

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Stephan Protschka, Berengar Elsner von Gronow, Peter Felser, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der AfD
– Drucksache 19/23905 –**

Rund um die deutsche Ernährungspolitik und die Empfehlungen des Wissenschaftlichen Beirats für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz

Vorbemerkung der Fragesteller

Der Wissenschaftliche Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz (WBAE) beim Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) hat ein Gutachten zur „Politik für eine nachhaltigere Ernährung“ veröffentlicht, in dem die Notwendigkeit einer „umfassenden Transformation des heutigen Ernährungssystems“ unterstrichen wird (vgl. <https://www.vegpool.de/news/gutachten-wbae-ernaehrungspolitik-2020.html?newsid=2182>, <https://www.weltagrarbericht.de/aktuelles/nachrichten/news/de/34099.html>).

Unter anderem empfiehlt der WBAE der Bundesregierung, das Politikfeld „Nachhaltigere Ernährung“ stärker zu institutionalisieren, Kapazitäten aufzubauen, das Monitoring auszubauen und einen wissenschaftsbasierten „Learning by Doing“-Ansatz zu verfolgen (vgl. https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/_Ministerium/Beiraete/agrarpolitik/wbae-gutachten-nachhaltige-ernaehrung.pdf?__blob=publicationFile&v=3). Daneben betont das Gutachten den Bedarf an stärkeren ernährungspolitischen Rahmenbedingungen (vgl. https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/_Ministerium/Beiraete/agrarpolitik/wbae-gutachten-nachhaltige-ernaehrung.pdf?__blob=publicationFile&v=3).

1. Welche Schlussfolgerungen für ihr eigenes Handeln zieht die Bundesregierung aus der Empfehlung des Gutachtens des Wissenschaftlichen Beirats, die Ernährungsumgebung stärker durch politische Rahmenbedingungen und Verbote zu beeinflussen (vgl. https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/_Ministerium/Beiraete/agrarpolitik/wbae-gutachten-nachhaltige-ernaehrung.pdf?__blob=publicationFile&v=3)?
4. Welche Schlussfolgerung für ihr eigenes Handeln zieht die Bundesregierung aus dem Gutachten in Bezug auf die Freiwilligkeit, die Stärkung der Verbraucherkompetenz und auf die Selbstverpflichtung der Wirtschaft (vgl. <https://www.tiefkuehlkost.de/tk-fuer-alle/das-institut/kostbar-argum>)?

ente-positionen/kostbar-argumente-20-01-kostbar-nachhaltigere-ernaehrung)?

Die Fragen 1 und 4 werden aufgrund des Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Um die Kompetenz der Verbraucherinnen und Verbraucher optimal zu unterstützen und ein hohes Verbraucherschutzniveau zu gewährleisten, ist ein ganzheitlicher Ansatz notwendig, der Maßnahmen u. a. in den Bereichen Verbraucherbildung, Information, Forschung, Initiierung von Selbstverpflichtungen der Wirtschaft und Rechtssetzung einschließt.

Verpflichtende staatliche Maßnahmen sind nachrangig, solange und soweit der Staat auch mit gleich wirksamen Instrumenten auf niedrigerer Eingriffsstufe ein Ziel erreichen kann. Untergesetzliche Maßnahmen sind auch häufig der effektivste und schnellste Weg, um flexibel auf neue Entwicklungen reagieren zu können. Die Wahl des staatlichen Steuerungsinstruments wird für die jeweilige Maßnahme am Maßstab der Wirksamkeit laufend überprüft.

Ziel der Politik der Bundesregierung ist der mündige Verbraucher, wobei der Verbraucherpolitik ein differenziertes Verbraucherbild zugrunde liegt. Die Bundesregierung unterstützt die Verbraucherinnen und Verbraucher in ihrer konkreten Lebenssituation dabei, sich eigenverantwortlich zu entscheiden.

Durch verhaltenspräventive Maßnahmen wird die Verbraucherkompetenz gestärkt. Dabei hat die Bundesregierung vor allem die Zielgruppen in den Blick genommen, die besonders schutzbedürftig sind, von den ersten 1000 Tagen im Leben eines Menschen bis ins hohe Alter, so etwa Säuglinge und Kleinkinder sowie Seniorinnen und Senioren.

Gleichzeitig wird durch verhältnispräventive Maßnahmen die Ernährungsumgebung so gestaltet, dass die gesunde Wahl zur leichten Wahl wird. So unterstützt das innerhalb der Bundesregierung federführend zuständige BMEL zum Beispiel durch die Förderung von Projekten der Vernetzungsstellen (für Kita- und Schulverpflegung sowie Seniorenernährung) im Rahmen des Nationalen Aktionsplans IN FORM ein ausgewogenes Angebot in der Gemeinschaftsverpflegung.

