

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Bericht der Bundesregierung zur Ernährungspolitik, Lebensmittel- und Futtermittelsicherheit – Gesunde, nachhaltige und sichere Ernährung (Ernährungspolitischer Bericht 2024)

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Abkürzungsverzeichnis	5
1 Gutes Essen – Sichere Lebens- und Futtermittel – Recht auf Nahrung umsetzen	9
1.1 Ausgangslage.....	9
1.2 Politische Ziele und Schwerpunkte	10
2 Ernährungs- und Bewegungsverhalten verbessern	12
2.1 Ziel: Das Ernährungs- und Bewegungsverhalten in Deutschland dauerhaft verbessern	12
2.2 Maßnahmen im Berichtszeitraum – europäische Ebene.....	13
2.3 Maßnahmen im Berichtszeitraum – nationale Ebene	13
2.3.1 Zielgruppenorientierte Maßnahmen zur Verbesserung der Ernährungskompetenz	13
2.3.2 Weiterentwicklung des Nationalen Aktionsplans IN FORM	16
2.3.3 Modellregionenwettbewerb „Ernährungswende in der Region“	17
2.3.4 Präventionsgesetz: Gesundheitsförderung im Lebensumfeld stärken.....	18
2.3.5 Nationale Reduktions- und Innovationsstrategie für Zucker, Fette und Salz in Fertigprodukten.....	18
2.3.6 Regulierung von an Kinder gerichteter Werbung für Lebensmittel mit hohem Zucker-, Fett- oder Salzgehalt	19

	Seite	
2.3.7	Maßnahmen zur Verbesserung der Jodversorgung.....	19
2.3.8	Nationaler Aktionsplan „Neue Chancen für Kinder in Deutschland“	19
2.4	Wissenschaftliche Grundlagen	20
2.4.1	Wichtige Forschungsinstitute	20
2.4.2	Ernährungsstudien und Aufbau eines Nationalen Ernährungsmonitorings	21
2.4.3	Innovationsprogramm.....	21
2.4.4	Kompetenzcluster Ernährungsforschung und Forschungsverbünde...	21
2.4.5	Ernährungsforschung europäisch vernetzen – JPI HDHL und ERA4Health	22
3	Informierte Entscheidungen ermöglichen	22
3.1	Ziel: Informierte Entscheidungen möglich machen, Verbraucherinnen und Verbraucher vor Irreführung und Täuschung schützen	22
3.2	Maßnahmen im Berichtszeitraum – europäische Ebene.....	23
3.2.1	Kennzeichnung von Lebensmitteln	23
3.2.2	Spezifische Kennzeichnung von Spirituosen.....	25
3.2.3	Weiterentwicklung im Tabakrecht	25
3.3	Maßnahmen im Berichtszeitraum – nationale Ebene	25
3.3.1	Lebensmittelinformations-Durchführungsverordnung (LMIDV)....	26
3.3.2	Staatliche Tierhaltungskennzeichnung	26
3.3.3	Freiwillige Kennzeichnungen.....	27
3.3.4	Initiative Klarheit und Wahrheit bei der Kennzeichnung und Aufmachung von Lebensmitteln.....	29
3.3.5	Deutsches Lebensmittelbuch	29
3.3.6	Unterstützung der Gemeinschaftsaktionen der Verbraucherzentralen.....	30
3.3.7	Weiterentwicklung im Tabakrecht	30
4	Nachhaltig produzieren und konsumieren	30
4.1	Ziel: Förderung nachhaltiger Produktions- und Konsummuster und Reduzierung der Lebensmittelverschwendung	30
4.2	Maßnahmen im Berichtszeitraum – internationale und europäische Ebene	31
4.2.1	Förderung nachhaltiger Produktions-, Handels- und Konsummuster.....	31
4.2.2	Reduzierung von Lebensmittelverschwendung und –verlusten	31
4.3	Maßnahmen im Berichtszeitraum – nationale Ebene	32
4.3.1	Stärkung des ökologischen Landbaus und der ökologischen Lebensmittelwirtschaft	32
4.3.2	Stärkung regionaler Lebensmittel-Wertschöpfungsketten.....	34
4.3.3	Förderung nachhaltig erzeugter Proteinalternativen.....	35
4.3.4	Stärkung der Nachhaltigkeit in der Gemeinschaftsverpflegung	36

	Seite
4.3.5 Nationale Strategie zur Reduzierung der Lebensmittelverschwendung (inklusive <i>Zu gut für die Tonne!</i>).....	36
4.3.6 Reduzierung von Verpackungsabfällen entlang der Lebensmittelkette.....	37
4.4 Wissenschaftliche Grundlagen	39
4.4.1 Nachhaltige Ernährungssysteme.....	39
4.4.2 Lebensmittelabfälle	40
4.4.3 Arbeitsgruppe Ernährungssysteme des Ständigen Ausschusses für Agrarforschung	41
5 Hohes Niveau der Lebens- und Futtermittelsicherheit erhalten und verbessern	42
5.1 Ziel: Sichere Lebens- und Futtermittel	42
5.2 Maßnahmen im Berichtszeitraum – europäische Ebene.....	42
5.2.1 Schutz vor Rückständen und Kontaminanten.....	43
5.2.2 Gesunde Tiere – eine Voraussetzung für unbedenkliche Lebensmittel	44
5.2.3 Spezielle Lebensmittel.....	44
5.2.4 Europäisches Food-Fraud-Netzwerk	45
5.3 Maßnahmen im Berichtszeitraum – nationale Ebene	45
5.3.1 Neuordnung der Trinkwasserverordnung	45
5.3.2 Weniger Antibiotika in der Tierhaltung	46
5.3.3 Stofflisten des Bundes und der Länder.....	46
5.3.4 Online-Handel mit Lebensmitteln	46
5.3.5 Lebensmittelbetrug.....	46
5.3.6 Lebensmittel für bestimmte Verbrauchergruppen	47
5.3.7 Lebensmittelbedarfsgegenstände.....	47
5.3.8 Verbesserung der Rückverfolgbarkeit von Lebensmitteln	47
5.4 Maßnahmen im Berichtszeitraum – internationale Ebene	48
5.4.1 Codex Alimentarius.....	48
5.4.2 WHO-Leitlinien zur Trinkwasserqualität	48
5.4.3 Protokoll über Wasser und Gesundheit	49
5.5 Wissenschaftliche Grundlagen	49
6 Menschenrecht auf angemessene Nahrung weltweit verwirklichen – Transformation der Agrar- und Ernährungssysteme gestalten	51
6.1 Ziel: Die weltweiten Agrar- und Ernährungssysteme transformieren, um das Menschenrecht auf angemessene Nahrung weltweit zu verwirklichen.....	51
6.2 Maßnahmen im Berichtszeitraum.....	51
6.2.1 Unterstützung der Ukraine - Auswirkung auf die Situation der Welternährung	51
6.2.2 Deutschland in der internationalen ernährungspolitischen Kooperation	52

