommission notifiziert und nach intensiver Diskussion wettbewerbsrechtlicher Fragen mit der Europäischen Kommission im April 2015 veröffentlicht. 2016 werden weitere Bewertungsgrundlagen folgen. Hersteller von Produkten

---

<sup>21</sup> Einundzwanzigste Verordnung zur Änderung der Bedarfsgegenständeverordnung

<sup>22</sup> Zweiundzwanzigste Verordnung zur Änderung der Bedarfsgegenständeverordnung

im Kontakt mit Trinkwasser dürfen zwei Jahre nach Inkrafttreten dieser Bewertungsgrundlagen nur noch Werkstoffe und Materialien verwenden, die nach diesen Vorgaben erfolgreich geprüft worden sind.

## (2.) Sonstige verbrauchernahe Produkte

### Kosmetika: Meldesystem verbessert Verbraucherschutz

Mit der seit dem 11. Juli 2013 vollständig anzuwendenden **EU-Kosmetik-Verordnung**<sup>23</sup> wurde ein EU-weites Meldesystem eingeführt, das es den zuständigen Behörden ermöglicht, ernste unerwünschte Wirkungen bei kosmetischen Mitteln zu erfassen. Zudem wurden die **Anforderungen an die Sicherheit** kosmetischer Mittel **strenger gefasst**. Zur Sicherheitsbewertung verabschiedete die Europäische Kommission konkrete Leitlinien.

Die EU-Kosmetik-Verordnung enthält erstmals auch Regelungen zur Verwendung von Nanomaterialien. Werden in kosmetischen Produkten **Nanomaterialien** verwendet, so muss dies in der Liste der Bestandteile durch den Zusatz „(Nano)“ **gekennzeichnet sein**. Vor dem Inverkehrbringen sind kosmetische Mittel, die Nanomaterialien enthalten - verbunden mit einer Reihe von zusätzlichen Informationen - bei der Europäischen Kommission zu melden.

Im Zusammenhang mit dem Anwendungsbeginn der EU-Kosmetik-Verordnung wurde auf EU-Ebene eine Verordnung<sup>24</sup> verabschiedet, mit der gemeinsame Kriterien zur Begründung von **Werbeaussagen** im Zusammenhang mit kosmetischen Mitteln festgelegt wurden. Damit wurde der Täuschungsschutz bei kosmetischen Mitteln gestärkt.

Mit dem Anwendungsbeginn der EU-Kosmetik-Verordnung wurde auch eine Anpassung des nationalen Kosmetikrechts erforderlich, welche mit der Neufassung der Kosmetik-Verordnung<sup>25</sup> vom 16. Juli 2014 erfolgt ist.

### Schutz bei Tätowiermitteln und Permanent Make-up

Auf Initiative der Bundesregierung hat sich die Europäische Kommission dem Thema der Stärkung des gesundheitlichen Verbraucherschutzes bei **Tätowiermitteln** und **Permanent Make-up** angenommen. Bei der Gemeinsamen Forschungsstelle (Joint Research Center, JRC) wurde eine Arbeitsgruppe eingerichtet, die sich im Rahmen eines 18-monatigen Projekts bis zum Frühjahr 2016 mit der Sicherheit von Tätowiermitteln beschäftigt hat. Die Bundesregierung hat Fachleute in die Arbeitsgruppe entsandt.

---

<sup>23</sup> Verordnung (EG) Nr. 1223/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. November 2009 über kosmetische Mittel (ABl. EU L 342 S. 59)

<sup>24</sup> Verordnung (EU) Nr. 655/2013 der Kommission vom 10. Juli 2013 zur Festlegung gemeinsamer Kriterien zur Begründung von Werbeaussagen im Zusammenhang mit kosmetischen Mitteln (ABl. EU L 190 S. 31)

<sup>25</sup> Verordnung über kosmetische Mittel (Kosmetik-Verordnung) vom 16. Juli 2014 (BGBl. I S. 1054)



Um Jugendliche und junge Erwachsene über mögliche Risiken besser zu informieren und ihnen eine fundierte Entscheidungsfindung im Hinblick auf eine Tätowierung zu ermöglichen, bereitet die Bundesregierung Informationsmaßnahmen vor. Die Veröffentlichung wird für die erste Jahreshälfte 2016 angestrebt.

#### Spielzeug: schärfere Grenzwerte für chemische Substanzen

Auch bei **Spielzeug** setzt sich die Bundesregierung im Sinne des gesundheitlichen Verbraucherschutzes nachdrücklich für eine **Erhöhung der chemischen Anforderungen** an Spielzeug ein. So konnten beispielsweise die zulässigen Grenzwerte für bestimmte Schwermetalle in Spielzeug, wie Cadmium und Barium, durch Änderung der EU-Spielzeug-Richtlinie<sup>26</sup> gesenkt und neue Grenzwerte für einige Flammschutzmittel sowie für Bisphenol A eingeführt werden. Um den Schutz vor allergieauslösenden Stoffen zu erhöhen, sollen künftig auch Grenzwerte für bestimmte Stoffe mit allergenen Eigenschaften in die EU-Spielzeug-Richtlinie aufgenommen werden.

Im Interesse des vorbeugenden **Gesundheitsschutzes** gerade **bei Kindern** hat sich die Bundesregierung dafür eingesetzt, die niedrigen Grenzwerte des deutschen Rechts für Blei, Arsen, Quecksilber, Barium und Antimon sowie für Nitrosamine und nitrosierbare Stoffe in Spielzeug beibehalten zu können. Zu diesem Zweck hat die Bundesregierung bei der Europäischen Kommission ein Schutzklauselverfahren nach Artikel 114 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) eingeleitet und anschließend auch den Rechtsweg zum Gericht der Europäischen Union sowie zum Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) beschritten.

Bei nitrosierbaren Stoffen, Nitrosaminen und Blei wurde Deutschland schließlich Recht gegeben. Die deutschen Grenzwerte dürfen beibehalten werden. Hinsichtlich Barium hatte sich der Rechtsstreit erledigt, da die Europäische Kommission zwischenzeitlich den Grenzwert für Barium in der EU-Spielzeug-Richtlinie abgesenkt hatte. Die Bundesregierung bedauert, dass das Gericht der deutschen Auffassung im Übrigen nicht gefolgt ist. Grundsätzlich gilt, dass beim Gesundheitsschutz innerhalb der Europäischen Union ein hohes Niveau gewährleistet ist. Dies gilt auch für Spielzeug. Auch wenn Deutschland mit seiner Klage nur teilweise erfolgreich war, hat die Klage die **Sensibilität für das Thema erhöht** und zwischenzeitlich zu den oben genannten weiteren Verbesserungen der Spielzeugsicherheit geführt.

#### EU begrenzt die polyzyklischen aromatischen Kohlenwasserstoffe (PAK)

Die Bundesregierung hat sich auf europäischer Ebene nachdrücklich für eine Regelung eingesetzt, den Gehalt von PAK in Produkten zu beschränken. Am 6. Dezember 2013

---

<sup>26</sup> Richtlinie 2009/48/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Juni 2009 über die Sicherheit von Spielzeug (ABl. EU L 170 S. 1)

ergänzte die Europäische Kommission schließlich die sogenannte REACH-Verordnung um eine weitere Regelung<sup>27</sup>. Diese beschränkt PAK in verbrauchernahen Produkten. Es bestehen nun **Grenzwerte** von 0,5 mg/kg in Spielzeug und Babyartikeln und 1,0 mg/kg in anderen verbrauchernahen Produkten, wie z. B. Sport- und Haushaltsgeräten oder Werkzeugen für den privaten Gebrauch. Zudem enthält die Regelung eine Revisionsklausel, die eine Überprüfung der Regelungen nach vier Jahren vorsieht. Die Vorschriften sind seit dem 27. Dezember 2015 anzuwenden.

#### Tabakerzeugnisse - EU-weite Rechtsreform

Zu den verbrauchernahen Produkten gehören auch Tabakerzeugnisse und verwandte Erzeugnisse wie elektronische Zigaretten. Die **Tabakkontrollpolitik** ist auf internationaler, europäischer und nationaler Ebene ein wichtiges gesundheitspolitisches Thema.

Tabakkonsum ist nachweislich verantwortlich für diverse Krebserkrankungen (unter anderem Lungen-, Luftröhren- und Kehlkopfkrebs) und trägt zu Herz-Kreislauf-Erkrankungen und typischen chronischen Atemwegserkrankungen bei. Jährlich sind allein in Deutschland etwa 121.000 Todesfälle unmittelbar auf das Rauchen zurückzuführen. Für die Bundesregierung ist es daher ein **wichtiges Anliegen**, die Raucherquoten zu senken und den **gesundheitlichen Verbraucherschutz in diesem Bereich voranzubringen**. Neben den herkömmlichen Tabakprodukten entwickelt sich der relativ neue Markt für elektronische Zigaretten und ähnliche Produkte in rasantem Tempo. Zunehmend finden elektronische Zigaretten, sogenannte E-Shishas, E-Zigarren und E-Pfeifen jeweils als Einweg- oder nachfüllbare Produkte mit und ohne Nikotin Verbreitung.

Am 29. April 2014 wurde die **Tabakprodukt-Richtlinie**<sup>28</sup> im Amtsblatt der Europäischen Union veröffentlicht. Sie muss bis zum 20. Mai 2016 in nationales Recht umgesetzt werden. Die Richtlinie reguliert neben **Tabakerzeugnissen** und **pflanzlichen Raucherzeugnissen** erstmals auch nikotinhaltige **elektronische Zigaretten** und Nachfüllbehälter (verwandte Erzeugnisse). Mit der Richtlinie sollen insbesondere Jugendliche davon abgehalten werden, in den Konsum von Tabak und tabakverwandten Produkten einzusteigen. Dazu soll deren Attraktivität für junge Menschen reduziert werden. So soll beispielsweise durch gesundheitsbezogene Text-Bild-Warnhinweise deutlicher auf die Gefahren des Rauchens hingewiesen werden. Zudem sollen bestimmte Zusatzstoffe, die die Attraktivität der Tabakerzeugnisse erhöhen, verboten werden.

---

<sup>27</sup> Verordnung (EU) Nr. 1272/2013 zur Änderung von Anhang XVII der Verordnung (EG) Nr. 1907/2006 des Europäischen Parlament und des Rates zur Registrierung, Bewertung, Zulassung und Beschränkung chemischer Stoffe (REACH) hinsichtlich polyzyklischer aromatischer Kohlenwasserstoffe (ABl. EU L 328 S. 69)

<sup>28</sup> Richtlinie 2014/40/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 3. April 2014 zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Herstellung, die Aufmachung und den Verkauf von Tabakerzeugnissen und verwandten Erzeugnissen und zur Aufhebung der Richtlinie 2001/37/EG (ABl. EU L 127 S. 1)

Folgende wesentliche Vorgaben der Richtlinie müssen in nationales Recht umgesetzt werden:

- Tabakerzeugnisse, pflanzliche Raucherzeugnisse, elektronische Zigaretten und Nachfüllbehälter dürfen nur in Packungen und Außenverpackungen auf den Markt gelangen, die **gesundheitsbezogene Warnhinweise** tragen. Auf mindestens 65 % der Packungsfläche von Zigaretten, Tabak zum Selbstdrehen und Wasserpfeifentabak sind zwingend zusätzlich kombinierte gesundheitsbezogene Text-Bild-Warnhinweise anzubringen.
- Es wird ein System eingeführt, um den Weg von Tabakerzeugnissen rückverfolgen zu können. Dazu müssen die Packungen ein individuelles **Erkennungsmerkmal** und ein Sicherheitsmerkmal tragen, das fälschungssicher ist.
- Die Tabakprodukt-Richtlinie trifft außerdem erstmals Regelungen für eine EU-weite **Harmonisierung der Inhaltsstoffe** von Tabakerzeugnissen. Demnach sind Tabakerzeugnisse mit bestimmten Zusatzstoffen verboten. Das bisher in Deutschland grundsätzlich geltende Verwendungsverbot mit Zulassungsvorbehalt (Positivliste zugelassener Inhaltsstoffe) ist mit den Vorgaben der Richtlinie nicht vereinbar und muss grundlegend umgestaltet werden.
- **Verboten** sind künftig Zigaretten und Tabak zum Selbstdrehen, die
  - ein charakteristisches **Aroma** haben,
  - in ihren Bestandteilen **Aromastoffe** oder technische Merkmale enthalten, mit denen sich Geruch, Geschmack oder die Rauchintensität verändern lassen, oder
  - in Filter, Papier oder Kapseln Tabak oder Nikotin enthalten.
- Darüber hinaus werden **bestimmte Zusatzstoffe** sowohl für Tabakerzeugnisse als auch für elektronische Zigaretten und Nachfüllbehälter **verboten**.
- Die bestehenden **Mitteilungspflichten** bei Tabakerzeugnissen werden ausgeweitet und für alle anderen Erzeugnisse (elektronische Zigaretten/Nachfüllbehälter, pflanzliche Raucherzeugnisse und neuartige Tabakerzeugnisse) neu eingeführt.

Die Bundesregierung hat zur Umsetzung der Vorgaben der EU-Richtlinie in das nationale Recht ein **neues Tabakerzeugnisgesetz** und eine **neue Tabakerzeugnisverordnung** vorgelegt. Das Tabakerzeugnisgesetz wurde vom Deutschen Bundestag am 25. Februar 2016 beschlossen. Der Bundesrat hat dem Tabakerzeugnisgesetz und der Tabakerzeugnisverordnung am 18. März 2016 zugestimmt. Das Tabakerzeugnisgesetz und die Tabakerzeugnisverordnung sollen am 20. Mai 2016 in Kraft treten. Darüber hinaus ist am 1. April 2016 das Gesetz zum Schutz von Kindern und Jugendlichen vor den Gefahren des Konsums von elektronischen Zigaretten und elektronischen Shishas in Kraft getreten, wonach

E-Zigaretten und E-Shishas in der Öffentlichkeit nicht mehr an Kinder und Jugendliche abgegeben werden dürfen.

### (3.) Diskussion um Produktsicherheits- und Marktüberwachungspaket

Von der Europäischen Kommission wurde am 13. Februar 2013 ein **zweiteiliges Produktsicherheits- und Marktüberwachungspaket**<sup>29</sup> vorgelegt. Darin festgehalten sind Vorschläge für eine Verbraucherproduktesicherheitsverordnung (VerbrProdSVO) und für eine Marktüberwachungsverordnung. Ziel des Paketes ist es, die Vorschriften über die Beschaffenheit von Verbraucherprodukten sowie die Marktüberwachung zu straffen und zu vereinfachen. Dabei sollen die Sicherheit und Gesundheit von Verbraucherinnen und Verbrauchern auf möglichst hohem Niveau gewahrt, der Binnenmarkt durch den Abbau technischer Handelshemmnisse gestärkt sowie Bürokratie und Konformitätskosten gesenkt werden.

Die **Beratungen** zu diesem Paket konnten bislang nicht abgeschlossen werden. Strittig ist weiterhin die in der VerbrProdSVO vorgeschlagene Pflicht, auf allen Produkten, die in den Anwendungsbereich der VerbrProdSVO fallen, das Ursprungsland zu nennen. Als Grundlage sollen dabei die komplexen Ursprungsregeln des EU-Zollkodex dienen. Die Bundesregierung sowie weitere Mitgliedstaaten lehnen diese Regelung ab, da sie weder einen Mehrwert für die Produktsicherheit noch für die Rückverfolgbarkeit von Produkten bietet.

---

<sup>29</sup> Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Sicherheit von Verbraucherprodukten und zur Aufhebung der Richtlinie 87/357/EWG des Rates und der Richtlinie 2001/95/EG vom 13.2.2013 (COM(2013) 78 final, 2013/0049 (COD)); Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Marktüberwachung von Produkten und zur Änderung der Richtlinien 89/686/EWG und 93/15/EWG des Rates sowie der Richtlinien 94/9/EG, 94/25/EG, 95/16/EG, 97/23/EG, 1999/5/EG, 2000/9/EG, 2000/14/EG, 2001/95/EG, 2004/108/EG, 2006/42/EG, 2006/95/EG, 2007/23/EG, 2008/57/EG, 2009/48/EG, 2009/105/EG, 2009/142/EG, 2011/65/EU, der Verordnung (EU) Nr. 305/2011, der Verordnung (EG) Nr. 764/2008 und der Verordnung (EG) Nr. 765/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13.2.2013 (COM(2013) 75 final), 2013/0048 (COD)

### **3. Transparenz bei Lebensmitteln: Qualität erkennbar machen - vor Irreführung schützen**

#### **3.1 Das Ziel: Informierte Entscheidungen möglich machen**

Höchstmögliche Sicherheit gewährleisten - so lautet das vorrangige Ziel des vorsorgenden gesundheitlichen Verbraucherschutzes. Diesem Ziel dient auch der Schutz vor Irreführung und Täuschung, der zudem das **wirtschaftliche Interesse** von Verbraucherinnen und Verbrauchern in den Blick nimmt. Angesichts der stetig wachsenden Zahl von Produkten und neuen Technologien sind Verbraucherinnen und Verbraucher mehr denn je auf anbieterunabhängige und wissenschaftlich fundierte Informationen angewiesen.

Dabei gilt der Grundsatz, die **Selbstbestimmung und Entscheidungsfreiheit** der Verbraucherinnen und Verbraucher zu stärken und zu schützen. Sie sollen nicht bevormundet werden, sondern sich bewusst und selbstbestimmt für oder gegen ein Produkt entscheiden und ihr Konsumverhalten eigenverantwortlich gestalten können.

Der Verbraucherpolitik der Bundesregierung liegt ein **differenziertes Verbraucherbild** zugrunde. Dieses berücksichtigt, dass Bedürfnisse, Interessen, Wissen und Verhalten der Verbraucherinnen und Verbraucher je nach Markt und Situation variieren. Damit sind auch die Informationsbedürfnisse nicht immer gleich. In vielen Alltagssituationen vertrauen die Verbraucherinnen und Verbraucher auf sichere Produkte, ohne einen großen Informationsaufwand zu betreiben. In anderen Fällen wollen Verbraucherinnen und Verbraucher aktiv verantwortungsvoll handeln und sich detaillierter informieren. Insbesondere wenn es um die Gesundheit geht, sind Verbraucherinnen und Verbraucher verletzlich und benötigen auch regulativen Schutz. Aufgabe der Politik ist es, **für Transparenz zu sorgen**, damit den Verbraucherinnen und Verbrauchern die für Entscheidungssituationen zweckmäßigen Informationen zur Verfügung stehen, die es ihnen erlauben, auf Augenhöhe mit Produzenten, Handel und Dienstleistern zu agieren.

Die Förderung von Transparenz und Verbraucherkompetenz kommt nicht nur den Verbraucherinnen und Verbrauchern, sondern auch den **Unternehmen zu Gute**. Transparenz schafft Vertrauen in Produkte und Märkte. Das entstandene Verbrauchervertrauen beeinflusst Kaufentscheidungen und bildet damit eine wichtige Grundlage für wettbewerbsorientierte und innovative Märkte.

