

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Bericht der Bundesregierung zur Ernährungspolitik, Lebensmittel- und Produktsicherheit – Gesunde Ernährung, sichere Produkte (Ernährungspolitischer Bericht 2020)

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Abkürzungsverzeichnis	7
1. Überblick: Ernährungspolitische Grundlagen	9
1.1. Ausgangslage	9
1.1.1. Fehlernährung und gesundheitliche Folgen	9
1.1.2. Gesellschaftliche Rahmenbedingungen und Entwicklungen	10
Veränderte Verbrauchererwartungen	10
Veränderte Rahmenbedingungen	10
1.2. Ziele im Bereich Ernährung und gesundheitlicher Verbraucherschutz	11
1.2.1. Ernährung.....	11
Hohes Niveau der Lebens- und Futtermittelsicherheit erhalten und verbessern	11
Ernährungs- und Bewegungsverhalten verbessern	11
Nachhaltig produzieren und konsumieren	11
Individuelle Entscheidungen ermöglichen	11
Menschenrecht auf angemessene Nahrung weltweit verwirklichen	12
1.2.2. Gesundheitsschutz bei Produkten des täglichen Lebens	12
1.3. Methodik: Ganzheitlicher Ansatz	12
1.3.1. Verbraucherbild	12

	Seite
1.3.2. Maßnahmenystem	12
Bereitstellung von Informationen	13
Selbstverpflichtungen	13
Rechtsetzung	14
1.3.3. Akteure.....	15
Schaffung effizienter Strukturen.....	15
Vernetzung und Koordination.....	16
Verbraucherorganisationen	16
2. Hohes Niveau der Lebens- und Futtermittelsicherheit erhalten und verbessern	17
2.1. Ziel: Sichere Lebens- und Futtermittel	17
2.2. Maßnahmen im Berichtszeitraum – europäische Ebene	18
2.2.1. Überprüfung des rechtlichen Rahmens	18
2.2.2. Schutz vor Rückständen und Kontaminanten	19
2.2.3. Gesunde Tiere – eine Voraussetzung für unbedenkliche Lebensmittel.....	20
2.2.4. Neuartige Lebensmittel.....	20
2.2.5. Getreidebeikost und andere Beikost	20
2.2.6. Minimierung von Transfettsäuren.....	21
2.2.7. Europäisches Food-Fraud-Netzwerk.....	21
2.3. Maßnahmen im Berichtszeitraum – nationale Ebene.....	21
2.3.1. Radioaktive Stoffe im Trinkwasser.....	21
2.3.2. Änderung des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuchs	22
2.3.3. Weniger Antibiotika in der Tierhaltung	22
2.3.4. Stofflisten des Bundes und der Bundesländer.....	23
2.3.5. Online-Handel mit Lebensmitteln.....	23
2.3.6. Lebensmittelbetrug	23
2.3.7. Neuartige Lebensmittel	24
2.4. Maßnahmen im Berichtszeitraum – internationale Ebene	24
2.4.1. Codex Alimentarius	24
2.4.2. WHO-Leitlinien zur Trinkwasserqualität	24
2.4.3. Protokoll über Wasser und Gesundheit.....	25
2.5. Wissenschaftliche Grundlagen.....	25
3. Sicherheit im Alltag: Verbrauchernahe Produkte.....	26
3.1. Ziel: Gesundheitsschutz bei allen Produkten des täglichen Lebens	26

	Seite
3.2. Maßnahmen im Berichtszeitraum – europäische Regelungen und nationale Umsetzung.....	26
3.2.1. Schutz bei kosmetischen Mitteln	26
3.2.2. Schutz bei Tätowiermitteln und Permanent Make-up.....	26
3.2.3. Schärfere Grenzwerte für chemische Substanzen bei Spielzeug.....	27
3.2.4. Weiterentwicklung im Tabakrecht.....	27
4. Ernährungs- und Bewegungsverhalten verbessern	29
4.1. Ziel: Das Ernährungs- und Bewegungsverhalten in Deutschland nachhaltig verbessern.....	29
4.2. Maßnahmen im Berichtszeitraum – europäische Ebene	29
4.2.1. Hochrangige Arbeitsgruppe für Ernährung und Bewegung.....	29
4.2.2. Gesundheitsförderliche Ernährung erleichtern – EU-Schulprogramme für Obst und Gemüse	30
4.3. Maßnahmen im Berichtszeitraum – nationale Ebene.....	30
4.3.1. Evaluation und Weiterentwicklung des Nationalen Aktionsplans IN FORM.....	30
Überarbeitung und weitere Verbreitung der DGE-Qualitätsstandards	30
Lebensphasenorientierte Maßnahmen zur Verbesserung der Ernährungskompetenz.....	31
Verbraucherorientierte Ernährungsinformationen und -kommunikation.....	33
Verknüpfung von Ernährungsbildungsmaßnahmen und Spracherwerb	33
4.3.2. Präventionsgesetz: Gesundheitsförderung im Lebensumfeld stärken ³⁴	
4.3.3. Nationale Reduktions- und Innovationsstrategie für Zucker, Fette und Salz in Fertigprodukten.....	34
Säuglings- und Kleinkindertee.....	35
4.4. Wissenschaftliche Grundlagen.....	35
4.4.1. Wichtige Forschungsinstitute.....	35
4.4.2. Ernährungsstudien.....	36
4.4.3. Kompetenzcluster Ernährungsforschung und Forschungsverbände	36
4.4.4. Joint Programming Initiative <i>Gesunde Ernährung für ein gesundes Leben</i>	37
5. Nachhaltig produzieren und konsumieren	38
5.1. Ziel: Reduzierung der Lebensmittelverschwendung und Förderung nachhaltiger Produktions- und Konsummuster	38

	Seite
5.2. Maßnahmen im Berichtszeitraum – internationale und europäische Ebene	38
5.2.1. Reduzierung von Lebensmittelabfällen und -verlusten.....	38
G20-Beschlüsse und MACS Initiative	38
Änderung der EU-Abfallrahmenrichtlinie (inklusive delegierter Rechtsakt)	38
EU-Plattform Food Losses and Food Waste	39
EU-Experten-Gruppe	39
5.2.2. Förderung nachhaltiger Produktions-, Handels- und Konsummuster	39
5.3. Maßnahmen im Berichtszeitraum – nationale Ebene.....	40
5.3.1. Strategie zur Reduzierung der Lebensmittelverschwendung	40
5.3.2. <i>Zu gut für die Tonne!</i>	41
5.3.3. Stärkung des ökologischen Landbaus und der ökologischen Lebensmittelwirtschaft.....	41
5.3.4. Programm zur Stärkung der Nachhaltigkeit in der Gemeinschaftsverpflegung.....	42
5.3.5. Reduzierung von Kunststoffabfällen entlang der Lebensmittelkette	43
5.4. Wissenschaftliche Grundlagen.....	44
5.4.1. Forschung zu nachhaltigen Ernährungssystemen	44
5.4.2. Baseline und Indikatorenentwicklung für die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie	44
5.4.3. REFOWAS – Wege zur Reduzierung von Lebensmittelabfällen.....	45
5.4.4. REFRESH-Forschungsprojekt.....	45
5.4.5. Arbeitsgruppe Ernährungssysteme des Ständigen Ausschusses für Agrarforschung.....	45
5.4.6. Befragung zu Lebensmittelabfällen in Privathaushalten.....	46
6. Individuelle Entscheidungen ermöglichen	47
6.1. Ziel: Informierte Entscheidungen möglich machen	47
6.2. Maßnahmen im Berichtszeitraum – europäische Ebene	48
6.2.1. Kennzeichnung von Lebensmitteln.....	48
Herkunftskennzeichnung	48
EU-Health-Claims-Verordnung	49
6.2.2. Reform der EU-Spirituosenverordnung	49
6.3. Maßnahmen im Berichtszeitraum – nationale Ebene.....	50
6.3.1. Nationale Lebensmittelinformations-Durchführungsverordnung (LMIDV)	50

	Seite
6.3.2. Freiwillige Kennzeichnungen	50
Weiterentwicklung des Nährwertkennzeichnungssystems für verarbeitete und verpackte Lebensmittel	50
Regionale Produkte besser erkennen	51
Staatliches Tierwohlkennzeichen.....	51
Schneller Rat am Einkaufsort – Label-App hilft bei der Produktauswahl.....	52
6.3.3. Initiative <i>Klarheit und Wahrheit bei der Kennzeichnung und Aufmachung von Lebensmitteln</i>	52
6.3.4. Deutsches Lebensmittelbuch.....	53
Deutsche Lebensmittelbuch-Kommission	53
Leitsätze für vegane und vegetarische Lebensmittel mit Ähnlichkeit zu Lebensmitteln tierischen Ursprungs	53
6.3.5. Unterstützung der Gemeinschaftsaktionen der Verbraucherzentralen	54
6.4. Wissenschaftliche Grundlagen.....	54
7. Menschenrecht auf angemessene Nahrung weltweit verwirklichen.....	55
7.1. Ziel: Das Menschenrecht auf angemessene Nahrung weltweit verwirklichen	55
7.2. Maßnahmen im Berichtszeitraum	56
7.2.1. Deutschland in der internationalen ernährungspolitischen Kooperation	56
Strategische Partnerschaft zwischen Deutschland und der EU	56
FAO im Bereich Ernährung unterstützen.....	56
Nachhaltige Fischerei und Aquakultur fördern.....	56
Tropenwälder auch als Quelle für Nahrungsmittel erhalten	57
Unterstützung des Welternährungsprogramms	57
Unterstützung des Internationalen Fonds für landwirtschaftliche Entwicklung im Bereich Ernährung	58
7.2.2. Internationale Prozesse zu Zukunftsfragen der Ernährungssicherung.....	58
VN-Ernährungsdekade 2016 bis 2025	58
CFS-Leitlinien zu Ernährungssystemen.....	58
Global Forum for Food and Agriculture (GFFA)	58
Konferenz Politik gegen Hunger.....	59
Ernährung als Thema der G7 und G20	59
7.2.3. Hunger und Mangelernährung in Entwicklungsländern bis 2030 beseitigen.....	59
Im Fokus: Frauen und Kinder	60
Unterstützung des Scaling Up Nutrition Movement	60
Aufbau von Expertise im Bereich sanitäre und phytosanitäre Maßnahmen	60

	Seite
7.2.4. Runder Tisch der Bundesregierung „Internationalisierung von Bildung, Wissenschaft und Forschung“	60
7.3. Wissenschaftliche Grundlagen.....	61

Abkürzungsverzeichnis

AMG	Arzneimittelgesetz
AVV RÜb	Allgemeine Verwaltungsvorschrift Rahmen-Überwachung
BfR	Bundesinstitut für Risikobewertung
BLE	Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BMEL	Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft
BMG	Bundesministerium für Gesundheit
BMU	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
BÖLN	Bundesprogramm Ökologischer Landbau und andere Formen nachhaltiger Landwirtschaft
BÜp	Bundesweiter Überwachungsplan
BVL	Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit
BZfE	Bundeszentrum für Ernährung
CAC	Codex Alimentarius Commission (Codex-Alimentarius-Kommission)
CCEXEC	Executive Committee of the Codex Alimentarius Commission (Exekutivkomitee der Codex-Alimentarius-Kommission)
CCNFSDU	Codex Committee for Nutrition and Foods for Special Dietary Uses (Codex-Komitee für Ernährung und Lebensmittel für besondere Ernährungszwecke)
CFS	Committee on World Food Security (Ausschuss für Welternährungssicherung)
DEGS	Studie zur Gesundheit Erwachsener in Deutschland
DGE	Deutsche Gesellschaft für Ernährung e. V.
DIfE	Deutsches Institut für Ernährungsforschung
DLMB	Deutsches Lebensmittelbuch
DLMBK	Deutsche Lebensmittelbuch Kommission
DNS	Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations (Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen)
FNK	Forum nachhaltiger Kakao
FONAP	Forum Nachhaltiges Palmöl
GFFA	Global Forum for Food and Agriculture
HCVO	Health-Claims-Verordnung

IFAD	International Fund for Agricultural Development (Internationaler Fonds für landwirtschaftliche Entwicklung)
ICN2	Second International Conference on Nutrition
JPI HDHL	Joint Programming Initiative – Healthy Diet for a Healthy Life (Gesunde Ernährung für ein gesundes Leben)
KiGGS	Kinder- und Jugendgesundheits surveys
LFGB	Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch
LMIDV	Nationale Lebensmittelinformations-Durchführungsverordnung
LMIV	Lebensmittel-Informationsverordnung
LSB@TUM	Leibniz-Institut für Lebensmittel-Systembiologie an der Technischen Universität München
MEAL (MEAL-Studie)	Mahlzeiten für die Expositionsschätzung und Analytik von Lebensmitteln
MRI	Max Rubner-Institut
NPNK	Nationales Programm Nachhaltiger Konsum
NQZ	Nationales Qualitätszentrum für Ernährung in Kita und Schule
NRKP	Nationaler Rückstandskontrollplan
NRZ-Authent	Nationales Referenzzentrum für authentische Lebensmittel
NSK	Nationale Stillkommission
RASFF	Rapid Alert System for Food and Feed (Europäisches Schnellwarnsystem für Lebensmittel und Futtermittel)
RKI	Robert Koch-Institut
SUN	Scaling Up Nutrition Movement
TI	Johann Heinrich von Thünen-Institut
TFA	Transfettsäuren (Trans Fatty Acids)
UBA	Umweltbundesamt
VSMK	Verbraucherschutzministerkonferenz
WBAE	Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz
WFP	World Food Programme (Welternährungsprogramm der Vereinten Nationen)
WHO	World Health Organisation (Weltgesundheitsorganisation)
WTO	World Trade Organisation (Welthandelsorganisation)
ZöL	Zukunftsstrategie ökologischer Landbau
vzbv	Verbraucherzentrale Bundesverband

1. Überblick: Ernährungspolitische Grundlagen

1.1. Ausgangslage

Der zweite ernährungspolitische Bericht der Bundesregierung dokumentiert für den Zeitraum seit 2016 Grundlagen, Ziele und Methodik der Politik der Bundesregierung im Bereich der Ernährung und des gesundheitlichen Verbraucherschutzes.

1.1.1. Fehlernährung und gesundheitliche Folgen

Die Verbesserung der Ernährung wurde in die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung als explizites Ziel aufgenommen. Die Bundesregierung unterstützt diesen menschenrechtsbasierten internationalen Ansatz des Rechts auf Nahrung (right to food): Sie versteht Ernährung als grundlegenden menschlichen Anspruch und Recht und somit Hunger als mögliche Menschenrechtsverletzung. Mit der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie (DNS) 2016 setzt die Bundesregierung die Ziele der Agenda 2030 national um.

Weltweit ist jedes Land von mindestens einer Form der Fehlernährung (Hunger, Mangelernährung, Übergewicht, Adipositas) betroffen. Der Großteil der Länder muss mit verschiedenen Formen der Fehlernährung gleichzeitig umgehen. Dabei wiegt die Last der Fehlernährung schwer: Neben gesundheitlichen Auswirkungen ist Fehlernährung auch ein gesellschaftliches und wirtschaftliches Problem, das Kosten in Höhe von bis zu 3,5 Billionen US Dollar weltweit pro Jahr verursacht und so eine nachhaltige Entwicklung weltweit hemmt.

Laut Welternährungsbericht 2019 stieg die Zahl der Hungernden bedingt durch eine wachsende Weltbevölkerung in den letzten Jahren auf derzeit mehr als 820 Millionen Menschen an. Nach wie vor leiden damit 11 Prozent der Menschen auf der Welt an Hunger – das ist jeder neunte. Mehr als 2 Milliarden Menschen sind von Mangelernährung betroffen. Weltweit lag der Anteil der untergewichtigen Kinder und Jugendlichen 2015 bei 31,6 Prozent der Jungen bzw. 25,9 Prozent der Mädchen. In Deutschland waren es 10,1 Prozent bzw. 9,7 Prozent.

Gleichzeitig stieg die Zahl der Menschen mit Übergewicht signifikant – und zwar nicht nur in den Industrieländern, sondern auch in den Schwellen- und Entwicklungsländern. 1999 waren weltweit 23,5 Prozent der erwachsenen Männer und 21,6 Prozent der erwachsenen Frauen übergewichtig, 2015 waren es 28,4 Prozent der Männer und 24,8 Prozent der Frauen. In Deutschland waren 2014/15 62 Prozent der Männer und 47 Prozent der Frauen übergewichtig¹. Aber auch bereits rund 15 Prozent der Kinder und Jugendlichen waren 2017 von Übergewicht und ca. 6 Prozent von Adipositas betroffen.² Übergewicht, das sich im Kindesalter ausbildet, bleibt meist ein Leben lang bestehen.

Damit erhöht sich auch das Risiko ernährungsmitbedingter Krankheiten. Sowohl Diabetes mellitus Typ 2 als auch koronare Herz-Kreislauf-Erkrankungen sind häufig die Folge von Übergewicht und Adipositas.

Herz-Kreislauf-Erkrankungen sind die häufigste Todesursache in Deutschland und weltweit.³ Laut Daten des Robert Koch-Instituts (RKI) aus 2014/15 bestand bei 3,7 Prozent der Frauen und 6,0 Prozent der Männer in Deutschland in den vorangegangenen 12 Monaten eine koronare Herzkrankheit.⁴

Laut einer aktuellen Studie lag die globale Prävalenz von Diabetes mellitus Typ 2 2018 bei über 500 Millionen Menschen mit steigender Tendenz.⁵ In einer Studie des Deutschen Diabetes-Zentrums und des RKI wird ein Anstieg von Diabetes mellitus Typ 2-Fällen unter Erwachsenen in Deutschland von 6,9 Millionen im Jahr 2015 auf 10,7 bis 12,3 Millionen im Jahr 2040 prognostiziert. Dies entspricht einem Anstieg von 54 bis 77 Prozent.⁶

¹ Schienkiewitz A, Mensink GBM, Kuhnert R et al. (2017) Übergewicht und Adipositas bei Erwachsenen in Deutschland. *Journal of Health Monitoring* 2(2): 21 – 28. doi: 10.17886/RKI-GBE-2017-025.

² Schienkiewitz A, Damerow S, Schaffrath Rosario A et al. (2019): Body-Mass Index von Kindern und Jugendlichen: Prävalenzen und Verteilung unter Berücksichtigung von Untergewicht und extremer Adipositas. *Ergebnisse aus KiGGS Welle 2 und Trends. Bundesgesundheitsbl* (2019) 62: 1225. doi.org/10.1007/s00103-019-03015-8.

³ https://www.rki.de/DE/Content/Gesundheitsmonitoring/Themen/Demografischer_Wandel/Sterblichkeit/Sterblichkeit_node.html; [www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/cardiovascular-diseases-\(cvds\)](http://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/cardiovascular-diseases-(cvds)).

⁴ Busch MA, Kuhnert R (2017) 12-Monats-Prävalenz einer koronaren Herzkrankheit in Deutschland. *Journal of Health Monitoring* 2(1):64-69. doi: 10.17886/RKI-GBE-2017-009.

⁵ Bradshaw Kaiser A, Zhang N, Van der Pluijm W (2018): Global Prevalence of Type 2 Diabetes over the Next Ten Years (2018-2028). *Diabetes* 67 (Supplement 1). doi: 10.2337/db18-202-LB.

⁶ Tönnies, T, Röckl S, Hoyer A et al. (2019): Projected number of people with diagnosed Type 2 diabetes in Germany in 2040. *Diabetic Medicine*. doi: 10.1111/dme.13902.

Eine ausgewogene und nachhaltige Ernährung ist eine Grundvoraussetzung für eine gesundheitsförderliche und nachhaltige Lebensweise. Sie muss daher in das Zentrum der Förderung einer nachhaltigen Entwicklung im Sinne der Agenda 2030 gestellt werden. Vor dem Hintergrund der beschriebenen Situation weltweit und in Deutschland hat die Bekämpfung von Fehlernährung für die Bundesregierung daher hohe Priorität.

1.1.2. Gesellschaftliche Rahmenbedingungen und Entwicklungen

Veränderte Verbrauchererwartungen

Ernährungsweisen verändern sich entsprechend den gesellschaftlichen Bedingungen und Ressourcen stetig. Einerseits ist bei den oben beschriebenen Formen der Fehlernährung in Deutschland eine Abhängigkeit vom sozioökonomischen Kontext zu verzeichnen. So sind bspw. Kinder und Jugendliche mit geringem sozioökonomischem Status deutlich häufiger von Übergewicht und Adipositas betroffen.⁷

Andererseits rücken gesundheitsförderliche und nachhaltige Ernährungsweisen im Einklang mit dem Schutz des Klimas und der natürlichen Ressourcen in Teilen der Gesellschaft immer stärker in den Fokus. Verbraucherinnen und Verbraucher berücksichtigen beim Konsum von Lebensmitteln zunehmend, welche Auswirkungen diese auf ihre Gesundheit, die Gesellschaft, das Klima und die Umwelt haben und unter welchen Bedingungen die Produkte hergestellt wurden.

Verbraucherinnen und Verbraucher lösen sich dabei zunehmend von traditionellen Ernährungsstilen und bestimmen für sich, wie sie sich ernähren möchten. Ihre Nachfrage nach Lebensmitteln individualisiert sich in Abhängigkeit von den persönlichen Ernährungsmotiven mehr und mehr. Für viele spielen bei der Entscheidung für oder gegen bestimmte Lebensmittel neben dem gesundheitlichen Wert, dem Preis und Geschmack auch ökologische und ethische Aspekte eine wesentliche Rolle. Gesundheitsbezogene Erwägungen, wie eine ausgewogene Aufnahme bestimmter Nährstoffe wie Zucker, Fett und Salz, aber auch Aspekte wie Klimaschutz, Tierwohl, nachhaltige Bewirtschaftungsformen wie der ökologische Landbau, Erhalt der Biodiversität, Reduzierung von Lebensmittelverschwendung, Fair Trade und Corporate Social Responsibility gewinnen zunehmend an Bedeutung.

Dieses veränderte Verbraucherbewusstsein mündet in eine stärkere Fokussierung auf Ernährungsmuster, die aus unterschiedlichen Motiven bestimmte Lebensmittel bewusst ausklammern, wie bspw. vegetarische/vegane oder laktose-/glutenfreie Ernährungsweisen. Ernährungsstile werden so auch zu Lebensstilen.

Veränderte Rahmenbedingungen

Nicht nur die Verbrauchererwartungen verändern sich, sondern auch die sozioökonomischen Rahmenbedingungen. Entwicklungen wie der demographische Wandel, die Flexibilisierung der Arbeitsbedingungen, Veränderungen bei der Betreuung und Bildung von Kindern, bei der Versorgung mit Lebensmitteln oder die Zunahme des Anteils von Menschen mit Migrationshintergrund werden von der Bundesregierung evaluiert, um eventuellen Handlungsbedarf zu identifizieren.

Auch der Lebensmittelmarkt entwickelt sich permanent weiter und trägt den unterschiedlichen Ansprüchen der Verbraucherinnen und Verbraucher Rechnung. Einen aktuellen und zukunftsgerichteten Trend stellen derzeit die proteinhaltigen Lebensmittel auf pflanzlicher Basis dar (z. B. Hafer- und Sojadriinks oder Alternativen zu Buletten, Wurst und Hack). Diese werden zumeist aus eiweißreichen Hülsenfrüchten (Leguminosen) wie Soja, Lupinen, Linsen, Erbsen, Mungo- oder Ackerbohnen hergestellt. Viele dieser Leguminosen können regional in Deutschland angebaut werden. Verbraucherinnen und Verbraucher sind aber auch anderen Proteinquellen gegenüber aufgeschlossen – so können sich laut Ernährungsreport 2019 31 Prozent der Befragten vorstellen, Nahrungsmittel zu kaufen, die aus Insekten hergestellt sind. Auch diese Entwicklung wird von der Bundesregierung beobachtet und begleitet.

Die Bundesregierung behält ebenso die technische Entwicklung im Blick. So verändert sich z. B. die Werbelandschaft durch den zunehmenden Einfluss neuer Medien. Zudem ergeben sich durch den Online-Handel mit Lebensmitteln neue Herausforderungen für die Überwachung sowie die Gewährleistung der Lebensmittelsicherheit. In Städten mit mehr als 500.000 Einwohnerinnen und Einwohnern lassen sich laut Ernährungsreport

⁷ Schienkiewitz A, Brettschneider AK, Damerow S, Schaffrath Rosario A (2018): Übergewicht und Adipositas im Kindes- und Jugendalter in Deutschland – Querschnittergebnisse aus KiGGS Welle 2 und Trends. *Journal of Health Monitoring* 3(1):16–23. doi: 10.17886/RKI-GBE-2018-005.2.

2019 15 Prozent der Befragten Lebensmittel nach Hause liefern. Online-Angebote zur Information über Lebensmittel wie soziale Medien, Apps, Foren, Blogs oder Videos werden von 60 Prozent der im Ernährungsreport 2019 Befragten genutzt.

Eine zeitgemäße Ernährungspolitik muss all diese Entwicklungen berücksichtigen.

1.2. Ziele im Bereich Ernährung und gesundheitlicher Verbraucherschutz

Das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) ist in der Bundesregierung federführend für Ernährungspolitik und den gesundheitlichen Verbraucherschutz im Bereich der Lebensmittelsicherheit und bei verbrauchernahen Produkten (u. a. Bedarfsgegenstände, kosmetische Mittel, Tätowiermittel) zuständig. Dies sind Lebensthemen, die uns alle täglich betreffen.

1.2.1 Ernährung

Ziel der Bundesregierung ist es, eine gesundheitsförderliche, ausgewogene und nachhaltige Ernährung für alle Menschen in Deutschland zu gewährleisten. Um dies auch für die Menschen weltweit zu erreichen, unterstützt sie andere Länder und arbeitet an der Schaffung der notwendigen globalen Rahmenbedingungen mit.

Hohes Niveau der Lebens- und Futtermittelsicherheit erhalten und verbessern

Grundvoraussetzung ist die Sicherheit der Lebensmittel – hier haben wir in Deutschland ein sehr hohes Niveau erreicht. Verbraucherinnen und Verbrauchern steht ein breites Angebot an sicheren und qualitativ hochwertigen Lebensmitteln zur Verfügung. Unser Ziel ist es, diesen Standard zu erhalten und stetig zu verbessern.

Ernährungs- und Bewegungsverhalten verbessern

Das BMEL setzt sich im Rahmen des Nationalen Aktionsplans IN FORM – gemeinsam vor allem mit dem Bundesministerium für Gesundheit (BMG) – für einen gesunden Lebensstil in allen Lebensphasen ein.

Eine ausgewogene Ernährung zusammen mit regelmäßiger Bewegung trägt maßgeblich zur Gesunderhaltung bei. Wir wollen gesundheitsförderliche Alltagsstrukturen in den Bereichen Ernährung und Bewegung etablieren und stärken. Es ist dabei unser Ziel, die Verbraucherinnen und Verbraucher bei einer gesunden und ausgewogenen Ernährungsweise zu unterstützen und diese im Alltag zur Selbstverständlichkeit zu machen – die gesundheitsförderliche und nachhaltige Lebensmittelauswahl muss einfach sein.

Dabei wollen wir die verschiedenen Lebensphasen noch stärker in den Blick nehmen.

Nachhaltig produzieren und konsumieren

Die Bundesregierung bekennt sich zu den von den Vereinten Nationen im September 2015 verabschiedeten Zielen für Nachhaltige Entwicklung. Dazu gehört auch, die Lebensmittelverschwendung bis 2030 auf Einzelhandels- und Verbraucherebene zu halbieren und Nahrungsmittelverluste einschließlich Nachernteverluste entlang der Produktions- und Lieferkette zu verringern.

Die Erhöhung der Wertschätzung für Lebensmittel und die Reduzierung der Lebensmittelverschwendung sind gesamtgesellschaftliche Aufgaben, bei deren Lösung wir alle Akteure der Zivilgesellschaft, Wirtschaft und Forschung in den nationalen Prozess zur Entwicklung von Maßnahmen und Zielvereinbarungen einbeziehen. Die Verringerung von Lebensmittelabfällen ist auch aus Sicht der Verbraucherinnen und Verbraucher ein zentrales Thema: 84 Prozent der im Ernährungsreport 2019 Befragten halten die Reduzierung von Lebensmittelverschwendung für eine geeignete Maßnahme zur Ernährungssicherung.

Um mögliche Ursachen der Lebensmittelverschwendung und Handlungsbedarf entlang der Lebensmittelkette sektorspezifisch ermitteln und konkrete Zielmarken festlegen zu können, brauchen wir aussagekräftige und differenzierte Daten. Insbesondere in den Bereichen Landwirtschaft, Lebensmittelverarbeitung und -handel müssen wir gemeinsam mit den Akteuren die Datenlage verbessern.

Individuelle Entscheidungen ermöglichen

Ein wachsender Teil der Verbraucherinnen und Verbraucher möchte den Lebensmittelkonsum bewusster und nachhaltiger gestalten. Für sich die richtige Wahl zu treffen, ist aus Sicht der Verbraucherinnen und Verbraucher angesichts der stetig wachsenden Zahl von Lebensmitteln, Labels und neuen Technologien nicht immer leicht.

Um hier Verunsicherung zu vermeiden, müssen die Verbraucherinnen und Verbraucher leicht verständliche und verlässliche Informationen erhalten.

Ernährungsinformationen sollen zutreffend, verständlich, verlässlich, leicht auffindbar und gut lesbar sein.

Menschenrecht auf angemessene Nahrung weltweit verwirklichen

Zu den von Deutschland unterstützten Nachhaltigen Entwicklungszielen der Vereinten Nationen zählt insbesondere die Beseitigung von Unterernährung bis zum Jahr 2030. Darüber hinaus sollen auch andere Formen der Fehlernährung bekämpft werden. Von zentraler Bedeutung ist dafür die Verwirklichung des Menschenrechts auf angemessene Nahrung in Deutschland, Europa und der Welt.

1.2.2 Gesundheitsschutz bei Produkten des täglichen Lebens

Für die Bundesregierung hat die Sicherheit von Verbraucherprodukten höchste Priorität. Als für den gesundheitlichen Verbraucherschutz zuständiges „Lebensministerium“ hat das BMEL den Anspruch, gemeinsam mit anderen Ressorts ein hohes Sicherheitsniveau nicht nur im Lebensmittelbereich, sondern auch bei Produkten des täglichen Lebens zu erhalten. Hier haben wir besonders verbrauchernahe Produkte wie Spielzeug, Kosmetika, Bekleidungsgegenstände und Hygieneartikel im Blick. Deutschland und die Europäische Union haben auch in diesem Bereich ein hohes Sicherheitsniveau erreicht. Dieses wollen wir erhalten und dort, wo es im Lichte neuer wissenschaftlicher Erkenntnisse notwendig wird, weiter verbessern.

1.3. Methodik: Ganzheitlicher Ansatz

1.3.1 Verbraucherbild

Das Ziel unserer Politik ist der mündige Verbraucher, wobei der Verbraucherpolitik ein differenziertes Verbraucherbild zugrunde liegt. Die Auswahl und das Design der politischen Maßnahmen orientieren sich am tatsächlichen Verhalten von Verbraucherinnen und Verbrauchern und sonstigen Rahmenbedingungen. Wir wollen die Verbraucherinnen und Verbraucher nicht bevormunden oder ihnen eine bestimmte Lebens- oder Ernährungsweise vorschreiben. Vielmehr wollen wir sie darin unterstützen, sich eigenverantwortlich zu entscheiden.

Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass Voraussetzungen, Kompetenz, Ansprüche und Informationsbedürfnis im jeweiligen Kontext sehr unterschiedlich sein können. Den Verbraucher gibt es nicht. Ein und dieselbe Person hat auf verschiedenen Teilmärkten ganz unterschiedliche Bedarfe, Kenntnisse und Kompetenzen. Damit sind auch die Erwartungen an die Politik je nach Situation verschieden.

Im Alltag vertrauen die Verbraucherinnen und Verbraucher auf sichere Lebensmittel und Produkte, ohne sich darüber Gedanken machen zu wollen (vertrauender Verbraucher). Andererseits wollen Verbraucherinnen und Verbraucher in bestimmten Situationen ganz bewusst verantwortungsvoll handeln (verantwortungsvoller Verbraucher) und brauchen dafür klare und zutreffende Informationen. Besonders wenn Erzeugnisse potentiell gesundheitsgefährdend sind, sind Verbraucherinnen und Verbraucher auf staatlichen Schutz angewiesen – dies gilt vor allem für besonders vulnerable Gruppen wie z. B. Säuglinge und Kinder.

Die drei genannten typisierenden Verhaltensmuster können zur selben Zeit bei verschiedenen Verbraucherinnen und Verbrauchern, aber auch beim selben Verbraucher zu unterschiedlichen Zeitpunkten und Entscheidungssituationen auftreten. Verbraucherinnen und Verbraucher sind also je nach Konsum- und Lebensbereich in der Praxis „verletzlich“, „vertrauend“ oder „verantwortungsvoll“.

1.3.2 Maßnahmensystem

Aus der differenzierten Betrachtung des mündigen Verbrauchers folgt ein gestufter Politikansatz, der Verbraucher, Wirtschaft, Staat und Wissenschaft adressiert. Der Ernährungspolitik der Bundesregierung liegt ein Gesamtkonzept zugrunde: Die verschiedenen Instrumente greifen so ineinander, dass die Erreichung der Ziele unter Berücksichtigung der jeweiligen Situation optimal gefördert wird. Um ein hohes Verbraucherschutzniveau zu gewährleisten, ist ein ganzheitlicher Ansatz notwendig, der Maßnahmen u. a. in den Bereichen Rechtsetzung, Marktüberwachung, Forschung und Information der Verbraucherinnen und Verbraucher einschließt.

Verpflichtende staatliche Maßnahmen sind dabei nachrangig, wenn und solange der Staat auch mit gleich wirksamen Instrumenten auf niedrigerer Eingriffsstufe – also durch Ernährungsbildung oder durch Selbstverpflichtungen der Wirtschaft – ein bestimmtes Ziel erreichen kann. Das gebietet schon das Verfassungsrecht. Und es ist auch häufig der effektivste Weg, um kurzfristige Veränderungen zu erreichen oder flexibel und unbürokratisch

auf neue Entwicklungen reagieren zu können, da Rechtssetzungsverfahren u. U. lange dauern. Der Freiraum ermöglicht dabei auch die Berücksichtigung unterschiedlicher tatsächlicher Gegebenheiten und führt am Ende zum Teil zu besseren Ergebnissen. Zudem sind die Vorgaben des EU-Rechts zu berücksichtigen.