	Seite
6.2.3 Internationale Prozesse zu Zukunftsfragen der Ernährungssicherung	55
6.2.4 Hunger und alle Formen der Fehlernährung weltweit bis 2030 beseitigen	59
6.3 Wissenschaftliche Grundlagen (Forschungskooperation Welternährung)	60
7 Ausblick: Ernährungsstrategie der Bundesregierung „Gutes Essen für Deutschland“	61
7.1 Grundlagen	61
7.2 Beteiligung	61
7.3 Eckpunkte	62

Abkürzungsverzeichnis

AA	Auswärtiges Amt
AHV	Außer-Haus-Verpflegung
AKTC	Agricultural Knowledge and Training Centre
AKWE	Arbeitskreis Welternährung
AMG	Arzneimittelgesetz
AMIS	Agrarmarktinformationssystem (Agricultural Market Information System) der G20
APD	Agrarpolitischer Dialog
AU	Afrikanische Union
AVV Rüb	Allgemeine Verwaltungsvorschrift Rahmen-Überwachung
BfArM	Bundesinstitut für Arzneimittel und Medizinprodukte
BfR	Bundesinstitut für Risikobewertung
Bio-AHVV	Bio-Außer-Haus-Verpflegung-Verordnung
Bio-WSK	Bio-Wertschöpfungsketten
BIPS	Leibniz-Institut für Präventionsforschung und Epidemiologie (BIPS GmbH)
BKP	Bilaterales Kooperationsprogramm
BLE	Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BMEL	Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft
BMFSFJ	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
BMG	Bundesministerium für Gesundheit
BMWSB	Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
BÖL	Bundesprogramm Ökologischer Landbau
BTF	Bilateraler Treuhandfonds
BULE	Bundesprogramm für Ländliche Entwicklung
BULEplus	Bundesprogramm für Ländliche Entwicklung und Regionale Wertschöpfung
BÜp	Bundesweiter Überwachungsplan
BVL	Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit
BZfE	Bundeszentrum für Ernährung
CAC	Codex-Alimentarius-Kommission
CCEURO	FAO/WHO Regionalkomitee für Europa
CCEXEC	Exekutivkomitee der Codex-Alimentarius-Kommission (Executive Committee of the Codex Alimentarius Commission)
CCNFSDU	Codex-Komitee für Ernährung und Lebensmittel für besondere Ernährungszwecke (Codex Committee on Nutrition and Foods for Special Dietary Uses)
CCRF	Verhaltenskodex für verantwortungsvolle Fischerei der FAO (Code of Conduct for Responsible Fisheries)

CFS	Ausschuss für Welternährungssicherheit (Committee on World Food Security)
COFI	Fischereiausschuss der FAO (Committee on Fisheries)
COPLANT	Studie zu pflanzenbasierter Ernährung (COhort on PLANT-based Diets)
DAAD	Deutscher Akademischer Austauschdienst
DGE	Deutsche Gesellschaft für Ernährung e. V.
DIAF	Deutsch-Marokkanischer Fachdialog Agrar und Forst
Dife	Deutsches Institut für Ernährungsforschung
DLMB	Deutsches Lebensmittelbuch
DLMBK	Deutsche Lebensmittelbuch-Kommission
DNS	Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie
EFTA	Europäische Freihandelsassoziation (European Free Trade Association)
EPS	Eiweißpflanzenstrategie
ERA4Health	Europäische Partnerschaft „Fostering a European Research Area for Health Research“
EU	Europäische Union
FAO	Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (Food and Agriculture Organization of the United Nations)
FNK	Forum Nachhaltiger Kakao
FONAP	Forum Nachhaltiges Palmöl
FONEI	Forum für nachhaltigere Eiweißfuttermittel
GAFS	Bündnis für globale Ernährungssicherheit (Global Alliance for Food Security)
GAK	Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“
GFFA	Global Forum for Food and Agriculture
G7	Gruppe der Sieben (Zusammenschluss von sieben führenden Industriestaaten der westlichen Welt)
G20	Gruppe der Zwanzig (Zusammenschluss von zwanzig Industrie- und Schwellenländern und der Europäischen Union)
IFAD	Internationaler Fonds für landwirtschaftliche Entwicklung (International Fund for Agricultural Development)
IFPE	Forschungsinstitut für pflanzenbasierte Ernährung
ILO	Internationale Arbeitsorganisation (International Labour Organisation)
IN FORM	Nationaler Aktionsplan „IN FORM – Deutschlands Initiative für gesunde Ernährung und mehr Bewegung“
IPPC	Internationales Pflanzenschutzübereinkommen (International Plant Protection Convention)
JPIAMR	Gemeinsame Programm-Initiative „Antimikrobielle Resistenzen“ (Joint Programming Initiative „Antimicrobial Resistance“)
JPI HDHL	Gemeinsame Programm-Initiative „Gesunde Ernährung für ein gesundes Leben“ (Joint Programming Initiative „A Healthy Diet for a Healthy Life“)
KAHV	Kompetenzstelle Außer-Haus-Verpflegung
KI	Künstliche Intelligenz
KiESEL	Kinder-Ernährungsstudie zur Erfassung des Lebensmittelverzehrs
KiGGS	Studie zur Gesundheit von Kindern und Jugendlichen in Deutschland