Die **verständliche und verlässliche Kennzeichnung** der für die Verbraucherinnen und Verbraucher wichtigen Eigenschaften eines Produktes ist dabei ein wesentliches Element für eine effektive Verbraucherinformation. Zudem ist sie eine wesentliche Voraussetzung für einen funktionierenden **Preis- und Qualitätswettbewerb**. Die zentrale Herausforderung besteht darin, den Verbraucherinnen und Verbrauchern bei der Vielzahl der bereitgestellten

vorgeschriebenen und freiwilligen Informationen eine sinnvolle Orientierung zu bieten und gleichzeitig die Herstellerseite, den Handel und die Überwachungsbehörden vor unverhältnismäßigen Kosten und unnötiger Bürokratie zu bewahren.

Um diesen Zielen gerecht zu werden, verfolgt die Bundesregierung **mehrere Ansätze**:

- Sie entwickelt - wo nötig und zweckdienlich - den bestehenden **Rechtsrahmen** für klare und verständliche Verbraucherinformationen - sowohl bei der Kennzeichnung und Aufmachung von Lebensmitteln als auch bei der Werbung - weiter.
- Sie unterstützt **freiwillige Zertifizierungs- und Zeichensysteme**, die dabei helfen, Produkteigenschaften - insbesondere von nachhaltig produzierten Produkten - erkennbar zu machen. Die Kennzeichen müssen aussagekräftig, verlässlich und transparent sein, damit ihnen ein Mehrwert zukommt. Allerdings müssen die Zahl der Siegel wie auch deren Aussagen für die Verbraucherinnen und Verbraucher überschaubar sein.
- Sie **initiiert Verhaltensregeln** und Leitsätze und hilft den betroffenen Kreisen, zu einer gemeinsamen Auffassung zu kommen, beispielsweise durch die Einrichtung und Berufung der Deutschen Lebensmittelbuch-Kommission.
- Sie **fördert den Dialog** zwischen Verbraucherinnen und Verbrauchern und der Wirtschaft. Der direkte Austausch dient allen Beteiligten. Ein Beispiel ist das durch das BMEL initiierte und geförderte Internetportal [www.lebensmittelklarheit.de](http://www.lebensmittelklarheit.de) des Verbraucherzentrale Bundesverbands.
- Sie fördert die **Verbraucherbildung**. Information und Bildung schützen vor Täuschung und Enttäuschung.

Bei der Weiterentwicklung des Kennzeichnungsrechts muss dem immer differenzierter werdenden Informationsbedürfnis der Verbraucherinnen und Verbraucher ebenso Rechnung getragen werden wie den Informations- und Marketingbedürfnissen der Unternehmen. Inwieweit die Digitalisierung hierbei unterstützend eingesetzt werden kann, ist eine der Fragen, deren Beantwortung in den nächsten Jahren in Angriff genommen werden muss.

### **3.2 Maßnahmen im Berichtszeitraum - europäische Ebene**

Ebenso wie im Bereich der Lebensmittelsicherheit sind die Regelungen zum Schutz vor Täuschung und Irreführung in einem hohen Maß auf EU-Ebene harmonisiert. Die beiden zentralen Verordnungen in diesem Bereich sind die EU-Lebensmittel-Informationsverordnung (LMIV) sowie die EU-Verordnung über nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben (die sogenannte Health-Claims-Verordnung).

## (1.) Die Kennzeichnung von Lebensmitteln

Mit der **LMIV** sind das bisherige allgemeine **Lebensmittelkennzeichnungsrecht** und das **Nährwertkennzeichnungsrecht** zusammengeführt und an neue Entwicklungen angepasst worden. Die LMIV gilt - mit Ausnahme der ab dem 13. Dezember 2016 anwendbaren Regelungen zur verpflichtenden Nährwertkennzeichnung - seit dem 13. Dezember 2014 in allen EU-Mitgliedstaaten einheitlich und unmittelbar und bildet nunmehr die zentrale Säule des Lebensmittelkennzeichnungsrechts.

Damit ist innerhalb der Europäischen Union nunmehr einheitlich geregelt, welche Informationen jede Lebensmittelverpackung grundsätzlich tragen muss. Zu den wichtigsten Informationen gehören die **Bezeichnung** des Lebensmittels, das **Mindesthaltbarkeitsdatum** oder das Verbrauchsdatum, die **Nettofüllmenge**, **Name/Firma** und Anschrift des Lebensmittelunternehmers, die **Zutaten** des Lebensmittels einschließlich der Allergeninformation sowie die Nährwertkennzeichnung (ab Dezember 2016).

Die LMIV gewährleistet eine **klare, verständliche und lesbare Kennzeichnung** von Lebensmitteln. Dadurch haben Verbraucherinnen und Verbraucher die Möglichkeit, bei Lebensmitteln eine fundierte Wahl zu treffen. Überdies dient die LMIV dem **Schutz** der Verbraucherinnen und Verbraucher vor Gesundheitsgefahren sowie **vor Irreführung und Täuschung**. Gleichzeitig berücksichtigt sie die Wirtschafts- und Binnenmarktinteressen, indem sie Rechtsvorschriften vereinfacht, EU-weit harmonisiert und dadurch für mehr **Rechtssicherheit** sorgt.

Die **wichtigsten Neuerungen**, die die LMIV gegenüber dem bisherigen Recht mit sich bringt, sind:

### Einführung einer Mindestschriftgröße für die Pflichtkennzeichnungselemente

Informationen über Lebensmittel müssen im Interesse der Verbraucherinnen und Verbraucher gut sichtbar und gut lesbar sein. Dem wird insbesondere durch die neu eingeführte **Mindestschriftgröße für Pflichtkennzeichnungselemente** von grundsätzlich 1,2 mm bezogen auf die Höhe des Kleinbuchstaben „x“ Rechnung getragen.

### Besserer Schutz vor Täuschung

Zum Schutz der Verbraucherinnen und Verbraucher vor Täuschung wurden des Weiteren spezielle **Kennzeichnungsvorschriften für Lebensmittel-Imitate** (z. B. Pizzabelag mit Pflanzenfett anstelle von Käse) festgelegt. So muss bei der Verwendung von Lebensmittel-Imitaten der ersatzweise verwendete Stoff in unmittelbarer Nähe des Produktnamens angegeben werden, der in der Regel auf der Produktvorderseite zu finden ist.

Neu ist auch die Kennzeichnungspflicht für **zusammengefügte Fleisch- oder Fischprodukte**. Erwecken sie den Anschein eines gewachsenen Stückes Fleisches oder Fisches,

bestehen sie jedoch tatsächlich aus verschiedenen Stücken, die zum Beispiel durch Lebensmittelenzyme oder Hitze zusammengefügt wurden, dann muss dies durch den Hinweis „aus Fleischstücken zusammengefügt“ bzw. „aus Fischstücken zusammengefügt“ kenntlich gemacht werden.

#### Pflicht zur Herkunftsangabe

Schon nach altem Kennzeichnungsrecht war eine Herkunftsangabe vorgeschrieben, wenn die Verbraucherinnen und Verbraucher ohne diese Angabe über die wahre Herkunft des Lebensmittels in die Irre geführt worden wären. In der LMIV sind weitere **Herkunftskennzeichnungspflichten** angelegt. So soll eine Herkunftsangabe künftig auch dann verpflichtend sein, wenn freiwillige Herkunftsangaben zu einem Lebensmittel gemacht werden, dessen Hauptzutat jedoch eine andere Herkunft als das verarbeitete Lebensmittel selbst besitzt. Notwendige Voraussetzung für die Anwendung dieser Vorschrift ist jedoch der Erlass eines Durchführungsrechtsaktes durch die Europäische Kommission. Die Europäische Kommission wurde zudem beauftragt, für Fleisch als Zutat, Fleisch anderer Tierarten als Rind, Schwein, Schaf, Ziege und Hausgeflügel, für Milch und Milch als Zutat in Milcherzeugnissen, für unverarbeitete Lebensmittel, für Lebensmittel aus einer Zutat und für Lebensmittel, bei denen eine Zutat mehr als die Hälfte des Gewichts ausmacht, **Berichte über Nutzen und Kosten einer Pflicht zur Herkunftskennzeichnung** für Verbraucherinnen und Verbraucher, Wirtschaft und Überwachungsbehörden vorzulegen. Alle Berichte zur Herkunftskennzeichnung liegen mittlerweile vor. Die Diskussion hierüber hat zu einem ersten Ergebnissen geführt: Seit dem **1. April 2015 ist die Kennzeichnung** des Mast- und Schlachtortes bei frischem, gekühltem oder gefrorenem Fleisch von **Schwein, Schaf, Ziege und Hausgeflügel obligatorisch**.

#### Pflicht zur Nährwertangabe auf verpackten Lebensmitteln

Ab dem 13. Dezember 2016 müssen grundsätzlich alle vorverpackten Lebensmittel mit einer **einheitlichen Nährwerttabelle** versehen sein. Sie muss Angaben zum Energiegehalt und zu den Mengen an Fett, gesättigten Fettsäuren, Kohlenhydraten, Zucker, Eiweiß und Salz enthalten. Zur besseren Vergleichbarkeit sind die **Nährstoffgehalte** immer bezogen auf 100 Gramm oder 100 Milliliter anzugeben. Ergänzt werden kann die Nährwerttabelle durch die Angabe des Gehalts an einfach ungesättigten Fettsäuren, mehrfach ungesättigten Fettsäuren, mehrwertigen Alkoholen, Stärke, Ballaststoffen und - sofern in signifikanter Menge vorhanden - Vitaminen und Mineralstoffen. Es besteht die Möglichkeit, zusätzlich zur verpflichtenden Nährwerttabelle die Angaben zum Energiegehalt und zu den Mengen an Fett, gesättigten Fettsäuren, Zucker und Salz auf der Vorderseite zu wiederholen. Damit konnte eine Regelung, für die sich das BMEL seinerzeit in seinem „**1 plus 4“-Modell der Nährwertkennzeichnung** eingesetzt hatte, in der LMIV implementiert werden. Die wiederholten Angaben können pro Portion erfolgen, der Energiegehalt muss jedoch zur



besseren Vergleichbarkeit auch bezogen auf 100 Gramm bzw. 100 Milliliter angegeben werden.

#### Pflicht zur Allergenkennzeichnung

Die LMIV schreibt vor, dass die 14 wichtigsten **Stoffe oder Erzeugnisse, die Allergien oder Unverträglichkeiten auslösen**, im Zutatenverzeichnis auf verpackten Lebensmitteln nunmehr **hervorgehoben werden müssen**, so dass sie sich von den anderen Zutaten eindeutig abheben. Eine weitere Neuerung ist die Pflicht, auch bei unverpackter Ware (z. B. an der Bedienungstheke oder im Restaurant) eine Information über Allergene bereitzustellen. Die Art und Weise der Bereitstellung wurde national in der Vorläufigen Lebensmittelinformations-Ergänzungsverordnung<sup>30</sup> (VorlLMIEV, s. Abschnitt 3.3) geregelt.

#### Berichtspflichten

Darüber hinaus verpflichtet die LMIV die Europäische Kommission zur Vorlage von Berichten

- über Trans-Fettsäuren (trans fatty acids, TFA),
- zu den bestehenden Ausnahmen für alkoholhaltige Getränke und
- zur Verwendung zusätzlicher freiwilliger Nährwertkennzeichnungssysteme.

Die Berichte sollen zum einen Antwort auf die Frage geben, wie wichtig die Informationen für die Verbraucherinnen und Verbraucher sind. Zudem sollen die Berichte auch die Kosten und den Nutzen der Einführung solcher Maßnahmen sowie die rechtlichen Auswirkungen auf den Binnenmarkt und den internationalen Handel analysieren. Der **Bericht der Kommission über TFA** in Lebensmitteln und in der generellen Ernährung der Bevölkerung der Union wurde im Dezember 2015 veröffentlicht (s. Abschnitt 1.3). Die Vorlage der übrigen Berichte steht noch aus.

In bestimmten Bereichen wird die Europäische Kommission zudem ermächtigt, weitere Durchführungsrechtsakte bzw. delegierte Rechtsakte zu erlassen. Dazu gehören beispielsweise **freiwillige Informationen** über die Eignung von Lebensmitteln für Vegetarier und Veganer oder die Verwendung der freiwilligen Spurenkennzeichnung von Allergenen. Das BMEL wirkt an den laufenden Beratungen zu noch ausstehenden Arbeiten sowie an Auslegungsfragen in dem zuständigen Gremium der Europäischen Kommission mit.

#### Informationskampagne

Zur Bekanntmachung des mit der LMIV weiterentwickelten europäischen Kennzeichnungsrechts sowie zur generellen Information der Verbraucherinnen und

---

<sup>30</sup> Vorläufige Verordnung zur Ergänzung unionsrechtlicher Vorschriften betreffend die Information der Verbraucher über die Art und Weise der Kennzeichnung von Stoffen oder Erzeugnissen, die Allergien und Unverträglichkeiten auslösen, bei unverpackten Lebensmitteln vom 28. November 2014 (BGBl. I S. 1994)

Verbraucher über die Kennzeichnung von Lebensmitteln hat das BMEL eine Informationskampagne durchgeführt. Neben der neu gestalteten interaktiven Website [www.bmel.de/kennzeichnung](http://www.bmel.de/kennzeichnung) gehört dazu auch die **Informationsbroschüre** „Kennzeichnung von Lebensmitteln - Die neuen Regelungen“, von der im Frühjahr 2015 in Kooperation mit dem Bundesverband des Lebensmittelhandels (BVLH) rund 1,5 Millionen Exemplare bundesweit in Lebensmittelmärkten verteilt wurden.

## (2.) Die Health-Claims-Verordnung: Keine Täuschung durch Nährwert- und Gesundheitsversprechen

Die EU-Verordnung über nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben<sup>31</sup> (die sogenannte **Health-Claims-Verordnung**, HCV) legt strenge Anforderungen bei der Verwendung dieser Angaben in Bezug auf Lebensmittel, die an den Endverbraucher abgegeben werden, fest. Grundsätzlich sind **nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben** zu Lebensmitteln verboten, um Verbrauchertäuschungen zu vermeiden. Nährwertbezogene Angaben sind nach der HCV nur noch gestattet, wenn sie im Anhang der Verordnung aufgeführt sind. Gesundheitsbezogene Angaben (Claims) müssen von der EFSA **bewertet und zugelassen werden**. Die EFSA hat zwischen Juli 2008 und Juli 2011 insgesamt 2.758 derartige Angaben zur Bedeutung eines Nährstoffs oder einer anderen Substanz für Körperfunktionen, Wachstum und Entwicklung bewertet. Um die hieraus entstandene ursprüngliche Gemeinschaftsliste fortlaufend zu aktualisieren, werden kontinuierlich Anträge zur Aufnahme neuer Claims geprüft. Bisher wurden rund **250 Claims zugelassen**. Diese sowie die nicht zugelassenen Claims können dem EU-Register auf der Homepage<sup>32</sup> der Generaldirektion Gesundheit und Lebensmittelsicherheit der Europäischen Kommission eingesehen werden. Für Claims zu pflanzlichen Stoffen (sogenannte Botanicals) steht die Bewertung durch die EFSA noch aus.

Die HCV sieht vor, dass Lebensmittel generell bestimmten Nährwertprofilen entsprechen müssen, um nährwert- oder gesundheitsbezogene Angaben tragen zu dürfen. Bislang liegt kein Vorschlag der EU-Kommission zu Nährwertprofilen vor, die Diskussion des Entwurfs eines Arbeitspapiers vor mehreren Jahren zeigte die Schwierigkeiten, Nährwertprofile festzulegen. Die EU-Kommission hat allerdings einen **Evaluationsprozess** der HCV (Evaluation and Fitness Check (FC) Roadmap) begonnen, in dem vor allem das weitere Vorgehen zur Bewertung der beantragten gesundheitsbezogenen Angaben bei Botanicals sowie die Notwendigkeit des Konzeptes der Nährwertprofile zur Vermeidung von Verbrauchertäuschung durch nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben beleuchtet werden. Die Evaluation soll Mitte 2017 abgeschlossen sein.

---

<sup>31</sup> Verordnung (EG) Nr. 1924/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Dezember 2006 über nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben über Lebensmittel (ABl. EU L 404 S. 9)

<sup>32</sup> [http://ec.europa.eu/food/safety/labelling\\_nutrition/claims/register/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/food/safety/labelling_nutrition/claims/register/index_en.htm)

### 3.3 Maßnahmen im Berichtszeitraum - nationale Ebene

#### (1.) Nationale Durchführung des neuen Lebensmittelinformationsrechts

Die oben genannten Vorschriften der LMIV werden **durch Maßnahmen auf nationaler Ebene flankiert**. In einigen Bereichen ermächtigt die LMIV die Mitgliedstaaten zum Erlass nationaler Regelungen, so bei der **Allergenkennzeichnung nicht vorverpackter Lebensmittel** (sogenannte lose Ware), die in Deutschland in der VorLMIEV vom 28. November 2014 geregelt ist. In Deutschland kann die Allergeninformation schriftlich, elektronisch oder mündlich erfolgen. Im Falle der mündlichen Information muss eine schriftliche Dokumentation auf Nachfrage leicht zugänglich sein. Diese kann auf Grundlage der von den Verbänden entwickelten Anregungen z. B. als Kladde, Informationsblatt, Rezeptangabe oder Ähnlichem erfolgen. In der Verkaufsstätte muss es einen deutlichen Hinweis darauf geben.

Obleich die LMIV unmittelbar und einheitlich in allen Mitgliedstaaten der Europäischen Union gilt, bedarf es zur **Anpassung des nationalen Rechts**, insbesondere zur Aufhebung von gleichlautendem und entgegenstehendem nationalem Recht sowie aus sanktionsrechtlichen Gründen, einer weiteren nationalen Verordnung. Dabei soll auch die in Deutschland nach den Vorgaben der VorLMIEV zulässige mündliche Allergeninformation verstetigt werden. Eine solche Verordnung zur Anpassung nationaler Verordnungen an die LMIV befindet sich im Verordnungsgebungsverfahren.

#### (2.) Zusätzliche freiwillige Kennzeichnungen

Neben den gesetzlichen Regelungen ist die standardisierte Verbraucherinformation durch Labels aus Verbraucherschutzsicht aktueller denn je, um Übersicht in die Fülle der für Kaufentscheidungen relevanten Informationen zu bringen. Denn immer mehr Menschen achten beim Kauf von Lebensmitteln auf **ökologische, soziale** und andere **Nachhaltigkeitsstandards**. Beispiele aus dem Ressortbereich des BMEL sind das **Bio-Siegel** und das **MSC-Siegel** für Fisch aus nachhaltiger Fischerei sowie für den Berichtszeitraum insbesondere das „**Regionalfenster**“ sowie das Tierschutzlabel „**Für mehr Tierschutz**“.

#### Regionale Produkte besser erkennen

Die Verbraucherinnen und Verbraucher legen zunehmend Wert auf die regionale Herkunft ihrer Lebensmittel. Damit möchten sie beim Lebensmitteleinkauf die **Landwirtschaft in ihrer Region unterstützen und regionale Arbeitsplätze sichern**. Kurze Transportwege sind ebenfalls ein Faktor, der immer häufiger in die Kaufentscheidung einfließt. Bei der Vermarktung regionaler Produkte ist es wesentlich, dass die Verbraucherinnen und Verbraucher Vertrauen in die Aussagen über die regionale Herkunft und Verarbeitung haben.