Zentrale Bedeutung kommt dem Monitoring zu: Die Wahl des staatlichen Steuerungsinstruments muss am Maßstab der Wirksamkeit zur Zielerreichung laufend überprüft werden. Diese Evaluation setzt eine solide Datenbasis durch wissenschaftlich fundierte Studien und Forschung voraus. Zahlen, Daten und Fakten sind unverzichtbare Grundlage für unsere politische Arbeit.

Bereitstellung von Informationen

Ziel unserer Verbraucherpolitik ist es, im Sinne des Leitgedankens „Du entscheidest!“ jedem Einzelnen eine selbstbestimmte und verantwortungsvolle Ernährungsweise zu ermöglichen. Mit unseren konsumentenorientierten Maßnahmen wollen wir die Verbraucherinnen und Verbraucher in ihren immer komplexeren Lebenswelten motivieren und es ihnen einfach machen, eine nachhaltige Entscheidung zu treffen: Die gesunde Wahl soll die leichte Wahl sein.

Damit das gelingt, müssen Maßnahmen, die eine Änderung des Verhaltens bewirken sollen, wie auf die jeweilige Zielgruppe zugeschnittene Informationen und Ernährungsbildung (sog. verhaltenspräventive Maßnahmen), einhergehen mit einem breiten und qualitativ hochwertigen Angebot von Lebensmitteln am Verbrauchsort, d. h. zu Hause, am Arbeitsplatz, in Kita, Schule und im Handel (Verhältnisprävention). Die Außer-Haus-Verpflegung hat dabei im Alltag eine hohe Bedeutung: Nach dem Ernährungsreport 2019 nutzen 20 Prozent der Befragten mindestens einmal pro Woche eine Kantine, 5 Prozent tun dies sogar täglich. Auch Kinder werden regelmäßig in ihren Betreuungseinrichtungen oder in der Schule verpflegt. Mit dem Ausbau der Ganztagsbetreuung in Kitas und Grundschulen wird dieser Bereich perspektivisch weiterwachsen.

Hier waren Schwerpunktvorhaben im Berichtszeitraum (Juni 2016 bis März 2020) die lebensphasenorientierten Maßnahmen zur Ernährungsbildung mit der Gründung des Bundeszentrums für Ernährung (BZfE) zur Stärkung der zielgruppengerechten Ernährungsinformation und die beginnende Etablierung von Vernetzungsstellen für die Seniorenernährung in Zusammenarbeit mit den Bundesländern. Die Projektförderung für die in den Ländern bestehenden Vernetzungsstellen für Kita- und Schulverpflegung haben wir verdoppelt.

Wir setzen direkt in den Lebenswelten der Bürgerinnen und Bürger an – in Kitas, Schulen, Betrieben und Senioreneinrichtungen. Da das Ernährungsverhalten maßgeblich in der Kindheit geprägt wird, bilden Kita und Schule von Beginn an einen Schwerpunkt unserer Arbeit. Derzeit wird der Nationale Aktionsplan IN FORM auf Basis der laufenden Evaluation weiterentwickelt. Dabei sollen die Zeitspanne von der Schwangerschaft bis zum vollendeten zweiten Lebensjahr (sog. erste 1.000 Tage, hier sind die Eltern sowie Fachvertreter, die im direkten Kontakt mit jungen Eltern stehen, Adressaten unserer Politik) sowie die Ernährung von Seniorinnen und Senioren im Fokus stehen. 2050 wird jeder Dritte in Deutschland der *Generation 60 plus* angehören. Daher nehmen wir auch die Bedürfnisse und die Ernährungskompetenz von Seniorinnen und Senioren besonders in den Blick.

Wir arbeiten nicht mit Verboten, sondern mit Informationen, und wir schaffen ein Umfeld, das die gesunde Wahl erleichtert. Ein Beispiel ist die Verbesserung des Verpflegungsangebots in den genannten Institutionen, kombiniert mit Maßnahmen zur Förderung der Ernährungskompetenz entsprechend der jeweiligen Lebensphase.

Selbstverpflichtungen

Auf der zweiten Stufe nach den verbraucheradressierten Maßnahmen zur Förderung der Ernährungskompetenz steht die Initiierung von Selbstverpflichtungen der Wirtschaft. Verbraucherinnen und Verbraucher sollen auch produktionsseitig darin unterstützt werden, gesundheitsförderlich und nachhaltig zu konsumieren.

Verbraucherinnen und Verbraucher, die verantwortungsvoll handeln wollen, sind besonders bei Produkten mit sog. Vertrauenseigenschaften, die sie am Endprodukt nicht überprüfen können, auf verlässliche Informationen angewiesen. Dies betrifft vor allem bestimmte Nachhaltigkeitsaspekte. Hier soll der Verbraucher trotz des fehlenden Einblicks in die Produktions- und Lieferprozesse und eines dadurch bedingten strukturellen Ungleichgewichts in die Lage versetzt werden, auf Augenhöhe mit Produzenten und Handel zu agieren.

Die Kennzeichnung der für die Verbraucherinnen und Verbraucher wichtigen Beschaffenheitsmerkmale und Nachhaltigkeits Eigenschaften eines Produkts ist dafür eine wesentliche Voraussetzung. 70 Prozent der im Rah-

men des Ernährungsreports 2019 Befragten gaben an, sich anhand der Angaben der Hersteller auf den Lebensmittelverpackungen zu informieren. Dabei haben sie ein besonders hohes, individuell spezifisches Interesse auch an Informationen, die über die gesetzlich vorgeschriebenen Kennzeichnungselemente hinausgehen – so möchten z. B. 86 Prozent der Befragten bei Lebensmitteln tierischen Ursprungs wissen, wie die Haltungsbedingungen der Tiere waren.

Das BMEL unterstützt Zertifizierungs- und Zeichensysteme, die dabei helfen, Produkteigenschaften bzw. Besonderheiten des Herstellungsprozesses erkennbar zu machen. Die Kennzeichen müssen aussagekräftig und verlässlich sein, damit ihnen ein Mehrwert zukommt. Ziel ist es, gemeinsam mit der Wirtschaft Kennzeichnungssysteme zu erarbeiten, die aussagekräftig und verständlich sind und damit breite Unterstützung finden.

Schwerpunktvorhaben bei der Vermittlung von Lebensmittelinformationen waren im Berichtszeitraum die erweiterte Nährwertkennzeichnung, das Regionalfenster und das Tierwohlkennzeichen. Mit dem geplanten Rechtsakt zur Einführung einer erweiterten Nährwertkennzeichnung wird der Rahmen für leicht erkennbare Nährwertangaben im Hauptsichtfeld der Lebensmittelverpackung (Front-of-Pack) gestaltet. Die Teilnahme an der Kennzeichnung wird aufgrund des EU-Rechts freiwillig sein, wie in anderen Mitgliedstaaten auch. Das EU-Recht sieht vor, dass auf nationaler Ebene freiwillige erweiterte Nährwertkennzeichnungsmodelle eingeführt werden dürfen. Zur Einführung einer verpflichtenden erweiterten Nährwertkennzeichnung müsste zunächst das EU-Recht geändert werden.

Ein weiterer Baustein zur produktionsseitigen Unterstützung der gesundheitsförderlichen Ernährung ist eine entsprechende Veränderung von Rezepturen, wo es zielführend ist. Wesentliches Schwerpunktvorhaben ist hier die *Nationale Reduktions- und Innovationsstrategie für Zucker, Fette und Salz in Fertigprodukten*. Die Lebensmittelwirtschaft verpflichtet sich dabei, in einem mehrjährigen Prozess ab 2019 die Gehalte an Zucker, Fetten, Salz und Kalorien in Fertigprodukten zu reduzieren. Verschiedene Verbände der Lebensmittelwirtschaft haben bereits branchen- bzw. produktbezogene Prozess- und Zielvereinbarungen mit ihren Mitgliedsunternehmen erarbeitet.

Auch bei der Reduzierung der Lebensmittelverschwendung verfolgen wir diesen Ansatz. In Dialogforen pro Sektor werden gemeinsam mit den Akteuren konkrete Maßnahmen und Zielmarken zur Reduzierung erarbeitet und in Vereinbarungen festgehalten.

Die Bundesregierung verfolgt hier primär den Weg der freiwilligen Selbstverpflichtung der Wirtschaft. Bei fehlender Bereitschaft zur prozess- und zielbezogenen Zusammenarbeit wären unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen Auswirkungen auf die betroffenen Unternehmen regulatorische Maßnahmen zu prüfen. In der vom Kabinett beschlossenen *Nationalen Reduktions- und Innovationsstrategie für Zucker, Fette und Salz in Fertigprodukten* ist jedoch die Möglichkeit regulatorischer Maßnahmen ausdrücklich angelegt.

Rechtsetzung

Der Verbraucher muss auf die Sicherheit der Lebensmittel vertrauen können.

Im Lebensmittel- und im Produktsicherheitsrecht gilt das Prinzip der unternehmerischen Eigenverantwortung. Das bedeutet, dass die primäre Verantwortung für die Sicherheit und Qualität bei den Unternehmen liegt. Diese müssen dafür sorgen, dass von den von ihnen in den Verkehr gebrachten Erzeugnissen keine Gefahr für die Gesundheit der Verbraucherinnen und Verbraucher ausgeht. Hersteller und Importeure müssen insbesondere durch Eigenkontrollen und Qualitätssicherungssysteme alle Anstrengungen unternehmen, damit nur einwandfreie und sichere Produkte auf dem Markt bereitgestellt werden. Die Einhaltung der rechtlichen Vorgaben durch die Unternehmen wird stichprobenartig und risikoorientiert durch die amtlichen Überwachungen der Länder kontrolliert.

Grundlegende Prinzipien des allgemeinen Lebensmittelrechts sind der Schutz der Gesundheit der Verbraucherinnen und Verbraucher und das Vorsorgeprinzip. Höchstmögliche Sicherheit zu gewährleisten, ist das vorrangige Ziel des vorsorgenden gesundheitlichen Verbraucherschutzes.

Aufgrund dieser Verpflichtung zum vorsorgenden Gesundheitsschutz muss der Staat dann regulierend eingreifen, wenn die freiwilligen Vereinbarungen und die Eigenkontrollen des Marktes an ihre Grenzen stoßen und Regelungslücken erkennbar werden. Bei besonders schutzbedürftigen Verbrauchergruppen ist der Staat in besonderem Maße gefordert.

Vor diesem Hintergrund ist bspw. im Rahmen der *Nationalen Reduktions- und Innovationsstrategie für Zucker, Fette und Salz in Fertigprodukten* ein Verbot des Zusatzes von Zucker und anderen süßenden Zutaten zu Säuglings- und Kleinkindertees vorgesehen. Hierzu hat das BMEL einen Entwurf für eine Verordnung vorgelegt,

die Mitte 2020 in Kraft treten soll. Außerdem hat das BMEL aktiv daran mitgearbeitet, in den delegierten Rechtsakten zur Verordnung (EU) Nr. 609/2013⁸ über Lebensmittel für Säuglinge und Kleinkinder, Lebensmittel für besondere medizinische Zwecke und Tagesrationen für gewichtskontrollierende Ernährung umfassende Vorgaben für diese Lebensmittel zu verankern. Derzeit werden auf EU-Ebene außerdem noch die Regelungen für Getreidebeikost und andere Beikost überarbeitet.

1.3.3 Akteure

Eine gesundheitsförderliche und nachhaltige Ernährung zu ermöglichen, ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe. Viele Akteure können Synergieeffekte erzielen, daher binden wir Zivilgesellschaft (wie z. B. Verbraucherzentralen), Wirtschaft, Forschung, Bundesländer und Ressorts eng in unsere Maßnahmen ein.

Schaffung effizienter Strukturen

Eine valide Datenbasis ist Grundvoraussetzung für die Einschätzung des politischen Handlungsbedarfs. Eine erfolgreiche Ernährungspolitik braucht fortlaufend aktuelle Erkenntnisse aus der Wissenschaft. Das BMEL kann hier mit seinen Forschungseinrichtungen auf wissenschaftliche Expertise zurückgreifen.

Das Max Rubner-Institut (MRI) berät das BMEL zu Fragen der Ernährung, der ernährungsphysiologischen Wirkung von Lebensmitteln und Lebensmittelinhaltsstoffen sowie zur Bewertung, Sicherung und Verbesserung der Produkt- und Prozessqualität. Im Rahmen dieser Aufgaben wird auch das Ernährungsverhalten bestimmter Bevölkerungsgruppen erforscht.

Das im Februar 2019 eröffnete Institut für Kinderernährung am MRI in Karlsruhe untersucht das komplexe Zusammenwirken sozialer, psychologischer und physiologischer Einflussfaktoren auf die Prägung von Ess- und Trinkgewohnheiten von Kindern und Jugendlichen. Ein Schwerpunkt ist die Erforschung von Risikofaktoren, die bereits in der Schwangerschaft und frühen Kindheit eine wichtige Rolle spielen und die Entstehung von Übergewicht, Adipositas und ernährungsmitbedingten Krankheiten begünstigen.

Das 2017 gegründete Nationale Referenzzentrum für authentische Lebensmittel (NRZ-Authent) am MRI hat die Aufgabe, Informationen zum Nachweis der Echtheit von Lebensmitteln zu bündeln und ein aktives Kompetenz-Netzwerk aufzubauen. Schwerpunkt ist die Entwicklung, Bewertung und Bereitstellung von Methoden zum Nachweis betrügerischer und irreführender Praktiken im Lebensmittelsektor.

Das BMEL fördert die Deutsche Gesellschaft für Ernährung e. V. (DGE). Seit ihrer Gründung 1953 beschäftigt sich die DGE mit ernährungswissenschaftlichen Fragen. Sie unterstützt die Forschung in diesem Bereich ideell und informiert die Öffentlichkeit über neue Erkenntnisse und Entwicklungen.

Darüber hinaus wird das BMEL in seiner Arbeit durch den Wissenschaftlichen Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz (WBAE) unterstützt. Der WBAE erstellt wissenschaftliche Analysen u. a. zu Ernährungsverhalten sowie zu Grundsätzen und Zielen des gesundheitlichen Verbraucherschutzes. Der WBAE untersucht den möglichen politischen Handlungsbedarf und macht dem BMEL Vorschläge zur Weiterentwicklung verbraucherpolitischer Instrumente im Bereich Ernährung und Lebensmittelsicherheit. Die Ergebnisse der Arbeit des WBAE werden in Form von Stellungnahmen und Gutachten veröffentlicht.

Das BZfE unterstützt seit Anfang 2017 die verbraucherorientierte Ernährungsinformation und -kommunikation. Die Kompetenzen im Ernährungsbereich wurden gebündelt und die Ernährungskommunikation des Bundes wurde zielgruppenorientiert gestärkt. Das BZfE bereitet wissenschaftsbasierte Informationen rund um die Themen gesundheitsförderliche Ernährung, Nachhaltigkeit und Lebensmittelverschwendung adressatengerecht und leicht zugänglich auf. Es ist als eigene Abteilung in der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) angesiedelt. 2016 wurde das Nationale Qualitätszentrum für Ernährung in Kita und Schule (NQZ) gegründet, das heute organisatorisch ein Teil des BZfE ist. Ebenso ist im BZfE das vom BMEL gegründete Netzwerk *Gesund ins Leben* angesiedelt. Die als IN FORM-Projekt gestarteten Netzwerkaktivitäten konnten somit verstetigt werden.

⁸ 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. L 181 vom 29.6.2013, S. 35).

Vernetzung und Koordination

Politik für eine gesunderhaltende Ernährung muss auf allen Ebenen stattfinden. Daher ist die Zusammenarbeit mit den Ländern, im Ressortkreis und mit allen andern Akteuren essentiell für den Erfolg.

Bei IN FORM werden unter gemeinsamer Federführung von BMEL und BMG Strategien, Programme und Maßnahmen von Bund, Ländern, Kommunen und der Zivilgesellschaft gebündelt und unter einem „Dach“ zusammengeführt.

Besonders im Bildungsbereich ist eine enge Zusammenarbeit mit den Bundesländern erforderlich. Die Vernetzungsstellen Kita- und Schulverpflegung in den Ländern unterstützen Schulen und Kitas bei der Gestaltung eines gesundheitsförderlichen Verpflegungsangebots. Sie bieten umfassende Informationen zum Thema Verpflegung an, organisieren Fortbildungsveranstaltungen, vermitteln kompetente Fachkräfte für die Beratung der Schulen und Kitas und bauen Netzwerke zwischen Behörden, Wirtschaftsbeteiligten, Trägern, Leitungen sowie Lehrkräften und Eltern auf. Die Arbeit der Vernetzungsstellen Schulverpflegung wird seit 2008 vom BMEL in allen 16 Ländern gemeinsam mit den Ländern finanziert. Inzwischen gibt es auch 13 Vernetzungsstellen Kita-verpflegung. Derzeit unterstützt das BMEL die Vernetzungsstellen im Rahmen einer Projektförderung. Dabei wurde die Fördersumme im aktuellen Förderzeitraum auf 2 Millionen Euro jährlich verdoppelt.

Auch im Bereich Seniorenernährung sollen bundesweit Vernetzungsstellen gemeinsam mit den Ländern eingerichtet werden. Diese sollen zielgruppengerecht informieren und einen Beitrag zur Förderung der sozialen Teilhabe älterer Menschen leisten. Die bundesweit erste Vernetzungsstelle für Seniorenernährung im Saarland hat im August 2019 offiziell die Arbeit aufgenommen. Es ist davon auszugehen, dass noch weitere Bundesländer die Voraussetzungen schaffen werden, um im Jahr 2020 mit der Arbeit der Vernetzungsstellen beginnen zu können.

Die Reduzierung der Lebensmittelverschwendung ist ebenfalls eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe, die wir nur unter Einbindung aller Akteure der Zivilgesellschaft, Wirtschaft und Forschung sowie mit den Ländern erfolgreich angehen können. *Zu gut für die Tonne!* wird als Dachmarke für die *Nationale Strategie zur Reduzierung der Lebensmittelverschwendung* ausgebaut. Für die Datenerhebung und -bewertung und um den Erfolg der Reduktionsmaßnahmen feststellen zu können, wird derzeit ressortübergreifend an einem Indikator und einem Methodenpapier gearbeitet. Des Weiteren wurde das Nationale Dialogforum für alle Interessengruppen aus Wirtschaft und Zivilgesellschaft eingerichtet, um alle maßgeblichen Akteure zu vernetzen und jährlich über Fortschritte zu berichten. Bundesressorts und Länder können im Forum ebenfalls mitwirken.

Die Bundesländer sind für die Lebensmittelüberwachung zuständig. Sie planen die amtlichen Kontrollen und führen sie durch. Damit dies bundesweit einheitlich auf risikoorientierter Basis geschieht, wurden mit der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift Rahmen-Überwachung (AVV RÜb) einheitliche Grundsätze für Systeme und Strukturen festgelegt. Die AVV RÜb wird in Abstimmung mit den Ländern regelmäßig auf Aktualisierungsbedarf hin überprüft und gegebenenfalls angepasst, um die Wirksamkeit amtlicher Kontrollen und die ihnen zugrundeliegende Risikoorientierung weiter zu stärken. Durch verschiedene, bundesweit koordinierte Kontrollprogramme, wie dem sog. Bundesweiten Überwachungsplan (BÜp), lassen sich zudem zielgerichtete Schwerpunktkontrollen durchführen. Während die Verbraucherexposition nach dem Monitoring gemäß § 50 Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch (LFGB)⁹ überprüft wird, setzt der Nationale Rückstandskontrollplan (NRKP) bei den Tierbeständen, bei der Schlachtung und der ersten Verarbeitungsstufe an.

Um betrügerischen Praktiken beim Handel mit Lebensmitteln entgegenzuwirken, hat die von der Verbraucherschutzministerkonferenz (VSMK) eingesetzte Bund-Länder-Arbeitsgruppe Food Fraud im März 2018 ihren Abschlussbericht mit 35 Handlungsempfehlungen vorgelegt, die aktuell umgesetzt werden.

Verbraucherorganisationen

Neben staatlichen Einrichtungen leisten auch zivilgesellschaftliche Strukturen einen wichtigen Beitrag zu einem selbstbestimmten Konsum und funktionierenden Märkten. Nicht zuletzt die Verbraucherzentralen in den Ländern sowie der Verbraucherzentrale Bundesverband e. V. (vzbv) und die Stiftung Warentest bieten in diesem Zusammenhang wichtige Orientierungshilfen für Verbraucherinnen und Verbraucher.

⁹ Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. Juni 2013 (BGBl. I S. 1426), das zuletzt durch Artikel 28 des Gesetzes vom 20. November 2019 (BGBl. I S. 1626) geändert worden ist.

2. Hohes Niveau der Lebens- und Futtermittelsicherheit erhalten und verbessern

2.1 Ziel: Sichere Lebens- und Futtermittel

Deutschland hat die Strukturen für ein hohes Sicherheitsniveau der Lebens- und Futtermittel und des Trinkwassers, die es dauerhaft zu gewährleisten und stetig zu verbessern gilt.

Lebensmittelkrisen wie der Eintrag von Dioxinen in Futtermittel und damit in die Nahrungskette haben dazu geführt, dass Verbraucherinnen und Verbraucher die gesundheitliche Unbedenklichkeit der Lebensmittel in Frage stellten. Als Reaktion darauf wurden umfangreiche Reformen der europäischen und nationalen Strukturen und Institutionen, die für die Administration und Kontrolle der rechtlichen Vorgaben zur Lebensmittel- und Futtermittelsicherheit zuständig sind, vorgenommen.

Die Verantwortung für die Planung und Durchführung der amtlichen Kontrollen liegt bei den Bundesländern. Die amtlichen Lebensmittel-, Futtermittel- und Veterinärüberwachungen der Länder kontrollieren die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben stichprobenartig und risikoorientiert.

Die Grundsätze für Systeme und Strukturen der AVV RÜb stellen den rechtlichen Rahmen dar, dass diese Kontrollen bundesweit einheitlich auf risikoorientierter Basis geschehen. Bundesweit koordinierte Kontrollprogramme, wie der sog. BÜp, ermöglichen zudem zielgerichtete Schwerpunktkontrollen. Die Verbraucherexposition wird nach dem Monitoring gemäß § 50 LFGB überprüft. Tierbestände, Schlachtung und erste Verarbeitungsstufe fallen unter den NRKP. Der Einfuhrüberwachungsplan kontrolliert Erzeugnisse tierischen Ursprungs aus Drittstaaten. Weiterhin überprüft das EU-Kontrollprogramm zu Pflanzenschutzmittelrückständen die Einhaltung der festgelegten Rückstandshöchstgehalte und schätzt die Verbraucherexposition mit Rückständen von Pflanzenschutzmitteln ein.

Die wissenschaftliche Risikobewertung und das operative Risikomanagement sind in Deutschland institutionell getrennt. Das Bundesinstitut für Risikobewertung (BfR) ist für die wissenschaftliche Bewertung von gesundheitlichen Risiken bei Lebensmitteln, Produkten und Stoffen zuständig. Das Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVL) nimmt Aufgaben des Risiko- und Krisenmanagements wahr und trifft insbesondere Maßnahmen im Bereich der Lebensmittelsicherheit und des gesundheitlichen Verbraucherschutzes. Das BVL ist zudem die nationale Kontaktstelle für das Europäische Schnellwarnsystem für Lebensmittel und Futtermittel (RASFF) bei der Europäischen Kommission. Das Schnellwarnsystem ermöglicht den nationalen Kontaktstellen (u. a. EU-Mitgliedstaaten, EFTA-Staaten) einen Austausch über nicht sichere Lebensmittel, Futtermittel und Lebensmittelbedarfsgegenstände. Meldet eine Überwachungsbehörde z. B. ein nicht sicheres Lebensmittel, erfährt das BVL davon über das behördeninterne, elektronische Portal iRASFF. Informationen hierüber stehen Verbraucherinnen und Verbrauchern, Verbänden und Unternehmen über die Internetseiten des BVL und der Europäischen Kommission zur Verfügung. Bei unmittelbaren Risiken informieren die für die Lebensmittelüberwachung zuständigen Behörden der Bundesländer die Öffentlichkeit über die betroffenen Produkte und deren Hersteller.

Diese Warnungen sind auch auf www.lebensmittelwarnung.de ersichtlich. Hier veröffentlichen die Bundesländer oder das BVL öffentliche Warnungen und Informationen im Sinne des § 40 LFGB über Produkte, die möglicherweise bereits an Endverbraucher abgegeben wurden.

Die vorhandenen Strukturen und die Akteure auf nationaler und auf europäischer Ebene haben sich im Krisenfall bewährt und Lebensmittel haben eine hohe Qualität. Das gilt auch für die Qualität des Trinkwassers. Die regelmäßig erhobenen Daten über dessen Qualität bestätigen, dass über 99 Prozent aller berichtspflichtigen Proben die Grenzwerte für alle gesetzlich geregelten Parameter der Trinkwasserqualität einhalten (bei den meisten Parametern sogar über 99,9 Prozent). Auch kommen in Deutschland sehr wenige Erkrankungen durch Verunreinigung von Trinkwasserversorgungen vor.

Auch wenn Lebensmittel, Futtermittel und Trinkwasser in Deutschland sicher sind, muss die Politik laufend prüfen, wo weitere Anpassungen nötig sind. Dies kann z. B. weitere Verbesserungen von Kontrollsystemen bedeuten oder das frühzeitige Erkennen von lebensmittelbedingten Krankheitsausbrüchen durch den Einsatz modernster Analysemethoden. Das hohe Schutzniveau entlang der Lebensmittelkette kann dabei durch eine noch engere Vernetzung der nationalen und europäischen Kontrollbehörden und eine auch zukünftig intensive Berücksichtigung der privatwirtschaftlichen Eigenkontrollen weiter erhöht werden.

2.2. Maßnahmen im Berichtszeitraum – europäische Ebene

Regelungen zur Lebensmittelsicherheit sind durch EU-Recht harmonisiert. Es gibt horizontale Regelungen, die für eine Vielzahl von Lebensmitteln gelten, und vertikale Regelungen, die nur für bestimmte Produktgruppen gelten.

Zwei EU-Verordnungen bilden den rechtlichen Rahmen für die Sicherheit von Lebensmitteln: die Basisverordnung¹⁰ und die Kontrollverordnung¹¹. Daneben gilt für Trinkwasser eine eigenständige EU-Richtlinie¹² über die Qualität von Wasser für den menschlichen Gebrauch.

Die 2002 erlassene Basisverordnung enthält die grundlegenden Prinzipien des allgemeinen Lebensmittelrechts. Sie formuliert den Rechtsrahmen für die gesamte Lebensmittelkette.

Die Basisverordnung definiert außerdem die Zuständigkeiten der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit (European Food Safety Authority) und des RASFF.

Weiterhin regelt sie die allgemeinen Anforderungen für das Inverkehrbringen von Lebensmitteln und Futtermitteln. Dazu 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.

2.2.1 Überprüfung des rechtlichen Rahmens

Die EU-Basisverordnung (EG) Nr. 178/2002 wurde einem sog. Fitness Check durch die Europäische Kommission unterzogen. Grundlage hierfür war das REFIT-Programm (Regulatory Fitness and Performance Programme) der Europäischen Kommission zur Gewährleistung der Effizienz und Leistungsfähigkeit des Unionsrechts. Im Januar 2018 veröffentlichte die Europäische Kommission ihr ganz überwiegend positives Resümee. Die EU-Basisverordnung hat demnach ihre Kernziele im Wesentlichen erreicht: Ein hohes Schutzniveau für die menschliche Gesundheit und die Interessen der Verbraucherinnen und Verbraucher sowie ein reibungsloses Funktionieren des Binnenmarktes.

Die bislang gültige EU-Kontrollverordnung wurde durch die neue VO (EU) 2017/625 ersetzt, die überwiegend ab dem 14. Dezember 2019 gilt und für alle EU-Mitgliedstaaten verbindliche Vorgaben für die Kontrollen von Lebensmitteln, Futtermitteln, Tierschutz und Tiergesundheit festlegt. Der Rechtsrahmen wird im Vergleich zur bisher gültigen EG-Kontrollverordnung Nr. 882/2004 insgesamt vereinheitlicht und konsequent auf weitere relevante Rechtsbereiche ausgedehnt. So bezieht die Kontrollverordnung neben Lebensmitteln und Futtermitteln eine Reihe weiterer Rechtsbereiche ein, wie z. B. Pflanzengesundheit, Pflanzenschutz und tierische Nebenprodukte, um den Ansatz *vom Stall bis zum Teller* besser als zuvor widerzuspiegeln. Ziel ist es, die amtlichen Kontrollen zu harmonisieren, aber auch den Informationsaustausch und die Amtshilfe zwischen den Mitgliedstaaten insgesamt zu verbessern. Auch die Bekämpfung von Lebensmittelbetrug rückt stärker als bisher in den Fokus der Kontrollstrategie. Zukünftig fließen in die risikobasierte Kontrollfrequenz explizit auch Erkenntnisse über die Wahrscheinlichkeit von betrügerischen oder irreführenden Praktiken ein.

¹⁰ Verordnung (EG) Nr. 178/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Januar 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. L 31 vom 1.2.2002, S. 1).

¹¹ Verordnung (EU) 2017/625 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2017 über amtliche Kontrollen und andere amtliche Tätigkeiten zur Gewährleistung der Anwendung des Lebens- und Futtermittelrechts und der Vorschriften über Tiergesundheit und Tierschutz, Pflanzengesundheit und Pflanzenschutzmittel, zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 999/2001, (EG) Nr. 396/2005, (EG) Nr. 1069/2009, (EG) Nr. 1107/2009, (EU) Nr. 1151/2012, (EU) Nr. 652/2014, (EU) 2016/429 und (EU) 2016/2031 des Europäischen Parlaments und des Rates, der Verordnungen (EG) Nr. 1/2005 und (EG) Nr. 1099/2009 des Rates sowie der Richtlinien 98/58/EG, 1999/74/EG, 2007/43/EG, 2008/119/EG und 2008/120/EG des Rates und zur Aufhebung der Verordnungen (EG) Nr. 854/2004 und (EG) Nr. 882/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates, der Richtlinien 89/608/EWG, 89/662/EWG, 90/425/EWG, 91/496/EEG, 96/23/EG, 96/93/EG und 97/78/EG des Rates und des Beschlusses 92/438/EWG des Rates (Verordnung über amtliche Kontrollen) (ABl. L 95 vom 7.4.2017, S. 1).

¹² Richtlinie 98/83/EG des Rates vom 3. November 1998 über die Qualität von Wasser für den menschlichen Gebrauch (ABl. L 330 vom 5.12.1998, S. 32).

2.2.2 Schutz vor Rückständen und Kontaminanten

Auch die Vorschriften für Pflanzenschutzmittelrückstände und Kontaminanten sind auf EU-Ebene harmonisiert. Dabei werden in keinem anderen europäischen Staat Lebensmittel so intensiv auf Pestizidrückstände untersucht wie in Deutschland: 2018 wurden bspw. 19.611 Proben aus 185 verschiedenen Lebensmitteln auf 1.004 Wirkstoffe untersucht. Ebenfalls untersucht wurden Einzelkomponenten wie Metabolite und auch einige Substanzen, die vorwiegend nicht aus Anwendungen zum Pflanzenschutz kommen, wie z. B. das Desinfektionsnebenprodukt Chlorat. Für Chlorat gibt es innerhalb der EU schon seit längerer Zeit keine Genehmigung mehr als Pflanzenschutzmittelwirkstoff. Chlorat gelangt jedoch z. B. als Rückstand desinfizierten Trinkwassers in höheren Mengen auf Obst und Gemüse. Daher bemühten sich die EU-Mitgliedstaaten im Berichtszeitraum darum, ausreichend Daten für die Festlegung von angemessenen, spezifischen Höchstgehalten für die verschiedenen Kulturen zu sammeln. Am 18. Februar 2020 wurde einem Verordnungsentwurf auf EU-Ebene zugestimmt, der erstmals eine Festsetzung von spezifischen temporären Rückstandshöchstgehalten für Chlorat in verschiedenen Kulturen vorsieht. Neben den Chlorat-Rückstandshöchstgehalten werden auch die zulässigen Höchstgehalte von Pestiziden in der Verordnung (EG) Nr. 396/2005¹³ laufend aktualisiert. Dies führte im Berichtszeitraum bei einer Reihe von Pflanzenschutzmittelwirkstoffen und Erzeugnissen zu Änderungsverordnungen. So wurde zuletzt auf EU-Ebene ein Verordnungsentwurf zur Absenkung der Rückstandshöchstgehalte für die Pflanzenschutzmittelwirkstoffe Chlorpyrifos und Chlorpyrifos-methyl, die aufgrund erheblicher gesundheitlicher Bedenken notwendig ist, angenommen.

Die Verordnung (EG) Nr. 1881/2006¹⁴ legt EU-weit Höchstgehalte für Kontaminanten in Lebensmitteln fest, um Verbraucherinnen und Verbraucher vor unerwünschten Stoffen zu schützen. So hat sich die deutsche Delegation bei den Beratungen in den EU-Gremien erfolgreich für die erstmalige Festsetzung von Höchstgehalten für Glycidyl- und 3-MCPD-Fettsäureester in Fetten und Ölen sowie insbesondere in Säuglingsnahrung eingesetzt. Diese toxischen Stoffe entstehen v. a. bei der Raffination von Fetten und Ölen und sind sog. Prozesskontaminanten. Das BMEL konnte dazu Daten aus einem eigenen Forschungsvorhaben beitragen. Außerdem legt eine weitere Änderungsverordnung Höchstgehalte für natürlich vorkommende Blausäure in rohen Aprikosenkernen und daraus hergestellten Produkten fest. Im Berichtszeitraum diskutierte die EU-Expertengruppe für Agrarkontaminanten außerdem Höchstgehalte für Pyrrolizidinalkaloide in Lebensmitteln, die als natürlich vorkommende Toxine aus bestimmten Unkrautpflanzen stammen. Das BfR hat bereits 2013 erstmals diese Kontaminanten in Tee analysiert. Mittlerweile werden sie auch in Gewürzen und pflanzlichen Nahrungsergänzungsmitteln gefunden. Die deutsche Expertise wird dabei in die EU eingespeist. Erstmals werden auch Höchstgehalte für Ergotalkaloide aus Mutterkorn in Getreide und die Ausweitung der Höchstgehalte von Tropanalkaloiden aus Unkräutern in weiteren Lebensmitteln neben Säuglingsnahrung beraten. Da es sich aber in allen Fällen um Substanzgemische handelt, ist die Analytik komplex und stellt besondere Anforderungen an die Untersuchungen im Rahmen der Lebensmittelüberwachung. Die Beratungen hierzu dauern noch an.