Kita	Kindertagesstätte
LFGB	Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch
LMIDV	Lebensmittelinformations-Durchführungsverordnung
LMIV	Lebensmittel-Informationsverordnung
MACS-G20	Meeting of Agricultural Chief Scientists of G20 States
MEAL	Mahlzeiten für die Expositionsschätzung und Analytik von Lebensmitteln
MRI	Max Rubner-Institut
NPNK	Nationales Programm für nachhaltigen Konsum
NQZ	Nationales Qualitätszentrum für Ernährung in Kita und Schule
NRI	Nationale Reduktions- und Innovationsstrategie für Zucker, Fette und Salz in Fertigprodukten
NRZ-Authent	Nationales Referenzzentrum für authentische Lebensmittel
OECD	Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Organisation for Economic Co-operation and Development)
PEACHES	Programming of Enhanced Adiposity Risk in CHildhood – Early Screening
PFAS	Per- und polyfluorierte Alkylverbindungen
PgH	BMEL-Konferenzreihe „Politik gegen Hunger“
PrävG	Gesetz zur Stärkung der Gesundheitsförderung und der Prävention
RASFF	Europäisches Schnellwarnsystem für Lebensmittel und Futtermittel (Rapid Alert System for Food and Feed)
RIBE-AHV	Richtlinie zur Förderung der Beratung von Unternehmen der Außer-Haus-Verpflegung zum vermehrten Einsatz von Produkten des ökologischen Landbaus
RIGE	Richtlinie über die Förderung von Projekten zur Information von Verbraucherinnen und Verbrauchern über regionale Wertschöpfungsketten zur Erzeugung von Bio-Produkten sowie zur Umsetzung von begleitenden pädagogischen Angeboten
RIWERT	Richtlinie zur Förderung von Bio-Wertschöpfungsketten
RKI	Robert-Koch-Institut
RRP	Rapid-Response-Plan
SCAR	Ständiger Ausschuss für Argrarforschung der Europäischen Union (Standing Committee on Agricultural Research)
SDGs	Nachhaltige Entwicklungsziele der Vereinten Nationen (Sustainable Development Goals)
SMC	Internationale „School Meals Coalition“ vom Welternährungsprogramm der Vereinten Nationen
SPS	Sanitär und phytosanitär
SSF Guidelines	Freiwillige Leitlinien zur Sicherung der nachhaltigen Kleinfischerei im Kontext der Ernährungssicherung und Armutsminderung der FAO (Voluntary Guidelines for Securing Sustainable Small Scale Fisheries in the Context of Food Security and Poverty Eradication)
STDF	Standards and Trade Development Facility
TabakerzG	Tabakerzeugnisgesetz
TabakerzV	Tabakerzeugnisverordnung

TDS	Total Diet Studies
TPD	Tabakprodukt-Richtlinie der EU
TI	Johann Heinrich von Thünen-Institut
UN	Vereinte Nationen (United Nations)
UNFSS	Weltgipfel zu Ernährungssystemen (United Nations Food Systems Summit)
VSMK	Verbraucherschutzministerkonferenz
vzbv	Verbraucherzentrale Bundesverband
WFP	Welternährungsprogramm der Vereinten Nationen (World Food Programme)
WHO	Weltgesundheitsorganisation (World Health Organization)
WOAH	Weltorganisation für Tiergesundheit (World Organisation for Animal Health)
WTO	Welthandelsorganisation (World Trade Organisation)

1 Gutes Essen – Sichere Lebens- und Futtermittel – Recht auf Nahrung umsetzen

1.1 Ausgangslage

Eine gute, also gesunde und nachhaltige Ernährung mit sicheren Lebensmitteln trägt zu Gesundheit und Wohlbefinden bei und schützt Umwelt, Klima und Artenvielfalt. Unsere Ernährungsweise ist Ausdruck unseres Geschmacks und unserer Wertvorstellungen. Häufig sind die Lebensmittel, zu denen wir greifen, Teil einer gefestigten Routine. Diese wird vielfältig geprägt – etwa durch unsere Familien, Einrichtungen, in denen wir viel Zeit verbringen (z. B. Kita, Schule), unsere Arbeitswelt, kulturelle Faktoren und unseren Alltag. Aber auch der sozioökonomische Status hat wesentlichen Einfluss auf die Ernährung und somit auch auf die Gesundheitschancen der Menschen: Menschen, die sich aus Mangel an finanziellen Mitteln nicht gesundheitsförderlich und nachhaltig ernähren können, können sowohl gesundheitliche Beeinträchtigungen erfahren als auch in ihrer Teilhabe am sozialen Leben eingeschränkt sein. Ernährungsweisen sind nicht zuletzt Ergebnis gesellschaftlicher Entwicklungen, sodass auch unsere Esskultur einem Wandel unterliegt. Eine wachsende Weltbevölkerung innerhalb der planetaren Belastungsgrenzen gesund zu ernähren, ist im Zeitalter multipler Krisen Anspruch und Herausforderung zugleich.

Mit einer zukunftsfähigen Ernährungspolitik will die Bundesregierung eine gute Ernährung im Alltag für alle leichter machen. Sie schafft die geeigneten Rahmenbedingungen, damit sich alle gesund und nachhaltig ernähren und sich weiterhin darauf verlassen können, dass Lebensmittel und die zu ihrer Herstellung verwendeten Futtermittel sicher sind. Hiermit trägt die Bundesregierung dazu bei, die Nachhaltigkeitsziele der Agenda 2030 (Sustainable Development Goals, SDGs) der Vereinten Nationen zu erreichen und das Recht auf angemessene Nahrung zu verwirklichen. Im europäischen Kontext nimmt die Ernährungspolitik der Bundesregierung die Ziele des Europäischen Green Deal¹, der EU-Biodiversitäts²- und der Farm-to-Fork-Strategie³ in den Blick. Diese Herausforderungen zu meistern, kann nur gelingen, wenn Politik, Wirtschaft und Wissenschaft, Zivilgesellschaft und Verbraucherinnen und Verbraucher gemeinsam an diesen Zielen arbeiten.