Dabei hilft den Verbraucherinnen und Verbrauchern seit Januar 2014 das durch das BMEL initiierte und in seiner Startphase geförderte „**Regionalfenster**“, das sich als freiwillige, klare und transparente Kennzeichnung für regionale Lebensmittel im deutschen Lebensmitteleinzelhandel zunehmend etabliert. Das „Regionalfenster“ wird von dem privaten Trägerverein Regionalfenster e.V. getragen und vergeben. Mit dem „Regionalfenster“ gekennzeichnete Produkte sind seit Januar 2014 bundesweit im Handel erhältlich. Das „Regionalfenster“ ist ein Deklarationsfeld und enthält Aussagen zu der Herkunft der eingesetzten landwirtschaftlichen Zutaten, dem Ort der Verarbeitung, der Gesamtsumme der regionalen Zutaten (in %) bei zusammengesetzten Produkten sowie dem Namen der Zertifizierungsstelle, die die Prüfung vorgenommen hat.

Die Kriterien für das „Regionalfenster“ sind: Die Region muss kleiner als Deutschland sein und unter Zuhilfenahme von administrativen Grenzen oder durch die Angabe eines Radius in Kilometern genau definiert werden. Die **Hauptzutat und die wertgebende Zutat des Lebensmittels müssen zu 100 % aus dieser Region** stammen. Beträgt die Hauptzutat weniger als 50 % des Gesamtgewichts, so müssen weitere Zutaten jeweils zu 100 % aus der Region stammen, bis mindestens 51 % erreicht sind. Der Gesamtanteil der regionalen Zutaten wird angegeben.

Diese Kennzeichnung sorgt für mehr Transparenz beim Einkauf. Auf einen Blick ist erkennbar, woher die Hauptzutat des Produktes stammt, wie die Region definiert ist, wo es verarbeitet wurde und wie hoch der Gesamtanteil aller regionalen Zutaten an dem Produkt ist. Zurzeit sind etwa **3.500 Produkte registriert**. Ein neutrales und mehrstufiges Kontroll- und Sicherungssystem gewährleistet, dass die Angaben zu Region, Zutaten und Ort der Verarbeitung verlässlich sind.

Das Regionalfenster befindet sich bundesweit nach wie vor in der Aufbau- und Konsolidierungsphase. Zurzeit bearbeitet der Trägerverein zahlreiche Anträge aus Bundesländern, in denen noch eine geringe Verdichtungsrate herrscht. Nach Abschluss dieser Konsolidierungsphase erwägt der Trägerverein, eine Evaluierung durchzuführen.

#### Positive Bilanz beim Label „Für mehr Tierschutz“

Auch der **Einhaltung hoher Tierschutzstandards** bei der Produktion tierischer Lebensmittel messen Verbraucherinnen und Verbraucher zunehmend eine große Bedeutung bei. Immer mehr Menschen sind bereit, die entstehenden Mehrkosten in Kauf zu nehmen. Inzwischen bedienen privatwirtschaftliche Initiativen diese Nachfrage. Der Deutsche Tierschutzbund hat mit Partnern aus Wirtschaft, Forschung und Beratung die Initiative für das freiwillige **Tierschutzlabel „Für mehr Tierschutz“** ergriffen. Dieses wurde im Januar 2013 eingeführt. Handelsunternehmen können ihre Produkte mit dem hellblauen Label versehen, wenn die Nutztierbetriebe, von denen sie ihr Fleisch beziehen, die hohen Anforderungen des Deutschen Tierschutzbunds an das Tierwohl erfüllen. Das Label gibt es in einer niedrigeren

Einstiegsstufe (ein Stern) und einer höheren Premiumstufe (zwei Sterne). Bereits die Kriterien für die Einstiegsstufe führen zu **deutlichen Verbesserungen der Lebensbedingungen** von Hühnern und Schweinen. Die Entwicklung der Einstiegsstufe für Mastschweine hat das BMEL im Rahmen eines Forschungsprojekts mit einer Million Euro gefördert. Das Label ist derzeit auf der Verpackung von Fleisch von Masthühnern und Mastschweinen zu finden. Langfristig soll es aber auf das Fleisch von allen Nutztieren ausgeweitet werden.<sup>33</sup> Seit Anfang 2016 können Verbraucherinnen und Verbraucher das Label auch auf Eierverpackungen finden.

Das BMEL setzt sich auf europäischer Ebene weiterhin für die Einführung eines freiwilligen Tierschutzlabels ein. Außerdem prüft das BMEL, welche Optionen bestehen, dem Wunsch vieler Verbraucherinnen und Verbraucher nach klarer und einheitlicher Kennzeichnung von Produkten, die nach besonderen Kriterien des Tierwohls hergestellt wurden, entgegenzukommen.

#### Schneller Rat am Einkaufsort - Label-App hilft bei der Produktauswahl

Durchblick in der Label-Vielfalt verschafft die Internetseite **www.label-online.de** der Verbraucher Initiative e. V. Das Projekt wird durch das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV) gefördert. Im Berichtszeitraum wurde das Portal Label-online weiterentwickelt und eine Label-App entwickelt. Mit der App können sich Verbraucherinnen und Verbraucher seit Ende April 2014 direkt am Einkaufsort **informieren, was sich hinter den einzelnen Labels verbirgt** und wie zuverlässig sie sind. In der App werden die Labels systematisch in kurzen Profilen mit allen wichtigen Informationen zu den Trägern, Zielen und Vergabeverfahren vorgestellt und bewertet. Die Bewertung erfolgt anhand einer einheitlichen Matrix nach den vier Kriterien Anspruch, Unabhängigkeit, Kontrolle und Transparenz.

#### (3.) Die Initiative „Klarheit und Wahrheit bei der Kennzeichnung und Aufmachung von Lebensmitteln“

Vor dem Hintergrund einer öffentlichen Debatte um Irreführung und Täuschung im Lebensmittelbereich hat das BMEL die **Initiative „Klarheit und Wahrheit bei der Kennzeichnung und Aufmachung von Lebensmitteln“** gestartet.

Ziel ist es, die Verbraucherinnen und Verbraucher über Kennzeichnungen zu informieren, ihnen die Möglichkeit zur Nachfrage und Beschwerde zu geben, und über Dialoge mit der Wirtschaft Veränderungen zu erreichen.

---

<sup>33</sup> Weitere Informationen unter: <https://www.tierwohl-staerken.de/>

Das Portal lebensmittelklarheit.de

Eine wesentliche Säule der Initiative bildet das **Internetportal www.lebensmittelklarheit.de**. Dabei handelt es sich um ein Projekt des Verbraucherzentrale Bundesverbands (vzbv), das vom BMEL gefördert wird. Das Portal ist eine zentrale Anlaufstelle für Verbraucherinnen und Verbraucher, die sich über die Kennzeichnung von Lebensmitteln informieren wollen oder sich durch ein Produkt subjektiv in ihrer Erwartung getäuscht fühlen. **Monatlich** wird das Portal zwischen **60.000 und 70.000 mal aufgerufen**. Ende des Jahres 2015 gingen pro Woche rund 14 Produktmeldungen bei der Redaktion ein. Insgesamt wurden seit Portalstart rund 9.044 Produkte gemeldet.

Das Portal besteht aus einem **Informationsbereich** mit derzeit 314 Kurzmeldungen und Fachbeiträgen zur Lebensmittelkennzeichnung, einem **Produktbereich** mit zurzeit rund 705 Produkten und einem **Expertenforum** in dem 498 Verbraucherfragen und Antworten der Verbraucherzentralen eingestellt sind. Von den gemeldeten Produkten wurden 197 aufgrund der Verbraucherbeschwerde geändert.

Ein weiteres Ziel des Portals ist es, **Gespräche mit der Wirtschaft** zu führen, um zu Vereinbarungen über eine transparentere Kennzeichnung und Aufmachung von Lebensmitteln zu gelangen und freiwillige Verhaltensregeln der Wirtschaft zur besseren Verbraucherinformation zu initiieren. Erste Vereinbarungen zwischen Wirtschaft und Portalbetreiber wurden bereits abgeschlossen, zum Beispiel zur klareren Kenntlichmachung des geringen verbleibenden Alkoholgehalts von alkoholfreiem Bier.

Das Internetportal und die begleitende Forschung wurden vom 1. September 2010 bis zum 31. Dezember 2015 mit rund **2,4 Millionen Euro durch das BMEL gefördert**. Auf der Basis eines vorliegenden Antrags erfolgt zurzeit die Prüfung einer längerfristigen Förderung des Portals.

Die Initiative „Klarheit und Wahrheit“ wird von einer Beraterrunde begleitet, die aus Vertreterinnen und Vertretern der Verbraucherseite, der Wirtschaft, der Länder und der Deutschen Lebensmittelbuch-Kommission besteht und einen regelmäßigen Informations- und Meinungsaustausch ermöglicht.

Im Rahmen der Initiative „Klarheit und Wahrheit“ werden neben dem Portal auch die **Leitsätze des Deutschen Lebensmittelbuchs (DLMB)** sukzessive auf Klarheit und Verständlichkeit überprüft.

#### (4.) Reform der Deutschen Lebensmittelbuch-Kommission

Das **DLMB** ist eine Sammlung von Leitsätzen, in denen über 2.000 Lebensmittel und deren Beschaffenheit beschrieben werden. Die Leitsätze informieren über die Produktbeschaffenheit, die Zusammensetzung und teilweise über die Kennzeichnung und

Aufmachung von Lebensmitteln. Sie werden von der **Deutschen Lebensmittelbuch-Kommission** (DLMBK) bei Bedarf überarbeitet und aktualisiert. Die beim BMEL gebildete, unabhängige DLMBK setzt sich paritätisch aus Mitgliedern der Verbraucherschaft, der Lebensmittelwirtschaft, der Wissenschaft und der Lebensmittelüberwachung zusammen. Die von ihr verfassten Leitsätze sind keine verbindlichen Rechtsvorschriften, bieten aber eine wichtige Orientierung für alle Marktbeteiligten wie auch für die Lebensmittelüberwachung und die Gerichte.

Das DLMB und die Struktur der DLMBK sind seit einigen Jahren **Gegenstand der öffentlichen Diskussion**. Dabei geht es beispielsweise um Beschwerden über die mangelnde Transparenz der Entscheidungsbildung, den Einfluss der Wirtschaft und die Dauer der Entscheidungen. Das BMEL hat die kritische Diskussion der letzten Jahre aufgegriffen, eine **wissenschaftliche Evaluation** beauftragt und ein **Reformkonzept** für die DLMBK und das DLMB erarbeitet.

Die Rahmenbedingungen der Reform ergeben sich aus dem berechtigten Anspruch nach „Klarheit und Wahrheit“, aus den Erkenntnissen der Evaluationsstudie und den Stellungnahmen der beteiligten Kreise und Experten. Ziel ist es, die **Effizienz, Akzeptanz** und **Transparenz** der Arbeit der DLMBK durch Straffung und Stärkung der Strukturen deutlich zu steigern. Zudem soll die **Kommunikation** der Arbeit und der Ergebnisse der DLMBK verbessert werden. Ein Maßnahmenbündel aus klar definierten Zielen, zielgerichteter, systematischer Überprüfung der Leitsätze, erleichterter Antragstellung, höherer Sitzungsfrequenz und systematischer Einbeziehung wissenschaftlicher Ergebnisse aber auch von Verbesserungsvorschlägen aus dem Portal lebensmittelklarheit.de wird die künftige Arbeit effizienter gestalten, Diskussionen versachlichen und die Aktualität der Leitsätze spürbar erhöhen. Die Reform soll im Jahr 2016 umgesetzt werden.

#### (5.) Unterstützung der Gemeinschaftsaktionen der Verbraucherzentralen

Das BMEL unterstützt Projekte der Verbraucherzentralen zur Förderung von **Verbraucherbildung und -aufklärung** mit jährlich 3 Millionen Euro. Verbraucherinnen und Verbrauchern fehlen oft Kenntnisse und Zeit, Produkte zu prüfen und ihren gesundheitlichen und finanziellen Wert einzuschätzen. Hier kommt den Verbraucherzentralen eine entscheidende Rolle zu. In den **Gemeinschaftsaktionen der Verbraucherzentralen** werden Verbraucherinnen und Verbraucher von einer als unabhängig und glaubwürdig angesehenen Institution über relevante ernährungspolitische Themen präzise und verständlich informiert. Im Jahr 2016 wird als Gemeinschaftsaktion der Verbraucherzentralen u. a. ein Projekt zur Verbraucherinformation „Vegetarische und vegane Lebensmittel - Aufmachung, Kennzeichnung und Nährwerte“ durchgeführt. Ziel dieses Projekts ist es, die

Konsumkompetenz der Verbraucherinnen und Verbraucher im Bereich vegetarischer und veganer Lebensmittel speziell beim Einkauf von Ersatzprodukten zu fördern. In den vergangenen Jahren informierten Gemeinschaftsaktionen z. B. über Lebensmittelkennzeichnung, Lebensmittelverpackungen oder Süßungsmittel in Lebensmitteln.

### 3.4 Die wissenschaftlichen Grundlagen

Wichtige Forschungsprojekte im Berichtszeitraum sind solche zur **Kontrolle der Herkunft von Lebensmitteln**. Denn die zunehmende Verflechtung der internationalen Warenströme und damit zusammenhängende, teilweise erhebliche Preisdifferenzen bei Nahrungsmittelrohstoffen unterschiedlicher Herkünfte geben Anreiz zu Lebensmittelbetrug und erschweren gleichzeitig die Lebensmittelkontrollen. Die **Überprüfung von Angaben**, die sich beispielsweise auf eine **lokale oder regionale Herkunft, die biologische Herstellung oder die Reinheit** einer bestimmten botanischen oder zoologischen Spezies beziehen, stellt Lebensmittelkontrolleure wie Wissenschaftler vor enorme Herausforderungen. Diese Fragen sind, wenn überhaupt, nur bedingt anhand eines spezifischen Analyseverfahrens zu beantworten. Zur Überprüfung sind meist mehrere Analyseparameter notwendig.

Das BMEL hat im November 2014 eine Bekanntmachung veröffentlicht, nach der innovative Vorhaben der industriellen Forschung und der experimentellen Entwicklung unterstützt werden sollen. Ziel ist die **Entwicklung von Analysemethoden** oder nicht-technischen Lösungen für einen **Nachweis bzw. eine effiziente Kontrolle der Herkunft** von Lebensmitteln. Dabei stehen folgende Bereiche im Vordergrund:

- Nachweis/Rückverfolgung der geografischen Herkunft von Lebensmitteln, insbesondere auf der Ebene definierter Regionen Deutschlands,
- Differenzierung verschiedener Tierspezies/Populationen in der Lebensmittelerzeugung und -verarbeitung (z. B. zur Unterscheidung zwischen Zucht- und Wild-Lachs/-Forelle), insbesondere nicht-invasive Methoden,
- Nachweis von nicht erlaubten bzw. nicht erwünschten Zusätzen in Lebensmitteln Futtermitteln (z. B. unerlaubtes tierisches Protein in Futtermitteln) sowie
- innovative Kombinationen von Nachweismethoden in definierten Verfahren sowie Schnelltests, z. B. zur Analyse vor Ort.

Für Projekte im Rahmen dieser Förderbekanntmachung sind insgesamt etwa 12 Millionen Euro reserviert. Erste Förderbescheide wurden bereits übergeben. Die Ergebnisse werden über die kommenden Jahre sowohl der Wirtschaft wie auch der Lebensmittelüberwachung und den Verbraucherinnen und Verbrauchern zugutekommen.



## **4. Wertschätzung von Lebensmitteln erhöhen und nachhaltig konsumieren**

### **4.1 Das Ziel: Die Steigerung der Wertschätzung von Lebensmitteln und nachhaltiger Konsummuster**

Die internationale Staatengemeinschaft hat im Rahmen der Vereinten Nationen seit 2013 ein für alle Länder geltendes globales und universell anwendbares Zielsystem erarbeitet, in dem alle wesentlichen Entwicklungs- und Nachhaltigkeitsaspekte zusammengefasst sind, die sogenannte **Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung**. Die Bundesregierung hat mit darauf hingewirkt, dass die Agenda starke Impulse für die Etablierung nachhaltiger Konsummuster setzt. Ende September 2015 haben die Staats- und Regierungschefs aller UN-Mitgliedstaaten in New York mit der Agenda 2030 die **Nachhaltigen Entwicklungsziele** (Sustainable Development Goals, SDGs) beschlossen.

Die Etablierung nachhaltiger Konsummuster kann in hohem Maße dadurch beeinflusst werden, dass die **Wertschätzung von Lebensmitteln** bei den Verbraucherinnen und Verbrauchern gesteigert wird. Eine hohe Wertschätzung führt zu einer höheren Sensibilität für nachhaltige Produktionssysteme in der Landwirtschaft, aber auch zu einer Reduzierung von Lebensmittelverlusten.

Neben einer nachhaltigen Produktionsweise stellt der bewusste, respektvolle und wirtschaftliche Umgang mit produzierten Lebensmitteln einen wichtigen Beitrag zum Ressourcen- und Umweltschutz dar. Die **Wertschätzung für unsere Lebensmittel zu steigern** gehört seit Jahren zu den Kernaufgaben des BMEL. Auf jeder Stufe der Wertschöpfungskette - von der Lebensmittelproduktion über den Handel und die Großverbraucher bis hin zu den privaten Haushalten - werden genießbare Lebensmittel weggeworfen. Die Ursachen sind so vielfältig wie die einzelnen Produkte und die Produktions- und Vertriebsprozesse. Sie liegen vor allem darin begründet, dass bei **Produktion, Weiterverarbeitung und Vermarktung zu wenig auf Nachhaltigkeit geachtet wird** und Lebensmittel in unserer Gesellschaft nicht mehr ausreichend wertgeschätzt werden.

In Deutschland fällt jedes Jahr eine Gesamtmenge von knapp 11 Millionen Tonnen Lebensmitteln an, die von Industrie, Handel, Großverbrauchern und Privathaushalten als Abfall entsorgt werden. Der Großteil (ca. 6,7 Millionen Tonnen) fällt auf die **privaten Haushalte**. Nach Berechnungen der Universität Stuttgart (Studie von 2012: Ermittlung der weggeworfenen Lebensmittelmengen und Vorschläge zur Verminderung der Wegwerfrate bei Lebensmitteln in Deutschland) könnten die Haushalte jährlich 235 Euro pro Person durch die Vermeidung von genussfähigen Lebensmittelabfällen einsparen.

## 4.2 Maßnahmen im Berichtszeitraum – internationale und europäische Ebene

### (1.) Minimierung von Lebensmittelverlusten

#### Die Agenda 2030

Die Staats- und Regierungschefs der UN- Mitgliedstaaten haben im Rahmen der Agenda 2030 das Ziel formuliert, die **weltweite Nahrungsmittelverschwendung pro Kopf** auf Einzelhandels- und Verbraucherebene **bis zum Jahr 2030 zu halbieren** und die entlang der Produktions- und Lieferkette entstehenden Nahrungsmittelverluste einschließlich Nachernteverluste zu verringern (Ziel 12.3).