Zu Acrylamid, einer weiteren Prozesskontaminante, legt die eigenständige Verordnung (EU) 2017/2158¹⁵ europaweit neben Richtwerten auch erstmals verbindliche Minimierungsmaßnahmen in verschiedenen Lebensmittelkategorien wie Pommes frites, Kartoffelchips und Säuglingsnahrung fest. In Deutschland wurde Acrylamid in Erhitzungsprozessen bereits Anfang 2000 als gefährlich erkannt. Behörden und Wirtschaft erheben seit 2002 Daten, sind an Forschung und Entwicklung beteiligt und konnten somit viele Erkenntnisse an die Kommission herantragen. So wurde sichergestellt, dass auch EU-weit die Richtwerte für Acrylamid in Lebensmitteln abgesenkt werden.

¹³ 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. L 70 vom 16.03.2005, S. 1).

¹⁴ Verordnung (EG) Nr. 1881/2006 der Kommission vom 19. Dezember 2006 zur Festsetzung der Höchstgehalte für bestimmte Kontaminanten in Lebensmitteln (ABl. L 364 vom 20.12.2006, S. 5).

¹⁵ Verordnung (EU) 2017/2158 der Kommission vom 20. November 2017 zur Festlegung von Minimierungsmaßnahmen und Richtwerten für die Senkung des Acrylamidgehalts in Lebensmitteln (ABl. L 304 vom 21.11.2017, S. 24).

2.2.3 Gesunde Tiere – eine Voraussetzung für unbedenkliche Lebensmittel

Mit der Verordnung (EU) 2019/6 über Tierarzneimittel und zur Aufhebung der Richtlinie 2001/82/EG¹⁶ und der Verordnung (EU) 2019/4¹⁷, die Regelungen zu Arzneifuttermitteln enthält, ist eine umfassende Revision des EU-Tierarzneimittelrechts erfolgt. Über die beiden Verordnungen wurde intensiv im Zeitraum von 2015 bis 2018 beraten. Die Verordnungen enthalten neue und striktere Regelungen zum Umgang mit antibiotischen Wirkstoffen in der Veterinärmedizin und sollen so der Entstehung von Antibiotikaresistenzen in der Tierhaltung entgegenwirken und Infektionen von Mensch und Tier mit resistenten Erregern vorbeugen.

2.2.4 Neuartige Lebensmittel

Die Europäische Kommission hat verschiedene Rechtsakte zur Durchführung der EU-Verordnung über neuartige Lebensmittel¹⁸ erlassen. Diese Verordnung legt insbesondere fest, dass neuartige Lebensmittel zugelassen werden müssen, bevor sie in den Verkehr gebracht werden dürfen.

Mit den Durchführungsrechtsakten wurde die Liste der in der EU zugelassenen neuartigen Lebensmittel etabliert (die sog. Unionsliste)¹⁹. Ferner wurden die Verfahrensschritte zur Bestimmung, ob ein Erzeugnis ein neuartiges Lebensmittel darstellt, festgelegt.²⁰ Außerdem werden die administrativen und wissenschaftlichen Daten, die für die Anträge auf Zulassung neuartiger Lebensmittel und für die Anmeldung sog. traditioneller Lebensmittel aus Drittstaaten beizubringen sind, näher spezifiziert.^{21,22}

2.2.5 Getreidebeikost und andere Beikost

In der Verordnung (EU) Nr. 609/2013²³ über Lebensmittel für Säuglinge und Kleinkinder, Lebensmittel für besondere medizinische Zwecke und Tagesrationen für gewichtskontrollierende Ernährung ist der Erlass ergänzender delegierter Rechtsakte vorgesehen. Dem Entwurf eines delegierten Rechtsakts zu Getreidebeikost und anderer Beikost für Säuglinge und Kleinkinder, der die Richtlinie 2006/125/EG²⁴ ablösen sollte, hatte das Europäische Parlament Anfang 2016 nicht zugestimmt. Daher bereitet die EU-Kommission derzeit einen neuen Entwurf für einen delegierten Rechtsakt vor. Die Thematik war bereits Gegenstand mehrerer Sitzungen einer Expertengruppe aus EU-Kommission und Vertretern der Mitgliedstaaten, die sich mit Lebensmitteln für bestimmte Verbrauchergruppen beschäftigt. In diesem Zusammenhang hat die EU-Kommission die Mitgliedstaaten zur Mitarbeit in einer Task Force eingeladen, an der sich das BMEL auf Fachebene beteiligt.

¹⁶ Verordnung (EU) 2019/6 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2018 über Tierarzneimittel und zur Aufhebung der Richtlinie 2001/82/EG (ABl. L 4/43 vom 7.1.2019).

¹⁷ Verordnung (EU) 2019/4 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2018 über die Herstellung, das Inverkehrbringen und die Verwendung von Arzneifuttermitteln, zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 183/2005 des Europäischen Parlaments und des Rates sowie zur Aufhebung der Richtlinie 90/167/EWG des Rates (Text von Bedeutung für den EWR) (ABl. L 4/1 vom 7.1.2019).

¹⁸ 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).

¹⁹ Durchführungsverordnung (EU) 2017/2470 der Kommission vom 20. Dezember 2017 zur Erstellung der Unionsliste der neuartigen Lebensmittel gemäß der Verordnung (EU) 2015/2283 des Europäischen Parlaments und des Rates über neuartige Lebensmittel (ABl. L 351 vom 30.12.2017, S. 72).

²⁰ Durchführungsverordnung (EU) 2018/456 der Kommission vom 19. März 2018 über die Verfahrensschritte bei der Konsultation zur Bestimmung des Status als neuartiges Lebensmittel gemäß der Verordnung (EU) 2015/2283 des Europäischen Parlaments und des Rates über neuartige Lebensmittel (ABl. L 77 vom 20.03.2018, S. 6).

²¹ Durchführungsverordnung (EU) 2017/2469 der Kommission vom 20. Dezember 2017 zur Festlegung administrativer und wissenschaftlicher Anforderungen an die Anträge gemäß Artikel 10 der Verordnung (EU) 2015/2283 des Europäischen Parlaments und des Rates über neuartige Lebensmittel (ABl. L 351 vom 30.12.2017, S. 64).

²² Durchführungsverordnung (EU) 2017/2468 der Kommission vom 20. Dezember 2017 zur Festlegung administrativer und wissenschaftlicher Anforderungen an traditionelle Lebensmittel aus Drittländern gemäß der Verordnung (EU) 2015/2283 des Europäischen Parlaments und des Rates über neuartige Lebensmittel (ABl. L 351 vom 30.12.2017, S. 55).

²³ Verordnung (EU) Nr. 609/2013 (aaO).

²⁴ Richtlinie (EG) 2006/125 der Kommission vom 5. Dezember 2006 über Getreidebeikost und andere Beikost für Säuglinge und Kleinkinder (ABl. L 339, vom 6.12.2006, S. 16).

2.2.6 Minimierung von Transfettsäuren

Transfettsäuren (trans fatty acids, TFA) entstehen durch das industrielle Teilhärten von Fetten mit einem hohen Gehalt an mehrfach ungesättigten Fettsäuren. Dadurch werden diesen Fetten besondere technische Eigenschaften verliehen. Sie treten v. a. in fetthaltigen Backwaren oder frittierten Erzeugnissen auf. Daneben enthalten Lebensmittel wie Milch und Milchprodukte sowie Rindfleisch ebenfalls geringe Mengen an natürlich vorhandenen TFA, sog. ruminante TFA. Transfettsäuren zählen zu den unerwünschten Bestandteilen unserer Lebensmittel. Ein hoher TFA-Verzehr erhöht das Risiko für Herz-Kreislauf-Erkrankungen.

Bereits im Dezember 2015 hat die Europäische Kommission einen Bericht über TFA in Lebensmitteln veröffentlicht. Der Bericht bewertet verschiedene EU-Maßnahmen, die industriell hergestellte, also nicht-ruminante, TFA-Gehalte reduzieren sollen. Nach einer umfassenden Folgenabschätzung und einem öffentlichen Konsultationsprozess wurde ein Höchstgehalt für industriell hergestellte TFA von 2 Gramm pro 100 Gramm Fett in die sog. Anreicherungsverordnung²⁵ aufgenommen. Um der Wirtschaft ausreichend Gelegenheit zur Umstellung ihrer Herstellungsprozesse auf TFA-ärmere Lebensmittel zu geben, muss der Höchstgehalt ab April 2021 verbindlich eingehalten werden.

2.2.7 Europäisches Food-Fraud-Netzwerk

2013 wurde, als Reaktion auf den Pferdefleisch-Skandal, das europäische Food-Fraud-Netzwerk gegründet. Hier tauschen sich alle EU-Mitgliedstaaten über Irreführung, Täuschung und betrügerische Praktiken im Lebensmittelbereich aus und diskutieren Maßnahmen und Ermittlungsergebnisse. Für Deutschland ist das BVL nationale Kontaktstelle für Lebensmittelbetrug (Food Fraud Contact Point).

Das BVL fungiert neben dem Bundeskriminalamt zudem als nationale Kontaktstelle bei den von Europol und INTERPOL koordinierten OPSON-Operationen. Damit können die Länder über ihre Länderkontaktstellen intensiv an den Untersuchungsprogrammen zur Aufdeckung von Lebensmittelbetrug partizipieren und eigene Kompetenzen in der zwischenbehördlichen Zusammenarbeit weiter ausbauen.

2.3 Maßnahmen im Berichtszeitraum – nationale Ebene

EU-Richtlinien und Verordnungen müssen in nationales Recht umgesetzt bzw. implementiert werden. Dabei wird der auf Basis des Unionsrechts verbleibende nationale Regelungsspielraum zur Gewährleistung eines hohen Verbraucherschutzniveaus ausgenutzt. Diesem Ziel dienen auch die beschriebenen nichtgesetzlichen Maßnahmen.

2.3.1 Radioaktive Stoffe im Trinkwasser

Die Strahlenexposition durch radioaktive Stoffe im Trinkwasser ist in Deutschland als sehr gering einzuschätzen. Grundwasser kann jedoch, je nach Geologie des Untergrunds, einen erhöhten Gehalt an natürlichen radioaktiven Stoffen aufweisen. Untersuchungen des Bundesamtes für Strahlenschutz haben gezeigt, dass die Konzentration natürlicher Radionuklide im Grundwasser sehr stark schwanken kann. Daher besteht ein Bedarf für rechtsverbindliche Vorsorgemaßnahmen.

Durch die Trinkwasserverordnung²⁶ wird sichergestellt, dass Belastungen mit Radionukliden, die im Einzelfall im Trinkwasser auftreten können, erkannt und beseitigt werden können. Bis zum 26. November 2019 waren große Wasserversorgungsunternehmen verpflichtet, Untersuchungen zur Konzentration von natürlichen Radionukliden im Trinkwasser vorzunehmen. Der am 14. Februar 2017 vom Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU) veröffentlichte Leitfaden zur Untersuchung und Bewertung von radioaktiven Stoffen im Trinkwasser bietet dafür einheitliche Grundlagen und leistet einen Beitrag zum einheitlichen Verständnis der rechtlichen Vorgaben.

²⁵ Verordnung (EG) Nr. 1925/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Dezember 2006 über den Zusatz von Vitaminen und Mineralstoffen sowie bestimmten anderen Stoffen zu Lebensmitteln (ABl. L 404, vom 30.12.2006, S. 26).

²⁶ Trinkwasserverordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 10. März 2016 (BGBl. I S. 459), die zuletzt durch Artikel 1 der Verordnung vom 20. Dezember 2019 (BGBl. I S.2934) geändert worden ist.

2.3.2 Änderung des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuchs

Grundsätzlich müssen die zuständigen Behörden nach § 40 Absatz 1a LFGB bei erheblichen lebensmittel- und futtermittelrechtlichen Verstößen die Öffentlichkeit informieren. Seit 2013 wurde diese Vorschrift seitens der Überwachungsbehörden der Länder jedoch nicht mehr vollzogen, nachdem verschiedene Oberverwaltungsgerichte Veröffentlichungen aufgrund verfassungsrechtlicher Bedenken sowie Bedenken im Hinblick auf die Vereinbarkeit der Norm mit EU-Recht vorläufig untersagt hatten. Das Bundesverfassungsgericht hat die Norm als grundsätzlich verfassungsgemäß erachtet, jedoch den Gesetzgeber 2018 aufgefordert, bis zum 30. April 2019 eine gesetzliche Regelung zur Dauer der Veröffentlichung der Informationen zu treffen. Mit dem Ersten Gesetz zur Änderung des LFGB hat der Deutsche Bundestag am 14. März 2019 den § 40 Absatz 1a LFGB u. a. um eine gesetzliche Lösungsfrist von sechs Monaten ergänzt. Zur Information der Verbraucherinnen und Verbraucher können erhebliche lebensmittelrechtliche Verstöße nunmehr auch dann wieder veröffentlicht werden, wenn keine Gesundheitsgefahr besteht. Der bisherige „Flickenteppich“ unterschiedlicher Lösungsfristen in den Ländern ist damit Vergangenheit.

2.3.3 Weniger Antibiotika in der Tierhaltung

2014 wurde das Antibiotikaminimierungskonzept in der Tiermast durch die 16. Novelle des Arzneimittelgesetzes (AMG) gesetzlich verankert. Dieses Gesetz wurde 2019 evaluiert. Das BMEL veröffentlichte die Ergebnisse des Evaluationszeitraums (2. Halbjahr 2014 bis Ende 2017) am 19. Juni 2019. Mit diesem Bericht sind erstmals für Deutschland zentral ausgewertete, behördliche Zahlen über die Anwendung von Antibiotika bei Masttieren verfügbar. Die Ergebnisse zeigen eine Verringerung der Gesamtverbrauchsmenge von Antibiotika um 31,6 Prozent (von insgesamt 298 Tonnen auf 204 Tonnen) im erfassten Zeitraum bei den sechs von der 16. AMG-Novelle erfassten Nutztierarten (Masthühner, Mastputen, Mastkälber, Mastrinder, Mastferkel und Mastschweine). Der bei weitem stärkste Rückgang konnte bei Schweinen erreicht werden. Allerdings blieb der Einsatz von Antibiotika bei Masthühnern und Mastputen nahezu unverändert – die Gesamtverbrauchsmenge im erfassten Zeitraum ist hier nur um vier bzw. ein Prozent zurückgegangen. Zudem lag der Anteil von Reserveantibiotika bei Masthühnern und Mastputen bei etwa 40 Prozent der Verbrauchsmenge – bei Schweinen und Rindern waren es weniger als 10 Prozent. Reserveantibiotika sind für die Behandlung lebensbedrohlicher Infektionen bei Menschen unverzichtbar. Als Folge des durch die 16. AMG-Novelle verringerten Einsatzes von Antibiotika zeichnen sich auch positive Effekte auf die Entwicklung von Resistenzen ab.

Die Evaluierung zeigte folgenden gesetzgeberischen Handlungsbedarf, der systematisch in zwei Schritten bearbeitet wird:

Zum einen wurde am 10. Februar 2020 der Entwurf einer 17. AMG-Novelle, mit der zeitnah eine Anpassung einzelner technisch-administrativer Regelungen der 16. AMG-Novelle erfolgen soll, an Länder und Verbände zur Stellungnahme übermittelt. Es sollen bestimmte Modalitäten und Abläufe des Antibiotikaminimierungskonzepts verbessert und präzisiert werden, um die Datengrundlage zu verbessern, Tierhalter administrativ zu entlasten, die Berechnungsmodalitäten zur Therapiehäufigkeit bei Arzneimitteln mit mehreren Wirkstoffen anzupassen und die erfolgreiche Datenauswertung zur Evaluierung fortzuführen. Auch soll die Verarbeitung und Nutzung pseudonymisierter Daten, die beim Vollzug des Antibiotikaminimierungskonzepts anfallen, durch das BfR zulässig werden. Die Beobachtung der weiteren Entwicklung des Antibiotikaeinsatzes über den Evaluierungszeitraum (2. Halbjahr 2014 bis 2017) hinaus, d. h. ab 1. Januar 2018, ist wichtig, um zu beurteilen, wie sich die Verbrauchsmengen der verschiedenen Antibiotika und das Spektrum der eingesetzten Wirkstoffe, insbesondere bei den Reserveantibiotika, entwickeln.

Die Reduzierung des Antibiotikaeinsatzes, insbesondere von Reserveantibiotika, auf das therapeutisch notwendige Minimum ist nach wie vor das erklärte Ziel. Hierfür sind außerdem substantielle Elemente der Regelung des Antibiotikaminimierungskonzepts der 16. AMG-Novelle zu ändern, ggf. bis zu einer konzeptionellen Änderung oder Neuausrichtung. Die Umgestaltung wird im Rahmen der Neuordnung des nationalen Tierarzneimittelrechts erfolgen. Diese Neuordnung ist erforderlich, da infolge des Inkrafttretens der Verordnung (EU)

2019/6²⁷ über Tierarzneimittel und der Verordnung (EU) 2019/4²⁸ über Arzneyfuttermittel alle nationalen Regelungen zu Tierarzneimitteln bis zum Jahr 2022 angepasst werden müssen.

2.3.4 Stofflisten des Bundes und der Bundesländer

Um die Einstufung von Pflanzen und Pflanzenteilen hinsichtlich ihrer Verwendung als Lebensmittel oder Lebensmittelzutat transparenter zu machen, beauftragte das BMEL das BVL, zusammen mit Vertretern des BfR, des Bundesinstituts für Arzneimittel und Medizinprodukte sowie der Bundesländer eine *Stoffliste zu Pflanzen und Pflanzenteilen* zu erstellen. Diese Stoffliste wurde 2014 fertig gestellt.

Der Wissensstand über die Sicherheit, die Wirkungen und die Verwendung von Pflanzen verändert sich allerdings ständig, so dass die Stoffliste kontinuierlich aktualisiert und fortgeführt werden muss. Auf Initiative des BMEL soll die Stoffliste daher unter Federführung des BVL laufend überarbeitet und aktualisiert werden. Die aktuelle Stoffliste wird unter Mitwirkung externer Experten aus Deutschland, Österreich und der Schweiz und unter Berücksichtigung von Pilzen überarbeitet. Die Liste beinhaltet derzeit über 800 Pflanzen, Pflanzenteile oder Pilze.

2.3.5 Online-Handel mit Lebensmitteln

Der stetig wachsende Vertriebsweg über das Internet stellt nicht nur Einzelhandel und Logistik, sondern auch die föderal strukturierte amtliche Lebensmittelüberwachung vor neue Herausforderungen. Zur Verbesserung der Überwachung des Online-Handels wurde vor einigen Jahren die gemeinsame Zentralstelle der Länder „Kontrolle der im Internet gehandelten Erzeugnisse des LFGB und Tabakerzeugnisse“ – kurz G@ZIELT – beim BVL eingerichtet und dort inzwischen dauerhaft etabliert.

Die gemeinsame Zentralstelle recherchiert online vertriebene risikobehaftete Lebensmittel und Produkte sowie nicht-registrierte Händler. Da die Zentralstelle auch international Beachtung gefunden hat, veranstaltete das BVL auf Anregung und in Zusammenarbeit mit der Europäischen Kommission vom 24. bis 26. Juni 2019 die Internationale Konferenz *eCommerce of Food* in Berlin mit insgesamt rund 250 internationalen Teilnehmerinnen und Teilnehmern. Die Konferenz diente in erster Linie dazu, mit verschiedenen Interessenvertretern ausführlich zu diskutieren, wie der zunehmende Absatz insbesondere von Produkten des Lebensmittelsektors über das Internet reguliert werden kann, um ein ausreichendes Schutzniveau für Verbraucherinnen und Verbraucher und gleiche Wettbewerbsbedingungen für Unternehmen zu schaffen.

2.3.6 Lebensmittelbetrug

Mit Gründung des NRZ-Authent wurde 2017 in Deutschland eine bislang europaweit einzigartige Institution im Bereich der Analytik geschaffen. Wesentliche Aufgabe des NRZ-Authent ist es, vorhandene Informationen zum Nachweis der Echtheit von Lebensmitteln zu bündeln, Untersuchungsmethoden weiter zu entwickeln und ein aktives Kompetenz-Netzwerk aufzubauen. Hauptadressaten des NRZ-Authent sind die Lebensmittelüberwachungsbehörden der Länder, denen so ein einfacher Zugang zu aktuellen Informationen ermöglicht wird.

Um betrügerischen Praktiken beim Handel mit Lebensmitteln verstärkt zu begegnen, hat die von der VSMK eingesetzte Bund-Länder-Arbeitsgruppe Food Fraud im März 2018 ihren Abschlussbericht mit 35 Handlungsempfehlungen vorgelegt. Einige dieser Empfehlungen sind bereits umgesetzt, an anderen wird aktuell gearbeitet. Bspw. werden bundesweit entsprechende Untersuchungsprogramme im Bereich Lebensmittelbetrug aufgesetzt.

²⁷ Verordnung (EU) Nr. 2019/6 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2018 über Tierarzneimittel und zur Aufhebung der Richtlinie 2001/82/EG (Text von Bedeutung für den EWR) (ABl. L4/43, vom 7.1.2019, S. 125)

²⁸ Verordnung (EU) Nr. 2019/4 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2018 über die Herstellung, das Inverkehrbringen und die Verwendung von Arzneyfuttermitteln, zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 183/2005 des Europäischen Parlaments und des Rates sowie zur Aufhebung der Richtlinie 90/167/EWG des Rates (Text von Bedeutung für den EWR) (ABl. L4/1, vom 7.1.2019, S. 23).

2.3.7 Neuartige Lebensmittel

2017 wurde die Neuartige Lebensmittel-Verordnung²⁹ erlassen. Mit dieser Verordnung werden bestimmte Aufgaben, die sich aus dem EU-Recht zu neuartigen Lebensmitteln für die Mitgliedstaaten ergeben, dem BVL übertragen. Zudem werden mit der Verordnung Verstöße gegen das Gebot, nur zugelassene neuartige Lebensmittel in den Verkehr zu bringen, mit Straf- und Bußgeldvorschriften bewehrt.

2.4 Maßnahmen im Berichtszeitraum – internationale Ebene

Neben EU Recht, nationalen Rechtsvorschriften und den sonstigen nicht-gesetzlichen Maßnahmen haben auch Vorgaben internationaler Gremien einen großen Einfluss auf das Lebensmittelrecht und die Sicherheit von Lebensmitteln in Deutschland.

2.4.1 Codex Alimentarius

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, erarbeitet Lebensmittelstandards mit dem Ziel, die Gesundheit der Verbraucherinnen und Verbraucher weltweit zu schützen und faire Handelspraktiken im internationalen Handel mit Lebensmitteln sicherzustellen. Die Standards sind nicht rechtsverbindlich, haben aber dennoch eine beachtliche praktische Bedeutung erlangt und werden z. B. von der Welthandelsorganisation (World Trade Organization, WTO) als Referenznormen bei Handelskonflikten herangezogen.

Der Codex-Alimentarius-Kommission (CAC) gehören aktuell 188 Staaten aus allen Regionen der Welt sowie eine Organisation – die Europäische Union – an. Entscheidungen der CAC werden in mehr als 20 verschiedenen Komitees vorbereitet. Der CAC ist ein Exekutivkomitee (CCEXEC) zur Seite gestellt, dessen Zusammensetzung die geografischen Regionen weltweit widerspiegelt. Das CCEXEC unterbreitet der CAC Entscheidungsvorschläge für die allgemeine Ausrichtung ihres Arbeitsprogramms und ist zwischen den Sitzungen der CAC ihr ausführendes Organ. Seit Juli 2019 ist Deutschland eines von zwei europäischen Mitgliedern des CCEXEC.

Sog. horizontale Komitees erarbeiten bspw. Standards zu Lebensmittelzusatzstoffen, Fragen der Lebensmittelhygiene, zulässigen Höchstgehalten von Kontaminanten, Pflanzenschutzmittel- oder Tierarzneimittelrückständen in Lebensmitteln oder auch zur Lebensmittelkennzeichnung. Diverse vertikale Komitees (sog. Warenkomitees) erarbeiten Standards für z. B. Obst, Gemüse, Gewürze, Kräuter, Fette und Öle. Deutschland beteiligt sich intensiv an diesen Arbeiten.

Deutschland engagiert sich in besonderem Maße für das Codex-Komitee für Ernährung und Lebensmittel für besondere Ernährungszwecke (Codex Committee on Nutrition and Foods for Special Dietary Uses, CCNFSDU) und ist von Beginn an (seit 1966) Gastgeberland für dieses Komitee. Das BMEL stellt den Vorsitz des CCNFSDU und ist zuständig für die Organisation und Durchführung der jährlich stattfindenden Sitzungen. 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 (jeweils im November in den Jahren 2016 bis 2019) wurden u. a. Referenzwerte für die Kennzeichnung von essentiellen Nährstoffen (z. B. Vitamine und Mineralstoffe) in Lebensmitteln erarbeitet.

2.4.2 WHO-Leitlinien zur Trinkwasserqualität

Die WHO-Leitlinien zur Trinkwasserqualität sind die Grundlage vieler Regelungen der EG-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 verstehen helfen, 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.

²⁹ Neuartige Lebensmittel-Verordnung vom 27. September 2017 (BGBl. I S. 3520), die durch die Artikel 1 der Verordnung vom 16. Dezember 2018 (BGBl. I S. 2657) geändert worden ist.

2.4.3 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 diesem Rahmen leitet Deutschland gemeinsam mit Serbien 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 veröffentlicht, deren Anwendung im Rahmen von Workshops, u. a. für EU-Mitgliedstaaten in Dessau im Juni 2018, beworben wurde. Die Ergebnisse einer Befragung der Vertragsparteien zu Aspekten der Regulierung, der Struktur und der Trinkwasserqualität verdeutlichen die Relevanz kleiner Wasserversorgungen, aus denen in Europa fast ein Viertel der Bevölkerung versorgt wird. Um den sicheren Betrieb kleiner Systeme zu verbessern, werden aktuell zu deren nachhaltiger Finanzierung Hilfestellungen für politische Entscheidungsträger sowie Schulungsmaterialien zur Umsetzung von Risikobewertungs- und Risikomanagementansätzen in kleinen Wasserversorgungen entwickelt.

2.5 Wissenschaftliche Grundlagen

Wissenschaftliche Forschung spielt im Hinblick auf das Prinzip des vorsorgenden Verbraucherschutzes insbesondere für die Lebensmittelsicherheit eine wichtige Rolle. Im Geschäftsbereich des BMEL gibt es zahlreiche Behörden und Einrichtungen, die etwaige Risiken wissenschaftlich erforschen und bewerten. In ihrer wissenschaftlichen Tätigkeit sind sie unabhängig.

Das BfR ist eine wissenschaftliche Einrichtung im Geschäftsbereich des BMEL, die Gutachten und Stellungnahmen zu Fragen der Lebensmittel- und Futtermittelsicherheit sowie zur Sicherheit von Chemikalien und Produkten erarbeitet. Im Mittelpunkt stehen die unabhängige und wissenschaftsbasierte Bewertung, Forschung und Kommunikation von Risiken. Forschungsgegenstände sind z. B. mögliche gesundheitliche Risiken durch Mikroorganismen, Rückstände oder Kontaminanten in Lebensmitteln.

Das BfR führt unter dem Namen MEAL-Studie (Mahlzeiten für die Expositionsschätzung und Analytik von Lebensmitteln) noch bis 2021 in Deutschland die erste *Total Diet-Studie* durch. Das BMEL finanziert die Studie mit rund 13 Millionen Euro.

Ziel der MEAL-Studie ist es, die Belastung der Bevölkerung mit gesundheitsrelevanten Stoffen in verzehrsfertigen Lebensmitteln genauer abschätzen zu können und chronische Risiken zu bewerten. Dazu werden Lebensmittel, die mehr als 90 Prozent der gesamten deutschen Lebensmittelpalette abdecken, im Lebensmittelhandel eingekauft. Diese werden dann zubereitet und in der Form, in der sie normalerweise verzehrt werden, analysiert. Auf diese Weise werden Veränderungen von Kontaminanten, Rückständen und Nährstoffen, die bei der Herstellung, Verarbeitung, Lagerung und Zubereitung von Lebensmitteln auftreten, berücksichtigt. Die Methodik der *Total Diet-Studien* ist international anerkannt und gilt als wirklichkeitsnah und zuverlässig.

Am MRI steht der gesundheitliche Verbraucherschutz im Bereich Ernährung im Fokus. Das MRI führt u. a. Arbeiten im Bereich der Lebensmittelsicherheit und zur ernährungsphysiologischen und gesundheitlichen Wertigkeit von Lebensmitteln durch. Ebenso prüft es, ob Lebensmittel authentisch, also echt, sind und liefert somit wichtige Informationen zur Aufdeckung von Lebensmittelbetrug.

Das UBA gehört zum Geschäftsbereich des BMU und erforscht die Faktoren, die zu Kontaminationen des Trinkwassers führen können. Dabei untersucht es die vollständige Kette bis hin zur Trinkwasserverteilung. Die Forschungsergebnisse des UBA dienen dem Erkennen gesetzgeberischen Handlungsbedarfs und sind für die an der Trinkwasserversorgung beteiligten Akteure Entscheidungsgrundlage für Maßnahmen zur Vermeidung von Belastungen.

3. Sicherheit im Alltag: Verbrauchernahe Produkte

3.1 Ziel: Gesundheitsschutz bei allen Produkten des täglichen Lebens

Zu den verbrauchernahen Produkten des Nichtlebensmittelbereichs zählen z. B. Textilien, Reinigungsmittel, Kosmetika und Spielzeug – also Produkte, die täglich genutzt werden und eng mit Menschen in Kontakt kommen. Auch für diese Produkte müssen wir eine höchstmögliche Sicherheit gewährleisten.

Deutschland und die EU haben hier bereits ein hohes Sicherheitsniveau erreicht, das es zu gewährleisten und stetig zu verbessern gilt. Dabei werden die Vorschriften an neue wissenschaftliche Erkenntnisse angepasst.

Neben allgemeinen Anforderungen an die Sicherheit von Produkten des Nichtlebensmittelbereichs gibt es produkt- bzw. stoffspezifische Vorschriften, bspw. zu zulässigen Höchstmengen oder Verboten hinsichtlich der Verwendung bestimmter Stoffe. Wie auch im Lebensmittelbereich ist es Aufgabe der Hersteller, Importeure und Händler, sichere Produkte zu gewährleisten. Sie sind in der Pflicht, nur Produkte auf den Markt zu bringen, die die menschliche Gesundheit nicht schädigen. Ob dabei die einschlägigen rechtlichen Vorgaben eingehalten werden, überprüfen die zuständigen Marktüberwachungsbehörden der Länder durch risikoorientierte Probenahmen und Analysen.

3.2 Maßnahmen im Berichtszeitraum – europäische Regelungen und nationale Umsetzung

3.2.1 Schutz bei kosmetischen Mitteln

Die EU-Kosmetik-Verordnung³⁰ wird bei Vorliegen neuer wissenschaftlicher Erkenntnisse angepasst. Grundlage dafür bilden die Stellungnahmen des *Wissenschaftlichen Ausschusses für Verbrauchersicherheit* der Europäischen Kommission. Stoffe, die ein gesundheitliches Risiko darstellen, werden verboten oder in der Anwendung beschränkt.

Kleine Mengen verbotener Substanzen, wie z. B. Schwermetalle, die unbeabsichtigt in kosmetische Mittel gelangen, sind nur erlaubt, wenn diese bei guter Herstellungspraxis technisch unvermeidbar und die Produkte sicher für die menschliche Gesundheit sind. Die Anwendung dieser Regelung stellt für die europaweit möglichst einheitliche Überwachung kosmetischer Mittel eine Herausforderung dar. Im Rahmen des deutschen Monitorings von Lebensmitteln, kosmetischen Mitteln und Bedarfsgegenständen wurden daher umfangreiche Daten zur technischen Unvermeidbarkeit von Schwermetallen in allen relevanten Produktkategorien bei kosmetischen Mitteln erhoben. Daraus konnten statistisch abgesichert die technisch unvermeidbaren Gehalte für Blei, Cadmium, Quecksilber, Arsen und Zinn abgeleitet und veröffentlicht werden, die die bis dahin genutzten Werte deutlich unterschreiten.³¹ Damit wurde eine einheitliche Grundlage für die Überwachung kosmetischer Mittel in diesem Bereich geschaffen und der gesundheitliche Verbraucherschutz verbessert.

3.2.2 Schutz bei Tätowiermitteln und Permanent Make-up

Bisher gibt es keine EU-Regelungen speziell für Tätowiermittel. Vor dem Hintergrund des weltweiten Handels mit Tätowiermitteln und des gemeinsamen EU-Binnenmarktes hat sich die Bundesregierung für europaweit gültige produktspezifische Regelungen zur Sicherheit bei Tätowiermitteln eingesetzt, um Verbesserungen beim gesundheitlichen Verbraucherschutz in diesem Bereich zu erreichen.

Im Auftrag der Europäischen Kommission hat die Europäische Chemikalienagentur ein Beschränkungsossier für gefährliche chemische Substanzen in Tätowiermitteln nach der sog. REACH-Verordnung (der europäischen Chemikalienverordnung) erarbeitet. Das Dossier wurde am 25. Oktober 2017 veröffentlicht. Die Stellungnahmen der wissenschaftlichen Gremien dazu liegen vor. Im nächsten Schritt wird die Europäische Kommission einen Regelungsvorschlag erarbeiten, der dann in den zuständigen Gremien auf EU-Ebene beraten wird.

Mit der Informationsmaßnahme *Safer Tattoo* unterstützt das BMEL Verbraucherinnen und Verbraucher bei einer fundierten Entscheidungsfindung in Bezug auf Tätowierungen. Im Zentrum der Informationsmaßnahme steht die Webseite safer-tattoo.de, die sich insbesondere an Jugendliche und junge Erwachsene richtet. Ziel ist

³⁰ Verordnung (EG) Nr. 1223/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. November 2009 über kosmetische Mittel (ABl. L 342 vom 22.12.2009, S. 59).

³¹ BVL 2016: Technically avoidable heavy metal contents in cosmetic products. In: J Consum Prot Food Saf (2017) 12:51–53. doi: 10.1007/s00003-016-1044-2.

es, ein Bewusstsein für die Risiken, die von Tätowierungen ausgehen können, zu schaffen und Möglichkeiten zur Risikominimierung aufzuzeigen.