Die Bundesregierung ist sich der drängenden Herausforderungen im Politikfeld der Ernährung bewusst.

Die Bekämpfung von Fehlernährung hat für die Bundesregierung weiterhin eine unverändert hohe Priorität: In 2019/2020 waren in Deutschland 53,5 Prozent der Erwachsenen übergewichtig, 19 Prozent waren sogar stark übergewichtig (adipös).⁴ Aber auch bereits rund 15 Prozent der Kinder und Jugendlichen waren im Zeitraum 2014 bis 2017 von Übergewicht betroffen, ca. 6 Prozent sogar von starkem Übergewicht (Adipositas).⁵ Es gibt Hinweise darauf, dass die Coronaviruspandemie (SARS-CoV 2) und ihre Auswirkungen (wie beispielsweise die Schließungen von Schul-, Sport- und Freizeiteinrichtungen) die Situation weiter verschärft haben. Krankenkassendaten zeigen beispielsweise teilweise deutliche Zunahmen von Adipositas-Diagnosen bei Kindern und Jugendlichen während der Pandemie.⁶ Kinder und Jugendliche mit niedrigem sozioökonomischen Status und Kinder und

¹ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen - Der europäische Grüne Deal (COM/2019/640 final), abrufbar unter: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal_de.

² Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – EU-Biodiversitätsstrategie für 2030 – Mehr Raum für die Natur in unserem Leben (COM/2020/380 final), abrufbar unter: https://environment.ec.europa.eu/strategy/biodiversity-strategy-2030_de.

³ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen „Vom Hof auf den Tisch“ – eine Strategie für ein faires, gesundes und umweltfreundliches Lebensmittelsystem“ („Farm-to-Fork-Strategie“) (COM/2020/381 final), abrufbar unter: https://food.ec.europa.eu/horizontal-topics/farm-fork-strategy_de.

⁴ Übergewicht: Körpermasseindex ≥ 25 kg/m², Adipositas: ≥ 30 kg/m²; Schienkiewitz, Anja et al., Übergewicht und Adipositas bei Erwachsenen in Deutschland – Ergebnisse der Studie GEDA 2019/2020-EHIS, in: Journal of Health Monitoring, 2022 7(3), S. 23-30, DOI 10.25646/10292 des RKI, Berlin 2022, abrufbar unter: https://www.rki.de/DE/Content/Gesundheitsmonitoring/Gesundheitsberichterstattung/GBEDownloads/JHealthMonit_2022_03_Gesundheitsverhalten_GEDA_2019_2020.pdf?__blob=publicationFile.

⁵ Schienkiewitz, Anja et al., Übergewicht und Adipositas im Kindes- und Jugendalter in Deutschland – Querschnittergebnisse aus KiGGS Welle 2 und Trends, in: Journal of Health Monitoring, 2018 3(1), S. 16–23, DOI 10.17886/RKI-GBE-2018-005.2 des RKI, Berlin 2018, abrufbar unter: https://www.rki.de/DE/Content/Gesundheitsmonitoring/Gesundheitsberichterstattung/GBEDownloads/FactSheets/JoHM_01_2018_Adipositas_KiGGS-Welle2.pdf?__blob=publicationFile.

⁶ Vgl. statt vieler: Abschlussbericht der interministeriellen Arbeitsgruppe „Gesundheitliche Auswirkungen auf Kinder und Jugendliche durch Corona“, Berlin/Bonn, 8. Februar 2023, S. 10. Abrufbar unter: <https://www.bmfsfj.de/resource/blob/214866/fbb00bcf0395b4450d1037616450cfb5/ima-abschlussbericht-gesundheitliche-auswirkungen-auf-kinder-und-jugendliche-durch-corona-data.pdf>.

Jugendliche mit Migrationshintergrund⁷ sind häufiger von Übergewicht und Adipositas betroffen.⁸ Im Laufe der Kindheit wird das Ernährungsverhalten entscheidend geprägt. Übergewicht, das sich im Kindesalter ausbildet, bleibt häufig ein Leben lang bestehen. Daher ist diese Lebensphase der entscheidende Ansatzpunkt für dauerhaft wirkende Maßnahmen zur Prävention von Übergewicht und Adipositas. Eine unausgewogene, nicht bedarfsgerechte Ernährung begünstigt, insbesondere in Kombination mit mangelnder Bewegung, die Entstehung von Übergewicht und Adipositas und erhöht damit das Risiko für ernährungsmitbedingte Erkrankungen wie Herz-Kreislauf-Erkrankungen und Diabetes mellitus Typ 2. Ungesunde Ernährung wird in Deutschland mit 14 Prozent aller Todesfälle in Verbindung gebracht.⁹ Dabei korrelieren ernährungs(mit)bedingte gesundheitliche Beeinträchtigungen deutlich mit Armut.¹⁰ Zugleich sind für den Berichtszeitraum gestiegene Lebensmittel- und Energiepreise zu verzeichnen, nicht zuletzt bedingt durch die globalen Verwerfungen infolge des russischen Angriffskriegs auf die Ukraine. Diese Entwicklung hat sich seit Beginn des Jahres 2024 abgeschwächt. Erhöhte Lebensmittelpreise können ein Faktor sein, der Menschen eine gute Ernährung erschwert.

Unsere Ernährung – also was wir essen, wo und wie wir Lebensmittel einkaufen, lagern und zubereiten – hat Auswirkungen auf Klima und Umwelt. Die Landwirtschaft ist für 8 Prozent der Treibhausgasemissionen in Deutschland verantwortlich. Das globale Ernährungssystem ist schätzungsweise für 21 bis 37 Prozent der Treibhausgasemissionen weltweit verantwortlich.¹¹ Circa 11 Millionen Tonnen Lebensmittel landen jedes Jahr in Deutschland im Müll. Auch hier muss eine zukunftsfähige Ernährungspolitik dem Klima- und Umweltschutz Rechnung tragen.