Durch Selbstverpflichtungen der Lebensmittelwirtschaft wird die Zusammensetzung von im Einzelhandel angebotenen Lebensmitteln ernährungsphysiologisch günstiger: Im Rahmen der Nationalen Reduktions- und Innovationsstrategie für Zucker, Fette und Salz in Fertigprodukten (NRI) haben sich die beteiligten Verbände der Lebensmittelwirtschaft unter anderem dazu verpflichtet, bis 2025 Zucker in gesüßten Milchprodukten und Frühstückscerealien für Kinder sowie in Erfrischungsgetränken und fruchthaltigen Getränken mit Zuckerzusatz zu reduzieren. Auch sollen der Salzgehalt von Tiefkühl-Pizzen begrenzt und Salzspitzen in Brot abgebaut werden.

Weiterhin leistet die erweiterte Nährwertkennzeichnung einen Beitrag zur Förderung einer gesünderen Ernährung: Mit dem Nutri-Score-Kennzeichen, das seit dem 6. November 2020 rechtssicher verwendbar ist, können die Verbraucherinnen und Verbraucher auf der Vorderseite der Verpackung schnell und einfach den Gesamtnährwert erkennen und so verschiedene Produkte einer Produktgruppe leicht miteinander vergleichen.

Ein weiteres Beispiel zur Gestaltung der Ernährungsumgebung ist das Verbot des Zusatzes von Zucker und anderen süßenden Zutaten zu Kräuter- und Früchtetees für Säuglinge oder Kleinkinder, das am 29. Mai 2020 in Kraft getreten ist – hier hat die Bundesregierung zum Schutz der besonders verletzlichen Verbrauchergruppe regulierend eingegriffen.

2. Plant die Bundesregierung Maßnahmen, um die modernen Züchtungsmethoden für eine nachhaltige Landwirtschaft nutzbar zu machen, und wenn ja, welche (vgl. <https://www.bmel.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2020/139-gutachten.html>)?

Die Bundesregierung ist der Auffassung, dass das Urteil des Europäischen Gerichtshofes vom 25. Juli 2018 (Rechtsache C-528/16) mehr rechtliche Klarheit für die Anwendung von neuen Züchtungstechniken gebracht hat. Die Entscheidung bringt jedoch auch Fragen und Herausforderungen mit sich. Die Bundesregierung begrüßt die Diskussion auf EU-Ebene über den Umgang mit neuen Züchtungstechniken und unterstützt einen gemeinsamen Ansatz.

Die verschiedenen Facetten der Diskussion in Deutschland hat die Bundesregierung in ihrer umfangreichen Stellungnahme auf den Fragebogen der Europäischen Kommission zur Erarbeitung einer Studie zum Status von neuartigen genomischen Verfahren im Lichte des Urteils des Europäischen Gerichtshofs in der Rechtssache C-528/16 im Rahmen des Unionsrechts deutlich dargestellt. In diesem Zusammenhang wird auf die Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN auf Bundestagsdrucksache 19/24246 verwiesen. Die Ergebnisse dieser Studie sollen nun abgewartet werden. Falls angesichts der Ergebnisse der Untersuchung angemessen, hat der Rat der Europäischen Union die Europäische Kommission (EU-Kommission) ersucht, einen Vorschlag zum weiteren Vorgehen zu unterbreiten. Diese Position wird auch von den anderen Mitgliedstaaten der EU geteilt.

3. Welche Empfehlungen des WBAE-Gutachtens werden im Rahmen der Nationalen Strategie zur Reduzierung der Lebensmittelverschwendung nicht aufgegriffen, und aus welchen Gründen (vgl. <https://www.bmel.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2020/139-gutachten.html>)?