3.2.3 Schärfere Grenzwerte für chemische Substanzen bei Spielzeug

Auch bei Spielzeug werden neue wissenschaftliche Erkenntnisse im Sinne des gesundheitlichen Verbraucherschutzes berücksichtigt und Richtlinien laufend weiterentwickelt. So wurden bspw. 2017 durch EU-Richtlinien die zulässigen Grenzwerte für Blei³², Chrom VI³³ und Bisphenol A³⁴ in Spielzeug in den Anhängen der EU-Spielzeug-Richtlinie³⁵ geändert und gesenkt und 2018 durch eine weitere EU-Richtlinie neue Grenzwerte für Phenol³⁶ eingeführt.

Kinder stehen beim vorbeugenden Gesundheitsschutz besonders im Fokus. Die Bundesregierung hat sich in der Vergangenheit für strengere Grenzwerte von Blei in Spielzeug eingesetzt. Insbesondere auf der Datengrundlage aus Deutschland wurden die Grenzwerte für Blei in der EU-Spielzeugrichtlinie nunmehr abgesenkt, d. h. strenger. Die Verschärfung der EU-Grenzwerte trägt neuen toxikologischen Erkenntnissen Rechnung und erhöht damit das Schutzniveau für Kinder europaweit.

Um den Schutz vor allergieauslösenden Duftstoffen zu erhöhen, sollen künftig die Listen mit verbotenen bzw. kennzeichnungspflichtigen Duftstoffen in der EU-Spielzeug-Richtlinie um weitere Duftstoffe mit allergenen Eigenschaften erweitert werden.

3.2.4 Weiterentwicklung im Tabakrecht

Tabakerzeugnisse und verwandte Erzeugnisse wie elektronische Zigaretten gehören ebenfalls zu den verbrauchernahen Produkten. Die Tabakkontrollpolitik ist auf internationaler, europäischer und nationaler Ebene von großer Bedeutung. Tabakkonsum ist nachweislich verantwortlich für diverse Krebserkrankungen (u. a. Lungen-, Luftröhren- und Kehlkopfkrebs) und trägt zu Herz-Kreislauf-Erkrankungen und typischen chronischen Atemwegserkrankungen bei. Der Drogen- und Suchtbericht der Bundesregierung (2019) beruft sich auf Schätzungen, nach denen jährlich in Deutschland etwa 121.000 Menschen an den Folgen des Tabakrauchens versterben. Gleichzeitig finden in den letzten Jahren elektronische Zigaretten und ähnliche Produkte mit oder ohne Nikotin immer mehr Abnehmer. Auch diese neuen Entwicklungen muss die Bundesregierung im Blick haben.

Im Berichtszeitraum wurde das Tabakrecht in den Bereichen Zusatzstoffregulierung und Rückverfolgbarkeit maßgeblich weiterentwickelt. Nach der Tabakproduktrichtlinie 2014/40/EU³⁷ ist das Inverkehrbringen von Tabakerzeugnissen, nikotinhaltenen elektronischen Zigaretten und Nachfüllbehältern mit bestimmten Zusatzstoffen, die die Attraktivität dieser Erzeugnisse steigern oder gesundheitsschädlich sind, verboten. Dazu gehören z. B. Stoffe, die die Inhalation erleichtern oder den Eindruck erwecken, dass ein Erzeugnis einen gesundheitlichen Nutzen hat bzw. geringere Gesundheitsrisiken birgt. Ebenso verboten sind Stoffe, die von den Nutzerinnen und Nutzern mit Energie und Vitalität assoziiert werden können.

³² Richtlinie (EU) 2017/738 des Rates vom 27. März 2017 zur Änderung des Anhangs II der Richtlinie 2009/48/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über die Sicherheit von Spielzeug hinsichtlich des Gehalts an Blei zwecks Anpassung an den technischen Fortschritt (ABl. L 110 vom 27.4.2017, S. 6).

³³ Richtlinie (EU) 2018/725 der Kommission vom 16. Mai 2018 zur Änderung — zwecks Anpassung an den technischen und wissenschaftlichen Fortschritt — von Anhang II Teil III Nummer 13 der Richtlinie 2009/48/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über die Sicherheit von Spielzeug hinsichtlich Chrom VI (ABl. L 122 vom 17.05.2018, S. 29).

³⁴ Richtlinie (EU) 2017/898 der Kommission vom 24. Mai 2017 zur Änderung von Anhang II Anlage C der Richtlinie 2009/48/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über die Sicherheit von Spielzeug zwecks Festlegung spezifischer Grenzwerte für in Spielzeug verwendete chemische Stoffe in Bezug auf Bisphenol A (ABl. L 138 vom 25.5.2017, S. 128).

³⁵ Richtlinie 2009/48/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Juni 2009 über die Sicherheit von Spielzeug (ABl. L 170 vom 30.06.2009, S. 1).

³⁶ Richtlinie (EU) 2017/774 der Kommission vom 3. Mai 2017 zur Änderung von Anhang II Anlage C der Richtlinie 2009/48/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über die Sicherheit von Spielzeug zwecks Festlegung spezifischer Grenzwerte für chemische Stoffe, die in Spielzeug verwendet werden, in Bezug auf Phenol (ABl. L 115 vom 4.5.2017, S. 47).

³⁷ 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. L 127 vom 29.04.2014, S. 1).

Diese Vorgaben wurden mit der Zweiten Verordnung zur Änderung der Tabakerzeugnisverordnung vom 17. Mai 2017³⁸ umgesetzt. Die verbotenen Zusatzstoffe sind in Anlage 1 und 2 zur Tabakerzeugnisverordnung aufgeführt.

Seit dem 20. Mai 2019 gelten für Zigaretten und Tabak zum Selbstdrehen die Regeln zum europäischen Rückverfolgbarkeitssystem. Ziel ist die Unterbindung des illegalen Handels mit Tabakerzeugnissen. Packungen sind mit einem individuellen Erkennungsmerkmal und einem Sicherheitsmerkmal zu kennzeichnen. Die Wirtschaftsteilnehmer haben die Pflicht, Informationen über Produktverbringungen zu erfassen und elektronisch über ein Datenspeichersystem (sog. Repository-System) zu übermitteln, damit der Weg jedes Tabakerzeugnisses in der Lieferkette digital nachvollzogen werden kann. Die Regelungen gelten für die übrigen Tabakerzeugnisse ab dem 20. Mai 2024. Mit dem Ersten Gesetz zur Änderung des Tabakerzeugnisgesetzes vom 29. April 2019³⁹ sowie der Dritten Verordnung zur Änderung der Tabakerzeugnisverordnung vom 2. Mai 2019⁴⁰ wurde das nationale Tabakrecht an das EU-Recht angepasst.

³⁸ Zweite Verordnung zur Änderung der Tabakerzeugnisverordnung (2. TabakerzVÄndV) vom 17.05.2017 (BGBl. I S. 1201) (Nr. 28).

³⁹ Erstes Gesetz zur Änderung des Tabakerzeugnisgesetzes (1. TabakerzGÄndG) vom 29.04.2019 (BGBl. I S. 514) (Nr. 15).

⁴⁰ Dritte Verordnung zur Änderung der Tabakerzeugnisverordnung (3. TabakerzVÄndV) vom 05.05.2019 (BGBl. I S. 547) (Nr. 16).

4. Ernährungs- und Bewegungsverhalten verbessern

4.1 Ziel: Das Ernährungs- und Bewegungsverhalten in Deutschland nachhaltig verbessern

Das BMEL setzt sich – gemeinsam mit dem BMG – bereits seit Jahren für das gesunde Aufwachsen von Kindern und Jugendlichen ein. Schon 2008 hat die Bundesregierung den *Nationalen Aktionsplan IN FORM – Deutschlands Initiative für gesunde Ernährung und mehr Bewegung* zur Prävention von Fehlernährung, Bewegungsmangel, Übergewicht und damit zusammenhängenden Krankheiten beschlossen. Ernährung und Bewegung werden darin als Einheit, als gleichwertige und entscheidende Bausteine eines gesunden Lebens verstanden.

Die im Aktionsplan formulierten Ziele behalten auch weiterhin Relevanz, da Fehlernährung und Bewegungsmangel weit verbreitet sind. Der Anteil der Übergewichtigen in Deutschland hat sich in den letzten Jahren zwar auf einem hohen Niveau stabilisiert, die Prävalenz von Adipositas hat aber insbesondere bei jungen Erwachsenen deutlich zugenommen.⁴¹ Auch bei Kindern stagnieren die Zahlen für Übergewicht und Adipositas auf hohem Niveau.⁴² Das ist besorgniserregend, da somit weiterhin viele Menschen bereits im jungen Alter unter Übergewicht leiden und infolgedessen ein erhöhtes Risiko für verschiedene Krankheiten tragen.

Daher sollen die erfolgreichen IN FORM-Projekte in den kommenden Jahren weiter verstetigt und – wo erforderlich – durch zusätzliche Maßnahmen ergänzt werden. Es wird eine besondere Aufgabe 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.

4.2 Maßnahmen im Berichtszeitraum – europäische Ebene

4.2.1 Hochrangige Arbeitsgruppe für Ernährung und Bewegung

Unter Leitung der Europäischen Kommission kommen in der Hochrangigen Arbeitsgruppe für Ernährung und Bewegung die zuständigen Regierungsvertreter aller EU-Mitgliedstaaten sowie von Norwegen und der Schweiz zusammen. Die Arbeitsgruppe befasst sich mit politischen Strategien und Maßnahmen der einzelnen Regierungen im Bereich Ernährung und Bewegung und ermöglicht einen Austausch.

Bereits 2014 veröffentlichte die Arbeitsgruppe den EU-Aktionsplan zu Adipositas im Kindesalter (EU Action Plan on Childhood Obesity), der dazu beitragen soll, gesunde Ernährung und körperliche Bewegung zu fördern und den Anstieg von Adipositas im Kindes- und Jugendalter bis 2020 zu stoppen. Im Zwischenbericht zur Umsetzung des Aktionsplans werden drei Aktionsfelder genannt, für die die Mehrheit der Mitgliedstaaten bereits konkrete Maßnahmen geplant hat. Dazu gehören die Unterstützung eines gesunden Starts ins Leben, die Förderung einer gesünderen Umwelt für Kinder (hier v. a. in Schule und Kita) und die Ermutigung zu körperlicher Aktivität. Weniger aktiv waren die beteiligten Länder dagegen bislang in den Aktionsfeldern *Wahl der gesünderen Alternative im Lebensstil vereinfachen*, *Beschränktes Marketing und Werbung für Kinder* und *Familienbefähigung durch Information*.

In Deutschland erfolgt eine Vielzahl der im EU-Aktionsplan vorgeschlagenen Maßnahmen im Rahmen von IN FORM. Deutschland hat sich darüber hinaus auf EU-Ebene an der von 25 Mitgliedstaaten beschlossenen *Joint Action on Nutrition and Physical Activity* zur Umsetzung des EU-Aktionsplans beteiligt. An der von der Europäischen Kommission von September 2015 bis November 2017 geförderten Aktion hat Deutschland in den Bereichen *Integrierte Verhältnisprävention* und *Frühe Interventionsmaßnahmen* mitgearbeitet. Es wurde ein Kostenmodell entwickelt, um (Folge-)Kosten, die durch Übergewicht und insbesondere Adipositas im Kindesalter entstehen, besser abschätzen zu können. Außerdem wurden Kriterien identifiziert, die die Übertragbarkeit von Programmen zur Reduktion von Übergewicht und Adipositas vereinfachen sollen. Eine Online-Datenbank bzw. -Toolbox soll dabei den Erfahrungsaustausch zwischen Expertinnen und Experten erleichtern.

Die Hochrangige Arbeitsgruppe unterstützt auch Bemühungen zur Reformulierung von Lebensmitteln. Das Thema wird bspw. im *EU-Aktionsplan zu Adipositas im Kindesalter* im dritten Aktionsfeld aufgegriffen. Außerdem hat die Europäische Kommission von der Hochrangigen Arbeitsgruppe erarbeitete Rahmenkonzepte

⁴¹ Schienkiewitz A, Mensink GBM, Kuhnert R et al. (2017): Übergewicht und Adipositas bei Erwachsenen in Deutschland. *Journal of Health Monitoring* 2(2): 21 – 28. doi: 10.17886/RKI-GBE-2017-025.

⁴² Schienkiewitz A, Damerow S, Schaffrath Rosario A et al. (2019): Body-Mass Index von Kindern und Jugendlichen: Prävalenzen und Verteilung unter Berücksichtigung von Untergewicht und extremer Adipositas. *Ergebnisse aus KiGGS Welle 2 und Trends. Bundesgesundheitsblatt* (2019) 62: 1225. <https://doi.org/10.1007/s00103-019-03015-8>.

zur Reduktion von Kochsalz, gesättigten Fettsäuren und Zucker veröffentlicht. Die EU-Mitgliedstaaten verfolgen unterschiedliche Strategien zur Erreichung der Reduktionsziele. Dazu zählen Gesetze, von der Regierung initiierte Übereinkünfte und freiwillige Selbstverpflichtungen der Lebensmittelhersteller.

Derzeit befindet sich die gemeinsame Aktion *Joint Action on the Implementation of Validated Best Practices* in Vorbereitung, bei der es u. a. um den Austausch zwischen den beteiligten EU-Ländern in Bezug auf die Implementierung eines Monitoringsystems für die Reformulierung verarbeiteter Lebensmittel gehen soll.

4.2.2 Gesundheitsförderliche Ernährung erleichtern – EU-Schulprogramme für Obst und Gemüse

Um Kindern und Jugendlichen frische Milch, Obst und Gemüse schmackhaft und leicht zugänglich zu machen, hat die Europäische Union zum Beginn des Schuljahres 2017/2018 das EU-Schulprogramm eingeführt. Für die Abgabe von Schulmilch stellt die EU jährlich ein Budget von 100 Millionen Euro und für Schulobst und -gemüse jährlich 150 Millionen Euro zur Verfügung. Auf Deutschland entfallen im Schuljahr 2019/2020 davon für Schulobst und -gemüse 26,4 Millionen Euro und für Schulmilch 10,4 Millionen Euro. 15 Bundesländer nehmen an einer oder beiden Komponenten des EU-Schulprogramms teil.

Zum Obst- und Gemüseangebot des Programms gehören nicht nur gängige Produkte wie Bananen, Äpfel oder Kartoffeln, sondern auch Avocados, Zitrusfrüchte, Feigen, Spargel, Artischocken und Pastinaken können ausgewählt werden. Im Rahmen der Milchkomponente können neben frischer Milch auch Käse und Naturjoghurt angeboten werden. Als Erfolg kann gewertet werden, dass ab dem Schuljahr 2019/2020 alle an der Schulmilchkomponente teilnehmenden Bundesländer im Rahmen des EU-Schulprogramms auf die Abgabe zuckergesüßter Milchmodiggetränke (wie z. B. Kakao oder Fruchtmilch) verzichten.

Begleitende pädagogische Maßnahmen wie Unterrichtseinheiten oder Bauernhofbesuche sollen den Kindern zudem landwirtschaftliche Erzeugung nahebringen. Darüber hinaus können sich die Kinder auch mit Fragen zu gesunden Ernährungsgewohnheiten, der Vermeidung von Lebensmittelabfällen, lokalen Nahrungsmittelproduktionsketten oder dem ökologischen Landbau auseinandersetzen.

4.3 Maßnahmen im Berichtszeitraum – nationale Ebene

4.3.1 Evaluation und Weiterentwicklung des Nationalen Aktionsplans IN FORM

Ein Auftrag aus dem Koalitionsvertrag der 18. Legislaturperiode ist die Evaluierung des Nationalen Aktionsplans IN FORM. Ziel ist es, die bisherige Umsetzung zu beschreiben und zu überprüfen, inwieweit die Ziele bereits erreicht wurden. Außerdem sollen anhand der Evaluation Optionen für die Weiterentwicklung des Nationalen Aktionsplans identifiziert werden. Darüber hinaus soll ermittelt werden, welche Resultate durch die Maßnahmen und Projekte u. a. in den Themenfeldern Verbesserung der Schulverpflegung und Intensivierung der schulischen Ernährungsbildung erzielt werden konnten. Dabei wurde der Zeitraum von 2009 bis 2018 bewertet. Die Evaluation hat ergeben, dass mit den durchgeführten Aktivitäten ein Beitrag zur Erreichung aller im Aktionsplan formulierten Ziele geleistet werden konnte. Der Abschlussbericht der Evaluation wurde im Dezember 2019 veröffentlicht und kann auf der Internetseite in-form.de eingesehen und heruntergeladen werden.

Nun muss die Weiterentwicklung des Nationalen Aktionsplans in den Blick genommen werden: Grundlage hierfür sind die Vorgaben des aktuellen Koalitionsvertrages und die Ergebnisse und Empfehlungen der Evaluation. Es soll ein verstärkter Fokus auf die ersten 1.000 Tage im Leben und die besonderen Bedürfnisse von Kindern sowie von Seniorinnen und Senioren gelegt werden. Die Handlungsfelder und Ziele des Nationalen Aktionsplans müssen auf ihre Praxisrelevanz hin geprüft und gegebenenfalls an aktuelle Entwicklungen angepasst werden. Die bisherigen Erfahrungen in der Durchführung von IN FORM sollen bei der Fortführung stärker verbreitet und genutzt werden.

Überarbeitung und weitere Verbreitung der DGE-Qualitätsstandards

Im Auftrag des BMEL entwickelte die DGE wissenschaftlich begründete Qualitätsstandards für verschiedene Lebenswelten. Diese unterstützen Verantwortliche in der Gemeinschaftsverpflegung (z. B. in Kindertageseinrichtungen, Schulen, Betrieben, Krankenhäusern, Rehakliniken, Senioreneinrichtungen sowie von *Essen auf Rädern*) bei dem Angebot einer ausgewogenen Verpflegung. Die bundesweite Bekanntmachung und Verbreitung dieser DGE-Qualitätsstandards, z. B. durch Schulungen und Fachtagungen, bildet eine zentrale Grundlage der Arbeit von IN FORM. Die Standards werden regelmäßig an den wissenschaftlichen Forschungsstand angepasst. Die aktuelle Überarbeitung wird 2020 abgeschlossen.

Eine vom BMEL in Auftrag gegebene Studie zu den Kosten- und Preisstrukturen in der Schulverpflegung hat gezeigt, dass Schulessen, das die Empfehlungen des DGE-Qualitätsstandards umsetzt, nur wenige Eurocent teurer ist als ohne Berücksichtigung dieses Standards. Die Ergebnisse der Studie wurden beim Bundeskongress Schulverpflegung 2018 vorgestellt.

Lebensphasenorientierte Maßnahmen zur Verbesserung der Ernährungskompetenz

Schwerpunkt erste 1.000 Tage im Leben

Das BMEL engagiert sich mit dem Netzwerk *Gesund ins Leben*, der Nationalen Stillkommission (NSK) und mit dem Institut für Kinderernährung am MRI für die Förderung einer ausgewogenen Ernährung in den ersten 1.000 Tagen (von der Schwangerschaft bis zum Ende des zweiten Lebensjahres).

Die positiven Auswirkungen eines gesundheitsförderlichen Lebensstils in der frühkindlichen Phase sind aus Wissenschaft und Forschung bekannt und belegt. Die Lebensphasen der Schwangerschaft, des Säuglings- und Kleinkindalters stellen die zentralen Weichen für ein weiteres gesundes Leben. Denn gerade in dieser Zeit gibt es eine besonders hohe Bereitschaft der jungen Eltern für eine gesundheitsförderliche Änderung des Lebensstils (Tabak- und Alkoholverzicht, ausgewogene Ernährung, regelmäßige Bewegung). Somit bietet sich in Deutschland mit jedem neugeborenen Kind derzeit ca. 790.000-mal pro Jahr die Chance, Eltern für ein gesundes Aufwachsen ihrer Kinder zu sensibilisieren.

Das im Jahr 2009 gegründete und über IN FORM geförderte Netzwerk *Gesund ins Leben* ist ein fester Bestandteil des BZfE. Damit wurde ein entscheidender Schritt getan, um junge Familien in diesen wichtigen Lebensphasen zu unterstützen. Im Rahmen des Netzwerks haben sich Frauen-, Kinder- und Jugendärztinnen und -ärzte sowie Hebammen auf der Basis wissenschaftlicher Erkenntnisse auf gemeinsame, einheitliche Ernährungsempfehlungen verständigt. Über Schulungen, Elterninformationen, intensive Öffentlichkeitsarbeit und eine App werden diese Empfehlungen von über 600 Partnerorganisationen des Netzwerks in die Breite getragen. Jährlich werden somit ca. 1,5 Millionen Eltern erreicht.

Von 2017 bis 2019 wurde das Forschungsvorhaben *Becoming Breastfeeding Friendly* auf Initiative des BMEL vom Netzwerk *Gesund ins Leben* und der NSK gemeinsam mit der Yale School of Public Health durchgeführt. Die Forschungsergebnisse wurden am 5. Juni 2019 auf der Fachkonferenz *Wie stillfreundlich ist Deutschland?* vorgestellt. Erstmals liegt eine systematische Bestandsaufnahme zur Stillförderung im Land vor. Deutschland gilt dabei als moderat stillfreundlich. Aus der Studie wurden Handlungsempfehlungen abgeleitet, die in den kommenden Jahren umgesetzt bzw. weiterentwickelt werden sollen, darunter die Einrichtung einer Koordinierungsstelle, die eine langfristige Strategie zur Stillförderung entwickeln soll. Diese Stelle wird am Institut für Kinderernährung des MRI eingerichtet.

Ernährungsbildung für Kinder

Kinder sollen von klein auf ausgewogene Ernährung als alltägliche Selbstverständlichkeit erfahren. In Kitas werden bis zu 90 Prozent der Kinder und in der Schule sogar 100 Prozent der Kinder und Jugendlichen erreicht. Zielgruppen sind aber nicht nur die Kinder (ca. 3 Millionen Kita-Kinder und über 8 Millionen Schülerinnen und Schüler), sondern auch die etwa 400.000 Beschäftigten in den Kitas und die über 750.000 Lehrerinnen und Lehrer an den allgemeinbildenden Schulen in Deutschland. Maßnahmen zur Ernährungsbildung (Verhaltensprävention) sind aus Sicht des BMEL dann besonders erfolgreich, wenn sie Hand in Hand gehen mit einem qualitativ hochwertigen Verpflegungsangebot (Verhältnisprävention). Aus diesem Grund sind die BMEL-Aktivitäten in der Regel immer auf beide Handlungsfelder, die Verhaltens- und die Verhältnisprävention, ausgerichtet.

Im Juli 2019 wurden die Ergebnisse des von der Universität Paderborn durchgeführten Forschungsvorhabens *Ernährungsbezogene Bildungsarbeit in Kitas und Schulen* vorgestellt. Die vom BMEL in Auftrag gegebene Studie zeigt, dass Ernährung zwar in den Lehr- und Bildungsplänen der Länder für Kitas und Schulen verankert ist. In den entsprechenden Ausbildungs- oder Studiengängen fehlt das Thema jedoch oft, sodass das pädagogische Personal auf diese Aufgabe nicht ausreichend vorbereitet wird. Das Angebot an Fortbildungen reicht häufig nicht aus, um diese Lücken in der Ausbildung zu kompensieren. Schulfächer, die ernährungsbezogene Inhalte umfassend beinhalten, werden zumeist im Wahlpflichtbereich unterrichtet. Das BMEL wird diese Ergebnisse mit den Bundesländern diskutieren, um hier Verbesserungen zu erzielen. Das umfangreiche Angebot an praktischen Ernährungsbildungsmaterialien wird vom BZfE kontinuierlich weiterentwickelt.

Schwerpunkt Ernährungsbildung in Kitas

Das Projekt *Gut Essen macht stark – Mehr gesundheitliche Chancengleichheit für Kinder und Jugendliche in Kitas und Schulen* ist ein zweijähriges Projekt aller Verbraucherzentralen unter Federführung der Verbraucherzentrale NRW. Von 2017 bis 2019 wurden Schulen und Kitas aus den Gebietskulissen des Programms der *Sozialen Stadt* des BMI dabei unterstützt, ein gesundheitsförderndes Verpflegungsangebot anzubieten, Ernährungsbildung zu etablieren und eine gelingende Elternarbeit im Ernährungsbereich zu praktizieren. Eine Weiterführung des Projektes wird im Rahmen der ressortübergreifenden Strategie zur Sozialen Stadt in gemeinsamer Zusammenarbeit von BMEL und BMI erfolgen. Bei den Kita-Aktivitäten wird auch die von der Verbraucherzentrale NRW entwickelte Kita Ideen-Box *Krümel und Klecksi* verwendet. Sie bietet praxisnahe Aktionen und Geschichten und unterstützt Erzieherinnen und Erzieher dabei, Ernährung in den Bildungs- und Erziehungsprozess zu integrieren.

Schwerpunkt Ernährungsbildung in Schulen

Im Rahmen von IN FORM wurden Bildungsbausteine entwickelt, die Lehrkräfte bei der praktischen Ernährungsbildung unterstützen sollen. Diese werden mittlerweile vom BZfE angeboten. Beim Ernährungsführerschein lernen Grundschulkinder Mahlzeiten zuzubereiten und zu genießen. Am Ende der Unterrichtsreihe absolvieren die Kinder eine Prüfung und erhalten als Zertifikat den Ernährungsführerschein. Bisher haben mehr als eine Million Grundschulkinder in Deutschland den Ernährungsführerschein erworben. Bei den *SchmExperten* handelt es sich um ein flexibles Konzept für die Ernährungs- und Verbraucherbildung in den Klassen fünf und sechs. Kernstück der Unterrichtsreihe ist die selbstständige Zubereitung kleiner kalter Gerichte im Klassenzimmer. Für den Fachunterricht in der Lehrküche in den Klassenstufen sechs bis acht wurde außerdem die innovative Unterrichtsreihe *SchmExperten* in der Lernküche entwickelt.

Für die genannten Ernährungsbildungsbausteine hat das BMEL die Entwicklung und die „Markteinführung“ gefördert. Die große Nachfrage beim BZfE nach diesen Materialien belegt den großen Erfolg und die Verstärkung dieser Aktivitäten. Ein Großteil der am EU-Schulprogramm teilnehmenden Bundesländer verwendet den Ernährungsführerschein als pädagogische Begleitmaßnahme. Auch Krankenkassen greifen auf den Ernährungsführerschein und die *SchmExperten* zurück.

Um Lehrkräften den Einsatz der Materialien zu erleichtern, bietet das BZfE entsprechende Fortbildungen an. Bis Mitte 2019 wurden mehr als 16.000 Lehrerinnen und Lehrer qualitätsgesichert in praktischer Ernährungsbildung geschult.

Darüber hinaus hat das BMEL im Austausch mit dem Hasso Plattner-Institut erreichen können, dass Ernährungsbildungsmaterialien auch im vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) geförderten Projekt *Schul-Cloud* verankert werden.

Vernetzungsstellen Kita- und Schulverpflegung in den Ländern

Die Arbeit der Vernetzungsstellen Schulverpflegung wird seit 2008 vom BMEL in allen 16 Ländern mit diesen gemeinsam finanziert. Inzwischen gibt es auch 13 Vernetzungsstellen Kitaverpflegung. Zunächst wurden Einrichtungen in den Ländern gefördert, die die DGE-Qualitätsstandards für die Verpflegung in Kitas und Schulen verbreiten. Diese Vernetzungsstellen unterstützen Schulen und Kitas bei der Gestaltung eines gesunden Verpflegungsangebotes. Sie bieten umfassende Informationen zum Thema Verpflegung an, organisieren Fortbildungsveranstaltungen, vermitteln kompetente Fachkräfte für die Beratung der Schulen und Kitas und bauen Netzwerke zwischen Behörden, Wirtschaftsbeteiligten, Trägern, Leitungen sowie Erzieherinnen und Erziehern, Lehrkräften und Eltern auf. Die Förderung dieser Projekte wurde für den Förderzeitraum 2019/2020 im Vergleich zum vorangegangenen Förderzeitraum auf 2 Millionen Euro pro Jahr verdoppelt.

Nationales Qualitätszentrum für Ernährung in Kita und Schule (NQZ)

Zur Unterstützung der Arbeit der Vernetzungsstellen wurde im Jahr 2016 das NQZ gegründet, das heute organisatorisch ein Teil des BZfE ist. Das NQZ ergänzt und unterstützt die Arbeit der Vernetzungsstellen. Darüber hinaus engagiert es sich auf Bundesebene mit eigenen Aktivitäten, wie z. B. der Ausrichtung der bundesweiten Tage der Schul- und Kitaverpflegung, um die Qualität der Schul- und Kitaverpflegung in Deutschland kontinuierlich weiter zu verbessern. Zusätzlich fördert das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Ju-

gend (BMFSFJ) im Rahmen des Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Teilhabe in der Kindertagesbetreuung von 2019 bis 2022 Aktivitäten des NQZ zur Unterstützung der Ernährungsbildung in Kindertageseinrichtungen und der Kindertagespflege.

Ernährungsinitiative für Seniorinnen und Senioren

Eine ausgewogene Ernährung und ausreichend Bewegung in jüngeren Jahren – aber vor allem im Alter – beugen vielen Beschwerden im Alter vor und sind ein erfolgsversprechender Weg zu guter Lebensqualität. 2050 gehört jeder Dritte in Deutschland zur *Generation 60 plus*. Mit einem weiter steigenden Durchschnittsalter der Bevölkerung wird es immer wichtiger, die besonderen Bedürfnisse und die Ernährungskompetenz von Seniorinnen und Senioren zu betrachten und zu verbessern. Auch bei der Verpflegungsqualität in Einrichtungen und von *Essen auf Rädern* gibt es Verbesserungsbedarf. Die Datenlage zur Ernährungssituation von Älteren in Deutschland ist insgesamt als unzureichend zu bewerten. Die vorhandenen Daten sind aber besorgniserregend: 84 Prozent der 70-80-jährigen Männer und 74 Prozent der Frauen in dieser Altersgruppe sind übergewichtig oder leiden sogar unter Adipositas. Sie konsumieren zu wenig Obst, Gemüse, Fisch und Molkereiprodukte, dafür aber zu viel Fleisch und Fleischprodukte. Die Zusammenhänge zwischen Krankheiten wie z. B. Demenz oder Diabetes und Ernährung sind noch nicht ausreichend erforscht.

Aus diesen Gründen hat das BMEL die Ernährungsinitiative für Seniorinnen und Senioren ins Leben gerufen. Diese soll:

- die Ernährungskompetenzen von älteren Menschen und von Verantwortlichen in Einrichtungen fördern,
- die Verpflegungsqualität in Senioreneinrichtungen und von *Essen auf Rädern* durch flächendeckende Umsetzung der DGE-Qualitätsstandards verbessern sowie
- das Ehrenamt stärken und die soziale Teilhabe älterer Menschen fördern.

Gemeinsam mit den Bundesländern sollen Vernetzungsstellen für die Ernährung von Seniorinnen und Senioren eingerichtet werden. Die bundesweit erste Vernetzungsstelle im Saarland hat im August 2019 die Arbeit aufgenommen. Es ist davon auszugehen, dass noch weitere Bundesländer die Voraussetzungen schaffen werden, damit die Vernetzungsstellen mit ihrer Arbeit im Jahr 2020 beginnen können.

2019 und 2020 werden vom BMEL zwei Runde Tische zu den Themen Ernährung und Demenz sowie Ernährung und Diabetes durchgeführt. Ziel dieser Runden Tische ist es, Informationen über die aktuellen Forschungsaktivitäten in den jeweiligen Themenbereichen zu erhalten und den Forschungsbedarf für das BMEL zu erörtern. Darüber hinaus sollen konkrete Handlungsempfehlungen vorgelegt werden.

Verbraucherorientierte Ernährungsinformationen und -kommunikation

Das BZfE wurde 2017 als Kommunikations- und Kompetenzzentrum für Ernährung in Deutschland geschaffen. Es soll neutrale und wissenschaftlich fundierte Informationen bündeln und verbreiten. Die Erkenntnisse werden dabei so aufbereitet, dass sie leicht verständlich, alltagstauglich und praxisnah sind. Zielgruppen sind insbesondere Verbraucherinnen und Verbraucher sowie Fach-, Lehr- und Beratungskräfte. Das BZfE ist als eigene Abteilung in der BLE angesiedelt.

Auch die IN FORM-Messeauftritte sind ein wichtiges Kommunikationsformat, um unsere Maßnahmen für eine ausgewogene Ernährung und ausreichende Bewegung zu transportieren. Alle IN FORM-Handlungsfelder werden durch die Auswahl von unterschiedlichen Messen wie der didacta, INTERNORGA oder dem Deutschen Seniorentag erreicht.

Verknüpfung von Ernährungsbildungsmaßnahmen und Spracherwerb

Über 6,2 Millionen Menschen in Deutschland können nicht richtig lesen und schreiben. Alltagsnahe Themen wie Essen, Trinken und Bewegung eignen sich besonders gut, um Kindern, Jugendlichen und Erwachsenen Lesen, Schreiben oder die deutsche Sprache zu vermitteln. Das BMEL fördert seit 2016 über das Projekt EBALPHI (Ernährungsbildung und Bewegungsförderung im Kontext von Alphabetisierung und Integration) die Entwicklung von niedrigschwelligen Ernährungsbildungsangeboten zur Alphabetisierung. Ziel ist es, die Lese- und Schreibkompetenz v. a. bei Erwachsenen zu verbessern bzw. Geflüchtete zu befähigen, Deutschkenntnisse zu erwerben. Neben dem Spracherwerb wird gleichzeitig für einen gesunden Lebensstil sensibilisiert. Das Projekt wird vom BZfE in Kooperation mit der Europa-Universität Flensburg durchgeführt.

Mit der Spielbox *Aufgetischt* lernen vor allem geflüchtete Kinder und Jugendliche spielerisch wichtige Alltagsbegriffe aus den Themen Essen, Trinken und Bewegung und erwerben auf diese Weise Deutschkenntnisse. Im Rahmen des Präventionsgesetzes wurden in Kooperation mit Krankenkassenverbänden rund 18.000 Spielboxen produziert und an Einrichtungen und Projekte abgegeben, die Maßnahmen zur Gesundheitsbildung durchführen. Mit dem Handbuch *Häppchenweise deutsch* wird Erwachsenen Deutsch als Zweitsprache mit alltagsnahen Themen vermittelt. Das BZfE bietet seit 2019 bundesweite Fortbildungen zu den Einsatzmöglichkeiten dieses Materials an.