Eine zukunftsfähige Ernährungspolitik kann zudem international dazu beitragen, das Recht auf angemessene Nahrung und SDG 2 „Hunger beenden, Ernährungssicherheit und eine bessere Ernährung erreichen und eine nachhaltige Landwirtschaft fördern“ zu verwirklichen. 2,4 Milliarden Menschen hatten im Jahr 2022 keinen zuverlässigen und sicheren Zugang zu angemessener und ausreichender Nahrung.¹² Die Zahl der Hungernden wird auch für 2030 noch auf 7 Prozent der Weltbevölkerung geschätzt.¹³ Kinder und Frauen sind besonders betroffen.

1.2 Politische Ziele und Schwerpunkte

Der vorliegende dritte ernährungspolitische Bericht der Bundesregierung dokumentiert für den Zeitraum seit 2020 Grundlagen, Ziele und Methodik der Politik der Bundesregierung im Bereich der Ernährung und des gesundheitlichen Verbraucherschutzes.

Ernährungs- und Bewegungsverhalten verbessern

Das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) will Menschen in Deutschland dabei unterstützen, sich gesund zu ernähren und mehr zu bewegen. Dazu gehören eine ausgewogene Nährstoffversorgung ebenso wie pflanzenbetonte Angebote in der Gemeinschaftsverpflegung. Eine ausgewogene Ernährung zusammen mit regelmäßiger Bewegung tragen maßgeblich zur Gesunderhaltung bei. Mit dem Aktionsplan IN FORM verfolgt das BMEL gemeinsam mit dem Bundesgesundheitsministerium (BMG) daher das Ziel, eine gesunde und ausgewogene Ernährungsweise im Alltag zur Selbstverständlichkeit zu machen. Über zahlreiche Projekte werden gesundheitsförderliche Alltagsstrukturen in den Bereichen Ernährung und Bewegung etabliert und gestärkt. Auch

⁷ Koschollek, Carmen et al., Die Gesundheit von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund in Deutschland – Querschnittergebnisse aus KiGGS Welle 2, in: Journal of Health Monitoring, 2019 4(3), S. 7–29, DOI 10.25646/6070 des RKI, Berlin 2019, abrufbar unter: https://www.rki.de/DE/Content/Gesundheitsmonitoring/Gesundheitsberichterstattung/GBEDownloadsJ/Focus/JoHM_03_2019_Gesundheit_Kinder_Jugendliche_mit_Migrationshintergrund.pdf?__blob=publicationFile.

⁸ Schienkiewitz, Anja et al., Übergewicht und Adipositas im Kindes- und Jugendalter in Deutschland, a.a.O. Fn. 5.

⁹ OECD/European Observatory on Health Systems and Policies (2021), Deutschland: Länderprofil Gesundheit 2021, State of Health in the EU, OECD Publishing, Paris/European Observatory on Health Systems and Policies, Brussels, abrufbar unter: https://read.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/deutschland-landerprofil-gesundheit-2021_33663583-de#page24.

¹⁰ WBAE (2020): Politik für eine nachhaltigere Ernährung - Eine integrierte Ernährungspolitik entwickeln und faire Ernährungsumgebungen gestalten. Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz, Gutachten, Berlin.

¹¹ IPCC, 2019: Summary for Policymakers. In: Climate Change and Land: an IPCC special report on climate change, desertification, land degradation, sustainable land management, food security, and greenhouse gas fluxes in terrestrial ecosystems [P.R. Shukla, J. Skea, E. Calvo Buendia, V. Masson-Delmotte, H.- O. Pörtner, D. C. Roberts, P. Zhai, R. Slade, S. Connors, R. van Diemen, M. Ferrat, E. Haughey, S. Luz, S. Neogi, M. Pathak, J. Petzold, J. Portugal Pereira, P. Vyas, E. Huntley, K. Kissick, M. Belkacemi, J. Malley, (eds.)]. In press.“ (kurz : IPCC, 2019 SRCL).

¹² FAO, IFAD, UNICEF, WFP and WHO. 2023. The State of Food Security and Nutrition in the World 2023. Urbanization, agrifood systems transformation and healthy diets across the rural–urban continuum. Rome, FAO, abrufbar unter: <https://doi.org/10.4060/cc3017en>.

¹³ Ebd.

das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) trägt mit vielfältigen nationalen und internationalen Fördermaßnahmen zu einer Verbesserung des Ernährungs- und Bewegungsverhaltens in Deutschland bei. Dazu gehören unter anderem die Kompetenzcluster Ernährungsforschung und die Beteiligung an der gemeinsamen europäischen Programmplanungsinitiative „Eine gesunde Ernährung für ein gesundes Leben“ (JPI HDHL) zusammen mit dem BMEL.

Informierte Entscheidungen ermöglichen

Viele Verbraucherinnen und Verbraucher möchten den Lebensmittelkonsum bewusster und nachhaltiger gestalten. Das fällt ihnen nicht immer leicht. Gute Kennzeichnungen sollen daher zutreffend, verständlich, verlässlich, leicht auffindbar sowie gut lesbar sein und hierbei Schritt halten mit Änderungen der Verbraucherinteressen, der Ernährungsgewohnheiten sowie der Ernährungsempfehlungen. Politische Aufgabe ist es, allen Verbraucherinnen und Verbrauchern eine gesunde und nachhaltige Wahl zu ermöglichen.

Nachhaltig produzieren und konsumieren

Eine zukunftsfeste Land- und Ernährungswirtschaft, die nicht nur nachhaltig Lebensmittel produziert und bereitstellt, sondern auch Gemeinwohlleistungen z. B. für die Umwelt erbringt, ist elementarer Baustein der Politik der Bundesregierung zur Umsetzung der Nachhaltigkeitsziele der Agenda 2030 (SDGs) im Rahmen der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie (DNS). Die ökologische Land- und Lebensmittelwirtschaft kann dabei ein wichtiger Innovationstreiber sein.¹⁴ Im Fokus steht eine stärker pflanzenbetonte Ernährung mit nachhaltig und ökologisch erzeugten, saisonalen Lebensmitteln in regionalen Kreisläufen. Zu einem nachhaltigen Konsum gehört nach Auffassung der Bundesregierung auch, die Lebensmittelabfälle in jedem Sektor der Lebensmittelversorgungskette bis 2030 zu halbieren und Lebensmittelverluste zu reduzieren.