Viele Empfehlungen des Beirats (Adressat: Bund, vgl. Gutachten S. 687 f.) werden bereits im Rahmen der Nationalen Strategie zur Reduzierung der Lebensmittelverschwendung umgesetzt, die anderen Empfehlungen werden geprüft und in Überlegungen zu weiteren Maßnahmen u. a. in den sektorspezifischen Dialogforen einbezogen. Hinsichtlich einer gesetzlichen Verpflichtung zur Abgabe noch verzehrfähiger Lebensmittel („Eine gesetzliche Verpflichtung zur Abgabe von noch verzehrfähigen Lebensmitteln für Handel und Bäckereien prüfen“) verfolgt die Nationale Strategie zur Reduzierung der Lebensmittelverschwendung in Deutschland einen anderen Ansatz. Die Strategie nimmt die gesamte Lebensmittelversorgungskette in die Pflicht und verfolgt einen gesamtgesellschaftlichen Ansatz. Ziel der Strategie ist es, die Lebensmittelversorgungskette so zu gestalten, dass Lebensmittelabfälle erst gar nicht entstehen. Ein Gesetz nach dem Vorbild Frankreichs, das ausschließlich auf das Ende der Kette zielt, den Handel aus der Verantwortung nimmt und somit ein Überangebot bzw. eine Überproduktion eher befördert als verhindert, steht dem vorgenannten Ziel der Strategie entgegen. Die Tafeln in Deutschland retten bereits jetzt, auch auf Grundlage von erheblicher Projektförderung durch das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL), über 265.000 Tonnen Lebensmittel aus etwa 30.000 Lebensmittelmärkten; hinzu kommen andere Organisationen und Initiativen, die mit Lebensmittelunternehmen zusammenarbeiten und Lebensmittel vor dem Abfall bewahren.

5. Wie stuft die Bundesregierung die Effektivität der im Rahmen des Gutachtens des WBAE empfohlenen Steuererhöhung auf ungesunde Lebensmittel auf eine nachhaltigere Ernährung in der Bevölkerung ein, und welche Schlussfolgerungen für ihr eigenes Handeln zieht die Bundesregierung hieraus (vgl. https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/_Ministerium/Beiraete/agrarpolitik/wbae-gutachten-nachhaltige-ernaehrung.pdf?__blob=publicationFile&v=3)?

Um eine nachhaltige und gesundheitsförderliche Ernährung für alle zu ermöglichen, verfolgt die Bundesregierung mit ihrer Ernährungspolitik einen ganzheitlichen Ansatz. Auf die Antwort zu den Fragen 1 und 4 wird verwiesen.

Derzeit gibt es keine ausreichenden wissenschaftlichen Belege dafür, dass durch die Einführung einer Zuckersteuer auf bestimmte Lebensmittel die Zucker- oder Gesamtenergieaufnahme der Bevölkerung langfristig reduziert wird. Auch konnte bislang nicht nachgewiesen werden, dass die Einführung einer Zuckersteuer das Auftreten von Übergewicht und Adipositas sowie ernährungsmitbedingten Erkrankungen verringert(*). Eine Zuckersteuer auf ausgewählte Produkte vernachlässigt zudem mögliche Substitutionseffekte und Ausweichreaktionen.

Eine schrittweise Reduktion der Zuckergehalte in bestimmten Lebensmitteln, wie sie im Rahmen der NRI umgesetzt wird, ermöglicht es hingegen Verbraucherinnen und Verbrauchern, sich langsam und nachhaltig an einen weniger süßen Geschmack zu gewöhnen. So können Ausweich- oder Substitutionseffekte vermieden werden und die Verbraucherakzeptanz für weniger süße Produkte wird langfristig erhöht.

6. Möchte die Bundesregierung, wie es von dem Wissenschaftlichen Beirat in seinem Gutachten empfohlen wird, eine EU-weite verbindliche Einführung des Nutri-Scores unterstützen (vgl. <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975226/847984/5b8bc23590d4cb2892b31c987ad672b7/2018-03-14-koalitionsvertrag-data.pdf?download=1>)?
 - a) Wenn ja, mit welchen Maßnahmen?
 - b) Wenn nein, welche anderen vereinfachten Nährwertkennzeichnungsmodelle spielen bei der Debatte zur Einführung eines EU-weit verpflichtenden vereinfachten Kennzeichnungsmodells bei der Sitzung des EU-Agrarrats im Dezember 2020 noch eine potentielle Rolle (vgl. <https://www.bmel.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2020/194-nutri-score.html>)?
 - c) Wenn nein, welches andere vereinfachte Nährwertkennzeichnungssystem favorisiert die Bundesregierung bei der Debatte zur Einführung eines EU-weit verpflichtenden vereinfachten Kennzeichnungsmodells bei der Sitzung des EU-Agrarrats im Dezember 2020, und aus welchen Gründen?
 - d) Wenn nein, aus welchen Gründen wird der Nutri-Score in Deutschland im November dieses Jahres eingeführt, obwohl erst im Dezember 2020 bei der Sitzung des EU-Agrarrats gemeinsame Schlussfolgerungen der Mitgliedstaaten zu der Thematik erreicht werden sollen (s. o.)?