Für die Alphabetisierungsarbeit insbesondere in der Erwachsenenbildung wurde das praxisorientierte Kursleitermaterial *Buchstäblich fit – Besser lesen und schreiben lernen mit den Themen Ernährung und Bewegung* entwickelt. Seit 2018 finden bundesweit Dozentenfortbildungen zu den Verwendungsmöglichkeiten des Materials in Alphabetisierungskursen statt. Kursteilnehmende können mithilfe der Materialien ihre Schriftsprache verbessern und zugleich einen gesundheitsfördernden und nachhaltigen Lebensstil entwickeln.

4.3.2 Präventionsgesetz: Gesundheitsförderung im Lebensumfeld stärken

Das BMEL setzt sich auch als beratendes Mitglied der Nationalen Präventionskonferenz für die Förderung einer ausgewogenen Ernährung ein. Auch die 2018 erstmals überarbeiteten Bundesrahmenempfehlungen haben das Thema der ausgewogenen Ernährung durch das Anwendungsbeispiel der Qualitätsorientierten Gemeinschaftsverpflegung verstärkt in den Blick genommen.

4.3.3 Nationale Reduktions- und Innovationsstrategie für Zucker, Fette und Salz in Fertigprodukten

Die Bundesregierung hat am 19. Dezember 2018 das Konzept der *Nationalen Reduktions- und Innovationsstrategie für Zucker, Fette und Salz in Fertigprodukten* beschlossen. Damit setzt sie eine zentrale Vorgabe des Koalitionsvertrags um und folgt internationalen Empfehlungen. Das Konzept ist das Ergebnis eines intensiven Dialogprozesses mit Vertretern der Bundesregierung sowie mit Verbänden und Institutionen aus den Bereichen Ernährung, Gesundheit, Lebensmittelwirtschaft, Verbraucherschutz und Wissenschaft. Die Strategie verfolgt das Ziel, eine gesunde Lebensweise zu fördern, indem die Ausgewogenheit der Energiezufuhr und der Nährstoffversorgung der Bevölkerung verbessert wird. Dadurch soll der Anteil an Übergewichtigen und Adipösen gesenkt und die Häufigkeit von ernährungsmitbedingten Erkrankungen verringert werden. Im Fokus stehen dabei insbesondere Kinder und Jugendliche.

Der Strategie liegt eine Grundsatzvereinbarung zugrunde, die im September 2018 von Politik und den beteiligten Verbänden der Lebensmittelwirtschaft unterzeichnet wurde. In dieser verpflichten sich die Wirtschaftsverbände freiwillig, die Umsetzung der *Nationalen Reduktions- und Innovationsstrategie für Zucker, Fette und Salz in Fertigprodukten* zu unterstützen. Mehrere Verbände haben bereits konkrete produkt- bzw. branchenspezifische Ziel- oder Prozessvereinbarungen mit ihren jeweiligen Mitgliedsunternehmen abgeschlossen, in denen die spezifischen Schritte, Maßnahmen und Ziele zur Reduktion von Zucker, Fetten, Salz und Kalorien festgelegt werden. Die Umsetzung der Strategie erfolgt in einem dialogorientierten Prozess zwischen dem BMEL und den Wirtschaftsverbänden.

Neben der Reduzierung von Zucker um mindestens 20 Prozent in Frühstückscerealien für Kinder sollen auch in gesüßten Milchprodukten für Kinder und in Erfrischungsgetränken bis 2025 15 Prozent weniger Zucker enthalten sein – jeweils bezogen auf das gesamte Sortiment. Das Bäckerhandwerk wird mittels Aufklärungsmaßnahmen für einen sinn- und maßvollen Umgang mit Salz in seiner Branche werben.⁴³ Dies soll zur Reduktion von Salzspitzen im Brot führen. Informationsmaterialien und Lehrinhalte zur Reduzierung von Salz sollen über Schulungen in den Betrieben sowie über Seminare in den Akademien des Bäckerhandwerks verbreitet werden.

Die Umsetzung der Strategie wird durch ein vom MRI durchgeführtes engmaschiges Produktmonitoring wissenschaftlich begleitet. Die Ergebnisse des Monitorings ermöglichen eine Dokumentation der Erfolge der Reduktionsmaßnahmen auf Ebene der betrachteten Produktgruppen und zeigen auf, inwieweit weiterer Handlungsbedarf oder die Notwendigkeit zur Nachsteuerung besteht. Außerdem bewertet ein Begleitgremium aus Vertreterinnen und Vertretern der Bundesregierung, der Bundesländer sowie von Verbänden und Institutionen

⁴³ Gemäß der Deutschen Erwachsenen Gesundheitssurvey 1 (DEGS1) des RKI nehmen 86 Prozent der Männer und 77 Prozent der Frauen in Deutschland täglich mehr als 5 Gramm Salz zu sich (5 Gramm entsprechen der Empfehlung der WHO für die maximale tägliche Salzzufuhr). Laut Nationaler Verzehrsstudie II des MRI ist Brot die Hauptquelle für die Salzaufnahme in Deutschland.

aus den Bereichen Ernährung, Gesundheit, Lebensmittelwirtschaft, Verbraucherschutz und Wissenschaft die Umsetzung der Strategie. Bis 2025 sollen die im Rahmen der Strategie festgelegten Maßnahmen umgesetzt werden.

Säuglings- und Kleinkindertee

In der *Nationalen Reduktions- und Innovationsstrategie für Zucker, Fette und Salz in Fertigprodukten* ist ein Verbot des Zusatzes von Zucker und anderen süßenden Zutaten zu Kräuter- und Früchtetee für Säuglinge oder Kleinkinder vorgesehen. Hierzu hat das BMEL einen Verordnungsentwurf vorgelegt und diesen nach Abstimmung mit den Ressorts, den Ländern und weiteren Beteiligten im Oktober 2019 bei der EU-Kommission notifiziert. Ziel ist, dass die Verordnung Mitte 2020 in Kraft tritt.

4.4. Wissenschaftliche Grundlagen

Wie in den anderen Bereichen kann das BMEL auch im Themenfeld der Ernährung auf die Arbeiten von unabhängigen Forschungsinstituten zurückgreifen. Im Rahmen seines Innovationsprogramms hat das BMEL die Richtlinien *Über die Förderung von Innovationen zur Reduktion von Salz, Fetten und Zuckern in Lebensmitteln* und *Über die Förderung von Innovationen zur Reduktion von Zucker, Fetten und Salz in verarbeiteten Lebensmitteln sowie für Mahlzeiten in der Außer-Haus- und Gemeinschaftsverpflegung* herausgebracht. Die hieraus resultierenden Forschungsprojekte sollen einen Beitrag zur Verringerung der Prävalenz von Übergewicht, Adipositas und ernährungsmitbedingten Erkrankungen leisten.

4.4.1 Wichtige Forschungsinstitute

Das MRI berät das BMEL zu Fragen der ernährungsphysiologischen Wirkung von Lebensmitteln und Lebensmittelinhaltsstoffen sowie zur Bewertung, Sicherung und Verbesserung der Produkt- und Prozessqualität. Das Institut für Kinderernährung am MRI untersucht das Zusammenwirken verschiedener Einflüsse in der Schwangerschaft und frühen Kindheit auf die Entstehung von Übergewicht und ernährungsmitbedingten Krankheiten sowie das allgemeine Ernährungsverhalten von Kindern von der Geburt an bis zum 18. Lebensjahr. Weitere Arbeitsschwerpunkte sind die Auswirkungen mütterlichen Übergewichts auf den Fötus sowie der präkonzeptionellen Fitness zukünftiger Eltern auf die Gesundheit der Kinder. Des Weiteren entwickelt das MRI zur Optimierung von Maßnahmen zur Förderung des Stillens Strategien für ein nationales Still- und Ernährungsmonitoring.

Am Leibniz-Institut für Lebensmittelsystembiologie an der TU-München (Leibniz-LSB@TUM) werden Methoden der biomolekularen Grundlagenforschung mit Analysemethoden der Bioinformatik und analytischen Hochleistungstechnologien kombiniert, um das komplexe Wechselspiel zwischen menschlichem Organismus und Lebensmittelinhaltsstoffen zu erforschen. Ziel ist es, die Inhaltsstoff- und Funktionsprofile von Nahrungsmitteln an den nutritiven und gesundheitlichen Bedürfnissen, aber auch den sensorischen Vorlieben der Verbraucherinnen und Verbraucher auszurichten. Personalisierte Ernährungskonzepte sollen dazu beitragen, die Gesundheit von Menschen mit einer Nahrungsmittelunverträglichkeit ohne Einschränkung der Lebensqualität zu erhalten. Das Leibniz-LSB@TUM wird von der Landesseite (Bayern) und vom Bund (BMEL) jeweils zu 50 Prozent institutionell gefördert.

Das RKI im Geschäftsbereich des BMG führt regelmäßige Untersuchungen zum Gesundheitszustand der deutschen Bevölkerung durch. Zusätzlich befasst es sich mit Fragen zum Ernährungsverhalten.

In der institutionellen Förderung des BMBF und des Ministeriums für Wissenschaft, Forschung und Kultur des Landes Brandenburg erforscht das Deutsche Institut für Ernährungsforschung (DIfE) in Potsdam-Rehbrücke als Leibniz-Institut die Zusammenhänge zwischen Ernährung und Gesundheit und entwickelt Strategien zur Prävention und Therapie ernährungsmitbedingter Erkrankungen. Das DIfE wird jährlich mit knapp 17 Millionen Euro finanziert (der Bundes- und der Landesanteil betragen jeweils 50 Prozent, Stand 2017).

Weiterhin fördert das BMEL die DGE. Die DGE trägt ernährungswissenschaftliche Forschungsergebnisse im Bereich der Ernährung zusammen und gibt anhand ihrer wissenschaftlichen Bewertung Ernährungsempfehlungen ab. Durch Ernährungsaufklärung und Qualitätssicherung in der Ernährungsberatung und -erziehung fördert sie die vollwertige Ernährung und leistet einen Beitrag zur Förderung der Gesundheit der Bevölkerung.

4.4.2 Ernährungsstudien

Als Basis für politische Entscheidungen und um ernährungspolitische Maßnahmen optimal planen und vorbereiten zu können, werden aktuelle und repräsentative Informationen über die Ernährungsgewohnheiten der Bevölkerung benötigt. Voraussichtlich ab Frühjahr 2020 wird von RKI und MRI die Gesundheits- und Ernährungsstudie Deutschland (GERN-Studie) durchgeführt. Mit ihr werden die *Studie zur Gesundheit Erwachsener in Deutschland* (DEGS) und die *Nationale Verzehrsstudie* zusammengeführt. Die Studie ist auf zwei Jahre angelegt und ermittelt auf Grundlage einer Stichprobe von 12.500 Erwachsenen im Alter von 18 bis 79 Jahren Daten zum Gesundheitsstatus, zum Gesundheitsverhalten sowie zur Ernährung und dem Ernährungsverhalten der Bevölkerung in Deutschland und deckt Zusammenhänge zwischen Ernährung und Gesundheit auf.

Um einen Überblick über das Ernährungsverhalten von Kindern und Jugendlichen im Alter von 6 bis 17 Jahren zu erhalten, wurde erstmals im Jahr 2006 im Rahmen des *Kinder- und Jugendgesundheitsveys* (KiGGS) die EsKiMo-Studie (Ernährungsstudie des Kinder- und Jugendgesundheitsveys) vom RKI durchgeführt. Zwischen 2014 und 2017 wurden diese Daten durch eine erneute Erhebung des RKI aktualisiert (KiGGS Welle 2). Das BfR ist zuständig für die Kinder-Ernährungsstudie zur Erfassung des Lebensmittelverzehr (KIESEL-Studie), die als ein Modul der KiGGS Welle 2 durchgeführt wurde und den Lebensmittelverzehr von Säuglingen, Kleinkindern und Kindern im Alter von 6 Monaten bis einschließlich 5 Jahren ermittelt hat.

Im Rahmen der Gesundheitssurveys (DEGS, KiGGS) des RKI wurde im Auftrag des BMEL die Jodversorgung der deutschen Bevölkerung untersucht. Zudem lässt das BMEL regelmäßig die Salzaufnahme in der Bevölkerung überprüfen. Das Salzmonitoring ist auch Bestandteil des KiGGS.

Seit 2016 veröffentlicht das BMEL jährlich den Ernährungsreport „Deutschland, wie es isst“ auf Basis einer repräsentativen Befragung des Meinungsforschungsinstituts forsa unter rund 1.000 Bundesbürgerinnen und -bürgern ab 14 Jahren zu ihren Ess- und Einkaufsgewohnheiten.

Im Ernährungsreport von 2019 gaben ein Prozent aller Befragten an, sich vegan zu ernähren (d. h. keine tierischen Produkte zu verzehren – also weder Fleisch noch Fisch, Milch und Milchprodukte, Eier, Gelatine oder Honig). Sechs Prozent ernähren sich vegetarisch. Mehr als ein Drittel (35 Prozent) finden einen Hinweis auf ein vegetarisches oder veganes Produkt (sehr) wichtig. Im Ernährungsreport 2017 schätzten 71 Prozent der Befragten vegane Produkte als langfristig im Angebot bleibend ein. Mit Blick auf die Ernährung der wachsenden Weltbevölkerung vertraten im Rahmen des Ernährungsreports des BMEL 2018 29 Prozent der Befragten die Auffassung, dass alternative Fleischarten zur Lösung beitragen können. Das BMEL verfolgt diese Entwicklung und wird das veränderte Ernährungsverhalten weiter beobachten.

4.4.3 Kompetenzcluster Ernährungsforschung und Forschungsverbünde

Mit dem Förderinstrument Kompetenzcluster stärkt das BMBF die Ernährungsforschung in Deutschland und fördert ihre interdisziplinäre Ausrichtung und ihre internationale Wettbewerbsfähigkeit. Dazu werden Kompetenzen von Hochschulen, außeruniversitären Forschungseinrichtungen und der Wirtschaft in ausgewählten Regionen gebündelt, um eine leistungsstarke und lösungsorientierte Forschungslandschaft aufzubauen.

Die Kompetenzcluster vertiefen die Kenntnisse über das Zusammenspiel Mensch-Ernährung und entwickeln alltagstaugliche Strategien für eine gesündere Ernährung und gesundheitsförderliche Lebensmittel. Durch die Einbindung der Ernährungswirtschaft soll ein rascher Ergebnis- und Technologietransfer erreicht werden. Als flankierende Maßnahme wird an jedem Cluster-Standort für fünf Jahre eine eigenständige Nachwuchsgruppe gefördert, die strukturell und inhaltlich die Zielsetzung der Kompetenzcluster unterstützt.

In den vier Clustern werden folgende Themen bearbeitet:

- Ernährungsintervention für gesundes Altern (Cluster „NutriAct“ in Berlin-Potsdam mit der Nachwuchsgruppe „ProAID“)
- Einfluss der Ernährung auf kognitive Funktionen (Cluster „DietBB“ in Bonn mit der Nachwuchsgruppe „Ernährung und Mikrobiota“)
- Gesunde Ernährung im Lebensverlauf (Cluster „enable“ in München-Freising-Erlangen mit der Nachwuchsgruppe „PeNut“)
- Ernährung und kardiovaskuläre Gesundheit (Cluster „NutriCARD“ in Jena-Halle-Leipzig mit der Nachwuchsgruppe „NuCo“)

Zusammen werden die Cluster in insgesamt zwei Förderphasen (2015 bis 2021) mit rund 56 Millionen Euro gefördert.

Neben den Kompetenzclustern fördert das BMBF aktuell die Etablierung interdisziplinärer Forschungsverbünde zu Nahrungsmittelunverträglichkeiten. Ziel dieser neuen Förderrichtlinie ist es, zu einem besseren Verständnis der Ursachen dieser Erkrankungen beizutragen sowie innovative Diagnose- und Therapiestrategien zu entwickeln und zu erproben. Die Anträge werden im Sommer 2020 begutachtet mit einer geplanten Förderung ab 2021.

4.4.4 Joint Programming Initiative Gesunde Ernährung für ein gesundes Leben

Die nationale Förderung ist eingebettet in einen gemeinsamen europäischen Strategieprozess, die Joint Programming Initiative. Auf europäischer Ebene engagieren sich das BMBF und das BMEL gemeinsam im Rahmen der Joint Programming Initiative *Gesunde Ernährung für ein gesundes Leben* (A Healthy Diet for a Healthy Life, JPI HDHL). In der Initiative sind 26 Staaten organisiert, um nationale Forschungsvorhaben zu Ernährung, körperlicher Bewegung und Gesundheit durch länderübergreifende Zusammenarbeit stärker 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 85 Millionen Euro für die Förderung bereitgestellt. Das BMBF stellt für die gemeinsamen Förderaktivitäten im Rahmen der JPI HDHL ca. 2 bis 3 Millionen Euro Fördermittel pro Jahr zur Verfügung. Ab Frühjahr 2020 werden verschiedene Forschungsprojekte mit deutscher Beteiligung zum Einfluss von Ernährung, Lebensmittelkomponenten und Lebensmittelverarbeitung auf die Körpergewichtsregulation und auf Übergewicht-assoziierte Erkrankungen gefördert.

Weitere Forschungsinitiativen auf europäischer Ebene sind die ERA-Netze (European Research Area Networks) zum Zusammenhang von intestinalem Mikrobiom, Ernährung und Gesundheit (Interrelation of the Intestinal Microbiome, Diet and Health, HDHL-INTIMIC) sowie Biomarker für Ernährung und Gesundheit (Biomarkers for Nutrition and Health, ERA-HDHL).

5. Nachhaltig produzieren und konsumieren

5.1 Ziel: Reduzierung der Lebensmittelverschwendung und Förderung nachhaltiger Produktions- und Konsummuster

Die Reduzierung der Lebensmittelverschwendung ist aus ethischer, ökologischer und ökonomischer Sicht geboten und stellt eine wichtige Aufgabe für Politik, Wirtschaftsbeteiligte, Verbraucherinnen und Verbraucher, Wissenschaft und Zivilgesellschaft dar. Weltweit hungern mehr als 820 Millionen Menschen, mehr als doppelt so viele sind fehl- bzw. mangelernährt. Die Herstellung von Lebensmitteln beansprucht wertvolle Ressourcen wie Boden, Wasser, Energie, hat einen Einfluss auf die Artenvielfalt und ist mit Emissionen von Treibhausgasen verbunden. Daher sollten Lebensmittel nicht unnötig verloren gehen oder verschwendet werden.

Mit der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung der Vereinten Nationen hat sich die internationale Staatengemeinschaft zu dem Ziel bekannt, wirksam gegen Hunger und jede Form der Fehlernährung auf dieser Welt vorzugehen (Ziel 2) und die Lebensmittelverschwendung deutlich zu reduzieren. Bis 2030 möchte die Bundesregierung die Nahrungsmittelverschwendung auf Einzelhandels- und Verbraucherebene halbieren. Gleichzeitig soll daran gearbeitet werden, die entlang der Produktions- und Lieferkette entstehenden Nahrungsmittelverluste einschließlich Nachernteverluste zu verringern (Ziel 12.3).

Unterschiedliche Produktionsweisen von Lebensmitteln verursachen unterschiedliche ökologische, ökonomische und soziale Wirkungen. Als besonders umwelt- und klimaschonend gelten ökologisch erzeugte und wenig verarbeitete saisonale Produkte aus der Region. Im Nationalen Programm für nachhaltigen Konsum (NPNK) (Abschnitt 5.2.2) wird neben der Vermeidung von Lebensmittelabfällen auch das Ziel *Nachhaltige Ernährung als ökologisches Konzept verankern* verfolgt. Das BMEL verfolgt daher verschiedene Ansätze, um die ökologische Wirtschaftsweise zu stärken (Abschnitt 5.3.3).

5.2 Maßnahmen im Berichtszeitraum – internationale und europäische Ebene

5.2.1 Reduzierung von Lebensmittelabfällen und -verlusten

G20-Beschlüsse und MACS Initiative

Seit 2012 vertritt das Johann Heinrich von Thünen-Institut (TI) gemeinsam mit dem BMEL Deutschland beim *Meeting of Agricultural Chief Scientists of G20 States* (MACS-G20).

Deutschland koordiniert eine Gruppe von G20-Mitgliedern, um einen Überblick über aktuelle Forschungs- und Technologieansätze zur Reduzierung der Abfälle in der gesamten Lebensmittelversorgungskette in den G20-Ländern und darüber hinaus zu bekommen.

Die Initiative zur Reduzierung der Lebensmittelverschwendung wurde 2015 während der türkischen G20-Präsidentschaft in die Agenda aufgenommen.

Während der deutschen G20-Präsidentschaft 2017 fanden mehrere Tagungen und Workshops zur Agrar- und Ernährungsforschung statt, darunter auch zur Reduzierung der Lebensmittelverschwendung. Um Besonderheiten einzelner Länder besser berücksichtigen zu können, wurden darauffolgende Workshops in Kooperation mit der jeweiligen G20-Präsidentschaft durchgeführt und um regionale Themen ergänzt, so 2018 in Argentinien und 2019 in Japan. Für Herbst 2020 ist im Rahmen der saudi-arabischen G20 Präsidentschaft ein entsprechender Fachworkshop für die Golfregion geplant.

Änderung der EU-Abfallrahmenrichtlinie (inklusive delegierter Rechtsakt)

Die Europäische Kommission nimmt das Problem der Lebensmittelverschwendung sehr ernst und sucht in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten und Interessengruppen nach Möglichkeiten, um die Lebensmittelverschwendung zu vermeiden und die Lebensmittelversorgungskette nachhaltig zu gestalten. Die Reduzierung von Lebensmittelverschwendung ist z. B. ein wesentlicher Bestandteil des neuen EU-Pakets zur Kreislaufwirtschaft. In diesem geht es darum, Abfälle zu vermeiden und Ressourcen zu schonen. Mit der Verabschiedung der novellierten Abfallrahmenrichtlinie im Mai 2018⁴⁴ trat ein verbindlicher Rechtsrahmen in Kraft, den die Mitgliedstaaten bis 2020 in die erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften übertragen müssen. Demnach soll eine Verringerung der Lebensmittelabfälle um 30 Prozent bis 2025 und um 50 Prozent bis 2030 nach Maßgabe

⁴⁴ Richtlinie (EU) 2018/851 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2018 zur Änderung der Richtlinie 2008/98/EG über Abfälle (ABl. L 150 vom 14.6.2018, S. 109).

des Ziels 12.3 der Agenda 2030 erfolgen. Um dies zu erreichen, sollen die Mitgliedstaaten spezifische Maßnahmen zur Vermeidung von Lebensmittelabfällen festlegen sowie die Fortschritte bei der Verringerung von Lebensmittelabfällen messen. Grundlage hierfür ist ein delegierter Rechtsakt, der am 3. Mai 2019 in Kraft getreten ist.

Der delegierte Rechtsakt zielt darauf ab, einen einheitlichen methodischen Rahmen vorzugeben und Mindestanforderungen für die Erfassung von Lebensmittelabfällen in den Mitgliedstaaten zu etablieren. Dabei soll die Menge der Lebensmittelabfälle für jede der folgenden Stufen erfasst werden: Primärproduktion, Verarbeitung von Lebensmitteln, Groß- und Einzelhandel und andere Lebensmittelweitergabe, Außer-Haus-Verpflegung mit Restaurants, Catering o. ä. und private Haushalte. Um saisonale Unterschiede berücksichtigen zu können, soll die Analyse das gesamte Kalenderjahr abbilden. Ab 2020 sind die Mitgliedstaaten aufgefordert, jährlich über das Ausmaß von Lebensmittelabfällen zu berichten.

EU-Plattform Food Losses and Food Waste

Auf europäischer Ebene wurden in den letzten Jahren zahlreiche Beschlüsse, Stellungnahmen und Aktivitäten zur Reduzierung von Lebensmittelabfällen in die Wege geleitet. 2016 wurde die *EU Platform on Food Losses and Food Waste* für Mitgliedstaaten und Interessensträger eingerichtet. Die Plattform soll alle Beteiligten unterstützen, indem sie Maßnahmen zur Vermeidung von Lebensmittelverschwendung festlegt, den Austausch von Best-Practice-Beispielen unterstützt und die im Laufe der Zeit erzielten Fortschritte bewertet. Arbeitsgruppen gehen spezifischen Fragestellungen nach und entwickeln Handlungsempfehlungen und Leitfäden, wie u. a. zu methodischen Fragen der Abfallmessung, zu Maßnahmen zur Vermeidung von Lebensmittelabfällen sowie zu der Vereinfachung von Lebensmittelpenden.

EU-Experten-Gruppe

Weiterhin gibt es auf EU-Ebene die Expertengruppe *Food Losses and Food Waste*, in der das BMEL vertreten ist. Die Gruppe befasst sich mit Fragestellungen rund um das Thema Lebensmittelverschwendung. Ziel ist die Unterstützung sowohl der EU-Kommission als auch der Mitgliedstaaten bei der Vermeidung und Verringerung von Lebensmittelabfällen bei gleichzeitiger Gewährleistung der Sicherheit von Lebens- und Futtermitteln sowie des Schutzes der Tiergesundheit. Es handelt sich dabei um eine informelle Sachverständigengruppe, die sich aus relevanten Organisationen der Mitgliedstaaten zusammensetzt und bspw. die Erarbeitung des delegierten Rechtsaktes für die Erfassung der Lebensmittelabfälle in den Mitgliedstaaten unterstützt.

5.2.2 Förderung nachhaltiger Produktions-, Handels- und Konsummuster

Das globale Nachhaltigkeitsziel 12 – *Nachhaltige Konsum- und Produktionsmuster sicherstellen* thematisiert auch Ernährung und zielt auf notwendige Veränderungen unserer Lebensstile und Wirtschaftsweise. Nachhaltiger Konsum und nachhaltige Produktion verlangen demzufolge heute so zu konsumieren und zu produzieren, dass die Befriedigung der Bedürfnisse der derzeitigen und künftigen Generationen unter Beachtung der Belastbarkeit der Erde und der universellen Menschenrechte nicht gefährdet wird.

Als wesentlichen Beitrag zur Umsetzung des genannten Nachhaltigkeitsziels hat die Bundesregierung im Jahr 2016 das NPNK verabschiedet. Das NPNK stellt einen Weg dar, wie der notwendige strukturelle Wandel in Wirtschaft und Gesellschaft in Richtung Nachhaltigkeit in Deutschland weiter vorangetrieben werden soll. Es beinhaltet zwölf umfassende Handlungsansätze und sechs Bedürfnisfelder, u. a. Ernährung. Im Bedürfnisfeld Ernährung werden als konkrete Maßnahmen u. a. Aktivitäten für eine gesunde Ernährung, zur Reduzierung der Lebensmittelverschwendung und zur Förderung des Ökolandbaus aufgeführt. 2017 wurde als Unterstützung das Kompetenzzentrum nachhaltiger Konsum gegründet. Übergreifendes Ziel ist es, das Thema nachhaltiger Konsum dauerhaft im öffentlichen Bewusstsein zu halten, einen fachlichen Austausch zwischen gesellschaftlichen Akteuren zu unterstützen sowie Synergien bei der Umsetzung des NPNK zu fördern. Zur stärkeren Einbeziehung von Stakeholdern aus verschiedenen Bereichen wurde zusätzlich das Nationale Netzwerk Nachhaltiger Konsum ins Leben gerufen, das regelmäßige Netzwerktreffen veranstaltet. Die Bundesressorts führten im Rahmen des Netzwerkes „Leuchttürme“ für nachhaltigen Konsum ein.

In der DNS verfolgt die Bundesregierung unter anderem das Ziel, den „Marktanteil von staatlichen Umweltzeichen (darunter EU-Bio-Logo und EU Ecolabel) bis zum Jahr 2030 auf 34 Prozent zu steigern“ (Stand 2016 für alle Produktgruppen zusammen 8,6 Prozent).

Es besteht Einigkeit darin, dass die Lebens- und Arbeitsbedingungen von Menschen in produzierenden Ländern fairer und sozialer zu gestalten sind. Dazu tragen u. a. Standards über besonders sozial verträgliche und umweltfreundliche Produktionsweisen und Produkte bei. Das BMEL wirkt bei verschiedenen Initiativen zur Förderung der nachhaltigen Produktion und des nachhaltigen Konsums von Agrarrohstoffen mit, wie dem *Forum Nachhaltiger Kakao* (FNK) und dem *Forum Nachhaltiges Palmöl* (FONAP) und dem Dialogforum *Nachhaltigere Eiweißfuttermittel*. Darüber hinaus engagiert sich das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) beim Aktionsbündnis *Nachhaltige Banane* und der *Global Coffee Platform* und gründete die Initiative *Nachhaltige Agrarlieferketten*. Die Foren streben an, dass Agrarrohstoffe nachhaltiger produziert werden. So bekennen sich z. B. die Mitgliedsunternehmen des FNK und des FONAP, nur noch nachhaltig zertifizierten Kakao bzw. nachhaltig zertifiziertes Palmöl für die Herstellung ihrer Lebensmittel und anderer Produkte zu verwenden. Zudem wird der politische Dialog mit Anbauländern unterstützt, um politische und wirtschaftliche Rahmenbedingungen für eine ökologisch und sozial verträgliche Produktion zu verbessern. Der Anteil von nach Nachhaltigkeitsstandards zertifiziertem oder gleichwertig unabhängig verifiziertem Kakao in den in Deutschland verkauften Süßwaren betrug im Jahr 2018, bezogen auf die Mitglieder des FNK, 65 Prozent (2014: 39 Prozent), bezogen auf den Gesamtmarkt 62 Prozent (2014: 27 Prozent). Vor diesem Hintergrund setzen sich die Mitglieder des FNK dafür ein, dass 2025 mindestens 85 Prozent ihrer in Deutschland vermarkteten kakaohaltigen Endprodukte nach Nachhaltigkeitsstandards zertifiziert oder gleichwertig unabhängig verifiziert werden. Hier zeigt sich, dass freiwillige Selbstverpflichtungen der Unternehmen Erfolg haben können. Weitere Ziele des FNK sind die Verbesserung der Lebensumstände, die Sicherung des Lebensunterhalts der Kakaobauern sowie die Erhaltung der natürlichen Ressourcen inklusive Wald und der Biodiversität in den Anbauländern.

Bereits 2012 stellte Dänemark beim *Europäischen Komitee für Normung* den Antrag, einen Standard zu nachhaltig produziertem Kakao und dessen Rückverfolgbarkeit zu verfassen. Das BMEL begleitete diesen Prozess in den Experten- und Entscheidungsgremien. Der Standard wurde Mitte 2019 als ISO-Norm zertifiziert und somit auf die internationale Ebene gehoben.

Auf Initiative des BMZ gibt es so bereits mehrere erfolgreiche Beispiele von komplett rückverfolgbaren Agrarlieferketten.

Die Bundesregierung engagiert sich auch auf nationaler, auf EU-Ebene und in internationalen Gremien, wie z. B. in der *Amsterdam Partnerschaft*, für den Erhalt der Wälder in den Tropen und Subtropen, die für unser Klima eine wichtige Rolle spielen. Besonders diese Wälder werden immer weiter zurückgedrängt, u. a. durch den steigenden Anbau von Soja, das in der Nahrungs- und Futtermittelproduktion global eine steigende Rolle spielt.

5.3 Maßnahmen im Berichtszeitraum – nationale Ebene

Das BMEL bezieht bei seinen Maßnahmen zur Förderung nachhaltiger Konsummuster die gesamte Wertschöpfungskette ein. Hierbei spielen v. a. die Reduzierung der Lebensmittelverschwendung eine Rolle, aber auch die Stärkung des ökologischen Landbaus, sowie die Reduzierung von Kunststoffabfällen.

5.3.1 Strategie zur Reduzierung der Lebensmittelverschwendung

Die Reduzierung der Lebensmittelverschwendung ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe. Daher sollen alle Akteure der Zivilgesellschaft, Wirtschaft und Forschung in den nationalen Prozess zur Entwicklung von Maßnahmen und Zielmarken einbezogen werden. Die Reduzierung der Lebensmittelverschwendung ist Bestandteil des NPNK sowie des *Klimaschutzplans 2050*.

Die *Nationale Strategie zur Reduzierung der Lebensmittelverschwendung* wurde am 20. Februar 2019 im Kabinett beschlossen. Sie sieht vor, die Lebensmittelverschwendung von 2015 bis 2030 auf Einzelhandels- und Verbraucherebene zu halbieren und entlang der Produktions- und Lieferkette Nahrungsmittelverluste einschließlich Nachernteverluste zu verringern. So sehen es der Koalitionsvertrag und die Agenda 2030 der Vereinten Nationen vor. Die Nationale Strategie zur Reduzierung der Lebensmittelverschwendung wurde unter Beteiligung der Bundesländer und von Verbänden aus Wirtschaft und Zivilgesellschaft erarbeitet und mit den Bundesressorts abgestimmt.

In Dialogforen werden gemeinsam mit Lebensmittelunternehmen, zivilgesellschaftlichen Organisationen, Vertreterinnen und Vertretern aus den verantwortlichen Länder- und Bundesressorts sowie der Wissenschaft konkrete Maßnahmen zur Reduzierung der Lebensmittelverschwendung erarbeitet und ihre auf Freiwilligkeit ba-

sierende Umsetzung transparent gemacht. Für alle Sektoren der Lebensmittelversorgungskette sollen Zielmarken definiert und geeignete Formate zur Umsetzungs- und Erfolgskontrolle vereinbart werden. Hierzu zählt auch die Verbesserung der Datenlage bezüglich des Umfangs der entstehenden Lebensmittelabfälle, um u. a. zukünftige Berichtspflichten der EU zu erfüllen.

Zum einen wird ein Primärindikator für die DNS entwickelt, der den angestrebten Rückgang der Lebensmittelabfälle in Tonnen Frischmasse abbildet. Im Klimaschutzprogramm 2030 der Bundesregierung ist angekündigt, dass auf Basis des zu entwickelnden Primärindikators am TI mit zusätzlichen Mitteln ein Konzept für einen Sekundärindikator (Klimarelevanz der entstandenen Lebensmittelabfälle) auf Basis des Primärindikators erarbeitet wird.

Die Dialogforen für die Außer-Haus-Verpflegung sowie für den Groß- und Einzelhandel haben bereits ihre Arbeit aufgenommen, die weiteren für die Produktion und Verarbeitung von Lebensmitteln sowie für die privaten Haushalte werden innerhalb 2020 eingesetzt.