Hohes Niveau der Lebens- und Futtermittelsicherheit erhalten und verbessern

In Deutschland besteht ein hoher Sicherheitsstandard bei Lebensmitteln und Futtermitteln, der fortlaufend geprüft und – wenn erforderlich – weiter verbessert wird. Alle Lebensmittel und Futtermittel, die in der Europäischen Union in den Verkehr gebracht werden, müssen sicher sein. Die Verantwortung hierfür liegt bei den Unternehmerinnen und Unternehmern. Die amtliche Lebensmittel- und Futtermittelüberwachung der Länder überprüft risikoorientiert die Einhaltung der gesetzlichen Regelungen durch die Unternehmerinnen und Unternehmer. Im Rahmen der amtlichen Lebensmittel- und Futtermittelüberwachung werden Betriebskontrollen und Probenahmen durch die zuständigen Behörden der Länder auf allen Stufen der Produktion und des Vertriebs von Lebensmitteln und Futtermitteln durchgeführt. Diese erfolgt auf Grundlage des in Abstimmung von Bund und Ländern erstellten mehrjährigen nationalen Kontrollprogramms.

Internationale Zusammenarbeit – Menschenrecht auf angemessene Nahrung weltweit verwirklichen

Die globale Ernährungssicherung ist ein politischer Schwerpunkt der Bundesregierung. Richtschnur ist die Verwirklichung des Menschenrechts auf angemessene Nahrung. Die Umsetzung dieses Menschenrechts adressiert die Bundesregierung über nationale Prozesse, wie etwa die Nationale Bioökonomiestrategie oder die Bio-Strategie 2030. Die Bioökonomie erstreckt sich über alle wirtschaftliche Sektoren und ist insbesondere für die globale Ernährungssicherung von zentraler Bedeutung. Zudem bringt sich die Bundesregierung in internationale politische Prozesse wie G7¹⁵ und G20¹⁶ ein. Sie engagiert sich in der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (Food and Agriculture Organization of the United Nations, FAO), dem Welternährungsausschuss (Committee on World Food Security, CFS) sowie dem UN Food Systems Summit (UNFSS) und seinen Folgeprozessen. Deutschland unterstützt seit 2004 als Vertragsstaat finanziell und durch aktive Mitarbeit den Internationalen Vertrag über pflanzengenetische Ressourcen für Ernährung und Landwirtschaft (International Treaty on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture, ITPGRFA), der die Erhaltung der Kulturpflanzenvielfalt als essenzielle Ressource für eine nachhaltige Landwirtschaft und Ernährungssicherheit zum Ziel hat.

¹⁴ Die Zukunftskommission Landwirtschaft attestiert dem ökologischen Landbau eine hohe Innovationskraft und führt hier beispielsweise die mechanische Unkrautbekämpfung und die Mobilstallhaltung von Legehennen an, die beide längst Einzug in die konventionelle Landwirtschaft gehalten haben.

¹⁵ Die G7 – Ein Überblick, abrufbar unter: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/internationale-zusammenarbeit-g7-g20/gruppe-der-7-387336>.

¹⁶ Die G20 – Ein Überblick, abrufbar unter: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/internationale-zusammenarbeit-g7-g20/das-ist-g20-387324>.

Darüber hinaus fördert die Bundesregierung bilaterale und multilaterale Kooperationsprojekte, z. B. mit der FAO und dem Welternährungsprogramm (World Food Programme, WFP) in Partnerländern der deutschen Entwicklungszusammenarbeit. Ziel ist es, die Transformation hin zu nachhaltigen und resilienten Agrar- und Ernährungssystemen zu unterstützen. Dazu sollen beispielsweise mit der Bio-Strategie 2030 standortangepasste Produktionsmethoden sowie Praktiken des ökologischen Landbaus als eine Handlungsoption für den Globalen Süden noch besser nutzbar gemacht werden. Die langjährige Projektzusammenarbeit mit der Ukraine wurde nach Beginn des russischen Angriffskrieges nochmals intensiviert, strategisch neu ausgerichtet und an aktuelle Bedarfe angepasst. Alle Kooperationen werden mit besonderem Blick auf den Schutz globaler Güter, die nachhaltige Transformation der Agrar- und Ernährungssysteme sowie die Umsetzung des Menschenrechts auf angemessene Nahrung ausgerichtet. Darüber hinaus unterstützt die Bundesregierung die Verwirklichung des Menschenrechts auf Nahrung durch die Förderung transparenter, diversifizierter und verlässlicher Lieferketten, einschließlich lokaler Produktion.

Ausblick: Ernährungsstrategie der Bundesregierung

Der Koalitionsvertrag für die 20. Legislaturperiode¹⁷ enthält den Auftrag, eine Ernährungsstrategie zu erarbeiten. Das BMEL erarbeitete diese federführend für die Bundesregierung. Mit der Ernährungsstrategie, die sie am 17. Januar 2024 im Bundeskabinett beschloss, möchte die Bundesregierung gutes Essen für alle Menschen leichter machen. Gutes Essen heißt: gut für uns, unsere Gesundheit und unsere Erde. Die Bundesregierung will die bestehenden Hindernisse für eine gute Ernährung dort, wo die Menschen im Alltag essen oder Essen kaufen, abbauen. Zentrale Ziele der Ernährungsstrategie sind eine angemessene Nährstoffversorgung, die Förderung einer stärker pflanzenbetonten Ernährung, ein sozial gerechter Zugang zu gesunder und nachhaltiger Ernährung, ein vielseitigeres Angebot in der Gemeinschaftsverpflegung, ein erhöhtes Angebot nachhaltig und ökologisch produzierter Lebensmittel und die effektive Reduzierung der Lebensmittelverschwendung. Weiterhin greift die Ernährungsstrategie u. a. Maßnahmen zur Stärkung der Ernährungskompetenz sowie zur Forschung im Ernährungsbereich auf.