#### Die G20-Beschlüsse

Auch die **G20-Agrarminister** vereinbarten bei ihrem Treffen in Istanbul im Mai 2015 unter anderem, sich für die Minimierung von Lebensmittelverlusten und -verschwendung einzusetzen. Beim G20-Gipfeltreffen im November 2015 in Antalya verabschiedeten die G20-Staats- und Regierungschefs auf Grundlage der Schlussfolgerungen der Agrarminister einen entsprechenden **Aktionsplan für Ernährungssicherung und nachhaltige Lebensmittelsysteme** (G20 Action Plan on Food Security and Sustainable Food Systems 2015). Er sieht u. a. die Schaffung einer **Technischen Plattform zu Nahrungsmittelverlusten** (Food losses and waste, FLW) vor, an der sich neben den G20-Mitgliedern auch internationale Organisationen (u. a. FAO), Forschungseinrichtungen und der Privatsektor beteiligen. Beigetragen werden soll damit zu einer Kohärenz der Bemessungsmethoden. Zudem sollen Institutionen zur Messung von FLW in Entwicklungsländern bewegt und einen Austausch über Best-Practice-Maßnahmen zu FLW ermöglicht werden.

Beim Treffen der **Agricultural Chief Scientists der G20-Staaten** (MACS) Ende Juli 2015 in Izmir wurde darüber hinaus vereinbart, eine globale Zusammenschau aktueller Forschungsaktivitäten und technologischer Entwicklungen im Bereich Lebensmittelverluste und -verschwendung durchzuführen. Deutschland hat sich im Rahmen des Treffens bereit erklärt, die Federführung in der entsprechenden Arbeitsgruppe zu übernehmen. Das Johann Heinrich von **Thünen-Institut**, Bundesforschungsinstitut für Ländliche Räume, Wald und Fischerei, wurde inzwischen mit der **Erstellung eines Konzepts beauftragt**.

#### Das EU-FUSIONS-Projekt

Da die Datenlage zu den tatsächlichen Lebensmittelverlusten bisher unbefriedigend ist, werden im Rahmen des **EU-FUSIONS-Projekts** (Food Use for Social Innovation by Optimising Waste Prevention Strategies - Lebensmittel für soziale Innovation durch die Optimierung von Strategien zur Abfallvermeidung) die bestehenden Datenlücken aufgezeigt, die bisherige Wissensbasis dokumentiert und ein Vorschlag zur Definition und Methodik für

die Erfassung von Lebensmittelabfällen bzw. Lebensmittelverschwendung entlang aller Stufen der Wertschöpfungskette entwickelt, um EU-weit möglichst vergleichbare Ergebnisse zu erhalten.

#### Die Änderung der EU-Abfallrahmenrichtlinie

Der unklare Rahmen (beginnend mit der Begriffsdefinition bis hin zur Frage der Erhebungsmethodik) war einer von vielen Gründen, warum im Frühjahr 2015 der Vorschlag zur **Änderung der Abfallrahmenrichtlinie** mit konkreten Reduktionszielen für Lebensmittelverschwendung von der Europäischen Kommission zurückgezogen wurde. Der Vorschlag wurde überarbeitet, Anfang Dezember 2015 neu vorgelegt und befindet sich derzeit in der Diskussion. Er ist Teil eines Aktionsplans der Europäischen Union für die Kreislaufwirtschaft, der das von den UN-Mitgliedstaaten in der Agenda 2030 formulierte Ziel zur Reduzierung von Lebensmittelverschwendung übernimmt. Maßnahmen des Aktionsplans sind die **Erarbeitung einer EU-Methode und gemeinsamer Indikatoren zur Messung von Lebensmittelverschwendung**, die Präzisierung von EU-Rechtsvorschriften über Abfälle sowie Lebensmittel und Futtermittel sowie die Sondierung von Optionen für eine wirksamere Verwendung und ein besseres Verständnis von Datumsangaben auf Lebensmitteln. Außerdem soll das Spenden überschüssiger genießbarer Lebensmittel erleichtert werden.

#### Die EU-Experten-Gruppe

Seit Ende 2014 gibt es auf EU-Ebene die **Experten-Gruppe „Food Waste and Food Losses“**, in der das BMEL vertreten ist, und die sich mit Fragestellungen rund um das Thema Lebensmittelverschwendung befasst. Die Treffen dienen u. a. dazu, Best-Practice-Beispiele der Mitgliedstaaten zu erläutern und zu diskutieren.

#### (2.) Förderung nachhaltiger Konsummuster

Ein weiterer Ansatzpunkt zur Förderung nachhaltiger Konsummuster besteht auf internationaler Ebene in der Schaffung von **Standards über besonders sozial verträgliche und umweltfreundliche Produktionsweisen und Produkte**. Standards können dazu beitragen, das Verhältnis zwischen dem Konsum in Deutschland und den Lebens- und Umweltbedingungen der Menschen in den produzierenden Ländern fairer und sozialer zu gestalten. Durch die Mitgliedschaft in verschiedenen Multistakeholderinitiativen und -foren im Bereich Nachhaltigkeit treibt das BMEL die **nachhaltige Produktion von Agrarrohstoffen** aktiv voran. Als Beispiele sind das „Forum Nachhaltiger Kakao“ und das „Forum Nachhaltiges Palmöl“ (FONAP) zu nennen. Beide Foren zielen unter anderem darauf ab, namhafte Unternehmen in Deutschland zur öffentlichen Selbstverpflichtung zu bewegen, nur noch nachhaltig zertifizierten Kakao bzw. nachhaltig zertifiziertes Palmöl für die Herstellung von Lebensmitteln und anderen Gütern zu verwenden. Weitere formulierte Ziele des „Forums Nachhaltiger Kakao“ sind, die Lebensumstände der Kakaobauern und ihrer

Familien zu verbessern sowie die natürlichen Ressourcen und die Biodiversität in den Anbauländern zu schonen und zu erhalten.

Dänemark hatte im Jahr 2012 beim Europäischen Komitee für Normung (frz. Comité Européen de Normalisation, CEN) den Antrag gestellt, einen „**Standard zu nachhaltig produziertem Kakao und dessen Rückverfolgbarkeit**“ zu verfassen, um möglichst vielen der kleinbäuerlichen Familienbetriebe einen Einstieg in die Nachhaltigkeit zu ermöglichen. Die Mitgliedstaaten des CEN hatten dem Antrag unter der Bedingung zugestimmt, dass die Produzentenländer bei der Erarbeitung des Standards intensiv mit einbezogen werden. Die Internationale Organisation für Normung (International Organization for Standardization, ISO) wird diesen **Standard auf die internationale Ebene heben**, sobald er vom CEN beschlossen ist. Das BMEL begleitet diesen Prozess aktiv in den Experten- und Entscheidungsgremien. Der Standard wird voraussichtlich im Jahr 2017 fertig gestellt und veröffentlicht.

#### **4.3 Maßnahmen im Berichtszeitraum - nationale Ebene**

Auf nationaler Ebene setzt das BMEL zur Förderung nachhaltiger Konsummuster auf allen Stufen der Wertschöpfungskette an - vom Anbau über die Vermarktung (s. a. Abschnitt 3.3) bis hin zu einer gesunden und nachhaltigen Ernährungsweise (s. Kapitel 5) sowie einem wertschätzenden Umgang mit Lebensmitteln.

##### (1.) Stärkung des ökologischen Landbaus und der ökologischen Lebensmittelwirtschaft

Die Erzeugung ökologischer Produkte ist besonders umweltverträglich und schont nachhaltig die Ressourcen. Die Bundesregierung setzt sich daher seit vielen Jahren erfolgreich für die Förderung des ökologischen Landbaus ein. Im Jahr 2002 wurde das Bundesprogramm Ökologischer Landbau (**BÖL**) aufgelegt, das mittlerweile um andere Formen nachhaltiger Landwirtschaft erweitert wurde (Bundesprogramm Ökologischer Landbau und andere Formen nachhaltiger Landwirtschaft, **BÖLN**). Ziele des Programms sind die Stärkung und **Ausdehnung des ökologischen Landbaus und der ökologischen Lebensmittelwirtschaft** sowie die Förderung anderer Formen der nachhaltigen Landwirtschaft.

Seit 2013 stehen jährlich 17 Millionen Euro für das Programm bereit, das die beiden Bereiche Forschungsförderung und Informations- und Weiterbildungsangebote umfasst. Seit 2013 wurden **140 Forschungsvorhaben** mit Laufzeiten zwischen einem und drei Jahren unterstützt und viele Maßnahmen zum Wissenstransfer und zur Weiterbildung durchgeführt. Geplant sind derzeit 111 weitere, die in den Jahren 2016 und 2017 starten sollen. Zu den bislang unterstützten Maßnahmen gehört zum Beispiel „Bio kann jeder - nachhaltig essen in Kita und Schule“ mit jährlich rund 100 **Workshops für Verpflegungsverantwortliche**. In diesem Zusammenhang gibt es auch Verknüpfungen mit anderen Maßnahmen des BMEL wie z. B.

IN FORM (s. Abschnitt 5.1). Ferner werden im Rahmen einer Richtlinie verschiedene Projekte zur **nachhaltigen Außer-Haus-Verpflegung** gefördert, z. B. ein Handlungsleitfaden zur öffentlichen Beschaffung, das Gläserne Restaurant auf dem Deutschen Evangelischen Kirchentag oder der Bio-Gastrokongress. Unterrichtseinheiten wurden nicht nur für Köche und Hauswirtschaft entwickelt, sondern für weitere Berufs- und allgemeinbildende Schulen. Eine kleine Marktanalyse zur Verwendung von Bio-Lebensmitteln in der Außer-Haus-Verpflegung soll das Thema weiter vertiefen.

(2.) Reduzierung von Lebensmittelverlusten - Bündnis gegen Lebensmittelverschwendung  
„Zu gut für die Tonne!“

Das Wegwerfen von Lebensmitteln ist sowohl ein ethisches Problem als auch eine Verschwendung wertvoller Ressourcen. Denn die Nahrungsmittelerzeugung, ihre Verarbeitung und Verteilung beansprucht natürliche Ressourcen, die dadurch für andere Nutzungen nicht zur Verfügung stehen. Es ist folglich ein Gebot der **Verantwortung für kommende Generationen**, Lebensmittelverluste so weit wie möglich zu reduzieren.

Das BMEL hat daher im März 2012 die **Initiative „Zu gut für die Tonne!“** zur Verminderung von Lebensmittelverschwendung gestartet. Ein zentrales Element des BMEL-Konzepts ist die **Information** der Verbraucherinnen und Verbraucher über Möglichkeiten zur Lebensmittelabfallvermeidung und eine **Sensibilisierung für den Wert der Lebensmittel**. Dazu gehören auch nützliches Wissen und praktische Tipps über den Umgang mit Lebensmitteln - vom Einkauf über die richtige Lagerung bis hin zur Verarbeitung in der Küche. Die Tipps finden sich auf der Internetseite **www.zugutfuerdietonne.de**, auf der gleichnamigen App und in Broschüren und Flyern. Darüber hinaus wurden zum Thema Lebensmittelverschwendung Informationsmaterialien für Schulen entwickelt.

Der Bundespreis für Engagement gegen Lebensmittelverschwendung

Im Jahr 2015 wurde im Rahmen der Initiative „Zu gut für die Tonne!“ erstmals ein Wettbewerb ausgeschrieben, um die besten Ideen, Projekte und Konzepte gegen Lebensmittelverschwendung zu prämiieren. Die ersten Preisträger wurden im April 2016 mit dem **„Zu gut für die Tonne! - Bundespreis für Engagement gegen Lebensmittelverschwendung“** ausgezeichnet. Der Wettbewerb wird künftig jährlich stattfinden.

Die Aktion „Restlos genießen“

Nicht nur in privaten Haushalten, auch in der Gastronomie, in Großküchen und bei Veranstaltungen mit Catering werden jeden Tag große Mengen genießbarer Lebensmittel weggeworfen. Laut einer Untersuchung des UBA aus dem Jahr 2014 wird im **Außer-Haus-Konsum etwa ein Drittel der bereitgestellten Lebensmittel vorzeitig entsorgt**. Pro Person werden jährlich etwa 70 Kilogramm Lebensmittel in Restaurants, Großküchen oder bei

Veranstaltungen bereitgehalten. Davon landen 23,6 Kilogramm vorzeitig im Abfall. Um auf dieses Problem aufmerksam zu machen und ein Angebot zur Mitnahme von Essensresten zu unterbreiten, wurde die **Aktion „Restlos genießen“** ins Leben gerufen. „Restlos genießen“ ist eine Gemeinschaftsaktion der BMEL-Initiative „Zu gut für die Tonne!“ und Greentable, einem Infoportal für nachhaltige Gastronomieangebote.

Ziel der Aktion ist es, Restaurants zu animieren, ihren Gästen das Einpacken der Reste aktiv anzubieten - für den zweiten Hunger zu Hause. Eigens hierfür wurden seit März 2015 über 17.000 kompostierbare **„Beste-Reste-Boxen“** an bundesweit über 170 Restaurants verteilt. Die Aktion ist auf große Resonanz gestoßen und zeigt, dass die Themen Nachhaltigkeit und Reduzierung von Lebensmittelabfällen auch in der Gastronomie immer wichtiger werden. Über die Aktionsseite **www.greentable.de** können Restaurants die Boxen weiterhin erwerben.

### (3.) Von der Initiative zur Strategie

Um auf das von der internationalen Staatengemeinschaft verabschiedete Nachhaltige Entwicklungsziel zu Nahrungsmitteln (s. Abschnitt 4.2) hinzuwirken, soll die Initiative „Zu gut für Tonne“ kontinuierlich weiterentwickelt und in eine nationale **Strategie gegen Lebensmittelverschwendung** überführt werden. In die Strategie sollen neben den Bundesländern auch **alle Akteure der Wertschöpfungskette** - so auch Industrie, Großverbraucher und Handel - mit dem Ziel eingebunden werden, konkrete Beiträge zur Reduzierung der Lebensmittelverschwendung zu erreichen. Die noch vorhandenen Potentiale zur Verringerung der Lebensmittelverluste, wie z. B. weitere **Optimierungen im Produktions- und Distributionsbereich** oder **bedarfsgerechtere Packungsgrößen**, sollen ausgeschöpft werden. Die Beiträge der Akteure der Wertschöpfungskette sollen durch eine Intensivierung des Dialogs sowie freiwillige Vereinbarungen, nicht aber durch regulative Eingriffe des Gesetzgebers bewirkt werden. Für die weiteren Arbeiten gilt es unter anderem, eine Plattform zum Austausch von Wissen und „best practice“-Beispielen zu schaffen, wie auch eine repräsentative Datengrundlage zu realisieren, um die vielgestaltigen Beiträge im Hinblick auf die Zielerreichung messen und bewerten zu können.

## 4.5 Die wissenschaftlichen Grundlagen

### REFOWAS - Wege zur Reduzierung von Lebensmittelabfällen

Die Bundesregierung hat - neben den Aktivitäten auf EU-Ebene - eigene Forschungsaktivitäten initiiert, um validere Daten zur Höhe der Lebensmittelverluste zu erhalten, Ursachen für deren Entstehung zu erkennen und daraus weitere Maßnahmen ableiten zu können. Von 2015 bis 2018 wird das vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) finanzierte **Forschungsprojekt „REFOWAS - Wege zur Reduzierung von**

**Lebensmittelabfällen“** durchgeführt. Ziel des Vorhabens ist es, den Agrar- und Ernährungssektor entlang seiner Wertschöpfungskette hinsichtlich der Entstehung von Lebensmittelabfällen - und hier insbesondere den Anteil an vermeidbaren Abfällen - zu analysieren und Strategien und Ansatzpunkte für Maßnahmen zur Abfallreduzierung zu identifizieren und praktisch zu erproben. An den Projekten von REFOWAS arbeiten aus dem Geschäftsbereich des BMEL das Thünen-Institut (als Koordinator) sowie das MRI mit.

#### REFRESH-Forschungsprojekt

Auf EU-Ebene werden zudem im Rahmen des Forschungsprojekts **REFRESH (Resource Efficient Food and dRink for the Entire Supply cHain)** innovative Ansätze zur Reduzierung von vermeidbaren Lebensmittelabfällen und der besseren Verwendung von Lebensmittelressourcen entlang aller Abschnitte der Versorgungskette untersucht. Hierfür kooperieren **26 Partner aus 12 europäischen Ländern und China**. Das Projekt läuft von Juli 2015 bis Juni 2019. So wird u. a. in vier Ländern (Deutschland, Spanien, Ungarn, Niederlande) der Aufbau von Allianzen zwischen Regierungen, Unternehmen und lokalen Interessengruppen gegen Lebensmittelverschwendung vorangetrieben. Gemeinsam sollen strategische Vereinbarungen entwickelt werden, um die **Nahrungsmittelverschwendung zu reduzieren und Pilotprojekte zu realisieren**. In Deutschland wird die Umsetzung dieser Maßnahme vom Collaborating Centre on Sustainable Consumption and Production (CSCP) geleistet. Das BMEL ist Mitglied des diese Maßnahme begleitenden Steering Committees.

#### Befragung zu Lebensmittelabfällen in Privathaushalten

Das BMEL hat darüber hinaus eine **repräsentative Befragung** in Auftrag gegeben, im Rahmen derer mittels Haushaltsbuchführung die **Lebensmittelabfälle in Privathaushalten** erfasst werden sollen. Um saisonale Einflüsse auszuschalten, erfolgt die Ermittlung in zeitlichen, einen Zeitraum von 12 Monaten abdeckenden, Erhebungsperioden. Die Ergebnisse werden im April 2017 vorliegen. Es ist geplant, diese Befragung zu einem späteren Zeitpunkt zu wiederholen und dabei im Rahmen des Haushaltspanels, soweit möglich, die gleichen Haushalte/Personen zu befragen, um so Veränderungen messen, und damit einen Beitrag zur Evaluierung leisten zu können.

## 5. Ausgewogene Ernährung fördern und erleichtern

### 5.1 Das Ziel: Das Ernährungs- und Bewegungsverhalten in Deutschland nachhaltig verbessern

Bereits in den 1990er Jahren stellte die WHO in fast allen ihren Mitgliedstaaten einen Trend zu mehr **Übergewicht, Fehlernährung und körperlicher Inaktivität** fest. Um den durch einen ungünstigen Lebensstil mitverursachten Zivilisationskrankheiten entgegenzuwirken, formulierte die WHO im Jahr 2004 die „Globale Strategie für Ernährung, Bewegung und Gesundheit“ und forderte die Mitgliedstaaten auf, nationale Strategien zur Prävention zu entwickeln. Diese Anstöße hat Deutschland im Rahmen seiner EU-Ratspräsidentschaft 2007 mit der Konferenz „Gesundheitliche Prävention, Ernährung und Bewegung – Schlüssel für mehr Lebensqualität“ aufgegriffen. Auch auf Ebene der Europäischen Union wurden mit dem 2007 erschienenen Weißbuch „Ernährung, Übergewicht, Adipositas: eine Strategie für Europa“ konkrete Politikstrategien vorgeschlagen. Seitdem hat die internationale Bedeutung der Thematik kontinuierlich zugenommen und spiegelt sich in verschiedenen Aktivitäten wider.