Um alle Akteure zu vernetzen und jährlich über Fortschritte zu berichten, wurde ein nationales Dialogforum für alle Interessengruppen aus Wirtschaft und Zivilgesellschaft durch das BMEL eingerichtet. Das 1. Nationale Dialogforum ist am 6. November 2019 erstmals zusammengekommen.

Ein weiteres wichtiges Strukturelement ist das Bund-Länder-Gremium, das die Aufgaben eines ressort- und länderübergreifenden Steuergremiums übernimmt. Es wird für die Evaluierung des Umsetzungsprozesses verantwortlich sein und soll im Laufe des Prozesses weitere Handlungsfelder identifizieren und ggf. neue Schwerpunkte setzen.

Besonders hervorzuheben ist hierbei die Eco-Plattform, ein Verbundvorhaben der Tafel Deutschland e. V. mit der *Tafel-Akademie* und dem *Leibniz Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung*. Gegenstand des geplanten Vorhabens ist eine digitale Plattform, die in einer Pilotregion mit Tafeln, Lebensmittelhandel und herstellenden Unternehmen getestet wird. Die digitalisierte Lebensmittelabgabe soll die Bestimmung von Angebots- und Bedarfsdaten erleichtern und durch die optimierten Abläufe soll die Entsorgung einwandfreier und zum Verzehr geeigneter Lebensmittel weiter reduziert werden.

5.3.2 Zu gut für die Tonne!

Bereits im März 2012 hat das BMEL *Zu gut für die Tonne!* ins Leben gerufen. Damit ist es gelungen, das Thema Lebensmittelverschwendung einer breiten Öffentlichkeit nahe zu bringen und eine stärkere mediale Wahrnehmung zu erreichen. Die Initiative zielt in erster Linie darauf ab, die Verbraucherinnen und Verbraucher zu sensibilisieren und eine höhere Wertschätzung für Lebensmittel zu erreichen. *Zu gut für die Tonne!* zählt zu den erfolgreichsten Kampagnen der Bundesregierung und stellt viele verschiedene Informationsmaterialien u. a. für Schulen zur Verfügung.

Im Herbst 2017 startete zusätzlich die Internetplattform lebensmittelwertschaetzen.de. Auf der Webseite stellen Bund, Länder, Wirtschaft, Handel und Privatpersonen ihre Maßnahmen vor, mit denen Lebensmittelabfälle verringert werden können. Derzeit werden auf der Webseite über 100 Aktivitäten präsentiert.

Laut BMEL-Ernährungsreport 2018 gestalten bereits 63 Prozent der Befragten ihre Einkäufe so, dass weniger Abfälle entstehen. Sowohl *Zu gut für die Tonne!* als auch andere Initiativen und entsprechende Medienberichterstattung haben die Menschen offensichtlich erreicht und sorgen für mehr Lebensmittelwertschätzung.

Wettbewerbe wie der „*Zu gut für die Tonne!*“-Bundespreis fördern ebenfalls ein Umdenken. Mit dem „*Zu gut für die Tonne!*“-Bundespreis zeichnet das BMEL herausragende Projekte aus, die dazu beitragen, Lebensmittelverschwendung zu reduzieren. Teilnehmen können Unternehmen, Verbände, Vereine, Kommunen und Forschungseinrichtungen ebenso wie Einzelpersonen. Der Bundespreis wird 2020 zum fünften Mal verliehen und prämiert Projekte aus Landwirtschaft, Produktion, Handel, Gastronomie, Gesellschaft und Bildung. 2019 kam als weitere Kategorie Digitalisierung hinzu.

5.3.3 Stärkung des ökologischen Landbaus und der ökologischen Lebensmittelwirtschaft

Die Bundesregierung hat sich in der DNS dem Ziel verpflichtet, den Anteil der ökologisch bewirtschafteten Landwirtschaftsflächen bis zum Jahr 2030 auf 20 Prozent auszuweiten. Im Jahr 2018 wurden in Deutschland 9,1 Prozent der landwirtschaftlichen Fläche ökologisch bewirtschaftet. Dazu sollen sowohl der ökologische Landbau als besonders nachhaltige Wirtschaftsweise, als auch der Konsum ökologisch produzierter Lebensmittel gestärkt werden. Das BMEL hat gemeinsam mit der ökologischen Land- und Lebensmittelwirtschaft und unter Einbeziehung der Bundesländer und der Wissenschaft die Zukunftsstrategie ökologischer Landbau (ZöL)

erarbeitet. Die 2017 veröffentlichte ZöL beinhaltet fünf Handlungsfelder und 24 Maßnahmenkonzepte, um der ökologischen Land- und Lebensmittelwirtschaft neue Wachstumsimpulse zu geben.

Das Bundesprogramm *Ökologischer Landbau und andere Formen nachhaltiger Landwirtschaft* (BÖLN) ist ein bedeutsames Finanzierungsinstrument zur Verwirklichung der Vorhaben der ZöL. Darüber hinaus gibt es ZöL-Maßnahmen, die im Rahmen der *Eiweißpflanzenstrategie* zur Förderung des Leguminosenanbaus in Deutschland umgesetzt werden.

Das BÖLN wendet sich mit einem breiten Bündel von zielgruppengerecht gestalteten Informationsmaßnahmen an Landwirtinnen und Landwirte, Verbraucherinnen und Verbraucher, das Ernährungshandwerk, die Ernährungswirtschaft und den Handel. Dabei wird die gesamte Wertschöpfungskette betrachtet. Jährlich werden mehr als 200 Wissenstransfer- und Weiterbildungsveranstaltungen realisiert und im Rahmen mehrerer Förderrichtlinien Messeauftritte, Projekte zur Information von Verbraucherinnen und Verbraucher über die ökologische und nachhaltige Landwirtschaft sowie der Auf- und Ausbau von Biowertschöpfungsketten unterstützt. Ein weiterer Förderschwerpunkt ist der Bereich der Außer-Haus-Verpflegung. Dazu gehört zum Beispiel die Informationskampagne *Bio kann jeder - nachhaltig essen in Kita und Schule*, die jährlich ca. 100 Workshops für Verantwortliche in der Verwaltung und den Kantinen wie auch für Erzieherinnen und Erzieher, Lehrkräfte sowie Eltern durchführt. Hier bestehen Anknüpfungspunkte an andere Programme des BMEL wie z. B. IN FORM (Abschnitt 4.3.1).

Im Zuge der Umsetzung der ZöL, die in der Außer-Haus-Verpflegung ebenfalls einen Maßnahmenschwerpunkt sieht, wurde darüber hinaus eine Informationsinitiative für die Bioverpflegung in öffentlichen Einrichtungen sowie in der öffentlichen Beschaffung auf den Weg gebracht, welche die relevanten Personen mit Entscheidungsbefugnis in der öffentlichen Verwaltung, aber auch Küchenleitungen, z. B. in der Schul- und Kitaverpflegung oder in Kantinen, über die Vorteile einer nachhaltigen und mit Biolebensmitteln ergänzten Ernährung informieren und sie bei der Umsetzung eines entsprechend veränderten Speisenangebots unterstützen soll. Ziel der Initiative ist es, den Bioanteil in öffentlichen Küchen auf 20 Prozent und mehr zu erhöhen. Als weitere Maßnahme zur Stärkung des Einsatzes von Biolebensmitteln in der Außer-Haus-Verpflegung wird im Rahmen der ZöL zudem eine Richtlinie entwickelt, die es ermöglichen soll, die Beratung von Betrieben der Gastronomie und der Gemeinschaftsverpflegung bei der Umstellung auf die Verwendung ökologischer Erzeugnisse zu fördern.

Neben den zahlreichen Informationsmaßnahmen werden im Rahmen des BÖLN zielgerichtete praxisorientierte Forschungsvorhaben entlang der gesamten Wertschöpfungskette initiiert. Somit sollen bestehende Wissens- und Erfahrungslücken im ökologischen Landbau und zu weiteren Formen nachhaltiger Landwirtschaft geschlossen und damit die Wettbewerbsfähigkeit besonders nachhaltiger Wirtschaftsweisen von der Erzeugung über die Verarbeitung bis zur Vermarktung gestärkt werden. Seit Beginn des Programms wurden insgesamt über 1.000 Forschungsvorhaben mit einem Fördervolumen von ca. 150 Millionen Euro unterstützt und viele Maßnahmen zum Wissenstransfer und zur Weiterbildung durchgeführt.

5.3.4 Programm zur Stärkung der Nachhaltigkeit in der Gemeinschaftsverpflegung

Im Oktober 2019 hat die Bundesregierung im Rahmen des *Klimaschutzprogramms 2030* u. a. als eine Maßnahme das *Programm zur Stärkung der Nachhaltigkeit in der Gemeinschaftsverpflegung in Bundeskantinen* beschlossen. Ziel der geplanten Aktivitäten soll es sein, die Nachhaltigkeitskriterien (Mindeststandards) für das Speiseangebot von Kantinen der Bundesverwaltung auf Basis der bereits verpflichtend eingeführten DGE-Qualitätsstandards zu stärken. Perspektivisch sollen auch die Angebotsvielfalt und die Attraktivität pflanzlicher bzw. CO₂-reduzierter Gerichte, ebenso der Anteil an Produkten aus ökologischer Landwirtschaft, gesteigert werden. Die Auswahloption von Gerichten mit Fleischanteilen an allen Werktagen soll ausdrücklich beibehalten werden.

Die Bundesregierung wird den Bundesländern zudem empfehlen, die weiterentwickelten DGE-Qualitätsstandards in ihren jeweiligen Kantinenrichtlinien ebenfalls als Verpflichtung aufzunehmen.

5.3.5 Reduzierung von Kunststoffabfällen entlang der Lebensmittelkette

Kunststoffe haben in großem Umfang Eingang in alle Lebensbereiche gefunden. Auch die Verpackungen von Lebensmitteln bestehen vielfach aus Kunststoffen. Die Lebensmittelindustrie und der Lebensmittelhandel gehören zu den größten Abnehmern von Kunststoffen für Verpackungen. Rund 60 Prozent der Kunststoffverpackungen im privaten Endverbrauch entfallen in Deutschland auf Lebensmittelverpackungen.⁴⁵

2017 fielen in Deutschland insgesamt 18,72 Millionen Tonnen Verpackungsabfall an, dabei liegt die Menge pro Kopf bei 227 Kilogramm Verpackungsabfall.⁴⁶ Ungefähr die Hälfte dieser Verpackungsabfälle fällt bei privaten Endverbrauchern an. Rund 3,1 Millionen Tonnen des gesamten Verpackungsabfalls bestanden aus Kunststoffen.

Die Belastung der Umwelt durch den wachsenden Verpackungsverbrauch sowie durch den Eintrag insbesondere von Kunststoffabfällen in die Umwelt erfahren in zunehmendem Maße Aufmerksamkeit in der Gesellschaft. Immer mehr Menschen ist es ein Anliegen, Kunststoffabfälle sowie deren Eintrag in die Umwelt zu verringern oder ganz zu vermeiden. Auch der Bundesregierung ist die Reduzierung von Verpackungsabfällen sowie die Vermeidung des Eintrags von Kunststoffen in Böden und Gewässer eine wichtige Zielsetzung geworden. Das Vermeiden von Kunststoffverpackungen und -abfällen entlang der Lebensmittelkette kann einen Beitrag dazu leisten.

Dabei sind unterschiedliche Aspekte zu berücksichtigen, denn die Verpackung von Lebensmitteln übernimmt verschiedene Funktionen:

- Sie schützt vor Verderb von Lebensmitteln,
- sie verhindert Kontaminationen von Lebensmitteln,
- sie befriedigt Verbraucherwünsche (Convenience, kleine Verpackungsgrößen),
- sie ist Informationsträger und kann als Marketingobjekt genutzt werden.

Unter Beachtung dieser Funktionen sollte eine Verpackung von Lebensmitteln nur dort erfolgen, wo dies sinnvoll ist. Zudem sollten Verpackungen nachhaltig gestaltet sein. Das verlangt insbesondere das Verpackungsgesetz, das 2019 in Kraft getreten ist. Das BMEL unterstützt die Forschung nach alternativen Verpackungsmaterialien für Lebensmittel z. B. auf Grundlage biobasierter Kunststoffe. Gleichmaßen werden verpackungsfreie Alternativen untersucht.

So wurden im Rahmen des Forschungsprojekts *Unverpackt* im BÖLN Potenziale und Herausforderungen des verpackungsfreien Geschäftskonzepts in Deutschland durch verschiedene Studien erhoben, analysiert und hinsichtlich der Implikationen für nachhaltigen Konsum untersucht. Neben der empirischen Forschungsarbeit lag ein weiterer Schwerpunkt des Forschungsprojekts auf der engen Zusammenarbeit mit der Praxis und der Vernetzung der bestehenden und geplanten *unverpackt*-Läden. Hierdurch konnten erstmals vertieftes und fundiertes Wissen über das verpackungsfreie Einkaufen (z. B. die Wirtschaftlichkeit, Umwelteffekte, Verbrauchererwartungen) generiert und lösungsorientierte Produkte entwickelt werden. Auch gründete sich während der Projektlaufzeit der Berufsverband *unverpackt e. V.*

Zudem unterstützt das BMBF in verschiedenen Fördermaßnahmen, wie z. B. *Plastik in der Umwelt*⁴⁷, Forschungsprojekte zur Vermeidung und Reduzierung von Plastikverpackungen und Plastikabfällen im Bereich Lebensmittel entlang der gesamten Wertschöpfungskette von der Produktion bis zur Konsumententscheidung⁴⁸ sowie Forschung zur Entwicklung von Biokunststoffen.⁴⁹

Um weitergehende Ansätze für eine Vermeidung von Kunststoffabfällen entlang der Lebensmittelkette zu erarbeiten, wird der Austausch mit Akteuren der gesamten Lebensmittelkette gesucht. Im Mai 2019 hat das BMEL

⁴⁵ <https://kunststoffverpackungen.de/en/topics/consumer-protection/>.

⁴⁶ Umweltbundesamt, 2019: Aufkommen und Verwertung von Verpackungsabfällen in Deutschland im Jahr 2017.

⁴⁷ <https://bmbf-plastik.de/de>.

⁴⁸ Projektbeispiele aus der Sozial-ökologischen Forschung des BMBF: Innoredux - Geschäftsmodelle zur Reduktion von Plastikmüll entlang der Wertschöpfungskette: Wege zu innovativen Trends im Handel (<https://www.plastik-reduzieren.de/>) oder VerPlaPoS - Verbraucherreaktionen bei Plastik und dessen Vermeidungsmöglichkeiten am Point of Sale (www.plastikvermeidung.de/).

⁴⁹ Projektbeispiele aus der Sozial-ökologischen Forschung des BMBF: BiNa - Neue Wege, Strategien, Geschäfts- und Kommunikationsmodelle für Biokunststoffe als Baustein einer Nachhaltigen Wirtschaft mit einem Schwerpunkt auf biobasierte Lebensmittelverpackungen (<http://www.biokunststoffe-nachhaltig.de/index.php/startseite.html>), PlastX - Kunststoffe als systemisches Risiko für sozial-ökologische Versorgungssysteme mit einem Schwerpunkt auf Biokunststoffe (www.plastx.org/), PuR - Mit Precycling zu mehr Ressourceneffizienz. Systemische Lösungen der Verpackungsvermeidung (<https://pur-precycling.de/>).

deshalb einen Experten-Workshop zu diesem Thema durchgeführt. Ausgehend von den dortigen Ergebnissen soll ein Forschungsauftrag für die Förderung von Innovationen zur Reduzierung von Kunststoffverpackungen entlang der Lebensmittelkette veröffentlicht werden. Mit Blick auf zusätzliche Maßnahmen zur Verminderung des Verbrauchs von Kunststoffverpackungen hat das BMU einen Dialog mit Handel, Herstellern, Umwelt- und Verbraucherverbänden initiiert.

5.4 Wissenschaftliche Grundlagen

Die Bundesregierung fördert Projekte, um der Frage nachzugehen, wo und wie Lebensmittelabfälle vermieden werden können und höhere Wertschöpfung erzielt werden kann.

5.4.1 Forschung zu nachhaltigen Ernährungssystemen

Im Förderschwerpunkt Sozial-ökologische Forschung⁵⁰ des BMBF haben in der Fördermaßnahme *Nachhaltiges Wirtschaften*⁵¹ von 2015 bis 2020 insgesamt sechs Forschungsverbände auf unterschiedlichen Ebenen zur Ausgestaltung nachhaltiger Ernährungssysteme in Deutschland geforscht. Das Themenspektrum reicht dabei von der nachhaltigen Außer-Haus-Verpflegung⁵² über die Ausgestaltung nachhaltiger Lieferketten und transformativen Ansätzen für eine regionale Ernährungswirtschaft⁵³ bis zu alternativen Versorgungssystemen und neuen Produzenten-Erzeuger-Beziehungen (z. B. in der sog. Solidarischen Landwirtschaft)⁵⁴. Weitere Schwerpunkte waren die Lebensmittelabfallvermeidung (Abschnitt 5.4.3) oder Transformationen beim Fleischkonsum⁵⁵. Forschungsprojekt-übergreifend wurden in Abstimmung mit zuständigen Bundes- und Landesressorts unter anderem *Handlungsansätze zur Förderung nachhaltiger Ernährungssysteme*⁵⁶ erarbeitet.

5.4.2 Baseline und Indikatorentwicklung für die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie

Um Fortschritte bei der Reduzierung der Lebensmittelverschwendung beurteilen und die Zielerreichung feststellen zu können, ist zunächst die Ausgangslage zu ermitteln. Daten zur Gesamtabfallmenge waren aber lückenhaft. Aus diesem Grund hat das BMEL das TI beauftragt, die Anteile der einzelnen Sektoren an der Gesamtabfallmenge zu bestimmen. Für die Berechnung der Lebensmittelabfälle hat das TI zusammen mit der Universität Stuttgart, basierend auf den Ergebnissen des BMBF-geförderten Forschungsprojekts REFOWAS (Abschnitt 5.4.3) das Aufkommen der Lebensmittelabfälle entlang der gesamten Lebensmittelversorgungskette für das Jahr 2015 ermittelt. Die Ergebnisse zeigen, dass 2015 eine Gesamtabfallmenge an Lebensmitteln von 12 Millionen Tonnen Frischmasse anfiel. Aufgeteilt in fünf Teilspektoren der Lebensmittelversorgungskette hat die Primärproduktion einen Anteil von 12 Prozent (1,36 Millionen Tonnen), die Verarbeitung von 18 Prozent (2,17 Millionen Tonnen), der Handel von 4 Prozent (0,49 Millionen Tonnen) und die Außer-Haus-Verpflegung von 14 Prozent (1,69 Millionen Tonnen) an der Gesamtabfallmenge von Lebensmitteln. Der Großteil, nämlich 52 Prozent (6,14 Millionen Tonnen) entsteht in privaten Haushalten. Dies entspricht einer Gesamtabfallmenge von 75 Kilogramm pro Kopf im Jahr 2015.⁵⁷ Die vom TI veröffentlichten Daten dienen als Grundlage für die laufende Berichterstattung und werden regelmäßig aktualisiert.

Über alle Sektoren hinweg wäre nach den vorliegenden Hochrechnungen etwa die Hälfte der Abfälle vermeidbar. Nach wie vor bestehen Unsicherheiten in der Datenlage, vor allem in den Bereichen Landwirtschaft, Verarbeitung und Handel. Insbesondere beeinflusst der Handelssektor die Lebensmittelabfälle im vorgelagerten

⁵⁰ siehe soef.org.

⁵¹ siehe: www.fona.de/de/massnahmen/foerdermassnahmen/nachhaltiges-wirtschaften-sozial-oekologische-forschung.php.

⁵² Siehe hierzu das Forschungsprojekt NahGast – nachhaltiges Produzieren und konsumieren in der Außer-Haus-Verpflegung: <https://www.nahgast.de/>.

⁵³ Siehe hierzu das im Forschungsprojekt TransKoll – Transparenz und Transformation in der regionalen Ernährungswirtschaft – Kollaborative Ansätze für mehr Nachhaltigkeit vom Rohstoff bis zum Endkonsumenten - entwickelte Handbuch zum erfolgreichen Aufbau eines Nachhaltigkeitsmanagements in kleinen und mittelständischen Unternehmen der Ernährungswirtschaft: https://wtsh.de/wp-content/uploads/2018/12/Handbuch_Nachhaltigkeitsmanagement-TransKoll-v2.pdf.

⁵⁴ Siehe hierzu das Forschungsprojekt Neue Chancen für eine nachhaltige Ernährungswirtschaft durch transformative Wirtschaftsformen: www.nascent-transformativ.de/.

⁵⁵ Siehe hierzu das Forschungsprojekt Trafo 3.0 zur Entwicklung eines Gestaltungsmodells sozialökologischer Transformationsprozesse in der Praxis: <https://trafo-3-0.de/index.php?id=2>.

⁵⁶ Siehe: https://nachhaltigeswirtschaften-soef.de/Handlungsansaeetze_Foerderung_nachhaltige_Ernaehrungssysteme.

⁵⁷ Schmidt T, Schneider F, Leverenz D, Hafner G (2019): Lebensmittelabfälle in Deutschland – Baseline 2015. Braunschweig: Johann Heinrich von Thünen-Institut: www.thuenen.de/media/publikationen/thuenen-report/Thuenen_Report_71.pdf.

Bereich z. B. durch Qualitätsansprüche und Retouren sowie im Konsumbereich durch Kaufanreize. Hier ist eine koordinierte Zusammenarbeit mit Akteuren aus Landwirtschaft, Verarbeitung und Handel notwendig, um zukünftig die Datenlage zu verbessern.

Die DNS wird kontinuierlich überarbeitet. In diesem Rahmen wird ein Indikator für die entstehenden Lebensmittelabfälle und -verluste in Deutschland ressortübergreifend entwickelt. Dieser soll dazu geeignet sein, den angestrebten Rückgang von Lebensmittelverlusten über alle Stufen der Lebensmittelversorgungskette zu quantifizieren. Die durch das TI ermittelte Baseline wird in den Indikator einfließen.

5.4.3 REFOWAS – Wege zur Reduzierung von Lebensmittelabfällen

Das REFOWAS-Forschungsprojekt⁵⁸ (*Pathways to Reduce Food Waste*) wurde im Auftrag des BMBF von Juni 2015 bis April 2020 durchgeführt. Es ist Teil der BMBF-Fördermaßnahme *Nachhaltiges Wirtschaften* (Abschnitt 5.4.1). Ziel des Vorhabens war es, den Agrar- und Ernährungssektor entlang seiner Wertschöpfungsketten hinsichtlich der Entstehung von Lebensmittelabfällen und insbesondere des Anteils an vermeidbaren Abfällen zu analysieren sowie Strategien und Ansatzpunkte für Maßnahmen zur Abfallreduzierung zu identifizieren und praktisch zu erproben. Hierfür wurde zum einen eine ganzheitliche, sektorale Analyse des Gesamtsystems durchgeführt, zum anderen wurden verschiedene Teilbereiche in der Praxis anhand von Fallstudien (Obst, Gemüse, Backwaren, Schulverpflegung) detaillierter betrachtet. Außerdem wurden der Umgang mit Lebensmitteln in Privathaushalten untersucht und daraus konkrete Handlungsoptionen zur Vermeidung von Lebensmittelverlusten und -abfällen abgeleitet⁵⁹.

5.4.4 REFRESH-Forschungsprojekt

Auf EU-Ebene wurden 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 der Versorgungskette untersucht. Hierfür kooperierten 26 Partner aus 12 europäischen Ländern und China. Der Projektzeitraum umfasste Juli 2015 bis Juni 2019. So wurde u. a. in vier Ländern (Deutschland, Spanien, Ungarn, Niederlande) der Aufbau von Allianzen zwischen Regierungen, Unternehmen und lokalen Interessengruppen gegen Lebensmittelverschwendung vorangetrieben.

5.4.5 Arbeitsgruppe Ernährungssysteme des Ständigen Ausschusses für Agrarforschung

2016 hat die Strategische Arbeitsgruppe Ernährungssysteme (SCAR SWG Food Systems) des Ständigen Ausschusses für Agrarforschung ihre Arbeit aufgenommen. Es ist ein unabhängiges, länderübergreifendes Beratungsgremium der europäischen Mitgliedstaaten und der Europäischen Kommission. Vorrangiges Ziel der Arbeitsgruppe ist die langfristige und strategische Zusammenarbeit der EU-Mitgliedstaaten und die Identifizierung von Forschungs- und Kooperationsbedarf im Bereich Ernährungssysteme (und darunter auch Lebensmittelabfälle). Hauptaufgabe ist die strategische Beratung und Unterstützung der EU-Forschungs- und Innovationspolitik sowie Politikberatung für Mitgliedstaaten. Die Berichte dieser Arbeitsgruppe werden den Generaldirektionen der Europäischen Kommission zur Verwendung in Forschungsstrategien, -programmen und -policies vorgelegt. Schwerpunkte der Arbeit im Berichtszeitraum lagen insbesondere beim Thema „Diversifying Food Systems in the Pursuit of Sustainable Food Production and Healthy Diets“. Im Ergebnis wurden politische Empfehlungen zur Förderung der Diversifizierung von Ernährungssystemen auf nationaler, regionaler und europäischer Ebene formuliert.

Im Rahmen der *Joint Programming Initiative Agriculture Food Security and Climate Change* (FACCE), werden im ERAnet Cofund „Food Systems and Climate“ auf europäischer und internationaler Ebene Forschungsprojekte zu nachhaltigen resilienten Ernährungssystemen finanziert.

Außerdem wird auf europäischer Ebene ein Projekt zu nachhaltiger Lebensmittelherstellung und -verwendung gefördert (SUSFOOD).

⁵⁸ <https://refowas.de/>.

⁵⁹ Schmidt T, Baumgardt S, Blumenthal A, Burdick B, Claupein E, Dirksmeyer W, Hafner G, Klockgether K, Koch F, Leverenz D, Lörchner M, Ludwig-Ohm S, Niepagenkemper L, Owusu-Sekyere K, Waskow F (2019): Wege zur Reduzierung von Lebensmittelabfällen - Pathways to reduce food waste (REFOWAS): Maßnahmen, Bewertungsrahmen und Analysewerkzeuge sowie zukunftsfähige Ansätze für einen nachhaltigen Umgang mit Lebensmitteln unter Einbindung sozio-ökologischer Innovationen. Thünen Report 73 Vol.1. Braunschweig: Johann Heinrich von Thünen-Institut: https://www.thuenen.de/media/publikationen/thuenen-report/Thuenen-Report_73_Vol1.pdf.

5.4.6 Befragung zu Lebensmittelabfällen in Privathaushalten

Um die Lebensmittelabfälle in Privathaushalten zu untersuchen, hat das BMEL eine repräsentative Befragung in Auftrag gegeben. Durchgeführt wurde die Untersuchung von der Gesellschaft für Konsumforschung. Sie liefert erstmals repräsentative Ergebnisse über die Art und Zusammensetzung von Lebensmittelabfällen, die in privaten Haushalten anfallen. Um saisonale Einflüsse auszuschalten, erfolgte die Ermittlung über zwölf aufeinanderfolgende Monate.

Der Studie nach entfallen 34 Prozent der vermeidbaren Lebensmittelabfälle auf frisches Obst und Gemüse und 14 Prozent auf Brot und Backwaren, aber auch bereits zubereitete Mahlzeiten werden zu häufig entsorgt. Die Untersuchung zeigt außerdem, dass umso mehr potentiell verwertbare Lebensmittel entsorgt werden, je jünger der Haushaltsvorstand ist. In Haushalten mit älteren Personen wird tendenziell weniger entsorgt.

Die Studie wird 2020 mit denselben Befragungsmethoden wiederholt, um Veränderungen und Entwicklungen feststellen und abbilden zu können.

6. Individuelle Entscheidungen ermöglichen

6.1 Ziel: Informierte Entscheidungen möglich machen

Unser Ziel ist es, die Selbstbestimmung und Entscheidungsfreiheit der Verbraucherinnen und Verbraucher zu schützen und zu stärken. Sie sollen sich bewusst für oder gegen ein Produkt entscheiden und ihr Konsumverhalten eigenverantwortlich gestalten können. Verbraucherinnen und Verbraucher, die verantwortungsvoll handeln wollen, sind auf detaillierte Informationen angewiesen.

Neben dem Gesundheitsschutz ist für Verbraucherinnen und Verbraucher vor allem der Schutz vor Irreführung und Täuschung wichtig. Verstöße schlagen sich in schwindendem Vertrauen nieder und beeinflussen zudem das Konsuminteresse von Verbraucherinnen und Verbrauchern negativ.

Transparenz und Verbraucherkompetenz kommen nicht nur den Verbraucherinnen und Verbrauchern, sondern auch den Unternehmen zu Gute. Transparenz schafft Vertrauen in Produkte und Märkte. Das so entstehende Verbrauchervertrauen unterstützt fundierte Kaufentscheidungen, führt zu Zufriedenheit der Kunden 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 Lebensmittels ist ein wesentliches Element für eine effektive Verbraucherinformation. Zudem ist sie Voraussetzung für einen funktionierenden Wettbewerb, in dem der Preis auch die Qualität und die Umweltkosten widerspiegelt. 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 dieses Ziel umzusetzen, verfolgt die Bundesregierung mehrere Ansätze:

- Sie entwickelt – wo nötig und zweckdienlich – den bestehenden Rechtsrahmen für klare und verständliche Verbraucherinformationen weiter. Dies betrifft die Kennzeichnung und Aufmachung von Lebensmitteln sowie die Werbung.
- 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.
- Sie initiiert Verhaltensregeln und Leitsätze und hilft den betroffenen Kreisen, zu einer gemeinsamen Auffassung zu kommen, bspw. durch die Einrichtung und Berufung der Deutschen Lebensmittelbuch-Kommission (DLMBK).
- Sie fördert den Dialog zwischen Verbraucherinnen und Verbrauchern einerseits und der Wirtschaft andererseits. Der direkte Austausch dient allen Beteiligten. Ein Beispiel ist das durch das BMEL geförderte Internetportal lebensmittelklarheit.de des vzbv (Abschnitt 6.3.3).
- Sie fördert die Verbraucherbildung. Information und Bildung schützen vor Täuschung und Enttäuschung.

Die Bundesregierung beobachtet Entwicklungen auf dem Markt für Lebensmittel und analysiert, ob sich hieraus Handlungsbedarf ergibt und mit welchem Instrument diesem am besten begegnet wird. Aktuelle Fragestellungen betreffen etwa die Digitalisierung der Lebensmittelinformation, den wachsenden Markt veganer und vegetarischer Ersatzprodukte für Lebensmittel tierischen Ursprungs, aber auch Lebensmittelinnovationen und neuartige Lebensmittel.

6.2 Maßnahmen im Berichtszeitraum – europäische Ebene

Auch die Regelungen zum Schutz vor Täuschung und Irreführung sind in einem hohen Maß auf EU-Ebene harmonisiert. Die beiden zentralen Verordnungen in diesem Bereich betreffen die Information der Verbraucher über Lebensmittel (LMIV, Nr. 1169/2011)⁶⁰ sowie nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben (Health-Claims-Verordnung, Nr. 1924/2006, HCVO)⁶¹.

6.2.1 Kennzeichnung von Lebensmitteln

Pflichtkennzeichnungen nach der LMIV

Zentrale Säule des allgemeinen, produktübergreifenden Lebensmittelkennzeichnungsrechts ist die LMIV. In ihr sind die Informationen festgeschrieben, die grundsätzlich jede Lebensmittelverpackung tragen muss. Zu diesen Pflichtangaben gehören die Bezeichnung des Lebensmittels, das Mindesthaltbarkeitsdatum oder Verbrauchsdatum, die Nettofüllmenge, Name/Firma und Anschrift des Lebensmittelunternehmers, die Zutaten des Lebensmittels einschließlich der Allergeninformation sowie die Nährwertkennzeichnung und in bestimmten Fällen auch Angaben zur Herkunft. Die LMIV regelt Ausnahmen für Lebensmittel, die von der Pflichtkennzeichnung ausgenommen sind. So ist bspw. die Angabe des Mindesthaltbarkeitsdatums für einige Lebensmittel, wie frisches Obst, Gemüse, Wein oder Zucker, nicht erforderlich.

Pflichtkennzeichnungselemente müssen in einer vorgegebenen Mindestschriftgröße an einer gut sichtbaren Stelle deutlich und gut lesbar angebracht werden.

Die LMIV gewährleistet eine klare und verständliche Kennzeichnung von Lebensmitteln, die Verbraucherinnen und Verbrauchern die Möglichkeit gibt, eine fundierte Wahl zu treffen. Überdies dient die LMIV dem Schutz der Verbraucherinnen und Verbraucher vor Gesundheitsgefahren sowie vor Irreführung und Täuschung.

Herkunftskennzeichnung

Die LMIV enthält allgemeine Bestimmungen zur Herkunftsangabe für alle vorverpackten Lebensmittel. Danach ist die Angabe des Ursprungslands oder des Herkunftsorts dann verpflichtend, wenn die Informationen andernfalls bei Verbraucherinnen und Verbrauchern den Eindruck erwecken würden, das Lebensmittel käme aus einem anderen Ursprungsland oder Herkunftsort.

Obligatorisch ist die Angabe des Ursprungslands oder des Herkunftsorts bei frischem, gekühltem oder gefrorenem Schweine-, Schaf-, Ziegen- und Geflügelfleisch. Grundsätzlich sind hier Aufzucht- und Schlachtungsort des Tieres anzugeben. Details regelt die Durchführungsverordnung (EU) Nr. 1337/2013⁶². Auch für frisches Obst und Gemüse sind Ursprungsangaben verpflichtend vorgesehen (vgl. Art. 76 Abs. 1 Verordnung (EU) 1308/2013)⁶³. Außerdem ist die Herkunft bei Wein und den übrigen Erzeugnissen des Weinbaus, wie Perlwein, Schaumwein und Likörwein, anzugeben (vgl. Art. 119 Abs. 1 Buchstabe d) Verordnung (EU) 1308/2013)⁶³.

Ab dem 1. April 2020 muss außerdem die Herkunft der Hauptzutat kenntlich gemacht werden, falls diese nicht mit dem für das Lebensmittel angegebenen Ursprungsland oder Herkunftsort übereinstimmt. Die Einzelheiten hierfür bestimmt die Durchführungsverordnung (EU) 2018/775⁶⁴.

⁶⁰ 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. L 304 vom 22.11.2011, S. 18).

⁶¹ Verordnung (EG) Nr. 1924/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Dezember 2006 über nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben über Lebensmittel (ABl. L 404 vom 30.12.2006, S. 9).