Die mit der Ernährungspolitik der Bundesregierung verbundenen Ziele und Maßnahmen fügen sich im Rahmen der Zuständigkeit des Bundes in die haushaltspolitische Gesamtstrategie des Bundes ein.

2 Ernährungs- und Bewegungsverhalten verbessern

2.1 Ziel: Das Ernährungs- und Bewegungsverhalten in Deutschland dauerhaft verbessern

Die Bundesregierung setzt sich dafür ein, dass Kinder und Jugendliche gesünder aufwachsen, Erwachsene gesünder leben und alle von einer höheren Lebensqualität und einer gesteigerten Leistungsfähigkeit profitieren können. Bereits 2008 hat die Bundesregierung den Nationalen Aktionsplan „IN FORM – Deutschlands Initiative für gesunde Ernährung und mehr Bewegung“ beschlossen und mit der Weiterentwicklung in 2021 die Schwerpunkte nachgeschärft. Ernährung und Bewegung werden darin als Einheit, als gleichwertige und entscheidende Bausteine eines gesunden Lebens verstanden. Inhaltlich wird ein besonderer Fokus auf die Verbreitung und Anwendung von wissenschaftlichen, qualitätsgesicherten Ansätzen und die Stärkung von verhältnispräventiven Maßnahmen in Richtung einer gesunden und nachhaltigen Ernährung und mehr Bewegung gelegt. Die im Aktionsplan formulierten Ziele behalten auch weiterhin Relevanz, da Fehlernährung und Bewegungsmangel nach wie vor weit verbreitet sind.

Der Anteil der Menschen mit Übergewicht in Deutschland liegt auf einem hohen Niveau. Insbesondere bei Erwachsenen mittleren Alters hat die Prävalenz von Adipositas deutlich zugenommen.¹⁸ Bei Kindern und Jugendlichen lagen die Prävalenzen von Übergewicht und Adipositas bereits vor der Coronaviruspandemie (SARS-

¹⁷ Koalitionsvertrag zwischen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP, siehe hierzu: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/koalitionsvertrag-2021-1990800>.

¹⁸ Schienkiewitz, Anja et al., Übergewicht und Adipositas bei Erwachsenen in Deutschland – Ergebnisse der Studie GEDA 2019/2020-EHIS, a.a.O. Fn. 4.

CoV 2) auf hohem Niveau¹⁹ und sind seither möglicherweise noch weiter angestiegen.²⁰ Das ist besorgniserregend, da somit weiterhin viele Menschen bereits im jungen Alter ein erhöhtes Risiko für verschiedene Krankheiten tragen. Die erfolgreichen IN FORM-Projekte sollen daher in den kommenden Jahren weiter verstetigt und – sofern erforderlich – durch zusätzliche Maßnahmen ergänzt werden. Es wird eine besondere Aufgabe sein, die aktuellen Rahmenbedingungen, wie die Auswirkungen diverser Krisen und die veränderten Kommunikations- und Lebensgewohnheiten, bei der Ausgestaltung der IN FORM-Maßnahmen verstärkt zu berücksichtigen.

2.2 Maßnahmen im Berichtszeitraum – europäische Ebene

Gesundheitsförderliche Ernährung erleichtern – EU-Schulprogramm für Obst, Gemüse und Milch

Das EU-Schulprogramm soll Kindern und Jugendlichen in Kitas und Schulen Gemüse und Obst sowie frische Milch und Milchprodukte schmackhaft machen und eine gesündere Ernährung fördern.²¹ Ab dem Schuljahr 2023/2024 stellt die EU den Mitgliedstaaten pro Schuljahr insgesamt 220,8 Millionen Euro an Mitteln zur Verfügung, davon 130,6 Millionen Euro für Gemüse und Obst sowie mehr als 90,1 Millionen Euro für Milch und Milchprodukte. Deutschland hat im Schuljahr 2022/2023 mehr als 20,8 Millionen Euro für Schulobst und -gemüse und mehr als 9,6 Millionen Euro für Schulmilch erhalten. Ab dem Schuljahr 2023/2024 nehmen alle Bundesländer an einer oder beiden Komponenten des Programms teil. Die Evaluation des EU-Schulprogramms in den Schuljahren 2017/2018 bis 2021/2022 dokumentierte eine überwiegend positive Resonanz der teilnehmenden Länder. Zu dem Erfolg des EU-Schulprogramms trugen im Wesentlichen die kostenlose Abgabe von Gemüse und Obst an Schülerinnen und Schüler sowie Kita-Kinder und die flankierenden pädagogischen Maßnahmen bei.

2.3 Maßnahmen im Berichtszeitraum – nationale Ebene

2.3.1 Zielgruppenorientierte Maßnahmen zur Verbesserung der Ernährungskompetenz

Erste 1.000 Tage im Leben

Die Phase der ersten 1.000 Tage im Leben – also vom Zeitpunkt der Empfängnis bis zum Ende des zweiten Lebensjahres – hat großen Einfluss auf die weitere gesundheitliche Entwicklung des Kindes. Das präventive Potenzial ist in dieser Zeit besonders hoch, und junge Familien haben eine gesteigerte Bereitschaft für eine gesundheitsförderliche Änderung ihres Lebensstils. Eine ungünstige Ernährung in den ersten 1.000 Tagen wiederum kann das spätere Risiko für Übergewicht, Adipositas und Diabetes mellitus Typ 2 erhöhen. Daher leistet der Bund einen wichtigen Beitrag zur Förderung einer ausgewogenen Ernährung in den ersten 1.000 Tagen.