Deutschland antwortete auf diese Entwicklungen mit dem Nationalen Aktionsplan „**IN FORM - Deutschlands Initiative für gesunde Ernährung und mehr Bewegung**“ zur Prävention von Fehlernährung, Bewegungsmangel, Übergewicht und damit zusammenhängenden Krankheiten, den das Bundeskabinett 2008 verabschiedet hat. Damit sollen bis zum Jahr 2020 sichtbare Ergebnisse erzielt werden.

IN FORM soll das **Ernährungs- und Bewegungsverhalten** in Deutschland nachhaltig verbessern. Die Themen Ernährung und Bewegung werden als Einheit begriffen, um deutlich zu machen, dass beide gleichwertige und entscheidende Bausteine eines gesunden Lebensstils sind. An der gemeinsamen Federführung durch das BMEL und das BMG wird die **ressortübergreifende Herangehensweise** deutlich.

Persönliche Lebensstile kann und soll der Staat nicht reglementieren. Vielmehr sollen die Menschen dafür sensibilisiert werden, dass ein gesundheitsförderlicher Lebensstil für jeden Einzelnen und für die Gesellschaft als Ganzes von Vorteil ist. Die Maßnahmen der Bundesregierung setzen dabei auf zwei Ebenen an: Zum einen soll durch Bildung, Information und Motivation das Verhalten der Menschen hin zu einem gesunden Lebensstil unterstützt werden (**Verhaltensprävention**). Zum anderen sollen im Lebensumfeld der Menschen konkrete Angebote unterbreitet und Strukturen geschaffen werden, die ihnen ein gesundheitsförderliches Verhalten erleichtern (**Verhältnisprävention**).

Das Gros der Maßnahmen, Projekte, Empfehlungen und Informationen von IN FORM setzt direkt in den **Lebenswelten der Menschen** an, so z. B. in der Familie, in Kindertagesstätten



und Schulen, am Arbeitsplatz, in der Senioreneinrichtung oder im Stadtteil/in der Kommune. Dort, wo Menschen sich regelmäßig aufhalten, müssen ausgewogene Ernährung und ausreichende Bewegung zur Selbstverständlichkeit werden. Jede Lebenswelt birgt entsprechende Potenziale in sich, an die angeknüpft werden kann. Dieser Ansatz ist eine Kernstrategie von IN FORM, die Stigmatisierungen vermeidet und alle Menschen dabei unterstützt, ihre **Gesundheitspotenziale erfolgreich zu nutzen**.

IN FORM hat alle Altersgruppen im Blick. Bei der Ernährung liegt derzeit ein **Schwerpunkt auf Kindern und Jugendlichen**. Denn der Grundstein für ein gesundes Leben wird in der Kindheit gelegt. Die **Lebenswelt „Schule“** und zunehmend auch die Kindertagesstätten sind hier **von besonderer Bedeutung**, da sie zentrale Orte sind, an denen alle jungen Menschen einer Generation erreicht werden können.

Die im Rahmen von IN FORM von der Deutsche Gesellschaft für Ernährung (DGE) entwickelten Ernährungsempfehlungen für die Gemeinschaftsverpflegung zielen auf eine insgesamt ausgewogene Ernährung ab. Der zielführende Weg wird in erster Linie in einem **ganzheitlichen ernährungspolitischen Ansatz** gesehen und weniger in der Regulierung einzelner Lebensmittel und Nährstoffe.

IN FORM hat mit seinen Maßnahmen, Projekten, Empfehlungen und Informationen erheblich dazu beigetragen, die Wahrnehmung der Bedeutung einer ausgewogenen Ernährung und regelmäßiger Bewegung in der breiten Öffentlichkeit wie auch bei Fachleuten zu stärken. Bisher hat die Bundesregierung **mehr als 160 Projekte** mit einem Fördervolumen von insgesamt rund **66 Millionen Euro unterstützt**. Die aktuellen Daten zum Ernährungs- und Bewegungsverhalten geben jedoch keinen Anlass, sich zurückzulehnen. Der Anteil der Übergewichtigen hat sich in den letzten Jahren zwar auf einem hohen Niveau stabilisiert. Allerdings hat die Prävalenz von Adipositas sowohl bei jungen Erwachsenen wie auch bei Jugendlichen und Kindern deutlich zugenommen. Dies ist besorgniserregend, da somit immer mehr Menschen bereits im jungen Alter unter schwerem Übergewicht leiden und infolgedessen ein erhöhtes Risiko für verschiedene Krankheiten tragen.

Daher müssen erfolgreiche IN FORM-Projekte in den kommenden Jahren weiter verstetigt und - wo erforderlich - durch zusätzliche Initiativen ergänzt werden. Es wird eine besondere Aufgabe von IN FORM sein, Entwicklungen wie den demographischen Wandel, die Flexibilisierung der Arbeitsbedingungen, Veränderungen bei der Betreuung und Bildung von Kindern, die Zunahme des Anteils von Menschen mit Migrationshintergrund oder den Einfluss neuer Medien und Technologien in die weitere Entwicklung von IN FORM einzubeziehen.

## **5.2 Maßnahmen im Berichtszeitraum - nationale Ebene**

Der Schwerpunkt der Maßnahmen zur Ernährungspolitik liegt auf nationaler Ebene. Die EU ist in diesem Bereich lediglich für die Durchführung von Maßnahmen zuständig, die die nationalen Maßnahmen ergänzen.

#### (1.) IN FORM-Aktivitäten

##### Grundlage der Arbeit von IN FORM: Qualitätsstandards für die Gemeinschaftsverpflegung

Eine zentrale Grundlage der Arbeit von IN FORM im Ernährungsbereich bilden die **Qualitätsstandards für die Gemeinschaftsverpflegung**, die die DGE im Auftrag des BMEL in den vergangenen Jahren entwickelt hat. In allen Lebenswelten, von der Kita bis zur Senioreneinrichtung, stehen damit heute allgemein anerkannte Standards einer ausgewogenen Ernährung zur Verfügung, die die gesunde Wahl erleichtern. Multiplikatorenschulungen und Fachtagungen tragen dazu bei, die Standards in die Breite zu tragen. Darüber hinaus wurde auf Initiative des BMEL die Kantinenrichtlinie des Bundes geändert, so dass in den Kantinen der Bundesverwaltung die Anwendung des **Qualitätsstandards für die Betriebsverpflegung** (Job & Fit-Menü) vorgeschrieben ist. Damit erfüllt die Öffentliche Hand als größter Arbeitgeber in Deutschland ihre Vorbildfunktion und setzt ein wichtiges Zeichen für andere Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber. Die Qualitätsstandards werden über die kommenden Jahre kontinuierlich weitergeführt und neuen Entwicklungen angepasst werden.

##### Die Qualitätsoffensive Kita- und Schulverpflegung

Im Januar 2016 wurde die **Qualitätsoffensive Kita- und Schulesen** gestartet. Ihre Grundlage sind die Qualitätsstandards für die Verpflegung in Kitas und Schulen. Auf Basis dieser Standards unterstützen die Vernetzungsstellen für die Schul- (und Kita-) Verpflegung alle in diesem Bereich Verantwortlichen bei der Umsetzung eines ausgewogenen und schmackhaften Essens. Ein Nationales Qualitätszentrum für gesunde Ernährung in Kita und Schule wird als zentrale Institution für die Schul- und Kitaverpflegung etabliert und die Vernetzungsstellen unterstützen. Die Kampagne „Macht Dampf! - Für gutes Essen in Kita und Schule“ motiviert Eltern, gutes Schul- und Kitaessen einzufordern und zu unterstützen. Sie wird seit Februar 2016 durch den Baustein „Extraportion Wissen“ ergänzt.

##### Die Entwicklung und Verbreitung von Bildungsbausteinen

Dauerhaft lässt sich das Ernährungsverhalten nur verbessern, wenn schon in **Kindheit und Jugend** eine ausgewogene Verpflegung angeboten wird und gleichzeitig das erforderliche Ernährungswissen und die dazu gehörenden praktischen Kenntnisse vermittelt werden. Deshalb hat das BMEL im Rahmen von IN FORM die Entwicklung und Verbreitung von **Bausteinen für die Ernährungsbildung** von der Kita über die Grundschule bis zur weiterführenden Schule gefördert.

### *Spielerisch Ernährungswissen vermitteln*

Für die Kita steht die von der Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen entwickelte „**Kita-Ideen-Box**“ zur Verfügung, mit der Erzieherinnen und Erzieher, angepasst an das jahreszeitliche Lebensmittelangebot, Kindern spielerisch erste Grundlagen des Ernährungswissens vermitteln können. Ebenfalls mittels Finanzierung durch das BMEL hat der **aid infodienst Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz e. V.** (aid) den **Ernährungsführerschein** für die Grundschule (3. und 4. Klassen) und das Unterrichtskonzept **SchmExperten** (5. bis 8. Klassen) entwickelt. Der Ernährungsführerschein wird derzeit unter anderem von **Fachkräften des Deutschen LandFrauenverbandes** (dlv) gegen Kostenerstattung an Grundschulen umgesetzt. Das SchmExperten-Konzept wird seit Oktober 2015 von den Landfrauen mit Finanzierung durch das BMEL in die Schulen gebracht. Zusätzlich erhalten Lehrerinnen und Lehrer weiter Fortbildungsangebote durch den aid. Durch diese beiden Konzepte wurden bislang rund 800.000 Schülerinnen und Schüler erreicht.

Mit dem Unterrichtskonzept „**Ess-Kult-Tour - Entdecke die Welt der Lebensmittel**“ werden gezielt Schulen angesprochen, die einen hohen Anteil an Schülerinnen und Schülern mit besonderem Förderbedarf haben. Umgesetzt werden diese Einheiten von Ernährungsfachkräften der Verbraucherzentralen. Die entwickelte **Bildungsbox** „**Aufgetischt**“ kann speziell in so genannten Willkommensklassen eingesetzt werden. Damit wird gleichzeitig **Sprache und Ernährungswissen bei Kindern von Flüchtlingen und Migrantinnen** gefördert.

Mit dem bundesweiten Wettbewerb „**KLASSE, KOCHEN!**“ sollen praktische Fähigkeiten im Umgang mit Lebensmitteln in Verbindung mit allgemeinem Ernährungswissen vermittelt werden. Mit Hilfe des „**Klassenraums Schulküche**“ soll das Thema „Gesunde Ernährung und Kochen“ dauerhaft im Schulalltag verankert werden. Der Wettbewerb wird seit 2009 in Kooperation von BMEL, Bertelsmann Stiftung, dem Küchenhersteller Nolte und dem Fernsehkoch Tim Mälzer durchgeführt. Teilnehmende Schulen können jedes Jahr eine von zehn Übungsküchen gewinnen.

### *Ernährungsbildung für jedes Alter*

Das BMEL setzt sich darüber hinaus gemeinsam mit dem BMJV dafür ein, die Ernährungs- und Verbraucherbildung in den Rahmenlehrplänen und Richtlinien der Länder zu implementieren. Die Empfehlung der Kultusministerkonferenz „**Verbraucherbildung an Schulen**“ vom September 2013 und der Beschluss der VSMK „Stärkung der schulischen und außerschulischen Verbraucherbildung“ vom Mai 2014 bilden die Grundlage für eine flächendeckende Verankerung der Ernährungsbildung in der Schule, hin zum Schulfach „Ernährung“. Ernährungsbildung für **ältere Menschen** fördert das BMEL unter anderem in

Zusammenarbeit mit den Verbraucherzentralen, die **Kurse und Informationsveranstaltungen** zur Ernährung im Alter, auch unter Berücksichtigung des breiten Angebots von Nahrungsergänzungsmitteln, speziell für diese Altersgruppe anbieten.

### Die Entwicklung und Umsetzung von Fortbildungs- und Qualifizierungsmodulen für Multiplikatorinnen und Multiplikatoren

Ein großer Teil der BMEL-Aktivitäten zur Förderung ausgewogener Ernährung richtet sich mit zielgerecht entwickelten Modulen für Fortbildung und Qualifizierung in erster Linie an Multiplikatorinnen und Multiplikatoren. Über diese Strukturen lassen sich Bürgerinnen und Bürger besonders effektiv erreichen.

#### ***Fachpersonal in Kitas qualifizieren***

Die Qualifizierung des Fachpersonals in Kitas war Ziel des IN FORM-Projekts „**gesunde kitas - starke kinder**“ der Plattform Ernährung und Bewegung e. V. (peb). Auf Basis der positiven Ergebnisse dieses Projekts wird nun die Multiplikatorenschulung „**KiCo - Kita-Coaches IN FORM**“ und deren Umsetzung gefördert. Dabei werden angehenden Kita-Coaches Methoden und Arbeitsweisen vermittelt, um die Themen Gesundheitsförderung und Übergewichtsprävention dauerhaft in die Strukturen und den Alltag der Kitas zu verankern. Die Verpflegung von Säuglingen und Kindern unter drei Jahren stellt Kitas vor besondere Herausforderungen. Die Kleinsten brauchen bei der Versorgung individuelle Betreuung. Bei der Bewältigung dieser Aufgabe unterstützt das Projekt „**KITA KIDS IN FORM**“ der Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen Kitas durch Qualifizierungen des Fachpersonals hinsichtlich der Vermittlung von grundlegenden Kenntnissen zum Thema gesunde Ernährung für unter Dreijährige. Zudem werden **pädagogische Fachkräfte und hauswirtschaftlich tätiges Personal** in den Kitas geschult, das Verpflegungsangebot in ihren Einrichtungen im Hinblick auf den „DGE-Qualitätsstandard“ sowie unter Beachtung gesetzlicher Vorgaben, wie z. B. die Allergenkennzeichnung, zu optimieren. Im Sinne der Verhältnisprävention soll dadurch ein gesundheitsförderndes und ausgewogenes Verpflegungsangebot in Kindertageseinrichtungen etabliert werden.

#### ***Schulungen und Fachtagungen zur Seniorenarbeit***

Multiplikatorinnen und Multiplikatoren, Akteure sowie Fachkräfte in der Seniorenarbeit werden von der Bundesarbeitsgemeinschaft der Senioren-Organisationen (BAGSO) im Rahmen von IN FORM geschult. Basis dafür ist die von der BAGSO entwickelte „**IN FORM MitMachBox**“ mit inhaltlichen und methodischen Anregungen zur Vermittlung von Wissen zu gesunder Ernährung und ausreichender Bewegung. Darüber hinaus veranstaltet die BAGSO im Rahmen von IN FORM regelmäßig Fachtagungen, um die erarbeiteten Themen weiter zu verbreiten. Schwerpunkte dieser Veranstaltungen sind inhaltliche sowie

methodisch-didaktische Hilfestellungen zu dem Themenkomplex, wie sich eine ausgewogene Ernährung, ausreichende Bewegung und soziale Teilhabe im Lebensalltag älterer Menschen verwirklichen lassen.

#### Ernährungsinformationen und Verbrauchertipps

IN FORM wendet sich mit einigen Angeboten auch unmittelbar an die Bürgerinnen und Bürger. Mit der **Internetseite [www.in-form.de](http://www.in-form.de)** hat das BMEL eine zentrale **Kommunikationsplattform für alle Angebote und Informationen** zur Förderung ausgewogener Ernährung eingerichtet. Darüber hinaus stellt das BMEL in Zusammenarbeit mit Kooperationspartnern wie z. B. Rezeptanbietern im Internet, Betreibern von Raststätten und der DGE Informationen über ernährungsphysiologisch empfehlenswerte Menüs zur Verfügung, die mit dem **Logo „empfohlen von IN FORM“** ausgezeichnet werden. Aktuelle Ernährungsinformationen für Bürgerinnen und Bürger bieten auch die Broschüren **„66 Tipps für ein genussvolles und aktives Leben mit 66+“**, **„Aufgetischt - Wegweiser für Ernährung, Einkauf & Lebensmittel“** sowie der dreimal jährlich erscheinende **KOMPASS ERNÄHRUNG**.

#### Der Aufbau von Netzwerken

Das BMEL strebt unter anderem im Rahmen von IN FORM an, das Ernährungsverhalten in Deutschland dauerhaft zu verbessern. Dies lässt sich nur in enger Zusammenarbeit mit vielen Akteuren verwirklichen. Netzwerke haben sich dabei als besonders effektiv herausgestellt. Dort können Ressourcen aufeinander abgestimmt, Kompetenzen ergänzt und dadurch nutzbringende Synergien geschaffen werden.

#### ***„Gesund ins Leben - Netzwerk Junge Familie“***

Die **ersten 1.000 Tage** im Leben eines Menschen sind für die weitere Entwicklung von großer Bedeutung. Um dem gerecht zu werden, hat das BMEL im Rahmen von IN FORM das bundesweite Netzwerk **„Gesund ins Leben - Netzwerk Junge Familie“** gegründet und dabei alle relevanten Berufs- und Fachgesellschaften (Hebammen, Frauen-, Kinder- und Jugendärzte) miteinbezogen. Diese Berufsgruppen haben im Netzwerk abgestimmte, einheitliche und wissenschaftlich fundierte **Handlungsempfehlungen** zu den Bereichen Ernährung, Bewegung und Allergieprävention für die Zeit rund um die Geburt und die frühe Kindheit beschlossen. Auf Grundlage dieser Handlungsempfehlungen erhalten junge Eltern über unterschiedliche Medien wie beispielsweise Flyer, Poster und Aufkleber Hilfe und Unterstützung, um Wege zu einer gesunden Ernährung und regelmäßiger Bewegung in der Familie zu finden. Dass sich alle Beteiligten auf einheitliche Handlungsempfehlungen verständigen konnten, ist **national und auch international einmalig** und findet große Beachtung. Nicht zuletzt deshalb stoßen die Handlungsempfehlungen bei den Berufsgruppen, die junge Familien zur Ernährung beraten, auf große Akzeptanz - allein bis Dezember 2015

wurden 1,5 Millionen Exemplare verbreitet. Seit der Gründung des Netzwerks 2009 konnten über 400 Netzwerkpartner gewonnen und 4,5 Millionen Medien verteilt werden.

Die Umsetzung der vom Netzwerk erarbeiteten Handlungsempfehlungen wurde in einer Modellregion im Landkreis Ludwigsburg mit dem Projekt der Plattform Ernährung und Bewegung e.V. (peb) „**9 + 12 - Gemeinsam gesund in Schwangerschaft und erstem Lebensjahr**“ erfolgreich erprobt. Als Abschluss dieses Projekts wurde das „**Bündnis frühkindliche Prävention**“ ins Leben gerufen. Gründungspartner des Bündnisses sind neben „9 + 12“ und „Gesund ins Leben - Netzwerk Junge Familie“ die Berufsverbände der Frauen- und der Kinderärzte. Ziele des Bündnisses sind u. a., das Bewusstsein für die Bedeutung der frühkindlichen Prävention in der Fachöffentlichkeit zu steigern, die gesetzlich verankerten Vorsorgeuntersuchungen in Schwangerschaft und erstem Lebensjahr um honorierte präventive Beratungsleistungen zu Ernährung und Bewegung zu erweitern sowie relevante Akteure des Gesundheitswesens für die Wahrnehmung und Nutzung dieses frühen Präventionspotenzials zu gewinnen.