⁶² Durchführungsverordnung (EU) Nr. 1337/2013 der Kommission vom 13. Dezember 2013 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EU) Nr. 1169/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates hinsichtlich der Angabe des Ursprungslandes bzw. Herkunftsortes von frischem, gekühltem oder gefrorenem Schweine-, Schaf-, Ziegen- und Geflügelfleisch (ABl. L 335 vom 14.12.2013, S. 19).

⁶³ Verordnung (EU) Nr. 1308/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über eine gemeinsame Marktorganisation für landwirtschaftliche Erzeugnisse und zur Aufhebung der Verordnungen (EWG) Nr. 922/72, (EWG) Nr. 234/79, (EG) Nr. 1037/2001 und (EG) Nr. 1234/2007 (ABl. L 347 vom 20.12.2013, S. 671).

⁶⁴ Durchführungsverordnung (EU) 2018/775 der Kommission vom 28. Mai 2018 mit den Einzelheiten zur Anwendung von Artikel 26 Absatz 3 der Verordnung (EU) Nr. 1169/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates betreffend die Information der Verbraucher

EU-Health-Claims-Verordnung

Grundsätzlich sind nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben zu Lebensmitteln verboten, um Verbrauchertäuschungen zu vermeiden. Um im Einzelfall entsprechende Angaben zu ermöglichen, bestimmt die HCVO⁶⁵ die Verwendung dieser Angaben bei Lebensmitteln, die an den Endverbraucher abgegeben werden. Nährwertbezogene Angaben sind nach der HCVO nur gestattet, wenn sie im Anhang der Verordnung aufgeführt sind. Gesundheitsbezogene Angaben (Claims) werden vor ihrer Zulassung von der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit geprüft. Bisher wurden rund 260 Claims zugelassen. Eine Übersicht der zugelassenen und nicht-zugelassenen Claims kann im EU-Register auf der Homepage der Generaldirektion Gesundheit und Lebensmittelsicherheit der Europäischen Kommission⁶⁶ eingesehen werden.

6.2.2 Reform der EU-Spirituosenverordnung

Die EU-Spirituosen-Grundverordnung⁶⁷ trat am 25. Mai 2019 in Kraft und gilt teilweise bereits seit 8. Juni 2019 (u. a. die meisten Vorschriften zum Geoschutz). Überwiegend wird sie jedoch erst ab 25. Mai 2021 anwendbar sein.

Dies gilt insbesondere in Bezug auf Änderungen der Definitionen der Produktkategorien (mit Ausnahme der Änderung bei Eierlikör) und die neuen Kennzeichnungsregelungen für

- zusammengesetzte Begriffe (z. B. Honig Whisky, Spiced Rum),
- Anspielungen (z. B. Eierlikör – verfeinert mit Kirschwasser) und
- Spirituosenmischungen (z. B. Spirituose aus 60 Prozent Kornbrand und 40 Prozent Williams).

Die Novelle legt fest, welche Ermächtigungsgrundlagen die EU-Kommission für den Erlass von delegierten Rechtsakten und Durchführungsrechtsakten erhält und welche Vorschriften im Basisrecht verbleiben sollen. Mögliche Änderungen der Begriffsbestimmungen der künftig nur noch 44 Spirituosen-Produktkategorien (z. B. Rum, Whisky, Weinbrand, Obstbrand, Gin, Likör, Eierlikör) müssen weiterhin im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren erfolgen.

Technische Begriffsbestimmungen, wie z. B. Bezeichnung, Etikett, Destillation oder Süßung, können künftig durch delegierte Rechtsakte geändert werden. Zur Änderung der sonstigen Begriffsbestimmungen über besondere Kennzeichnungsvorschriften für Spirituosen erhält die Europäische Kommission für sieben Jahre ab dem Inkrafttreten das Recht zur Änderung durch delegierte Rechtsakte.

Der Geoschutz von Spirituosen verbleibt im Spirituosenrecht. Im Spirituosen Sektor gibt es weiterhin nur eingetragene *geografische Angaben* und keine Differenzierung zwischen sog. *geschützten geografischen Angaben* (g.g.A.) und *geschützten Ursprungsbezeichnungen* (g.U.). Die einzelnen Begriffsbestimmungen der Spirituosenkategorien werden präzisiert und geringfügig geändert, z. B. wird der Zusatz von Milcherzeugnissen wie Sahne zu einem Eierlikör als Reaktion auf das EuGH-Urteil vom 25.10.2018 (Rechtssache C-462/17) ausdrücklich erlaubt. Diese Änderung bei der Eierlikör-Definition gilt bereits seit 8. Juni 2019.

Für alle Brände wie Rum, Obstbrand, Weinbrand und weitere Spirituosen wie z. B. Wodka oder Geist gibt es künftig EU-einheitliche Höchstgrenzen der zulässigen Abrundungszuckerung. Für Obstbrände beträgt der höchstzulässige Wert 18 Gramm pro Liter Fertigware. Die Mitgliedstaaten sind allerdings berechtigt, geringere Höchstgrenzen der zulässigen Abrundungszuckerung oder sogar ein Zuckerungsverbot für die einheimischen Produkte festzulegen, um eine strengere Qualitätspolitik zu verfolgen.

über Lebensmittel hinsichtlich der Vorschriften für die Angabe des Ursprungslands oder Herkunftsorts der primären Zutat eines Lebensmittels (ABl. L 131 vom 29.5.2018, S. 8).

⁶⁵ Verordnung (EG) Nr. 1924/2006 (aaO).

⁶⁶ http://ec.europa.eu/food/safety/labelling_nutrition/claims/register/public/?event=register.home.

⁶⁷ Verordnung (EU) 2019/787 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. April 2019 über die Begriffsbestimmung, Bezeichnung, Aufmachung und Kennzeichnung von Spirituosen, die Verwendung der Bezeichnungen von Spirituosen bei der Aufmachung und Kennzeichnung von anderen Lebensmitteln, den Schutz geografischer Angaben für Spirituosen und die Verwendung von Ethylalkohol und Destillaten landwirtschaftlichen Ursprungs in alkoholischen Getränken sowie zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 110/2008 (ABl. L 130 vom 17.5.2019, S. 1).

6.3 Maßnahmen im Berichtszeitraum – nationale Ebene

6.3.1 Nationale Lebensmittelinformations-Durchführungsverordnung (LMIDV)

Die oben genannten Vorschriften der LMIV werden durch Maßnahmen auf nationaler Ebene ergänzt. In einigen Bereichen ermächtigt die LMIV die Mitgliedstaaten zum Erlass nationaler Regelungen, so z. B. bei der Umsetzung der Allergenkennzeichnung bei nicht vorverpackten Lebensmitteln (sog. lose Ware). In Deutschland wird die LMIV seit 13. Juli 2017 mit der nationalen Lebensmittelinformations-Durchführungsverordnung (LMIDV)⁶⁸ durchgeführt. Die Allergeninformation kann danach schriftlich oder mündlich und erstmals auch elektronisch erfolgen. Im Falle der mündlichen Information muss eine schriftliche Dokumentation auf Nachfrage leicht zugänglich sein.

Zudem legt die LMIDV fest, dass Lebensmittel, die in Deutschland vermarktet werden, grundsätzlich in deutscher Sprache zu kennzeichnen sind. Darüber hinaus enthält die LMIDV die Pflicht zur Angabe eines Zutatenverzeichnisses bei Bier vor dem Hintergrund des in Deutschland geltenden Reinheitsgebots.

6.3.2 Freiwillige Kennzeichnungen

Immer mehr Menschen achten beim Kauf von Lebensmitteln auf den gesundheitlichen Wert, aber auch auf Aspekte wie Klima-, Umwelt und Naturschutz, Tierwohl, Fair Trade und Corporate Social Responsibility. Neben den bereits erwähnten gesetzlichen Regelungen können standardisierte Verbraucherinformationen wie Labels aus Sicht des Verbraucherschutzes relevante Informationen liefern.

Das BMEL unterstützt solche Zertifizierungs- und Zeichensysteme zur Kennzeichnung von Produkteigenschaften bzw. Besonderheiten des Herstellungsprozesses, um mehr Verlässlichkeit und eine aussagekräftige Verbraucherorientierung zu geben. Schwerpunktvorhaben waren im Berichtszeitraum die erweiterte Nährwertkennzeichnung, das Regionalfenster und das Tierwohlkennzeichen.

Weiterentwicklung des Nährwertkennzeichnungssystems für verarbeitete und verpackte Lebensmittel

Die gesunde Lebensmittelauswahl soll einfacher werden. Hierfür hat das BMEL eine ganzheitliche Ernährungspolitik entwickelt, die darauf abzielt, die gesunde und ausgewogene Ernährungsweise zu unterstützen und diese im Alltag zur Selbstverständlichkeit zu machen. Ein Baustein für diese Ernährungspolitik ist die erweiterte Nährwertkennzeichnung, ein Vorhaben, das im Koalitionsvertrag vereinbart wurde. Die Verbraucherinnen und Verbraucher sollen durch eine Kennzeichnung auf der Hauptschauseite der Verpackung schnell und einfach erkennen können, welches Lebensmittel das ernährungsphysiologisch günstigere ist.

Die Rahmenbedingungen zur Umsetzung des Vorhabens ergeben sich aus dem EU-Recht. Die LMIV erlaubt grundsätzlich eine zusätzliche, freiwillige Kennzeichnung verpackter Lebensmittel und legt Anforderungen hieran fest. Ebenso sieht das EU-Recht vor, dass eine erweiterte Nährwertkennzeichnung auf fundierten und wissenschaftlich haltbaren Erkenntnissen der Verbraucherforschung beruht und nicht irreführend ist.

In der im Sommer 2019 durchgeführten Verbraucherforschung wurde zunächst in einem qualitativen Teil mit Fokusgruppen das Fragenprofil entwickelt und getestet. Dann wurden diese Fragen in einem quantitativen Teil über 1.600 Verbraucherinnen und Verbrauchern vorgelegt. Das Ergebnis wurde Ende September 2019 bekanntgegeben. Das Ergebnis zeigt eindeutig, dass die erweiterte Nährwertkennzeichnung mit dem Nutri-Score-Modell von den Verbraucherinnen und Verbrauchern am besten wahrgenommen und verstanden wird. Insgesamt favorisieren die Befragten den **Nutri-Score**.

Vor diesem Hintergrund hat das BMEL im Oktober 2019 den für die Einführung des Nutri-Scores erforderlichen Rechtsetzungsprozess eingeleitet. Nach Durchlaufen des Rechtsetzungsprozesses und der Notifizierung bei der EU soll dieser im Laufe des Jahres 2020 in Kraft treten.

Damit ein geeignetes erweitertes Nährwertkennzeichnungssystem breit zur Anwendung kommt, muss es von der Wirtschaft mitgetragen werden. Eine wachsende Zahl an Unternehmen ist schon bereit, den Nutri-Score anzuwenden.

Darüber hinaus wird sich das BMEL auf europäischer Ebene dafür einsetzen, dass ein europaweit einheitliches System eingeführt wird und dies auch zum Thema der deutschen EU-Ratspräsidentschaft machen. Die Chancen für eine einheitliche freiwillige erweiterte Nährwertkennzeichnung steigen, weil immer mehr Mitgliedstaaten die Verwendung des Nutri-Scores empfehlen.

⁶⁸ Lebensmittelinformations-Durchführungsverordnung vom 5. Juli 2017 (BGBl. I S. 2272).

Regionale Produkte besser erkennen

Die Herkunft der Lebensmittel und kurze Transportwege sind vielen Verbraucherinnen und Verbrauchern zunehmend wichtig.⁶⁹ Sie möchten beim Lebensmitteleinkauf die Landwirtschaft und das Ernährungshandwerk in ihrer Region unterstützen und regionale Arbeitsplätze sichern. Eine transparente und verlässliche Kennzeichnung regionaler Produkte ist wichtig, um Verbraucherinnen und Verbraucher in ihrer Kaufentscheidung zu unterstützen.

Aus diesem Grund wurde auf Initiative des BMEL das Regionalfenster entwickelt. Es wird von dem privaten Trägerverein Regionalfenster e. V. getragen und hat sich als freiwillige Kennzeichnung regionaler Produkte inzwischen gut im deutschen Lebensmitteleinzelhandel etabliert.

Das Regionalfenster ist ein einheitlich gestaltetes Deklarationsfeld, über das Verbraucherinnen und Verbraucher sofort erkennen können, woher die Hauptzutaten des Produktes stammen, wie die Region definiert ist, wo das Produkt verarbeitet bzw. verpackt wurde und wie hoch der Gesamtanteil regionaler Zutaten ist. Innerhalb des Deklarationsfeldes wird zudem der Name der Zertifizierungsstelle angegeben, die die Prüfung vorgenommen hat.

Ein neutrales und mehrstufiges Kontroll- und Sicherungssystem gewährleistet, dass die Angaben zu Region, Zutaten und Ort der Verarbeitung verlässlich sind. Bei Produkten, die mit dem Regionalfenster gekennzeichnet sind, ist für Verbraucherinnen und Verbraucher somit klar erkennbar, ob das Lebensmittel zu Recht mit einer regionalen Herkunft beworben wird.

Inzwischen wird das Regionalfenster von mehr als 870 Lizenznehmern genutzt. Insgesamt werden vor allem in den Warengruppen Obst und Gemüse, Fleisch und Wurstwaren sowie Milch und Milchprodukte über 4.600 Produkte mit einer Regionalfenster-Kennzeichnung vermarktet. Fortlaufend kommen neue Lizenznehmer hinzu und das Angebot an gekennzeichneten Produkten wächst stetig.

Das Regionalfenster ist nach einer Verbraucherbefragung des TI aus dem Jahr 2018 etwa 30 Prozent der befragten Verbraucherinnen und Verbraucher als Kennzeichen für regional erzeugte Lebensmittel bekannt. Eine große Mehrheit (80 Prozent) hält das Regionalfenster für glaubwürdig. Der Trägerverein Regionalfenster e. V. arbeitet fortlaufend an einer Weiterentwicklung des Konzeptes, um die Verbreitung und Bekanntheit des Regionalfensters weiter zu steigern.

Staatliches Tierwohlkennzeichen

Verbraucherinnen und Verbraucher wünschen sich mehr Informationen und Transparenz beim Kauf von Lebensmitteln tierischer Herkunft. Sie wollen z. B. die Haltungs-, Schlachtungs- und Transportbedingungen der Tiere kennen, um mit gutem Gewissen Fleisch verzehren zu können. Im Koalitionsvertrag haben die Regierungsparteien daher vereinbart, ein staatliches Tierwohlkennzeichen zu schaffen. Das BMEL hat einen entsprechenden Gesetzentwurf für eine Tierwohl-Positivkennzeichnung (Entwurf eines Gesetzes zur Einführung und Verwendung eines Tierwohlkennzeichens) erarbeitet, der das Notifizierungsverfahren bei der Europäischen Union durchlaufen hat und im September 2019 vom Bundeskabinett beschlossen wurde.

Das Tierwohlkennzeichen soll mehrstufig aufgebaut sein und möglichst vielen Tierhaltern den Anreiz bieten, in ein höheres Tierwohlniveau einzusteigen. So sollen weitere Vermarktungschancen und somit Entwicklungsperspektiven für Landwirte geschaffen werden. Es wird mit der Kennzeichnung von Schweinefleisch beginnen, wobei weitere Nutztierarten folgen sollen.

Auch Verbraucherinnen und Verbrauchern soll das staatliche Tierwohlkennzeichen eine klare und verlässliche Orientierung für mehr Tierwohl beim Kauf von gekennzeichneten Produkten ermöglichen. Das Tierwohlkennzeichen wird sich nicht am Konzept einer reinen Haltungskennzeichnung (wie bspw. bei Eiern) orientieren, sondern es soll grundsätzlich ein Ansatz verfolgt werden, der den gesamten Lebenszyklus eines Tieres umfasst – von der Geburt bis zur Schlachtung. Gleichzeitig wird die Verbindung mit einer Herkunftskennzeichnung möglich sein.

Mit dem staatlichen Tierwohlkennzeichen sollen Hersteller Produkte von Tieren auszeichnen können, bei deren Erzeugung über die gesetzlichen Vorgaben hinausgegangen wird. Als Vorbild dienen die in den Niederlanden und Dänemark bereits erfolgreich etablierten Tierwohllabel.

⁶⁹ Laut Ernährungsreport 2018 achten 78 Prozent der Verbraucherinnen und Verbraucher auf Regionalität.

Dem Tierwohlkennzeichen der Bundesregierung sollen ressourcen-, management- und insbesondere tierbezogene Kriterien zu Grunde liegen. Diese sind bei Schweinen u. a.:

- mehr Platz,
- mehr Beschäftigung und Raufutter,
- eine Buchtenstruktur,
- längere Säugephase,
- Sicherstellung wirksamer Eigenkontrollen,
- Begrenzung der Transportdauer,
- System zur Erfassung von Tierschutzindikatoren,
- mehr Tierschutz bei der Schlachtung,
- regelmäßige Tierschutzfortbildung der Tierhalter.

Entscheidend für den Erfolg des staatlichen Tierwohlkennzeichens ist die breite Beteiligung der ganzen Wertschöpfungskette (u. a. Einzelhandel, Gastronomie, Handwerk und Verarbeitung).

Die Kriterien und weitere Vorschriften zur Verwendung des Tierwohlkennzeichens und den Kontrollen sollen in einer Rechtsverordnung geregelt werden. Der Entwurf befindet sich derzeit in der Ressortabstimmung und wird noch in die Länder- und Verbändebeteiligung gehen. Danach folgt die Befassung des Bundeskabinetts und das im Entwurf des Tierwohlkennzeichengesetzes für die Verordnung vorgesehene Bundestagsverfahren.

Das Tierwohlkennzeichengesetz wurde im Herbst 2019 im ersten Durchgang im Bundesrat beraten und liegt dem Bundestag vor.

Die Einführung des staatlichen Tierwohlkennzeichens soll durch umfassende Kommunikationsmaßnahmen unterstützt werden.

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

Durchblick in der Label-Vielfalt verschafft die Internetseite label-online.de der Verbraucher Initiative e. V. Das Projekt wurde durch das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz gefördert. Im Förderzeitraum wurde das Portal *Label-online* weiterentwickelt und eine Label-App entwickelt. Mit der App können sich Verbraucherinnen und Verbraucher 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.

6.3.3 Initiative Klarheit und Wahrheit bei der Kennzeichnung und Aufmachung von Lebensmitteln

Um Verbraucherinnen und Verbraucher über Kennzeichnungen zu informieren und ihnen die Möglichkeit zur Nachfrage und Beschwerde zu geben, hat das BMEL die Initiative Klarheit und Wahrheit bei der Kennzeichnung und Aufmachung von Lebensmitteln gestartet.

Das Internetportal www.lebensmittelklarheit.de ist dabei von zentraler Bedeutung. Dabei handelt es sich um ein Projekt des vzbv, das vom BMEL seit 2010 gefördert wird. Verbraucherinnen und Verbraucher können sich über das Portal über die Kennzeichnung und Aufmachung von Lebensmitteln informieren oder beschweren, wenn ein Produkt ihre Erwartungen nicht erfüllt. Darüber hinaus soll die Lebensmittelwirtschaft über Dialoge zu einer freiwilligen verbrauchernahen Kennzeichnung und Aufmachung ihrer Produkte angeregt werden. So hat sich das Projekt *Lebensmittelklarheit 2016* nach Gesprächen mit der Wirtschaft erfolgreich dafür eingesetzt, dass die Verbrauchervorstellungen in die Kriterien für das Weidemilchlabel *Pro Weideland/Deutsche Weidcharta* einfließen, bspw. die gentechnikfreie Fütterung.

Es besteht weiterhin ein hohes Interesse der Öffentlichkeit an den Themen des Portals, was dauerhaft hohe Zugriffszahlen und eine rege Teilnahme belegen. Die Besuchszahlen des Portals stiegen von durchschnittlich 80.000 Aufrufen der Webseite pro Monat in 2016 auf 130.000 monatliche Aufrufe im ersten Halbjahr 2019. Durch die Veröffentlichung von Beschwerden werden Anbieter und Hersteller angeregt, ihre Produkte klar und wahr zu kennzeichnen. Auch zahlreiche Anfragen von Presse und Medien zeigen, dass das Portal als Institution etabliert und gefragt ist.

Im Informationsbereich des Portals werden Informationsartikel, Kurzmeldungen und Themenschwerpunkte bereitgestellt, im Produktmeldebereich wird zu konkreten Verbraucherbeschwerden Stellung genommen. Zudem beinhaltet das Portal ein Forum, in dem Verbraucherfragen zur Lebensmittelkennzeichnung, Produktgestaltung und zu Werbestrategien der Anbieter durch die Online-Redaktion beantwortet werden.

Ein Beraterausschuss, in dem Vertreterinnen und Vertreter der Verbraucherseite, der Wirtschaft, der Länder und der DLMBK (Abschnitt 6.3.4) vertreten sind, begleitet das Portal und ermöglicht einen regelmäßigen Informations- und Meinungs austausch.

Die Ergebnisse des Portals, die die Leitsätze des Deutschen Lebensmittelbuchs (DLMB) (Abschnitt 6.3.4) betreffen, werden regelmäßig in die Diskussion der DLMBK eingebracht.

Das Portal und die mit dem Projekt verbundene begleitende Forschung wurden von Januar 2016 bis Juni 2019 mit rund 2 Millionen Euro durch das BMEL gefördert. Eine Anschlussfinanzierung bis Ende 2022 wurde bewilligt.

6.3.4 Deutsches Lebensmittelbuch

Das DLMB ist eine Sammlung von Leitsätzen, in denen über 2.000 Lebensmittel beschrieben werden. Die Leitsätze informieren über Zusammensetzungen und sonstige Produktbeschaffenheiten von Lebensmitteln unter Berücksichtigung des redlichen Herstellungs- und Handelsbrauchs sowie der berechtigten Verbrauchererwartung. Sie werden von der DLMBK regelmäßig überprüft und bei Bedarf geändert. Sie sind für Verbraucherinnen und Verbraucher, Unternehmen, Überwachungsbehörden und Gerichte eine wichtige Orientierungshilfe und dienen dem Täuschungsschutz. Dabei sind die Leitsätze des DLMB keine Rechtsnormen und daher nicht rechtsverbindlich. Sie haben den Charakter objektiver antizipierter Sachverständigengutachten und ergänzen lebensmittelrechtliche Vorschriften.

Deutsche Lebensmittelbuch-Kommission

Die DLMBK besteht bereits seit 1962 als ein gesetzlich verankertes, unabhängiges Gremium. Die beim BMEL gebildete, unabhängige DLMBK setzt sich paritätisch aus jeweils acht Mitgliedern der Verbraucherschaft, der Lebensmittelwirtschaft, der Wissenschaft und der Lebensmittelüberwachung zusammen.

Aufgrund steigender Herausforderungen im Lebensmittelsektor und einer höheren Sensibilität der Verbraucherinnen und Verbraucher gegenüber Lebensmitteln und deren Kennzeichnung waren das DLMB und die DLMBK vor einigen Jahren vermehrt Gegenstand der öffentlichen Diskussion und in der Kritik. Das BMEL hat die kritische Diskussion der vergangenen Jahre aufgegriffen, eine wissenschaftliche Evaluation beauftragt und ein Reformkonzept für die DLMBK und das DLMB erarbeitet. Als besondere Ansprüche wurden mehr Effizienz, Akzeptanz, Transparenz und Kommunikation formuliert.

Im Juli 2016 startete die Reform der DLMBK mit der Berufung neuer Kommissionsmitglieder und der Veröffentlichung einer neuen Geschäftsordnung. Damit wurden auch Verfahrensweisen verändert, um den Anforderungen nach mehr Effizienz und Transparenz nachzukommen. Zusätzlich wurde ein Kommunikationskonzept erarbeitet, um die Arbeiten der DLMBK transparent zu gestalten und die Öffentlichkeitsarbeit zu verbessern. Seit der Reform berichtet eine Vertreterin des Internetportals lebensmittelklarheit.de in jeder Präsidiumssitzung der DLMBK über den Sachstand der Meldungen und über Entwicklungen im Portal. Die Portalergebnisse werden regelmäßig in den Fachausschusssitzungen der DLMBK beraten und führen oft zu Anträgen an die DLMBK auf Änderung von Leitsätzen.

Zu dem gesamten Reformprozess gehört auch die Bewertung durch eine Evaluation, die derzeit durchgeführt wird. Die Umsetzung der Reform der DLMBK und des DLMB soll evaluiert werden. Es soll aufgezeigt werden, inwieweit die Reform den gestellten Anspruch nach mehr Effizienz, Akzeptanz, Transparenz und Kommunikation erfüllt. Die Ergebnisse sollen anschließend veröffentlicht werden.

Leitsätze für vegane und vegetarische Lebensmittel mit Ähnlichkeit zu Lebensmitteln tierischen Ursprungs

In den letzten Jahren hat der Konsum von veganen und vegetarischen Lebensmitteln deutlich zugenommen. Für Verbraucherinnen und Verbraucher ist eine transparente Kennzeichnung solcher Lebensmittel entscheidend, um eine Kaufentscheidung treffen zu können.

Auch vegane und vegetarische Lebensmittel unterliegen den allgemeinen lebensmittelrechtlichen Kennzeichnungsvorschriften der LMIV. Sie sind so zu kennzeichnen, dass Verbraucherinnen und Verbraucher bei ihrem

Einkauf eine qualifizierte Wahl treffen können und insbesondere nicht über die Eigenschaften veganer und vegetarischer Lebensmittel getäuscht werden.

Auf nationaler Ebene ist es der DLMBK gelungen, nach schwierigen Beratungen einen Kompromiss zu finden und in den Leitsätzen für vegane und vegetarische Lebensmittel mit Ähnlichkeit zu Lebensmitteln tierischen Ursprungs erstmals zu beschreiben, wie vegane und vegetarische Lebensmittel üblicherweise hergestellt, bezeichnet und aufgemacht werden. Das BMEL hat im Dezember 2018 im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Wirtschaft und Energie diese Leitsätze veröffentlicht. Die Leitsätze geben Verbrauchern, Herstellern, Handel und Lebensmittelüberwachungsbehörden Orientierung, da sie die allgemeine Verkehrsauffassung und die verkehrübliche Bezeichnung beschreiben.

Die LMIV sieht vor, dass die Europäische Kommission einen Durchführungsrechtsakt zur Eignung von Lebensmitteln für Veganer und Vegetarier erlassen soll. Mit den Leitsätzen für vegane und vegetarische Lebensmittel ist Deutschland in Europa Vorreiter bei der Beschreibung veganer und vegetarischer Lebensmittel und kann einen wichtigen Beitrag zu der auf EU-Ebene anstehenden Diskussion leisten.

6.3.5 Unterstützung der Gemeinschaftsaktionen der Verbraucherzentralen

Das BMEL unterstützt die Verbraucherzentralen bei der Förderung von Verbraucherbildung und -aufklärung im Bereich Ernährung. Es ist Aufgabe der Verbraucherzentralen, im Interesse der Verbraucherinnen und Verbraucher auf Missstände im Marktgeschehen aufmerksam zu machen und unabhängig zu agieren. In der konsequenten Verfolgung dieses Auftrages liegt der Grund für die Bekanntheit der Verbraucherzentralen und das hohe Vertrauen der Verbraucherinnen und Verbraucher in deren Arbeit. In den Gemeinschaftsaktionen der Verbraucherzentralen werden Verbraucherinnen und Verbraucher präzise und verständlich über die relevanten ernährungspolitischen Themen informiert. In den vergangenen Jahren informierten Gemeinschaftsaktionen z. B. über Nahrungsergänzungsmittel, Tierschutz- und Tierwohllabel und die Nährwertkennzeichnung. Die Arbeit der Verbraucherzentralen im Ernährungsbereich ist dem BMEL ein wichtiges Anliegen. Das BMEL stellt den Verbraucherzentralen daher ab 2020 insgesamt 3,3 Millionen Euro jährlich statt bisher 3 Millionen Euro zur Verfügung.

6.4 Wissenschaftliche Grundlagen

Die Kontrolle der Herkunft von Lebensmitteln rückte während des Berichtszeitraums in den Fokus und zählte zu den wichtigsten Forschungsprojekten. Hintergrund ist die zunehmende Verflechtung der internationalen Warenströme. Damit gehen teilweise erhebliche Preisdifferenzen bei Nahrungsmittelrohstoffen unterschiedlicher Herkunft einher. Gleichzeitig erschweren diese globalisierten Warenströme einheitliche Lebensmittelkontrollen und der Anreiz zu Lebensmittelbetrug ist erhöht. Die Überprüfung von Angaben, die sich bspw. auf eine lokale oder regionale Herkunft, die biologische Herstellung oder die Reinheit einer bestimmten botanischen oder zoologischen Spezies beziehen, stellt sowohl Lebensmittelkontrolleure als auch Wissenschaftler vor enorme Herausforderungen. Diese Fragen sind, wenn überhaupt, nur bedingt anhand eines spezifischen Analyseverfahrens zu beantworten. Zur Überprüfung sind meist mehrere Analyseparameter notwendig. Im November 2014 hat das BMEL eine Bekanntmachung zur Förderung von Vorhaben veröffentlicht, die mithilfe innovativer technischer oder nicht-technischer Lösungen eine effiziente Kontrolle der Herkunft von Lebensmitteln sicherstellen sollen. Zehn Projekte wurden bzw. werden im Zeitraum 2015 bis 2020 mit einer Gesamtfördersumme von ca. 12 Millionen Euro unterstützt.

Am MRI wird bereits seit vielen Jahren zur Authentizität von Lebensmitteln geforscht, u. a. zur Speziesbestimmung bei Fischerei- oder Geflügelerzeugnissen, zur Unterscheidung ökologisch erzeugter und konventionell produzierter Milch- und Fischprodukte und zur Identifizierung von Fremdproteinen in Fleischerzeugnissen. Das NRZ-Authent hat nun die Aufgabe, Fachwissen in Bezug auf die Echtheit von Lebens- und Futtermitteln bereitzustellen und den zuständigen Überwachungsbehörden einen einfachen Zugang zu aktuellen und verlässlichen Informationen und Forschungsergebnissen zu ermöglichen. Wichtiger Schwerpunkt ist die Entwicklung, Bewertung und Bereitstellung von Methoden zum Nachweis betrügerischer und irreführender Praktiken im Lebensmittelsektor. Das NRZ-Authent soll weiterhin einen Beitrag zum Aufbau und zur Pflege von Beständen geprüfter Referenzmaterialien oder diesbezüglichen Datenbanken leisten. Es wird als nationale Kontaktstelle die Forschung des MRI und anderer Forschungseinrichtungen auf dem Gebiet koordinieren und sich mit dem geplanten europäischen Referenzzentrum und anderen Institutionen vernetzen.

7. Menschenrecht auf angemessene Nahrung weltweit verwirklichen

7.1 Ziel: Das Menschenrecht auf angemessene Nahrung weltweit verwirklichen

Bis 2050 werden voraussichtlich mehr als neun Milliarden Menschen auf der Welt leben. Konflikte, Klimawandel und der Bevölkerungsanstieg stellen die globale Ernährungssicherung in den kommenden Jahren und Jahrzehnten vor große Herausforderungen. Darüber hinaus kann eine unzureichende Ernährungssicherung bestehende gesellschaftliche Spannungen verschärfen und so die Umsetzung des Menschenrechts auf Nahrung gefährden.

Für die Bundesregierung hat die Bekämpfung der Ernährungsprobleme einen hohen Stellenwert. Derzeit leiden schätzungsweise etwas mehr als 2 Milliarden Menschen an einem Mangel an lebenswichtigen Vitaminen und Mineralstoffen (Mangelernährung), von denen etwa 820 Millionen Menschen von Hunger und chronischer Unterernährung betroffen sind. Die Zahl chronisch unterernährter Kinder unter fünf Jahren („stunting“) lag 2018 bei 149,9 Millionen. Parallel hierzu steigt die Zahl der Menschen mit Übergewicht und Adipositas massiv an – nicht nur in den Industrieländern, sondern auch in den Schwellen- und Entwicklungsländern. Fehlernährung kann schwere gesundheitliche, teils langfristige Folgen für die betroffenen Menschen haben und zu hohen individuellen, sozialen, ökonomischen und ökologischen Kosten führen.

Aus diesem Grund unterstützt Deutschland auch in Zukunft die im Rahmen der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung formulierten Nachhaltigen Entwicklungsziele, und hier insbesondere das Ziel 2 – *Den Hunger beenden, Ernährungssicherheit und eine bessere Ernährung erreichen und eine nachhaltige Landwirtschaft fördern*. Dieses Ziel beinhaltet die Beseitigung von Unterernährung sowie von anderen Formen der Fehl- und Mangelernährung bis zum Jahr 2030 durch eine nachhaltig ausgerichtete landwirtschaftliche Produktion.

Von zentraler Bedeutung ist dafür das Menschenrecht auf angemessene Nahrung. Das bedeutet, dass jeder Mensch jederzeit das Recht auf einen physischen und wirtschaftlichen Zugang zu ausreichender, gesundheitlich unbedenklicher und ernährungsphysiologisch ausgewogener Nahrung hat, um seine Ernährungsbedürfnisse und Lebensmittelpräferenzen befriedigen und ein aktives und gesundes Leben führen zu können. Um das zu gewährleisten bedarf es multi-sektoraler Akteure. Daher engagiert sich die Bundesregierung für einen Austausch zwischen Wissenschaft, Wirtschaft und Zivilgesellschaft sowie für eine nachhaltige Ausgestaltung der globalen Ernährungssicherung. Dabei verfolgt sie folgende Ziele:

- Entwicklung geeigneter Rahmenbedingungen für Ernährungssicherung, dabei insbesondere Unterstützung der globalen Anstrengungen zu einer klimaangepassten und nachhaltigen Landnutzung,
- Verbesserung der Ernährungssicherung weltweit, Diversifizierung, Transformation der Produktion und nachhaltige Steigerung der Produktivität in der Land- und Ernährungswirtschaft unter Beachtung der planetaren Belastungsgrenzen und der Bedürfnisse der Weltbevölkerung,
- Ausrichtung der Ernährungssysteme auf sichere, gesunde und umweltfreundlich produzierte, verarbeitete und vermarktete Lebensmittel für eine ausgewogene Ernährung,
- Entwicklung langfristiger Strategien für nachhaltige Ressourcennutzung und gezielte Förderung der Erforschung der Komplexität von Agrarökosystemen und der Bedeutung von Ökosystemdienstleistungen,
- Förderung sektor- und ressortübergreifender Ansätze zur Verbesserung der Ernährungssituation mit Fokus auf Frauen und Kleinkinder,
- Förderung der Ernährungssicherung im Kontext von Krisen, Konflikten und Katastrophen, Stärkung der Resilienz von Menschen und Agrar- und Ernährungssystemen insbesondere im Hinblick auf die Auswirkungen des Klimawandels.