Die Fragen 6 bis 6d werden aufgrund des Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

* Quelle: PfinderM, HeiseTL, Hilton BoonM, PegaF, FentonC, GrieblerU, GartlehnerG, SommerI, KatikireddiSV, LhachimiSK. Taxation of unprocessed sugar or sugar-added foods for reducing their consumption and preventing obesity or other adverse health outcomes. Cochrane Database of Systematic Reviews 2020, Issue 4. Art. No.: CD012333. DOI: 10.1002/14651858.CD012333.pub2.

Die EU-Kommission hat sich in ihrer „Farm to Fork“ („Vom Hof auf den Teller“)-Strategie für eine harmonisierte und verbindliche Form der erweiterten Nährwertkennzeichnung ausgesprochen. Sie hat angekündigt, hierzu einen Legislativvorschlag bis zum vierten Quartal 2022 zu erarbeiten.

Die Bundesregierung setzt sich im Rahmen der deutschen EU-Ratspräsidentschaft, wie die Kommission, für ein EU-weit einheitliches erweitertes Nährwertkennzeichnungssystem ein, um Verbraucherinnen und Verbrauchern staatenübergreifend eine Orientierung zu geben und gleichzeitig klare Rahmenbedingungen für Unternehmen zu schaffen. Deutschland ist damit der erste EU-Mitgliedstaat, welcher die Diskussion um eine EU-weit einheitliche erweiterte Nährwertkennzeichnung zwischen den Mitgliedstaaten vorantreibt. Ziel der deutschen Ratspräsidentschaft ist es, bei der Sitzung des EU-Agrarrats im Dezember gemeinsame Schlussfolgerungen der Mitgliedstaaten zu erreichen. Auf diese Weise erhält die EU-Kommission ein frühzeitiges Meinungsbild des Rates, was für den für Ende 2022 angekündigten Vorschlag der Kommission wichtig ist.

Mit Verkündung der Ersten Verordnung zur Änderung der Lebensmittelinformations-Durchführungsverordnung im November 2020 werden in Deutschland die rechtlichen Rahmenbedingungen zur Nutzung des Nutri-Score-Kennzeichens gesetzt, so dass den Unternehmen die rechtssichere Verwendung des Nutri-Score-Kennzeichens in Deutschland möglich ist. Das derzeit geltende EU-Recht sieht für die Verwendung von erweiterten Nährwertkennzeichnungen auf nationaler Ebene keine verpflichtende Anwendung vor. Daher kann die Nutzung des Nutri-Score-Kennzeichens durch Unternehmen in Deutschland – wie in allen anderen Staaten, die das Nutri-Score-Kennzeichen bereits verwenden – derzeit nur auf freiwilliger Basis erfolgen. Durch das NutriScore-Kennzeichen können Verbraucherinnen und Verbraucher verschiedene Produkte einer Produktgruppe hinsichtlich ihres Nährwerts miteinander vergleichen.

7. Wie beurteilt die Bundesregierung die Einführung eines allgemeinen Nachhaltigkeitslabels, das während der digitalen Lebensmitteldebatte KOSTBAR mit dem Parlamentarischen Staatssekretär Uwe Feiler diskutiert wurde (vgl. <https://www.tiefkuehlkost.de/tk-fuer-alle/das-institut/kostbar-argumente-positionen/kostbar-argumente-20-01-kostbar-nachhaltigere-ernaehrung/>)?

Verlässliche und aussagekräftige Informationen zur Nachhaltigkeit der Herstellung von Lebensmitteln begrüßt die Bundesregierung aus gesundheits-, verbraucher- und umweltpolitischer Sicht. Entscheidend ist, dass eine Nachhaltigkeitskennzeichnung klar und zutreffend und somit für die Verbraucherinnen und Verbraucher leicht verständlich und nicht irreführend ist. Die Bundesregierung begrüßt deshalb, dass die EU-Kommission einen harmonisierten Rahmen für die Kennzeichnung nachhaltig erzeugter Lebensmittel vorschlagen wird. Im Rahmen des Green Deals hat die EU-Kommission die Prüfung neuer Maßnahmen, um die Verbraucherinnen und Verbraucher besser über Produktmerkmale wie den Ursprungsort des Lebensmittels, seinen Nährwert und seinen ökologischen Fußabdruck zu informieren, auch mit digitalen Mitteln, angekündigt.

8. Welche Schlussfolgerungen zieht die Bundesregierung für ihr eigenes Handeln aus der Aussage, dass Deutschland Nachzügler in Sachen Ernährungspolitik sei (vgl. <https://www.lebensmittelzeitung.net/politik/Nachhaltige-Ernaehrungspolitik-Berater-attestieren-Kloeckner-Nachholbedarf-147953>)?