### ***Vernetzungsstellen Schulverpflegung***

Die Qualitätsentwicklung und -sicherung von **Schulverpflegung** hat einen hohen Stellenwert. Denn ein ausgewogenes Verpflegungsangebot stärkt nicht nur die Leistungsfähigkeit und die Gesundheit der Schülerinnen und Schüler, sondern auch das Gemeinschaftsgefühl.

Deshalb hat das BMEL gemeinsam mit den Bundesländern in allen 16 Bundesländern **Schulvernetzungsstellen** eingerichtet und finanziert, die sich sowohl um die Intensivierung der schulischen Ernährungsbildung als auch um die Qualität der Schulverpflegung kümmern. Die Vernetzungsstellen informieren Schulen und ihre Träger über bedarfsgerechte und gesunde Schulverpflegung. Sie organisieren Fortbildungsveranstaltungen, vermitteln Fachkräfte für die Beratung der Schulen und entwickeln und pflegen Netzwerke zwischen Behörden, Wirtschaftsbeteiligten, Schul- und Kitaträgern, Lehrkräften, Erzieherinnen und Erziehern sowie Eltern. In sieben Ländern übernehmen die **Vernetzungsstellen auch für Kindertagesstätten** die Beratung und Qualifizierung und unterstützen bei Fragen zur Speise- und Getränkeversorgung sowie bei der Organisation und Optimierung der Verpflegung.

Anlässlich des Bundeskongresses Schulverpflegung hat Bundesernährungsminister Schmidt Ende November 2014 eine Qualitätsoffensive für das Schulessen in Deutschland gestartet und die Einrichtung eines **Nationalen Qualitätszentrums Schulessen** angekündigt, das noch 2016 seine Arbeit aufnehmen wird.

## *Kommunale Netzwerke*

Aufbauend auf den ersten Erfahrungen der IN FORM-Projekte unterstützt das BMEL auch den Auf- oder Ausbau kommunaler Netzwerke. So fördert das BMEL ein Projekt der peb, das Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Verwaltungen, Gesundheits-, Jugend- und Sozialämtern eine **Weiterbildung** zum/zur **Kommunalen Gesundheitsmoderator/in** anbietet. Bislang wurden Beschäftigten aus 32 Kommunen praxisorientierte Fertigkeiten zur Gesundheitsförderung und zum Management interdisziplinärer Netzwerke vermittelt. Das Projekt „**Im Alter IN FORM**“ fördert die Vernetzung von Dienstleistungsangeboten für ältere Menschen in den Bereichen Ernährung, Bewegung und soziale Teilhabe. Die BAGSO hat mit Förderung des BMEL ein entsprechendes Konzept entwickelt, das in vier Pilotkommunen erprobt und intensiv begleitet wurde. Die Ergebnisse und Erfahrungen der Pilotkommunen stehen im **Praxishandbuch „Länger gesund und selbstständig im Alter - aber wie? Potenziale in Kommunen aktivieren“** zur Verfügung, das ebenfalls im Rahmen des Projekts entwickelt wurde. Auf dieser Basis sowie auf der Grundlage ergänzender Befragungen zum Informations- und Beratungsbedarf von Kommunen hinsichtlich des Aufbaus von Strukturen zur Förderung der Gesundheit älterer Menschen wird derzeit ein Konzept zur Information und Fortbildung kommunaler Vertreter aus der Seniorenarbeit entwickelt.

### Ausgewogene Ernährung in Betrieben

Stärkere Vernetzung ist auch erforderlich, um ausgewogene Ernährung in kleinen und mittelgroßen Unternehmen (KMU) voranzubringen. Deshalb hat das BMEL das Projekt „**Food & Fit im Job - KMU IN FORM**“ beim Institut für Betriebliche Gesundheitsförderung unterstützt. Darin wurde ein **ernährungs- und bewegungsbasiertes Interventionsprogramm zur Sensibilisierung der Beschäftigten** für dieses Thema und zur Entwicklung eines gesunden Lebensstils entwickelt. Gleichzeitig wurden regionale Netzwerke zwischen KMU und lokalen Gesundheitsanbietern aufgebaut. Damit wird den Beschäftigten ein einfacher und schneller Zugang zu lokalen Präventionsangeboten ermöglicht.

(2.) Das Präventionsgesetz: Gesundheitsförderung im Lebensumfeld stärken

Am 18. Juni 2015 hat der Deutsche Bundestag das **Gesetz zur Stärkung der Gesundheitsförderung und der Prävention** (Präventionsgesetz) verabschiedet. Das Gesetz ist Grundlage für eine stärkere Zusammenarbeit der Sozialversicherungsträger, Länder und Kommunen in den Bereichen Prävention und Gesundheitsförderung - für alle Altersgruppen und in vielen Lebensbereichen.

Die Bundesregierung wirkt im Rahmen der **Nationalen Präventionskonferenz** (NPK), in der sie mit vier Sitzen vertreten ist (Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS), BMEL, Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) sowie BMG), darauf

hin, dass unausgewogene Ernährung als gesundheitlicher Risikofaktor angemessen berücksichtigt wird - so z. B. bei der Ausgestaltung und Umsetzung der Bundesrahmenempfehlungen der NPK. Über die bisher vorhandenen Mittel hinaus sind die Krankenkassen mit dem Inkrafttreten des Präventionsgesetzes verpflichtet, eine ungleich höhere **finanzielle Unterstützung** für Präventionsangebote in Lebenswelten wie Kitas, Schulen, Kommunen und Betrieben zur Verfügung zu stellen. Davon können auch Akteure und Maßnahmen in den Bereichen Ernährung und Bewegung profitieren.

### (3.) Reformulierung von Lebensmitteln

Der **Deutsche Bundestag hat die Bundesregierung aufgefordert** (BT-Beschluss vom 11. Juni 2015), gemeinsam mit der Lebensmittelwirtschaft und dem Lebensmittelhandel eine **nationale Strategie für die Reduktion von Zucker, Fetten und Salz in Fertigprodukten** zu erarbeiten. Hierzu analysiert das BMEL zunächst die Ausgangslage. Dazu zählt neben der Bestandsaufnahme und Bewertung der national und international geplanten und bereits durchgeführten Reformulierungsmaßnahmen auch die Identifizierung bestimmter Produktgruppen, die für eine Reformulierungsstrategie in Deutschland relevant sein könnten. Auf Basis dieser Analyse werden anschließend Gespräche mit der Lebensmittelwirtschaft und dem Lebensmittelhandel geführt. Das Thema Reformulierung ist für die Lebensmittelwirtschaft nicht neu (s. a. Abschnitt 5.3). So ergab zum Beispiel eine europaweite Befragung im Rahmen des EU Salt Reduction Framework aus dem Jahr 2010<sup>34</sup>, dass in 13 europäischen Mitgliedstaaten mit Unternehmen der lebensmittelherstellenden Industrie konkrete Vereinbarungen zu freiwilligen nationalen Maßnahmen zur Reduktion des Salzgehaltes getroffen wurden.

Der Deutsche Bundestag hat im Rahmen der Haushaltsberatungen zudem entschieden, dass **zwei Millionen Euro zur Förderung von Forschungs- und Innovationsvorhaben** im Zusammenhang mit einer Reduktionsstrategie von Zucker, Salz und Fetten in Nahrungsmitteln eingesetzt werden sollen. Die Forschungsvorhaben sollen in der zweiten Hälfte des Jahres 2016 starten.

## 5.3 Maßnahmen im Berichtszeitraum - europäische Ebene

### (1.) Die Hochrangige Arbeitsgruppe für Ernährung und Bewegung

---

<sup>34</sup> European Commission. Implementation of the EU Salt Reduction Framework - Results of Member States survey. Luxembourg: Publications Office of the European Union. 2012. ISBN 978-92-79-23821-5. doi: 10.2772/2754



Auf der Grundlage des 2007 verabschiedeten Weißbuches „Ernährung, Übergewicht und Adipositas: Eine Strategie für Europa“ der Europäischen Kommission wurde eine **Hochrangige Arbeitsgruppe für Ernährung und Bewegung** eingerichtet. Unter Leitung der Europäischen Kommission kommen dort die zuständigen Regierungsvertreter aller 28 EU-Mitgliedstaaten sowie von zwei Mitgliedstaaten der Europäischen Freihandelsassoziation (European Free Trade Association, EFTA), Norwegen und die Schweiz, zusammen. Die Arbeitsgruppe soll einen Überblick über die politischen Strategien und Maßnahmen der einzelnen Regierungen im Bereich Ernährung und Bewegung schaffen, Regierungen beim Austausch von politischen Ideen und bewährten Verfahren unterstützen und Anstöße für neue Politikmaßnahmen geben.

#### Der EU-Aktionsplan zu Adipositas im Kindesalter

Die Hochrangige Arbeitsgruppe hat im Berichtszeitraum den **EU-Aktionsplan zu Adipositas im Kindesalter** (EU Action Plan on Childhood Obesity) für den Zeitraum 2014-2020 erarbeitet. Er soll dazu beitragen, gesunde Ernährung und körperliche Bewegung zu fördern und dem derzeitigen Trend zu Adipositas im Kindes- und Jugendalter entgegenzuwirken. Es werden Aktionsfelder und konkrete Aktionen beschrieben, die die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung ihrer nationalen Strategien berücksichtigen sollten.

In Deutschland erfolgt eine Vielzahl der im EU-Aktionsplan vorgeschlagenen Maßnahmen im Rahmen von IN FORM. Deutschland beteiligt sich darüber hinaus auf EU-Ebene an einer von 25 Mitgliedstaaten beschlossenen sogenannten **Gemeinsamen Aktion** („Joint Action“) zur Umsetzung des EU-Aktionsplans. Die von der Europäischen Kommission geförderte zweijährige „Joint Action“ hat zum Ziel, dass die teilnehmenden Mitgliedstaaten die besten Ansätze zur **Prävention von Adipositas bei Kindern und Jugendlichen** untereinander austauschen, analysieren und konkrete Empfehlungen für die nationalen Ebenen formulieren. Deutschland arbeitet im Rahmen der „Joint Action“ an zwei Arbeitspaketen mit (Arbeitspaket 6: „Healthy environments by integrated approaches“, Arbeitspaket 7: „Early interventions/actions“).

#### Maßnahmen zur Reformulierung von Lebensmitteln

Ferner unterstützt auch die Hochrangige Arbeitsgruppe Bemühungen zur **Reformulierung von Lebensmitteln** (vor allem die Verringerung des Gehalts an Salz, gesättigten Fetten und Zucker). Im Juli 2008 wurde ein „Salt Framework“ angenommen, welches eine mindestens 16 %ige **Salzreduktion** innerhalb von vier Jahren für alle Lebensmittelgruppen vorsieht. Die im Framework genannten Maßnahmen und Ziele sind freiwillig. Die Mitgliedstaaten haben die Möglichkeit, diese den nationalen Erfordernissen anzupassen. Da die Mitgliedstaaten in unterschiedlichem Umfang Maßnahmen zur Salzreduzierung ergriffen und bisher kein Mitgliedstaat das o. g. Ziel erreicht hat, steht das Thema weiterhin auf der Agenda der Gruppe.

Im Jahr 2011 weitete die Hochrangige Gruppe ihre Arbeiten auf weitere ausgewählte Nährstoffe aus. Das „Framework on Selected Nutrients“ hat unter anderem die Reduzierung der Aufnahme von **Zucker** und **gesättigten Fettsäuren** zum Inhalt. Ergänzend hierzu wurden 2012 der „Annex I - Saturated Fat“ sowie Ende 2015 der „Annex II - Added Sugars“ veröffentlicht.

Im Rahmen der **niederländischen EU-Ratspräsidentschaft** im ersten Halbjahr 2016 ist die Produktverbesserung von Lebensmitteln ein **Schwerpunktthema**. Die Aktivitäten zielen darauf ab, die Lebensmittelindustrie zu unterstützen und zu motivieren, den Salz-, Fett- und zugesetzten Zuckergehalt (Kalorien) ihrer Produkte durch eine Änderung der Zusammensetzung zu reduzieren. Im Hinblick auf den grenzüberschreitenden Handel wird in diesem Bereich eine noch intensivere Zusammenarbeit unter den EU-Mitgliedstaaten angestrebt. Im Juni 2016 sollen hierzu Schlussfolgerungen auf Ratsebene verabschiedet werden.

(2.) Gesunde Ernährung leichter zugänglich machen - EU-Schulprogramme für Obst, Gemüse und Milch

Menschen die **gesunde Wahl zu erleichtern**, ist eines von fünf Handlungsfeldern auf EU-Ebene, die das Weißbuch „Ernährung, Übergewicht, Adipositas: Eine Strategie für Europa“ vorschlägt. Nicht zuletzt deshalb hat die Europäische Union im Jahr 2009 ein Schulobstprogramm verabschiedet. Bei den Beratungen zur Einheitlichen Gemeinsamen Marktordnung (EGMO) ist dieses Programm in **Schulobst und -gemüseprogramm** umbenannt worden.

Das Programm soll dem geringen Obst- und Gemüseverzehr bei Kindern entgegenwirken und ihnen in der Phase, in der ihre **Ernährungsgewohnheiten geprägt werden**, Obst und Gemüse schmackhaft machen. In Deutschland sind die Länder für die Durchführung des Programms zuständig. Im Schuljahr 2015/2016 nehmen neun Bundesländer an dem Programm teil (Baden-Württemberg, Bayern, Bremen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen-Anhalt und Thüringen).

Ab 2017 wird das bisher getrennt laufende Schulmilchprogramm mit dem Schulobst- und -gemüseprogramm **zu einem „Schulprogramm“ zusammengefasst**. Das Gesamtbudget für das Schulprogramm liegt bei 250 Millionen Euro im Jahr. Davon stehen Deutschland rund 29 Millionen zur Verfügung (19,7 Millionen Euro für Obst und Gemüse sowie 9,4 Millionen Euro für Milch).

Die Mitgliedstaaten haben im Schulobst- und -gemüseprogramm die Möglichkeit, eine zusätzliche Gemeinschaftsbeihilfe zu beantragen. Deutschland hat für das Schuljahr

2016/2017 einen Mehrbedarf von rund 10 Millionen Euro angemeldet und wird diesen auch zugewiesen bekommen.

Deutschland hat sich erfolgreich dafür eingesetzt, dass der Aspekt „Gesunde Ernährung“ bei dem Schulprogramm eine stärkere Rolle spielt. So sind **vorrangig Obst, Gemüse und frische Erzeugnisse des Bananensektors sowie Trinkmilch** und laktosefreie Trinkmilch beihilfefähig. Die im Rahmen des Schulprogramms verteilten Produkte dürfen grundsätzlich weder Zusätze von Zucker, Salz, Fett oder Süßungsmitteln, noch Zusätze von bestimmten künstlichen Geschmacksverstärkern enthalten (Ausnahmen nur mit Genehmigung der für Gesundheit oder Ernährung zuständigen Behörde). Zudem sollen bei den **begleitenden pädagogischen Maßnahmen** Gesundheitsaspekte, aber auch Umweltaspekte sowie Saisonalität und Vielfalt einbezogen werden.

Damit haben die Länder, die für die Umsetzung des Schulprogramms zuständig sind, sehr viel Spielraum für die Berücksichtigung von Aspekten der gesunden Ernährung. Denn sie können in ihren Strategien die Produkte festlegen, für die das Programm gelten soll.

Im Schuljahr 2015/2016 hat allein das Schulobst- und -gemüseprogramm **über 1,6 Millionen Kinder** - und damit 30 % der Zielgruppe des Programms in Deutschland - erreicht. Das BMEL unterstützt die Länder bei der Durchführung des Programms durch die Wahrnehmung von Koordinationsaufgaben und die Vertretung der Interessen der Länder gegenüber der Europäischen Kommission.

Das **EU-Schulmilchprogramm** wird nach Schätzungen der Bundesländer in Deutschland von rund 3 Millionen Kindern in Kindergärten, Grundschulen und weiterführenden Schulen in Anspruch genommen. Sie erhalten an Schultagen ein durch Gelder der Europäischen Union verbilligtes Milcherzeugnis ihrer Wahl, sofern ihre Schule am Schulmilchprogramm teilnimmt. Anders als in den 1990er Jahren, als bis zu 2/3 des Preises von der Europäischen Union getragen wurden, beträgt deren Zuschuss derzeit rund 10 % des Kaufpreises. Insgesamt wurden in Deutschland im Schuljahr 2013/2014 rund **130 Millionen Portionen Milch und Milcherzeugnisse** ausgegeben, für die die Europäische Union etwa 5,2 Millionen Euro Beihilfe gezahlt hat. Am beliebtesten ist dabei mit rund 50 % pure Milch, die vorwiegend in Kindergärten ausgegeben wird, sowie fettarmer Kakao, der bei den Schülerinnen und Schülern favorisiert wird. In den letzten Jahren erfreuen sich auch Quark und Käse steigender Beliebtheit.

#### **5.4 Die wissenschaftlichen Grundlagen**

Auch im Bereich Ernährung kann die Bundesregierung auf einen wissenschaftlich unabhängigen Forschungsbereich zurückgreifen.

### Wichtige Forschungsinstitutionen

Das **MRI** berät das BMEL wissenschaftlich zu Fragen der Ernährung, der ernährungsphysiologischen Wirkung von Lebensmitteln und Lebensmittelinhaltsstoffen sowie zur Bewertung, Sicherung und Verbesserung der Produkt- und Prozessqualität bei Lebensmitteln. In Rahmen dieser Aufgaben wird u. a. auch das **Ernährungsverhalten** bestimmter Bevölkerungsgruppen erforscht. So ist das MRI zuständig für die Erhebung des Verzehrs der deutschsprachigen Bevölkerung im Rahmen der Nationalen Verzehrsstudie sowie für die Weiterentwicklung und Umsetzung des Nationalen Ernährungsmonitorings und des Bundeslebensmittelschlüssels.

Auch das zum Geschäftsbereich des BMG gehörende **Robert Koch-Institut** (RKI) führt im Rahmen der Gesundheitsberichterstattung regelmäßig repräsentative Untersuchungen zum Gesundheitszustand und Gesundheitsverhalten inklusive Fragen zum Ernährungsverhalten der deutschen Bevölkerung durch.

In der institutionellen Förderung des BMBF ist das **Deutsche Institut für Ernährungsforschung (DIfE)** in Potsdam-Rehbrücke als Leibniz-Institut spezifisch auf die Erforschung der Zusammenhänge zwischen Ernährung und Gesundheit ausgerichtet und wird jährlich mit rund 15,4 Millionen Euro (Stand 2014, Bundesanteil 50 %) finanziert. Das DIfE verfolgt das Ziel, die molekularen Ursachen ernährungsbedingter Erkrankungen zu erforschen und neue Strategien für Prävention, Therapie und Ernährungsempfehlungen zu entwickeln. Im Rahmen dieser Zielsetzung betreibt das DIfE eine der größten deutschen prospektiven Kohortenstudien, die „European Prospective Investigation into Cancer and Nutrition“ (EPIC) Studie, sowie ein Studienzentrum der NAKO, der bisher größten Gesundheitsstudie Deutschland.