Um den Beitrag der Bundesregierung zur weltweiten Verwirklichung des Rechts auf Nahrung zu messen, wurde in der Aktualisierung der DNS 2018 ein neuer Indikator eingeführt, der den Anteil der ausgezahlten Mittel an den Gesamtausgaben für Ernährungssicherung misst, mit dem gute Regierungsführung bei der Erreichung einer angemessenen Ernährung weltweit unterstützt wird. Dieser Anteil soll bis 2030 angemessen steigen. Dem Indikator liegt die Annahme zugrunde, dass durch die Förderung der Anwendung internationaler Leitlinien und Empfehlungen im Bereich Ernährungssicherung die Ernährungssituation verbessert und somit ein wichtiger Beitrag zur Erfüllung von Ziel 2 der nachhaltigen Entwicklungsziele und zur Verwirklichung des Rechts auf Nahrung geleistet werden kann.

7.2 Maßnahmen im Berichtszeitraum

7.2.1 Deutschland in der internationalen ernährungspolitischen Kooperation

Ernährungssicherung stellt ein Kernanliegen in der internationalen Zusammenarbeit der Bundesregierung dar. Seit 2014 stellt die deutsche Entwicklungszusammenarbeit mit jährlichen Zusagen von etwa 1,5 Milliarden Euro fast 20 Prozent der EZ-Mittel für Ernährung, Landwirtschaft und Ländliche Entwicklung zur Verfügung. Damit gehört Deutschland, neben den USA und der EU-Kommission, weltweit zu den größten Gebern in diesem Bereich.

Strategische Partnerschaft zwischen Deutschland und der EU

Im Juni 2019 sind Deutschland und die EU-Kommission eine strategische Kooperation eingegangen, um den Kampf gegen alle Formen der Fehlernährung auszubauen. Das gemeinsame Vorhaben Capacity for Nutrition (C4N), eine Teilkomponente des BMZ-finanzierten Vorhabens Knowledge for Nutrition (K4N), berät EU-Delegationen und die jeweiligen Partnerregierungen dabei, Ernährung in relevanten Programmen und Politiken besser zu verankern.

FAO im Bereich Ernährung unterstützen

Deutschland ist viertgrößter Beitragszahler der FAO und setzt sich vor allem für Ernährungs- und Landwirtschaftsaspekte ein. Das Beigeordnete Sachverständigenprogramm der Bundesregierung wurde auch während des Berichtszeitraums fortgeführt. Die Bundesregierung bietet mit diesem Programm deutschen Nachwuchskräften die Möglichkeit, einen Beitrag zur multilateralen Zusammenarbeit zu leisten.

Weiterhin ist die Bundesregierung im Ausschuss für Welternährungssicherung (Committee on World Food Security, CFS) der FAO aktiv und bringt sich dort zu den Themen Ernährung und Landwirtschaft ein. Die Bundesregierung wird sich auch weiterhin zusammen mit der FAO für eine ausgewogene Ernährung für alle Menschen einsetzen.

Außerdem unterstützt die Bundesregierung die Arbeit der FAO durch Projekte des bilateralen Treuhandfonds. Hier werden Strategien zur Ernährungssicherung entwickelt und durch technische Zusammenarbeit, Politikberatung und geeignete rechtliche und institutionelle Rahmenbedingungen untermauert. Regionale Schwerpunkte dabei sind Subsahara-Afrika, Südostasien sowie Afghanistan. Das Fördervolumen beträgt derzeit jährlich bis zu 10 Millionen Euro. Aktuell werden fünf Projekte unterstützt, mit denen explizit eine ausgewogene Ernährung gefördert werden soll. Die Schwerpunkte sind Ernährungsbildung, Integration von Ernährungsaspekten in Landwirtschafts- und Ernährungssystemen – insbesondere in die landwirtschaftliche Beratung, ernährungssensitive Bodenmanagementpraktiken, die Förderung von Frauen sowie die Entwicklung der Freiwilligen Leitlinien⁷⁰ (Abschnitt 7.2.2).

Nachhaltige Fischerei und Aquakultur fördern

Nachhaltige Fischerei und Aquakultur leisten einen bedeutenden Beitrag zum Erreichen des Nachhaltigkeitsziels 14 – *Leben unter Wasser*.⁷¹ Der Fischereiausschuss der FAO weist darauf hin, dass Aquakulturen bei der Deckung des Ernährungsbedarfs und der Versorgung mit Fischereiprodukten immer mehr an Bedeutung gewinnen. Aus diesem Grund soll die FAO globale Leitlinien für die Entwicklung nachhaltiger Aquakulturen aufstellen, insbesondere mit Blick auf die Zunahme der Aquakultur im afrikanischen Raum. Die Bundesregierung teilt die Einschätzung der FAO und ihrer Gremien bezüglich der Bedeutung der Fischerei und Aquakultur für die Welternährung und unterstützt die Erarbeitung von Leitlinien für den Aquakulturbereich.

Darüber hinaus setzt sich die Bundesregierung für die Umsetzung wichtiger internationaler Leitlinien und Übereinkommen im Bereich Fischerei ein, z. B. des Verhaltenskodex für verantwortungsvolle Fischerei der FAO

⁷⁰ Voluntary Guidelines on Food Systems for Nutrition.

⁷¹ FAO. 2018. The State of World Fisheries and Aquaculture 2018 - Meeting the sustainable development goals. Rome.

(CCRF 1995)⁷², der Freiwilligen Leitlinien zur Sicherung der Nachhaltigen Kleinfischerei im Kontext der Ernährungssicherung und Armutsminderung der FAO (VGSSF 2015)⁷³ oder des Übereinkommens über die Arbeit im Fischereisektor der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO C 188)⁷⁴.

In der Gemeinsamen Fischereipolitik der EU, die unter maßgeblichem Einfluss der Bundesregierung in 2014 grundlegend reformiert wurde, wurde die Grundlage für ein langfristig umweltverträgliches und auf Nachhaltigkeit ausgerichtetes Fischereimanagement gelegt. Es wurde festgelegt, dass die Nutzung von biologischen Meeresressourcen spätestens ab 2020 nach dem Grundsatz des höchstmöglichen Dauerertrages erfolgen muss. Die EU fühlt sich diesem Grundsatz auch in internationalen Verhandlungen verpflichtet. Ergänzt wird diese auf Nachhaltigkeit ausgerichtete Fischereipolitik durch eine umfassende Anlandepflicht für alle Fangbeschränkungen unterliegenden Bestände und das Konzept von partnerschaftlichen Fischereiabkommen mit Drittländern. Diese Politik hat bereits zu einer gewissen Erholung der Fischbestände geführt.

Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit orientiert sich u. a. am 10-Punkte-Aktionsplan *Meeresschutz und nachhaltige Fischerei*⁷⁵ des BMZ, der folgende übergeordnete Ziele für das Engagement im Bereich Fischerei und Aquakultur enthält: 1. Nachhaltige handwerkliche Fischerei und Aquakultur fördern; 2. Nachhaltige und sozialverantwortliche Verarbeitung und Vermarktung von Fisch fördern; 3. Partnerländer bei der Bekämpfung illegaler, ungemeldeter und unregulierter Fischerei unterstützen. Die Umsetzung von Maßnahmen erfolgt derzeit in 12 Partnerländern mit einem Schwerpunkt in Mauretanien. Darüber hinaus setzt sich das BMZ für die Umsetzung wichtiger internationaler Leitlinien im Bereich Fischerei ein, z. B. des Verhaltenskodex für verantwortungsvolle Fischerei der FAO (CCRF 1995)⁷⁶ oder der Freiwilligen Leitlinien zur Sicherung der Nachhaltigen Kleinfischerei im Kontext der Ernährungssicherung und Armutsminderung der FAO (VGSSF 2015).⁷⁷

Tropenwälder auch als Quelle für Nahrungsmittel erhalten

Tropische Wälder, vor allem Baum- und Strauchfrüchte, sind eine wichtige Nahrungsquelle der dort lebenden Bevölkerung. Einige Produkte sind auch bei uns erhältlich, wobei die genaue Herkunft oft unbekannt 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. Die Bundesregierung fördert mit jährlich mehr als 350 Millionen Euro Vorhaben, die Waldflächen schützen, eine nachhaltige Waldbewirtschaftung sowie die Wiederbewaldung degradierter Flächen ermöglichen. Viele dieser Anstrengungen sichern das Einkommen und die Ernährung von Menschen, die direkt von Wäldern abhängig sind.

Der CFS legte im Oktober 2017 einen Expertenbericht zum Thema Ernährung aus Wäldern vor, in dem konkrete Empfehlungen für die Politik, aber auch für die beteiligten Akteure verabschiedet wurden. Im Herbst 2019 führte der CFS eine Fachtagung zur besonderen Funktion kommerzieller Anpflanzungen (sog. Plantagen) für die Ernährungssicherung durch. Dabei wurde die Bedeutung zertifizierter Plantagen und die besondere Rolle von Kleinbauern für die Ernährungssicherung unterstrichen.

Damit unterstützt Deutschland auch in Zukunft Veranstaltungen wie die *Forest and Farm Facility* der FAO, mit der Landwirten geholfen werden soll, ihre Wälder nachhaltig zu bewirtschaften und so zum Familieneinkommen beizutragen.

Unterstützung des Welternährungsprogramms

Deutschland hat im Berichtszeitraum seine Unterstützung für das Welternährungsprogramm der Vereinten Nationen (World Food Programme, WFP), einen der wichtigsten Partner der Bundesregierung im Kampf gegen Hunger und Mangelernährung, weiter erhöht. 2019 war Deutschland zweitgrößter Unterstützer des WFP mit einer Gesamtauszahlung von rund 792 Millionen Euro für humanitäre Hilfe und entwicklungsorientierte Maßnahmen.

⁷² <http://www.fao.org/3/v9878g/v9878de00.htm>

⁷³ <http://www.fao.org/documents/card/en/c/I4356EN>

⁷⁴ https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C188

⁷⁵ <http://www.bmz.de/de/themen/biodiversitaet/arbeitsfelder/meeresschutz/index.html>

⁷⁶ <http://www.fao.org/3/v9878g/v9878de00.htm>

⁷⁷ <http://www.fao.org/documents/card/en/c/I4356EN>

Unterstützung des Internationalen Fonds für landwirtschaftliche Entwicklung im Bereich Ernährung

Der Internationale Fonds für landwirtschaftliche Entwicklung (International Fund for Agricultural Development, IFAD) ist neben FAO und WFP die dritte Organisation der Vereinten Nationen in Rom. IFAD hat ausschließlich das Mandat, kleinbäuerliche Landwirtschaft zu fördern. IFAD leistet somit einen nachhaltigen Beitrag zur Ernährungssicherung und verbessert die Lebensperspektiven und Beschäftigungschancen für die arme, insbesondere die junge Bevölkerung auf dem Land, insbesondere in Afrika; Deutschland ist Gründungsmitglied und einer der größten Geber. Deutschland leistete für die Wiederauffüllung von IFAD 11 (2018-2020) einen Kernbeitrag in Höhe von 63,206 Millionen Euro. Deutschland unterstützt die zentralen Themenfelder des Fonds im Bereich Ernährung, Klima, Jugend und Gender. BMZ unterstützt mit insgesamt 33 Millionen Euro (Auszahlungen bis 2022) außerdem mit einem ergänzenden Kernbeitrag für klimarelevante Landwirtschaftsthemen. Hiervon profitiert auch das Anpassungsprogramm für Kleinbauern (Adaptation for Smallholder Agriculture Programme, ASAP) des IFAD.

7.2.2 Internationale Prozesse zu Zukunftsfragen der Ernährungssicherung

VN-Ernährungsdekade 2016 bis 2025

Die Generalversammlung der Vereinten Nationen erklärte die Jahre von 2016 bis 2025 zur VN-Ernährungsdekade (United Nations Decade of Action on Nutrition) und bekräftigte damit die Notwendigkeit, alle Formen der Fehlernährung weltweit zu beenden. Damit nahm sie die Ergebnisdokumente der Zweiten Internationalen Ernährungskonferenz (ICN2) von 2014 an. Alle Mitgliedstaaten sind aufgefordert, ihren Beitrag zur Implementierung der VN-Ernährungsdekade zu leisten. Die Bundesregierung sieht sich in der Verantwortung, daran mitzuwirken, damit alle Formen der Fehlernährung beseitigt werden.

CFS-Leitlinien zu Ernährungssystemen

Der CFS in Rom führt derzeit einen politischen Prozess zur Erarbeitung globaler freiwilliger Leitlinien⁷⁸ durch. Die Leitlinien sollen im Rahmen der VN-Dekade für gesunde Ernährung den Zielen der Nachhaltigkeitsagenda 2030 dienen. Sie basieren auf dem Bericht des *Hochrangigen Expertengremiums für Lebensmittelsicherheit und Ernährung* über Ernährungssysteme und Ernährung und bauen auf den Ergebnissen der ICN2 auf. Im politischen Prozess sind alle Akteure und Mitgliedstaaten eingebunden, insbesondere die WHO, die FAO und der *Ständige Lebensmittelausschuss der Vereinten Nationen*. Inhaltlich ist dieser Prozess eng mit der Erarbeitung der Politikempfehlungen zu Agrarökologie und anderen innovativen Ansätzen entsprechend des HLPE-Berichts Nr. 14⁷⁹ verbunden. Agrarökologie als innovativer und transformativer Ansatz zielt über verschiedene Stufen auf die nachhaltige Veränderung der Ernährungssysteme ab. Hierzu hat die FAO zehn Elemente definiert, die auf allen Stufen beachtet werden müssen.

Die Leitlinien sollen für Regierungen und Institutionen bei der Entwicklung von Strategien, Investitionen und Programmen zur Bekämpfung von Mangel- und Fehlernährung als Referenz dienen und auch andere Bereiche wie Handel, Investitionen, Klimawandel, Artenvielfalt, Ressourcenschutz und genetische Ressourcen aufgreifen. Bei der Umgestaltung bzw. Förderung der Ernährungssysteme im Kontext einer gesunden Ernährung sollen auch nationale Gegebenheiten, traditionelle Kulturen und Ernährungsgewohnheiten berücksichtigt werden. Die Leitlinien werden voraussichtlich auf der CFS-Plenartagung im Oktober 2020 verabschiedet.

Global Forum for Food and Agriculture (GFFA)

Das BMEL veranstaltet jährlich das Global Forum for Food and Agriculture (GFFA). Seit der ersten Veranstaltung 2009 hat es sich als wichtiges internationales Format zur Diskussion von Zukunftsfragen der Landwirtschaft und der Ernährungssicherung etabliert. Im Rahmen des Forums für Wirtschaft, Politik, Wissenschaft und Zivilgesellschaft findet die Agrarministerkonferenz statt, die mit etwa 70 Ministerinnen und Ministern die weltweit größte Konferenz ihrer Art ist. Mit dem GFFA 2019 hat das BMEL den Anstoß für ein internationales Rahmenwerk für die Digitalisierung der Landwirtschaft gegeben. Im Januar 2020 befasste sich das GFFA 2020 mit dem Thema „Nahrung für alle! Handel für eine sichere, vielfältige und nachhaltige Ernährung.“. Rund 2300

⁷⁸ Voluntary Guidelines on Food Systems for Nutrition.

⁷⁹ HLPE, 2019: Agroecological and other innovative approaches for sustainable agriculture and food systems that enhance food security and nutrition. A report by the High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition of the Committee on World Food Security, Rome.

Teilnehmerinnen und Teilnehmer haben die Bedeutung des Handels, nachhaltiger Lieferketten und eines integrierten Handelssystems für die weltweite Ernährungssicherung diskutiert und Lösungsansätze erarbeitet.

Konferenz Politik gegen Hunger

Das BMEL veranstaltet seit 2002 die Konferenzreihe *Politik gegen Hunger*. Die Fachgespräche dienen dem weltweiten Austausch zwischen Zivilgesellschaft, Politik, Wissenschaft und Wirtschaft zur Umsetzung des Rechts auf Nahrung. Die letzte Konferenz fand vom 22.-24. Juni 2016 unter dem Thema *Ackern für gute Ernährung: Welche Nahrungsmittelsysteme brauchen wir?* statt. Mehr als 230 Vertreterinnen und Vertreter von Regierungen, internationalen Organisationen, Zivilgesellschaft, Unternehmen, Bauernorganisationen, Wissenschaft, Think Tanks und interessierter Öffentlichkeit aus 35 Ländern haben sich in Berlin getroffen, um Themen rund um nachhaltige Ernährungssysteme zur Förderung gesunder Nahrung und guter Ernährung zu diskutieren. Mit der Konferenz wurde an die von der ICN2 entfaltete Dynamik angeknüpft und es wurden Impulse für die nationale Umsetzung durch die Regierungen gesetzt.

Ernährung als Thema der G7 und G20

Sowohl im Rahmen der G7 als auch der G20 spielt das Thema Ernährung eine wichtige Rolle. Ein Schwerpunkt ist dabei jeweils die Ernährungssicherung als wesentlicher Teil der Umsetzung der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung der Vereinten Nationen. Die Staats- und Regierungschefs der G7 und G20 haben sich wiederholt zu der Verpflichtung bekannt, Hunger und Mangelernährung weltweit gemeinsam zu bekämpfen und gleichzeitig die Agrar- und Ernährungswirtschaft nachhaltiger zu gestalten. Ein weiterer Schwerpunkt der G7 und G20 liegt auf der Bekämpfung der zunehmenden Antibiotikaresistenzen im Rahmen des *One-Health-Ansatzes*. Dafür ist eine sektorübergreifende Zusammenarbeit erforderlich, da die Gesundheit von Menschen und Tieren untrennbar mit Landwirtschaft und Umwelt verbunden ist.

Diese Themen wurden auch während der deutschen G20-Präsidentschaft 2017 in den Fokus gestellt. Mit der ins Leben gerufenen G20-Afrika-Partnerschaft hat sich Deutschland dafür eingesetzt, die politische und wirtschaftliche Stabilität Afrikas zu stärken und die Bedeutung von Ausbildung und Beschäftigung für Jugendliche in ländlichen Räumen betont. Im Kontext der weiter signifikant wachsenden Bevölkerung in Afrika und mit einem Fokus auf die Agrar- und Ernährungswirtschaft trägt die 2017 unter deutscher Präsidentschaft ins Leben gerufene G20-Initiative für Jugendbeschäftigung im ländlichen Raum dazu bei, Zukunftsperspektiven im ländlichen Raum zu schaffen und den wachsenden Bedarf an Nahrungsmitteln sicherzustellen. Durch die Initiative sollen bis 2022 fünf Millionen Jugendliche von Ausbildungsprogrammen profitieren und 1,1 Millionen junge Menschen im ländlichen Raum in Arbeit kommen. Diese Zielsetzung wurde zuletzt 2019 unter französischer G7-Präsidentschaft mit einer gemeinsamen Erklärung der G7-Entwicklungsminister und Vertreterinnen und Vertretern der G5 Sahel sowie in dem von der G7-Arbeitsgruppe zu Ernährungssicherung verabschiedeten Rahmenpapier zu ländlicher Jugendbeschäftigung im Sahel erneut bestärkt. Die Beiträge der G7 zur Bekämpfung von Hunger und Mangelernährung werden anhand umfassender Indikatoren regelmäßig überprüft und in einem jährlichen Rechenschaftsbericht dargelegt. Die G20-Agrarminister haben 2017 zudem weitreichende Beschlüsse zur Reglementierung des Antibiotikaeinsatzes in der Tierhaltung gefasst und sich verpflichtet, bis 2020 entweder transparente Risikoanalysen für die Nutzung von Antibiotika als Wachstumsförderer durchzuführen oder Zeitpläne für einen Ausstieg aus dieser Nutzung vorzulegen.

7.2.3 Hunger und Mangelernährung in Entwicklungsländern bis 2030 beseitigen

Das BMZ verfolgt mit der Sonderinitiative *EINWELT ohne Hunger* das Ziel, Hunger und Mangelernährung in Entwicklungsländern zu überwinden und Voraussetzungen zu schaffen, damit sich auch in Zukunft die weiter wachsende Weltbevölkerung ausreichend und ausgewogen ernähren kann. Die Sonderinitiative konzentriert sich vor allem auf Länder, die in besonderem Maße von Hunger und Mangelernährung betroffen sind und finanziert aktuell mehr als 300 Projekte. Die Bundesregierung stellt hierfür jährlich mehr als 300 Millionen Euro an additiven Mitteln zur Verfügung. Aus Mitteln der Entwicklungszusammenarbeit fließen damit jährlich insgesamt rund 1,4 Milliarden Euro in die Ernährungssicherung, die Landwirtschaftsförderung und die ländliche Entwicklung in Entwicklungsländern. Die Vorhaben der Sonderinitiative werden durch staatliche und nicht-staatliche Akteure der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit sowie über multilaterale Partner und Programme umgesetzt. Integraler Bestandteil sind dabei Partnerschaften mit der Zivilgesellschaft, Wissenschaft und Wirtschaft, um alle Kräfte der Gesellschaft im Kampf gegen Hunger und Mangelernährung zu mobilisieren.

Dabei sollen die vielfältigen Ursachen von Hunger und Mangelernährung in Entwicklungsländern angegangen werden. In 16 Schwerpunktländern werden Vorhaben gefördert, die nachhaltige und gesunde Ernährung mit anderen Bereichen zusammenführen, wie z. B. Landwirtschaft, Gesundheit/One Health, soziale Sicherung, Bildung sowie Trinkwasser- und Sanitärversorgung. Die Projekte stärken auch die Widerstandsfähigkeit gegen Krisen, Konflikte und Katastrophen, um wiederkehrende Hungersnöte zu vermeiden. Wissenszentren für ökologischen Landbau an vier Standorten in Afrika und 15 Innovationszentren wurden, vorwiegend in afrikanischen Ländern, aufgebaut, um die Agrar- und Ernährungswirtschaft zu unterstützen und Zukunftsperspektiven zu schaffen. Diese Innovationszentren fördern u. a. die Aus- und Weiterbildung von Menschen oder arbeiten an einer besseren regionalen Versorgung mit Lebensmitteln. Projekte zur nachhaltigen Nutzung natürlicher Ressourcen sollen die Ernährung für künftige Generationen sichern. Hierzu zählen u. a. Vorhaben zu Bodenschutz und -rehabilitierung, Landpolitik, Fischerei und Aquakultur, klimaangepasster und emissionsarmer Tierhaltung, ökologischem Landbau, nachhaltiger Baumwollproduktion sowie Maßnahmen zum Schutz und zur Wiederherstellung von Tropenwäldern.

Im Fokus: Frauen und Kinder

Die Förderung der Gleichstellung der Geschlechter ist von großer Bedeutung für die Bekämpfung von Armut sowie Hunger und Mangelernährung. Hätten Frauen den gleichen Zugang zu Ressourcen wie Männer, könnten sie die Produktivität ihrer Betriebe um 20 bis 30 Prozent steigern und somit ihre Familien besser ernähren. Frauen stehen daher im besonderen Fokus von Maßnahmen zur Ernährungssicherung.

Es ist aber noch aus einem anderen Grund wichtig, Frauen in Programmen der Ernährungssicherung besonders zu berücksichtigen. Für ein Kind sind vor allem die Monate der Schwangerschaft bis zum zweiten Lebensjahr, also die ersten 1.000 Tage, wichtig. Ist in dieser Zeit die Versorgung mit Nährstoffen, wie z. B. Vitaminen und Mineralstoffen, nicht ausreichend, wirkt sich das ein Leben lang auf das Wachstum und die geistigen Fähigkeiten des Kindes aus. Daher finanziert Deutschland bei Vorhaben zur Ernährungssicherung in Entwicklungsländern schwerpunktmäßig Projekte mit Fokus auf Schwangeren, Müttern und Kleinkindern. Hierbei ist es wichtig, auch die Rolle von Männern und ihr Verständnis der Bedeutung einer ausgewogenen und gesunden Ernährung für alle Familienmitglieder zu stärken und die gemeinsame Entscheidungsfindung in Haushalten zu fördern.

Unterstützung des Scaling Up Nutrition Movement

Deutschland ist am *Scaling Up Nutrition (SUN) Movement* beteiligt und engagiert sich auch hier für die Umsetzung des Menschenrechts auf angemessene Nahrung in Entwicklungsländern. Die SUN Bewegung wurde 2010 gegründet mit dem Ziel, Unter- und Mangelernährung in den mittlerweile 61 SUN Partnerländern zu senken. Hierfür arbeiten die beteiligten Akteure daran, den Ernährungsstatus, insbesondere von Frauen und Kleinkindern, nachhaltig zu verbessern und damit den vielfältigen Ursachen der Mangel- und Unterernährung entgegenzuwirken. Das SUN-Sekretariat hat seinen Sitz in Genf. Darüber hinaus gibt es vier Netzwerke beteiligter Akteure, bestehend aus Gebern, Nichtregierungsorganisationen, der Wirtschaft und den Vereinten Nationen.

Aufbau von Expertise im Bereich sanitäre und phytosanitäre Maßnahmen

Deutschland unterstützt die *Weltorganisation für Tiergesundheit*, eine der standardsetzenden Institutionen im Rahmen des WTO-Übereinkommen über sanitäre und phytosanitäre Maßnahmen und beteiligt sich finanziell an der *Standards and Trade Development Facility (STDF)* der WTO. Die STDF ist eine globale Partnerschaft zur Erleichterung eines sicheren Handels, die zu nachhaltigem Wirtschaftswachstum, Armutsbekämpfung und Ernährungssicherung beiträgt. Sie fördert die Verbesserung der Lebensmittelsicherheit sowie der Tier- und Pflanzengesundheit in Entwicklungsländern. Dabei sollen Länder unterstützt werden, internationale Standards einzuhalten, die dazu führen, Verbraucher besser zu schützen. Sie sind auch die Grundlage für den internationalen Handel mit Lebensmitteln.

7.2.4 Runder Tisch der Bundesregierung „Internationalisierung von Bildung, Wissenschaft und Forschung“

Der Runde Tisch ist ein zentrales Element der Strategie der Bundesregierung zur Internationalisierung von Bildung, Wissenschaft und Forschung, die das Kabinett im Februar 2017 beschlossen hat. Partner des Runden Tisches sind die Bundesressorts auf Staatssekretärebene sowie die in der Allianz der deutschen Wissenschaftsorganisationen vertretenen Forschungs- und Mittlerorganisationen auf Präsidentenebene. Den Vorsitz hat das

BMBF, den Ko-Vorsitz das Auswärtige Amt. Der Runde Tisch tagte erstmals im Juni 2017. Er tritt einmal jährlich zusammen.

Kernziel des Runden Tisches ist, Handlungserfordernisse bei der internationalen Zusammenarbeit in Bildung, Wissenschaft und Forschung zu identifizieren und die Aktivitäten der Ressorts und der deutschen Forschungs- und Mittlerorganisationen in diesem Bereich stärker miteinander zu vernetzen.

Für seine Arbeit in thematischen Zyklen hat der Runde Tisch sich bisher die Themen *Perspektiven schaffen in Afrika* (erster Zyklus, seit 2017), *Meere und Ozeane* (zweiter Zyklus, seit 2018) und *Lateinamerika* (dritter Zyklus, seit 2019) gegeben.

Im Themenzyklus *Perspektiven schaffen in Afrika* wurden folgende vier thematische Arbeitsgruppen eingerichtet: (1) Gesundheit, (2) Landwirtschaft, Ernährung, Lebensmittelproduktion, (3) Wasser, Klima, Energie und (4) Verwaltung, Wirtschaft, Finanzen.

BMEL hat die Federführung und Moderatorenrolle für die AG 2 übernommen und ist zudem in den Arbeitsgruppen *Wasser, Energie, Klima* sowie *Gesundheit* fachlich vertreten.

Der von der AG 2 ausgearbeitete Entwurf umfasst ein ressortübergreifendes Maßnahmenkonzept zum Thema *Afrikanisch-Deutsches Fachzentrum für nachhaltige Ernährungssysteme und angewandte Agrar- und Ernährungsdatenwissenschaft* (vorläufiger Arbeitstitel).

Im Rahmen der dritten Sitzung des Runden Tisches auf Ebene der Staatssekretäre Ende November 2019 wurde beschlossen, 2020 mit der Umsetzung der Initialphase des Maßnahmenkonzeptes zu beginnen.

7.3 Wissenschaftliche Grundlagen

Das Fachwissen der deutschen Agrar- und Ernährungsforschung soll noch stärker genutzt werden, um die Welt-ernährungssituation zu verbessern. Dabei spielt die Einbindung in internationale Netzwerke eine besondere Rolle.

Die Bundesregierung unterstützt mit dem Förderprogramm Internationale Forschungsk Kooperationen zur Welt-ernährung auch weiterhin gemeinsame Forschungsvorhaben zwischen deutschen Forschungseinrichtungen und solchen in Ländern und Regionen, die stark von Hunger und Fehlernährung betroffen sind. Die Erarbeitung bedarfsorientierter Erkenntnisse und Lösungsansätze soll mit Hilfe von partizipativen und anwendungsorientierten sowie inter- und transdisziplinären Forschungsansätzen unterstützt werden. Zudem sollen durch eine interregionale Zusammenarbeit und einen länderübergreifenden Austausch die Entwicklung wissenschaftlicher Netzwerke gefördert und Partnerschaften langfristig etabliert werden. Dadurch soll nicht zuletzt auch ein Beitrag zur Weiterentwicklung von Kapazitäten vor Ort (Capacity Development) geleistet werden. Die erste Förderbekanntmachung, die 2013 veröffentlicht wurde, lief unter dem Thema Nutrition - Diversifizierte Landwirtschaft für ausgewogene Ernährung in Subsahara Afrika. Es wurden 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.

Eine zweite Bekanntmachung der Bundesregierung zur Förderung von Nord-Süd Forschungsk Kooperationen wurde 2016 veröffentlicht. Das Thema lautet: Innovative Ansätze zur Verarbeitung lokaler Lebensmittel in Subsahara-Afrika und Südostasien, die zu einer verbesserten Ernährung beitragen sowie qualitative und quantitative Verluste reduzieren. Es werden neun Forschungsk Kooperationen mit einem Fördervolumen von insgesamt 9 Millionen Euro gefördert. Thematisch befassen sich die dreijährigen Vorhaben mit der Verarbeitung von Produktionsüberschüssen, deren Haltbarmachung, Verpackung und Vermarktung. Lokal und regional sollen auf diese Weise neue Wirtschaftskreisläufe initiiert und hochwertige, sichere Lebensmittel für eine gesunde Ernährung besser verfügbar gemacht werden. Die Projekte laufen gestaffelt seit 2017. Der regionale Fokus liegt in Ländern Ost- und Westafrikas, wie Kenia, Uganda, Tansania, Madagaskar, Malawi, Sudan, Sierra Leone, Nigeria, Ghana, Benin und in Ländern Südostasiens wie Myanmar, Kambodscha und Thailand.

Die dritte Förderbekanntmachung von 2019 befasst sich mit dem Thema Gestaltung des Ernährungsumfeldes zur Förderung einer ausgewogenen Ernährung. In Subsahara-Afrika, Süd- und Südostasien sollen praxisbezogene Forschungsvorhaben zur Gestaltung gesundheitsförderlicher Ernährungsumfelder einen Beitrag zur Bekämpfung von Hunger und Fehlernährung leisten. Schwerpunkte der Forschung sollen lokale Ernährungsge-wohnheiten, Verbraucherschutz, Entwicklung gesunder, sicherer, schmackhafter Produkte und Ernährungsbil- dung sein. Die ersten Forschungsvorhaben werden voraussichtlich 2020 anlaufen.

Im Rahmen des Doktorandenprogramms des BMEL werden gezielt ausländische wissenschaftliche Nachwuchskräfte an deutschen Ressortforschungseinrichtungen gefördert, um bilaterale Kooperationen zwischen Deutschland und einzelnen Partnerländern aufzubauen. Dabei werden ab 2019 auch Summer Schools zu den Themen Politikberatung und Capacity Development angeboten. Zurzeit werden acht Doktoranden aus Subsahara-Afrika und acht Doktoranden aus der Islamischen Republik Iran mit einem Gesamtvolumen von 1,6 Millionen Euro gefördert und dabei in das von der BLE eingerichtete Kontakt-Netzwerk zum Themenfeld *Nutrition* integriert.

Ein dritter Forschungsauftrag für die Förderung weiterer Doktoranden aus den Zielregionen Afrika und Südostasien ist Anfang 2019 erfolgt. Von sechs förderungswürdigen Projekten ist schon eines, zur Verbesserung der Nachhaltigkeit der Wertschöpfungskette Kaffee in Vietnam, angelaufen.

Auch auf europäischer Ebene werden Forschungsinitiativen betrieben, wie z. B. die JPI Landwirtschaft, Klimawandel und Ernährungssicherung (Agriculture, Food Security and Climate Change, FACCE).

Deutschland ist in der internationalen Agrarforschung bereits seit über 40 Jahren tätig. Dabei unterstützt es die 15 Institute der globalen Agrarforschungspartnerschaft der *Consultative Group on International Agricultural Research*, sowie das *World Vegetable Center* und das *International Centre of Insect Physiology and Ecology*. Dadurch leistet die Bundesrepublik einen wichtigen Beitrag zu Steigerungen der landwirtschaftlichen Produktivität und der Einkommen bäuerlicher Familienbetriebe sowie einer Verbesserung der Ernährungssituation.

Um die Grundlage für evidenzbasierte Politikentscheidungen zur Erreichung von Ziel 2 der nachhaltigen Entwicklungsziele zu verbessern, unterstützt die Bundesregierung Projekte internationaler Forschungsinstitutionen, wie z. B. das Forschungsvorhaben Ceres2030: Das gemeinsame Projekt des International Institute for Sustainable Development (IISD) des International Food Policy Research Institute (IFPRI) und der Cornell University ermittelt, welche zusätzlichen Mittel notwendig sind, um den Hunger durch nachhaltige Steigerung der landwirtschaftlichen Produktivität zu beenden, und welches Bündel an Maßnahmen dazu am besten geeignet ist. Die Ergebnisse werden im Juni 2020 vorgestellt.