Die Bundesregierung setzt sich – unter ressortinterner Federführung des BMEL – für das Lebensthema „Ernährung und ihre Auswirkungen auf die Gesundheit“ ein.

Die Empfehlungen des Wissenschaftlichen Beirats für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz (WBAE) betreffen zentrale Themen, die schon heute in der Politik des BMEL fest verankert sind.

Bei vielen Vorhaben, von der erweiterten Nährwertkennzeichnung über die Reduzierung der trans-Fettsäuregehalte in Lebensmitteln bis hin zur Wiederaufnahme der Arbeiten zu Höchstgehalten für Vitamine und Mineralstoffe in Nahrungsergänzungsmitteln und angereicherten Lebensmitteln, ist Deutschland mit seiner Ernährungspolitik auch im EU-Vergleich auf gutem Weg. Dies wird auch von anderen Mitgliedstaaten anerkannt.

9. Welche konkreten Maßnahmen hat die Bundesregierung bislang umgesetzt, um die Ernährung in den ersten 1 000 Tagen im Leben zu verbessern (vgl. <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975226/847984/5b8bc23590d4cb2892b31c987ad672b7/2018-03-14-koalitionsvertrag-data.pdf?download=1>, Gesunde Ernährung, S. 89)?

Bereits in den ersten 1000 Tagen werden wichtige Weichen für ein gesundes Aufwachsen gestellt. Das Netzwerk Gesund ins Leben – dessen Gründung 2009 im Rahmen des Nationalen Aktionsplans IN FORM gefördert wurde – informiert daher zu einem ausgewogenen Lebensstil in dieser Phase. So werden unter anderem derzeit Handlungsempfehlungen zur Ernährung und Bewegung im Kleinkindalter überarbeitet und aktualisiert. Mit dem 2019 eröffneten Institut für Kinderernährung des Max Rubner-Instituts (MRI) im Geschäftsbereich des BMEL wird zusätzlich zur Forschung in dieser Lebensphase beigetragen.

Einen Schwerpunkt der Aktivitäten, um die Ernährung in den ersten 1000 Tagen zu verbessern, stellt die Stillförderung dar. In diesem Zusammenhang wurde das internationale Forschungsvorhaben „Becoming Breastfeeding Friendly“ (BBF) auf Initiative des BMEL vom Netzwerk Gesund ins Leben in Kooperation mit der Nationalen Stillkommission und der Universität Yale durchgeführt. Darin hat eine Expertenkommission die Rahmenbedingungen fürs Stillen in Deutschland systematisch untersucht und Empfehlungen zur Verbesserung abgeleitet. Um die zentrale Empfehlung umzusetzen, wurde das MRI beauftragt, eine Nationale Stillstrategie partizipativ zu entwickeln. Weiterhin hat das BMEL das Netzwerk Gesund ins Leben mit der Kommunikation zur Stillförderung beauftragt.

10. Welche Maßnahme stuft die Bundesregierung als effektiver ein, Preisanreize bei gesünderen Lebensmitteln oder Preisnachteile durch beispielsweise eine Steuererhöhung bei ungesunden Lebensmitteln (s. o.)?

Hierzu wird auf die Antworten zu den Fragen 1, 4 und 5 verwiesen. Verpflichtende staatliche Maßnahmen sind nachrangig, solange und soweit der Staat auch mit gleich wirksamen Instrumenten auf niedrigerer Eingriffsstufe ein Ziel erreichen kann.

11. Plant die Bundesregierung weitergehende Beschränkungen im Bereich Werbung für Lebensmittel mit Kinderoptik (vgl. https://www.topagrarr.com/management-und-politik/news/kloeckner-offen-fuer-beschraenkung-von-werbung-fuer-junkfood-12131265.html?utm_source=topagrarr)?

Neuerungen im Jugendmedienschutz-Staatsvertrag der Länder sehen eine Selbstverpflichtung der Wirtschaft vor, um den Einfluss von an Kinder gerichteter Werbung für Lebensmittel mit hohen Gehalten an Zucker, Fetten oder Salz wirkungsvoll zu verringern. Dies erfolgt durch die Verhaltensregeln zur Lebensmittelwerbung des Deutschen Werberats.

Aus Sicht der Bundesregierung reichen dessen Regeln in der aktuellen Fassung nicht aus, um den Mindestanforderungen der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste (AVMD-RL) zu genügen. Der Deutsche Werberat wurde deshalb aufgefordert, seine Verhaltensregeln zu verschärfen.