Das BMEL fördert darüber hinaus die **Deutsche Gesellschaft für Ernährung (DGE)**. Seit ihrer Gründung im Jahr 1953 beschäftigt sich die **DGE** mit allen auf dem Gebiet der Ernährung auftretenden Fragen und stellt Forschungsbedarf fest. Sie unterstützt die ernährungswissenschaftliche Forschung ideell, informiert über neue Erkenntnisse und Entwicklungen und macht diese durch Publikationen und Veranstaltungen verfügbar.

### Ernährungsstudien

Als Basis für politische Entscheidungen und um langfristige ernährungspolitische Maßnahmen optimal planen und vorbereiten zu können, werden in regelmäßigen Abständen **aktuelle und repräsentative Informationen über die Ernährungsgewohnheiten** der Bevölkerung benötigt.

In der Altersgruppe der Jugendlichen und Erwachsenen (14-80 Jahre) wurden bisher zwei **Nationale Verzehrsstudien** durchgeführt. Bei der zweiten Nationalen Verzehrsstudie (NVS II) wurden zwischen November 2005 und Januar 2007 vom MRI im gesamten Bundesgebiet

fast 20.000 Personen zu ihrem Lebensmittelverzehr und Ernährungsverhalten befragt. In den Folgejahren (2008-2014) hat darauf aufbauend ein **Nationales Ernährungsmonitoring** (NEMONIT) stattgefunden. So kann mittels einer kleineren Stichprobe (2.000 Personen) das Ernährungsverhalten der deutschen Bevölkerung fortlaufend erfasst werden. Die **dritte Nationale Verzehrsstudie** (NVS III) für die Erwachsenenbevölkerung in Deutschland wird zurzeit vorbereitet und soll im Jahr 2018 vom MRI in Zusammenarbeit mit dem RKI durchgeführt werden. Durch die gemeinsame Bearbeitung durch MRI und RKI im Rahmen des **Deutschen Erwachsenen Gesundheitssurveys** (DEGS) lassen sich Ressourcen einsparen und zusätzlich Erkenntnisse über die Zusammenhänge zwischen Ernährung und Gesundheitszustand und damit über das präventive Potential bestimmter Ernährungsmuster gewinnen.

Daten zum Ernährungsverhalten von Kindern und Jugendlichen (6-17 Jahre) wurden im Auftrag des damaligen Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV) im Rahmen des **Kinder- und Jugendgesundheitsurveys** (**KiGGS**) erstmals im Jahr 2006 durch das RKI erhoben. Das BMEL lässt von Mitte 2015 bis Mitte 2017 eine erneute Erhebung (Ernährungsstudie als KiGGS-Modul, EsKiMo 2) durch das RKI durchführen. Zusammen mit der vom BfR geplanten **Kinder-Ernährungsstudie zur Ermittlung der Lebensmittelaufnahme** (KiESEL) für die Altersgruppe bis 5 Jahre werden somit erstmals aktuelle Daten zum Ernährungsverhalten aller Kinder- und Jugendlichen in Deutschland vorliegen.

Im Rahmen der Gesundheitssurveys (DEGS, KiGGS) des RKI wird im Auftrag des BMEL zudem in regelmäßigen Abständen ein **Jodmonitoring** durchgeführt, um ein kontinuierliches Bild über die Jodversorgung der deutschen Bevölkerung zu erhalten. Zudem lässt das BMEL in regelmäßigen Abständen die Salzaufnahme in der Bevölkerung überprüfen. Das **Salzmonitoring** ist unter anderem Bestandteil des 2015 begonnenen Kinder- und Jugendsurveys.

Antworten auf die Fragen, welche Einstellungen zu Lebensmitteln und Ernährung die Menschen in Deutschland haben, wo sie einkaufen und wie sie sich über Ernährung und Lebensmittel informieren gibt der im Januar vorgestellte **Ernährungsreport 2016**. Grundlage des Ernährungsreports ist eine Umfrage des Meinungsforschungsinstituts Forsa im Auftrag des BMEL.

#### Schwerpunkt/Aktionsplan Präventions- und Ernährungsforschung

Im **Aktionsplan Präventions- und Ernährungsforschung** des BMBF werden die relevanten Forschungsansätze - von der Biomedizin über die Epidemiologie bis hin zur Präventions- und Ernährungsforschung - zusammengeführt und **interdisziplinär** verknüpft. Für Forschungs- und Entwicklungsprojekte stellt das BMBF im Zeitraum 2013 bis 2016 bis zu 125 Millionen Euro zur Verfügung. In der Ernährungsforschung soll durch die Förderung von

Kompetenzclustern eine leistungsstarke und lösungsorientierte Forschungslandschaft aufgebaut werden. Die Cluster sollen gezielt Strategien entwickeln, die das Ernährungsverhalten der Bevölkerung und das Ernährungsangebot nachhaltig verbessern. In den vier Clustern werden folgende Themen bearbeitet:

- Ernährungsintervention für gesundes Altern (Cluster NutriAct in Berlin-Potsdam)
- Einfluss der Ernährung auf kognitive Funktionen (Cluster DietBB in Bonn)
- Gesunde Ernährung im Lebensverlauf (Cluster Enable in München-Freising-Erlangen)
- Ernährung und kardiovaskuläre Gesundheit (Cluster NutriCard in Jena-Halle-Leipzig)

Insgesamt werden die Cluster mit 21 Millionen Euro für die ersten drei Jahre (2015-2018) gefördert. Eine zweite Förderphase von 2018-2021 ist vorgesehen.

Die nationale Förderung ist eingebettet in einen gemeinsamen europäischen Strategieprozess, die Joint Programming Initiative.

#### Die Joint Programming Initiative

Auf EU-Ebene engagieren sich das BMBF und das BMEL gemeinsam im Rahmen der **Joint Programming Initiative „Gesunde Ernährung für ein gesundes Leben“** (Joint Programming Initiative - A Healthy Diet for a Healthy Life, JPI-HDHL). Dabei handelt es sich um einen freiwilligen Zusammenschluss von Mitgliedstaaten und weiteren assoziierten Staaten, der das Ziel verfolgt, nationale Forschungsvorhaben zu Ernährung, körperlicher Bewegung und Gesundheit durch **länderübergreifende Zusammenarbeit** besser zu koordinieren und zu vernetzen. Die gemeinsamen Aktivitäten sollen dazu beitragen, das Gesundheitsverhalten verschiedener Bevölkerungsgruppen zu verbessern und das Auftreten ernährungsmitbedingter Erkrankungen deutlich zu verringern. Darüber hinaus sollen die führende Rolle und die Wettbewerbsfähigkeit des europäischen Forschungsraums sowie der europäischen Ernährungsindustrie gestärkt werden. Hierfür wurden drei interagierende Forschungsbereiche festgelegt: (1) Determinanten des Ernährungs- und Bewegungsverhaltens, (2) Ernährung und Lebensmittelproduktion sowie (3) ernährungsmitbedingte chronische Erkrankungen. Bisher haben alle Partnerländer zusammen rund 50 Millionen Euro für die Förderung bereitgestellt. Das BMBF stellt für die gemeinsamen Förderaktivitäten im Rahmen der JPI-HDHL ca. 2 Millionen Euro Fördermittel pro Jahr zur Verfügung.

## **6. Ausgewogene Ernährung weltweit in den Fokus rücken**

### **6.1 Das Ziel: Das Menschenrecht auf angemessene Nahrung weltweit verwirklichen**

Die globale Ernährungssicherung steht in den kommenden Jahren und Jahrzehnten vor großen Herausforderungen: Bis 2050 werden voraussichtlich **mehr als neun Milliarden Menschen** auf der Welt leben.

Derzeit leiden schätzungsweise 800 Millionen Menschen an Hunger und chronischer Unterernährung, etwa zwei Milliarden an einem Mangel an lebenswichtigen Vitaminen und Mineralstoffen. Parallel zu dieser bestehenden **Unter- und Mangelernährung** steigt die Zahl der Menschen mit **Übergewicht und Adipositas** massiv an - nicht nur in den Industrieländern, sondern auch in den Schwellen- und Entwicklungsländern. All diese Ernährungsprobleme haben schwere gesundheitliche Folgen, die sowohl hohe individuelle als auch erhebliche soziale und ökonomische Kosten verursachen. Besonders vor diesem Hintergrund wird deutlich, dass eine ausgewogene Ernährung und damit ein guter Ernährungszustand der Bevölkerung Grundlage für eine nachhaltige Entwicklung eines jeden Landes sind. Die **Beseitigung aller Formen nicht ausgewogener Ernährung** (Unter-, Mangel- und Fehlernährung) hat für die Bundesregierung deshalb einen hohen Stellenwert.

In diesem Zusammenhang unterstützt Deutschland die **Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung** und die darin verankerten **Nachhaltigen Entwicklungsziele** (SDGs), welche die Weltgemeinschaft auf dem Gipfel der Vereinten Nationen im September 2015 für die nächsten Jahrzehnte verabschiedet hat. Dazu zählt insbesondere die Beseitigung von Unter-, Mangel- und Fehlernährung bis zum Jahr 2030. Von zentraler Bedeutung ist dafür die Verwirklichung des **Menschenrechts auf angemessene Nahrung** in Deutschland, Europa und der Welt. Dieses Menschenrecht ist verwirklicht, wenn jeder Mensch zu jeder Zeit physischen und wirtschaftlichen Zugang zu ausreichender, gesundheitlich unbedenklicher und ernährungsphysiologisch ausgewogener Nahrung hat, um so seine Ernährungsbedürfnisse und Lebensmittelpräferenzen befriedigen und ein aktives und gesundes Leben führen zu können.

Um das Menschenrecht auf angemessene Nahrung zu verwirklichen und eine ausgewogene Ernährung eines jeden Menschen weltweit zu gewährleisten, sind Akteure aus vielen Sektoren gefragt. Die Bundesregierung engagiert sich daher für einen **Austausch zwischen Wissenschaft, Zivilgesellschaft und Wirtschaft** sowie für eine nachhaltige Ausgestaltung der globalen Ernährungssicherung. Dabei verfolgt sie folgende Ziele:

- geeignete Rahmenbedingungen für Ernährungssicherung schaffen,
- Ernährungssicherung weltweit verbessern, Produktion und Produktivität in der Land- und Ernährungswirtschaft in nachhaltiger Weise steigern,

- Land- und Ernährungswirtschaft auf sichere Lebensmittel und ausgewogene Ernährung ausrichten,
- langfristige Strategien für nachhaltige Ressourcennutzung entwickeln und gezielt Forschung fördern,
- sektor- und ressortübergreifende Ansätze mit einem spezifischen Fokus auf Frauen und Kleinkinder fördern,
- Ernährungssicherung in Kontext von Krisen, Konflikten und Katastrophen fördern, Resilienz von Menschen und Versorgungssystemen stärken.

## 6.2 Maßnahmen im Berichtszeitraum

### (1.) Deutschland in der internationalen ernährungspolitischen Kooperation

#### Die FAO im Bereich Ernährung unterstützen

Als drittgrößter Beitragszahler fördert die Bundesrepublik Deutschland die Arbeit der FAO. Die Bundesregierung verfolgt das Ziel, die **Kernkompetenzen der FAO zu stärken**: die Schaffung internationaler Rahmenbedingungen und Standards sowie die Politikberatung. Als ein wichtiges Anliegen hat sich Deutschland auch immer wieder für die **Stärkung der Arbeit zu Ernährungsaspekten in der FAO** eingesetzt. Seit März 2015 hat die FAO das Thema Ernährung als Querschnittsthema in ihren „Strategic Framework“ aufgenommen. Um Ernährung als Thema in der FAO zusätzlich zu stärken, hat Deutschland schon in der Vergangenheit über ein Beigeordnetes Sachverständigenprogramm der Bundesregierung Ernährungsexperten finanziert und zur FAO entsandt. Dieses Engagement wird auch in Zukunft fortgeführt.

Die Bundesregierung bringt ihre Kompetenzen und Erfahrungen zu den Themen Ernährung und Landwirtschaft nicht nur in die FAO, sondern auch in deren **Ausschuss für Welternährungssicherung** (Committee on World Food Security, CFS) ein. Deutschland hat sich erfolgreich dafür eingesetzt, den CFS zur weltweit wichtigsten Plattform für die Koordinierung nationaler, regionaler und globaler Strategien für die Ernährungssicherung zu reformieren. Auch in diesem Gremium soll das Thema „Ausgewogene Ernährung“ in Zukunft eine größere Rolle spielen.

#### Strategien zu Ernährungssicherung und ausgewogener Ernährung entwickeln

Mit **Projekten des bilateralen Treuhandfonds** (BTF) unterstützt die Bundesregierung die FAO in ihrem Mandat, technische Zusammenarbeit anzubieten und durch Politikberatung geeignete rechtliche und institutionelle Rahmenbedingungen für Ernährung und Landwirtschaft zu entwickeln. Ziel der BTF-Projekte ist es, **Strategien zur Ernährungssicherung voranzubringen** und international, überregional und in den Partnerländern umzusetzen. Regionale Schwerpunkte dabei sind Subsahara-Afrika sowie



Afghanistan. Das Fördervolumen beträgt derzeit jährlich bis zu 9,1 Millionen Euro. Aktuell werden neun Projekte gefördert, mit denen explizit eine ausgewogene Ernährung gefördert werden soll. Schwerpunkte dabei sind Ernährungsbildung, die Förderung von Frauen, Urbanisierung sowie die Integration von Ernährungsaspekten in bestehende Programme zur Ernährungssicherung.

#### Nachhaltige Fischerei und Aquakultur fördern

Die große **Bedeutung einer nachhaltigen Fischerei für die Ernährungssicherung** beschreibt der Bericht „Sustainable fisheries and aquaculture for food security and nutrition“ des Expertenpanels für Ernährungssicherung (High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition, HLPE). Der Fischereiausschuss der FAO (Committee on Fisheries, COFI) und der CFS haben diesen Bericht 2014 gebilligt. Er betont, wie wichtig nachhaltige Fischerei und der Ausbau der Aquakultur sind. Der Aquakultur wird ein **großes Potential für die weltweite Versorgung der stetig wachsenden Weltbevölkerung** mit Protein und wertvollen Fettsäuren zugemessen. Die Bundesregierung begrüßt den Bericht. Die FAO soll nun die führende Rolle bei der Implementierung übernehmen.

#### Tropenwälder auch als Nahrungslieferanten erhalten

Wenig bekannt ist die besondere Rolle tropischer Wälder für die Ernährung. Sichtbar wird sie jedoch auf lokalen und regionalen Märkten in den Tropen, wo zahlreiche dorthier stammende Baum- und Strauchfrüchte und andere Produkte sehr präsent sind und wertvolle Nährstoffe zur Verbesserung des Ernährungsstatus der Bevölkerung liefern. Einige dieser Produkte gelangen auch auf die Märkte hierzulande, allerdings meist ohne dass deren „Waldherkunft“ bekannt ist. Je mehr dieser zusätzliche Wert der Wälder als Ernährungspotenzial bekannt und anerkannt wird, desto mehr steigen die Chancen für den Schutz der Wälder. Die allmähliche Zerstörung der tropischen Wälder, aber auch die Übernutzung ihrer Produkte gefährden dieses Ernährungspotenzial. Mit einem **Programm zur internationalen nachhaltigen Waldbewirtschaftung** fördert die Bundesregierung unter anderem Vorhaben, die das Einkommen und die Ernährung von Menschen sichern, die direkt von Wäldern abhängig sind. Hierfür stehen jährlich Mittel in Höhe von insgesamt 5 Millionen Euro zur Verfügung.

Ansätze, die oftmals wenig beachtete Nahrungsquelle aus den Wäldern stärker in die forst-, ernährungs- und agrarpolitischen Planungen und auch ordnungspolitischen Vorhaben der Erzeugerländer einzubeziehen, wurden bereits in den letzten Jahren durch die Bundesregierung mit gezielten Projekten u.a. im Kongobecken gefördert. Damit die Ergebnisse aus diesem und ähnlichen Projekten in Politikprozesse einfließen, wurde 2013 gemeinsam mit FAO die **Konferenz "Forestry and Food security"** durchgeführt, die Empfehlungen für die Politik erarbeitete. Damit konnte erreicht werden, dass sich nun auch der Ausschuss für Welternährung der FAO mit dem Thema Ernährung aus Wäldern im Rahmen seines Programms auseinandersetzen wird.

Auch in Zukunft wird sich die Bundesregierung unter anderem weiter in Zusammenarbeit mit der FAO für eine ausgewogene Ernährung für alle Menschen einsetzen. Mit diesem Engagement, das zukünftig noch intensiviert werden soll, steht Deutschland in Einklang mit den Ergebnissen der zweiten internationalen Ernährungskonferenz (Second International Conference on Nutrition, ICN2) und ihrer Umsetzung sowie mit weiteren internationalen ernährungspolitischen Prozessen.

#### Unterstützung für das Welternährungsprogramm

Um auch im Kontext von **wirtschaftlichen Krisen, Naturkatastrophen, gewalttätigen Konflikten** und in der Zeit des Wiederaufbaus eine ausgewogene **Ernährung sicherzustellen**, unterstützt Deutschland die Ernährungsprogramme des Welternährungsprogramms der Vereinten Nationen (WEP). 2015 war Deutschland erneut drittgrößter Unterstützer des WEP mit einer Gesamtauszahlung von rund 300 Millionen Euro. Deutschland setzt sich aktiv für die Umsetzung der WEP-Strategie für eine ausgewogene Ernährung im Bereich Kapazitätenaufbau und Forschung ein.

#### Ernährung als Thema der G7 und G20

Sowohl im Rahmen der G7 als auch der G20 spielt das Thema Ernährung eine zunehmend wichtige Rolle. Während der **deutschen G7-Präsidentschaft** hat die Bundesregierung zwei Ziele in den internationalen Fokus gestellt. Einerseits den „**One-Health-Ansatz**“ in Verbindung mit der Problematik der zunehmenden Antibiotikaresistenzen, welche eine sektorübergreifende Zusammenarbeit erfordert, da die Gesundheit von Menschen und Tieren untrennbar mit Landwirtschaft und Umwelt verbunden ist. Gleichzeitig ist es gelungen, die G7-Staaten zu verpflichten, 500 Millionen Menschen in Entwicklungsländern bis zum Jahr 2030 aus Hunger und Mangelernährung zu befreien.

In der G20 hat Deutschland als Mitglied des Steuerungskomitees für Ernährungssicherung bei der Erstellung eines **Rahmenwerks zum Thema Ernährungssicherung und ausgewogene Ernährung** (G20 Food Security and Nutrition Framework) mitgewirkt und sich erfolgreich für die Verankerung des Themas in der G20-Agenda eingesetzt. 2015 ging es um den Umsetzungsplan des Rahmenwerks sowie einen Aktionsplan zur Ernährungssicherung.

#### EU-Aktionsplan für Ernährung

Im Juli 2014 wurde ein **Aktionsplan für Ernährung** von der Europäischen Kommission und den Mitgliedstaaten der Europäischen Union verabschiedet, mit dem Ziel, bis 2025 die Anzahl der Kinder unter 5 Jahren mit Wachstumsverzögerung in Entwicklungsländern um mindestens 7 Millionen zusätzlich zu reduzieren.

## (2.) Internationale Dialogformate zu Zukunftsfragen der Ernährungssicherung

### Die zweite Internationale Ernährungskonferenz: eine Vision zur Überwindung nicht angemessener Ernährung

Im November 2014 fand die **zweite Internationale Ernährungskonferenz** (Second International Conference on Nutrition, ICN2) bei der FAO in Rom statt. Organisiert wurde die Konferenz von der FAO und der WHO, um die Probleme der **Welternährung und damit zusammenhängende Gesundheitsprobleme des 21. Jahrhunderts** zu thematisieren und politische Handlungsoptionen aufzuzeigen. Mehr als 2.200 Teilnehmerinnen und Teilnehmer aus allen Ländern, internationalen Organisationen sowie Zivilgesellschaft und Privatsektor waren vertreten.

Die ICN2 hat Vertreterinnen und Vertreter aus Land- und Ernährungswirtschaft, dem Gesundheitssektor sowie weiteren relevanten Bereichen zusammengebracht, um einen **umfassenden, sektorenübergreifenden Ansatz** zu befördern und Ressourcen und politischen Willen zur Verbesserung der Welternährungssituation unter Berücksichtigung aller Formen von nicht angemessener Ernährung (Unter-, Mangel- und Fehlernährung) zu mobilisieren.

Zwei Abschlussdokumente wurden während der Konferenz verabschiedet: eine politische Erklärung, die „**Rome Declaration on Nutrition**“ und ein Aktionsplan, der „**Framework for Action**“. Die Rom-Deklaration beschreibt wesentliche Ursachen für Hunger, Mangel- und Fehlernährung und deren gesundheitliche, soziale und ökonomische Auswirkungen sowohl für die Betroffenen als auch für die Gesellschaft und Staaten. Sie formuliert eine gemeinsame **Vision zur Überwindung aller Formen nicht angemessener Ernährung**. Verbunden mit der politischen Erklärung sind zehn sogenannte Handlungsverpflichtungen (Commitments to action). Ihr Spektrum reicht von der Aufforderung, Hunger und Mangelernährung zu beenden, über das Ziel, Wachstumsverzögerungen, Auszehrung und Übergewicht bei Kindern unter 5 Jahren zu reduzieren, bis hin zu einer verbesserten Politikkoordinierung.

Der Aktionsplan ergänzt die Rom-Deklaration: Er zeigt anhand freiwilliger Handlungsoptionen, wie die in der politischen Erklärung niedergelegten Ziele erreicht werden können. Beide Papiere rücken **nachhaltige Nahrungsmittelsysteme** und die Beseitigung von Unter-, Mangel- und Fehlernährung in den Mittelpunkt. Auch konnte das **Recht auf Nahrung**, wie von Deutschland gefordert, in beiden Dokumenten prominent verankert werden.

Deutschland brachte sich aktiv in die Verhandlungen und die Vorbereitung der ICN2 ein und unterstützte die Konferenz politisch sowie finanziell durch die Übernahme von Reisekosten für Teilnehmerinnen und Teilnehmer aus Entwicklungsländern. Deutschland setzt sich derzeit für eine zügige weltweite Umsetzung des „Framework for Action“ ein und unterstützt andere

Länder bei der Implementierung. Weiterhin unterstützt Deutschland den Ständigen Ausschuss für Ernährung der Vereinten Nationen (UN-Standing Committee on Nutrition, SCN). Aufgabe des SCN ist die Förderung der Kooperation der für den Bereich Ernährung zuständigen Agenturen der Vereinten Nationen und Partnerorganisationen. Ziel ist die Unterstützung von kommunalen, nationalen, regionalen und internationalen Initiativen zur Beseitigung von Fehl-, Mangel- und Unterernährung, insbesondere durch Stärkung der Kohärenz und Effizienz bestehender Vorhaben.

Die ICN2 hat einen öffentlichkeitswirksamen Impuls für die Verbesserung der Welternährungssituation gegeben und das Bewusstsein aller vertretenen Staaten für die Notwendigkeit umfassender Ansätze geschärft. Die Konferenz hat somit auch einen wichtigen **Input für die Diskussionen um die SDGs**, die Nachfolgeagenda der Millenniumentwicklungsziele (Millennium Development Goals, MDG), geliefert. Ernährungssicherung und ausgewogene Ernährung konnten als explizites Ziel (SDG 2) in der **Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung** verankert werden.

#### Das Global Forum for Food and Agriculture

Seit 2009 veranstaltet das BMEL jährlich das **Global Forum for Food and Agriculture (GFFA)**, das sich als zentrales internationales Format zur Diskussion von **Zukunftsfragen der Landwirtschaft und Ernährungssicherung** etabliert hat. Teil des Forums für Wirtschaft, Politik, Wissenschaft und Zivilgesellschaft ist die weltweit größte Agrarministerkonferenz. Das GFFA 2016 hatte das Schwerpunktthema „Wie ernähren wir die Städte? - Landwirtschaft und ländliche Räume in Zeiten von Urbanisierung“.

#### XII. Konferenz „Politik gegen Hunger“: Ackern für gute Ernährung

„Politik gegen Hunger“ ist eine Konferenzreihe, die das BMEL 2002 für den Austausch zwischen Zivilgesellschaft, Politik, Wissenschaft und Wirtschaft mit Vertretern aus Entwicklungsländern über aktuelle Themen zur Umsetzung des Rechts auf Nahrung ins Leben gerufen hat. Die „XII. Politik gegen Hunger“-Konferenz findet vom 22.-24. Juni 2016 zu dem Thema **„Ackern für gute Ernährung: Welche Nahrungsmittelsysteme brauchen wir?“** statt. Ziel der Konferenz ist es, an die von der ICN2 entfaltete Dynamik anzuknüpfen und Impulse für die nationale Umsetzung durch die Regierungen zu setzen.

#### (3.) Hunger und Mangelernährung in Entwicklungsländern bis 2030 beseitigen

Die Bundesregierung hat in der aktuellen Legislaturperiode einen besonderen Fokus auf die Bekämpfung von Hunger und Mangelernährung als eine der größten Herausforderungen der Menschheit gelegt. Hierzu hat das BMZ die Sonderinitiative **„EINEWELT ohne Hunger“** ins Leben gerufen. Ziel ist es, Hunger und Mangelernährung der heute in Entwicklungsländern lebenden Menschen zu überwinden und die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass sich auch in Zukunft die weiter wachsende Weltbevölkerung ernähren kann.

Die Initiative wird derzeit in 15 ernährungsunsicheren Entwicklungsländern umgesetzt. Die Bundesregierung hat hierfür **zusätzliche Mittel bereitgestellt**: für 2014-2016 insgesamt über eine Milliarde Euro. Auch für 2017 werden weitere Mittel zur Verfügung stehen. Aus Mitteln der Entwicklungszusammenarbeit fließen damit jährlich rund 1,5 Milliarden Euro in die Ernährungssicherung, Landwirtschaftsförderung und ländliche Entwicklung.

Die Initiative umfasst verschiedene Aktionsfelder, um den vielfältigen Ursachen von Hunger und Mangelernährung in Entwicklungsländern zu begegnen. Neue Vorhaben zur **Ernährungssicherung und Stärkung der Resilienz** in 11 Ländern verzahnen die für eine nachhaltige und gesunde Ernährung relevanten Sektoren Landwirtschaft, Gesundheit, soziale Sicherung, Bildung sowie Trinkwasser- und Sanitärversorgung. Sie stärken auch die Widerstandsfähigkeit gegen Krisen, Konflikte und Katastrophen, um wiederkehrende Hungersnöte zu vermeiden. Mit dem **Aufbau von 13 Grünen Innovationszentren** vorwiegend in Afrika zur Förderung der ländlichen Wertschöpfung unterstützt die Sonderinitiative eine umfassende Entwicklung der gesamten Agrar- und Ernährungswirtschaft. Innovationen und Aus- und Weiterbildung schaffen hierbei nicht nur Einkommen für kleinbäuerliche Betriebe und Beschäftigung, sondern auch eine bessere regionale Versorgung mit Nahrungsmitteln. Zudem wurden umfangreiche Vorhaben zur **nachhaltigen Nutzung natürlicher Ressourcen** initiiert, um eine quantitativ ausreichende und qualitativ hochwertige Ernährung auch für zukünftige Generationen zu sichern. Hierzu gehören insbesondere Bodenschutz und -rehabilitierung einschließlich einer verantwortungsvollen Landpolitik sowie Fischerei und Aquakultur.

Die Umsetzung der Sonderinitiative erfolgt über staatliche und nicht-staatliche Akteure der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit sowie über multilaterale Partner und Programme. Integraler Bestandteil sind dabei die Bildung von **Partnerschaften** mit der Zivilgesellschaft, Wissenschaft und Wirtschaft, um alle Kräfte der Gesellschaft im Kampf gegen Hunger und Mangelernährung zu mobilisieren.

Als öffentlichen **Auftakt der Sonderinitiative** organisierte das BMZ im März 2015 in Berlin eine Konferenz mit internationalen Expertinnen und Experten zum Thema Ernährungssicherung unter dem Titel „EINWELT ohne Hunger - Unsere Verantwortung“. Gemeinsam mit dem Welternährungsprogramm und der Deutschen Welthungerhilfe sowie den Agrar-Experten des Montpellier-Panels wurden die Herausforderungen und Lösungsansätze der Initiative diskutiert. Der Dialog mit der Fachwelt zur Umsetzung der Sonderinitiative wird sowohl auf internationaler als auch auf nationaler Ebene fortgesetzt werden.

#### Im Fokus: Frauen und Kinder

Frauen spielen eine herausragende Rolle für die Ernährungssicherung. In sehr vielen Ländern würden erheblich weniger Menschen an Mangelernährung leiden, wenn Frauen den **gleichen**

**Zugang zu landwirtschaftlichen Produktionsmitteln** hätten wie Männer und ihre gesellschaftliche Stellung besser wäre.

Für die Entwicklung eines Kindes sind die ersten 1.000 Tage seines Lebens entscheidend, also der Zeitraum ab der Entstehung im Mutterleib bis zum zweiten Lebensjahr. Wird ein Kind vor allem in dieser Zeit nicht ausreichend mit allen entscheidenden Nährstoffen, wie beispielsweise Vitaminen und Mineralstoffen versorgt, wirkt sich dies ein Leben lang auf sein Wachstum, seine geistigen Fähigkeiten und damit seine Möglichkeit, zu lernen und zu arbeiten, aus. Ein **klarer Fokus** bei von Deutschland finanzierten Ernährungsprogrammen in Entwicklungsländern liegt deshalb **auf Schwangeren, Müttern und Kleinkindern** sowie auf der Diversifizierung der Landwirtschaft als langfristige Strategie für eine nachhaltige Verbesserung der Nährstoffversorgung.

#### Unterstützung des „Scaling Up Nutrition Movement“

Deutschland beteiligt sich zudem finanziell und politisch am „**Scaling Up Nutrition Movement**“ (SUN). Die SUN-Partner engagieren sich für die Umsetzung des **Menschenrechts auf angemessene Nahrung** in Entwicklungsländern. SUN besteht aus fünf Netzwerken (Partnerländer, Geber, NGOs, Wirtschaft und Vereinte Nationen), verbunden durch das gemeinsame Bemühen, durch konsequente Zusammenarbeit der Sektoren (Landwirtschaft, Bildung, Gesundheit, Soziale Sicherung, Wasser und Sanitär) den Ernährungsstatus insbesondere von Frauen und Kleinkindern nachhaltig zu verbessern und damit den vielfältigen Ursachen der Mangel- und Unterernährung entgegenzuwirken.

#### Aufbau von Expertise im Bereich sanitäre und phytosanitäre Maßnahmen

Neben der Beteiligung am Treuhandfonds der „Standards and Trade Development Facility“ (STDF) der WTO zur technischen Unterstützung und zum **Aufbau von Expertise** in den Bereichen **Tiergesundheit, Lebensmittelsicherheit und Pflanzengesundheit** in Entwicklungsländern wurden auch eigene Projekte in Ländern wie der Ukraine, Serbien, Ghana, Kolumbien oder Peru durchgeführt. Dabei sollen Entwicklungsländer unterstützt werden, die **internationalen Standards** in den Bereichen Tiergesundheit, Pflanzenschutz und Lebensmittelsicherheit **umzusetzen und einzuhalten**. Dies soll neben einer Verbesserung der Ernährungssituation durch Erhöhung der Standards zu einer Verbesserung des Verbraucherschutzes und der Tier- und Pflanzengesundheit in diesen Ländern beitragen und ihnen eine **Teilnahme am internationalen Handel ermöglichen**.

#### (4.) Austausch auf nationaler Ebene

Aufgrund seiner Komplexität bedarf das Thema Welternährung eines vorbereitenden **Austauschs aller beteiligten Akteure** auf nationaler Ebene. Zur Förderung dieses Austauschs und zur Gewährleistung eines transparenten und kohärenten Vorgehens hat die

Bundesregierung mehrere Plattformen geschaffen. Der **Arbeitskreis Welternährung** befasst sich mit allen aktuellen Themen der internationalen Ernährungssicherung, den laufenden internationalen Prozessen und dem korrespondierenden Engagement der Bundesregierung. Der **Gesprächskreis Nutrition** tauscht sich zu globalen Ernährungsthemen aus. Im Rahmen beider Plattformen werden in regelmäßigen Abständen Vertreterinnen und Vertreter aus Zivilgesellschaft, Wirtschaft und Wissenschaft eingeladen, um mit der Bundesregierung über Themen der Welternährung ins Gespräch zu kommen.

### 6.3 Die wissenschaftlichen Grundlagen

Die Bundesregierung verfolgt das Ziel, die **Kompetenzen der deutschen Agrar- und Ernährungsforschung** noch stärker zur Verbesserung der Welternährungssituation zu nutzen und die deutsche Agrar- und Ernährungsforschung gleichzeitig noch besser in internationale Netzwerke einzubinden. Vor diesem Hintergrund wurde das BMEL-Konzept „Politikunterstützende Forschung, Wissensmanagement und Politikberatung für Welternährung“ entwickelt. Auf Grundlage dieses Konzepts wurde das **Förderprogramm „Internationale Forschungs Kooperationen zur Welternährung“** gestartet, bei dem deutsche Forschungseinrichtungen gemeinsam mit einer Partnerforschungseinrichtung in einem Partnerland zu ausgewählten Themen forschen. Die erste Förderbekanntmachung, die 2013 lanciert wurde, befasst sich mit dem Thema „Nutrition - **Diversifizierte Landwirtschaft für ausgewogene Ernährung in Subsahara Afrika**“. Die bewilligten Forschungsvorhaben untersuchen die Möglichkeiten der ernährungssensitiven - das heißt an den Ernährungsbedürfnissen der Bevölkerung ausgerichteten - Nahrungsmittelproduktion in der Zielregion. Dabei sollen der Beitrag einer diversifizierten Landwirtschaft zur Bekämpfung von Mangel- und Fehlernährung analysiert und geeignete Ansätze aufgezeigt werden.

In der Förderbekanntmachung 2013 werden vor allem Projekte gefördert, welche Forschungsfragen zur Bedeutung von Obst und Gemüse, insbesondere heimischer (auch vernachlässigter) Kulturarten und anderer pflanzlicher Lebensmittel zur **Verbesserung des Ernährungsstatus der lokalen Bevölkerung** bearbeiten. Gleichzeitig sollen die dortigen nationalen Akteure (u. a. aus Forschung, Beratung/Bildung und Politik), die hauptsächlich im Bereich der landwirtschaftlichen Primärproduktion involviert sind, für das Thema Ernährung gewonnen werden. Der regionale Fokus liegt im **östlichen und südlichen Afrika** und beinhaltet Länder wie Äthiopien, Kenia, Malawi, Uganda, Tansania und Madagaskar.<sup>35</sup>

Insgesamt werden innerhalb der Forschungsbekanntmachung „Nutrition“ acht Projekte gefördert, die über 8 Millionen Euro umfassen. Die je dreijährigen Projekte laufen in dem

---

<sup>35</sup> [http://www.bmel.de/DE/Landwirtschaft/Welternaehrung/\\_Texte/Forschung\\_fuer\\_Welternaehrung.html](http://www.bmel.de/DE/Landwirtschaft/Welternaehrung/_Texte/Forschung_fuer_Welternaehrung.html)

Zeitraum 2014-2018. Um darüber hinaus eine langfristige Wirkung zu erzielen, sollen **langfristige Partnerschaften** etabliert und ein **Kompetenznetzwerk** in diesem Bereich aufgebaut werden.

So leistet die oben genannte Forschungsinitiative einen wichtigen Beitrag, um Wissenslücken im Bereich ernährungssensitiver Nahrungsmittelsysteme zu schließen und den Aktionsplan „Framework for Action“ der ICN2 vom November 2014 umzusetzen.

Die Bundesregierung plant für 2016 eine weitere Bekanntmachung zur Förderung von Nord-Süd-Forschungskooperationen, die sich bedarfs- und anwendungsorientiert mit der Untersuchung und Entwicklung innovativer Ansätze zur Verarbeitung lokaler Lebensmittel in Subsahara Afrika und Südostasien befassen, Beiträge zu einer verbesserten Ernährung liefern und quantitative wie qualitative Nachernteverluste reduzieren.

Deutschland fördert die **internationale Agrarforschung** bereits seit über 40 Jahren. Es unterstützt die 15 Institute der globalen Agrarforschungspartnerschaft der CGIAR, sowie das World Vegetable Center (AVRDC) und das International Centre of Insect Physiology and Ecology (icipe). 2015 hat die Bundesregierung 20 Millionen Euro in die internationale Agrarforschung investiert. Die Förderung bezieht sich auf die Finanzierung von Forschungsprojekten, die Vermittlung von Fachkräften an die 17 Institute und den Ausbau von Genbanken, um genetische Ressourcen zu erhalten. Agrarforschung leistet einen wichtigen Beitrag zur Entwicklung der Landwirtschaft und ist besonders wirkungsvoll bei der Erhöhung von Produktivität und Einkommen der bäuerlichen Familienbetriebe, damit sich ihre Ernährungssituation verbessert. Zahlreiche Vorhaben fokussieren auf die Verbesserung des Ernährungswertes von Pflanzen und Anbaumethoden.

Zusätzlich unterstützt die Bundesregierung den Globalen Treuhandfonds für Nutzpflanzenvielfalt (Global Crop Diversity Trust) mit 25 Millionen Euro aus Mitteln des BMZ sowie fachlicher Expertise von BMZ und BMEL, um den Erhalt und die Nutzung agrargenetischer Ressourcen in internationalen und nationalen Genbanken sowie im weltweiten „Globalen Saatgut-Tresor“ auf Spitzbergen sicherzustellen. Dadurch soll der Weltgemeinschaft für unterschiedliche klimatische Bedingungen die Vielfalt des Saatguts von Pflanzen mit hohem ernährungsphysiologischem Wert dauerhaft zur Verfügung stehen können.