Dem Stillen kommt dabei eine bedeutende Rolle zu. Gemeinsam mit 150 Expertinnen und Experten wurde die Nationale Strategie zur Stillförderung²² erarbeitet und im Juli 2021 vom Bundeskabinett verabschiedet. Ziel der Nationalen Strategie ist es, die Stillförderung anhaltend zu verbessern, stillfreundliche Rahmenbedingungen zu schaffen, die Akzeptanz in der Öffentlichkeit für das Stillen zu erhöhen und Frauen nach ihrem individuellen Bedarf beim Stillen zu unterstützen. Dabei sollen vor allem jene Gruppen in den Blick genommen werden, die bislang seltener oder kürzer stillen. Um die Ziele zu erreichen, wurden in sieben Strategiefeldern Maßnahmen erarbeitet, die von einer Kommunikationsstrategie flankiert werden. Die Umsetzung der Nationalen Strategie zur Stillförderung erfolgt in enger Zusammenarbeit mit dem Institut für Kinderernährung am Max Rubner-Institut (MRI) und der Nationalen Stillkommission. Die Kommunikationsstrategie wird vom Netzwerk Gesund ins Leben verantwortet.

¹⁹ Schienkiewitz, Anja 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, in: Bundesgesundheitsbl 2019, 62, S. 1225–1234, abrufbar unter: https://www.rki.de/DE/Content/Kommissionen/Bundesgesundheitsblatt/Downloads/2019_10_Schienkiewitz_BMI.pdf?__blob=publicationFile.

²⁰ Vgl. statt vieler: Abschlussbericht der interministeriellen Arbeitsgruppe „Gesundheitliche Auswirkungen auf Kinder und Jugendliche durch Corona“, Berlin/Bonn, 8. Februar 2023, S. 10, 12, a.a.O. Fn. 6.

²¹ Zum Gemüse- und Obstangebot des Programms gehören nicht nur gängige Produkte wie Äpfel und Karotten, sondern auch Beerenobst, Pflaumen, Zitrusfrüchte, Pastinaken, Fenchel oder Erbsen. Im Rahmen der Milchkomponente können neben Milch auch Käse und Naturjoghurt angeboten werden. Das regelmäßige Angebot soll die Akzeptanz für Gemüse, Obst und Milch sowie Milchprodukte erhöhen. Mit begleitenden pädagogischen Maßnahmen wie Unterrichtseinheiten oder Bauernhofbesuchen werden den Kindern zudem landwirtschaftliche Erzeugung und eine Vielfalt an landwirtschaftlichen Erzeugnissen nahegebracht. Darüber hinaus sollen Kinder auch für gesunde Essgewohnheiten, Vermeidung von Lebensmittelabfällen, lokale Lebensmittelproduktionsketten oder ökologischen Landbau sensibilisiert werden.

²² Nationale Strategie zur Stillförderung, abrufbar unter: www.bmel.de/stillstrategie.

Das Netzwerk Gesund ins Leben ist ein Netzwerk von Institutionen, Fachgesellschaften und Verbänden zur Förderung der frühkindlichen Gesundheit. Es ist angesiedelt am Bundeszentrum für Ernährung (BZfE) in der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE). Als Teil des Nationalen Aktionsplans IN FORM unterstützt es junge Familien. Im Rahmen des Netzwerks haben sich Frauen-, Kinder- und Jugendärztinnen und -ärzte sowie Hebammen und weitere Experten auf der Basis wissenschaftlicher Erkenntnisse auf gemeinsame, einheitliche Handlungsempfehlungen verständigt. Sie wurden als Beratungsstandard entwickelt, umfassen die Themen Ernährung und Lebensstil und decken die Zeit vom Kinderwunsch über die Schwangerschaft bis ins Kleinkindalter ab. 2021 wurden erstmals einheitliche Empfehlungen zur Kariesprävention für Kinder von 0 bis 6 Jahren erarbeitet. 2022 wurden die Empfehlungen für Ernährung und Bewegung im Kleinkindalter aktualisiert. Über Schulungen, Elterninformationen und eine intensive Öffentlichkeitsarbeit werden diese Empfehlungen vom Netzwerk und über 600 Partnerorganisationen in die Breite getragen. Das Nationale Zentrum Frühe Hilfen, das vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) ins Leben gerufen wurde, ist ein wichtiger Partner, um eine ausgewogene Ernährung auch in jungen Familien in belasteten Lebenslagen zu fördern.

Kinder und Jugendliche

Die Weichen für eine adäquate Ernährungskompetenz werden schon in früher Kindheit und Jugend gestellt. Daher sollen Kinder von klein auf ausgewogene Ernährung als alltägliche Selbstverständlichkeit erfahren. Für das BMEL ist die Verbesserung der Ernährungsbildung ein wichtiger Ansatzpunkt, um Menschen in die Lage zu versetzen, sich gesund und nachhaltig zu ernähren. In Kindertagesbetreuung und Schule hat sich gezeigt, dass Maßnahmen zur Ernährungsbildung immer dann besonders erfolgreich sind, wenn sie Hand in Hand gehen mit einem qualitativ hochwertigen Verpflegungsangebot und der entsprechenden Essensumgebung, das unabhängig vom Einkommen für alle Bevölkerungsgruppen leicht zugänglich ist und auch Nachhaltigkeitsaspekte einschließlich der Reduzierung der Lebensmittelverschwendung berücksichtigt. Die Schulverpflegung sollte daher mit der formalen Ernährungsbildung im Schulunterricht und non-formalen und informellen Bildungsangeboten der außerunterrichtlichen Ganztagsbetreuung übereinstimmen. Und auch das Verpflegungsangebot in Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege sollte zu den dort zu vermittelnden Kompetenzen für eine gesunde Ernährung passen.

Das BMBF hat zwischen 2015 und 2023 das Projekt „QueB: Qualität entwickeln mit und durch Bewegung in Kindertageseinrichtungen“ im Rahmen des Forschungsverbundes „Capital4Health“ gefördert. QueB unterstützt Kitas darin, die Handlungsmöglichkeiten von Kindern und Erzieherinnen und Erziehern für einen bewegungsorientierten Lebensstil nachhaltig zu erweitern. Die Kitas werden durch speziell geschulte sogenannte QueB-Coaches auf diesem Weg unterstützt. Das QueB-Programm wurde nach der BMBF-Förderung durch den QuiB e. V. übernommen und wird bis heute weitergeführt.

Das Projekt „Gut Essen macht stark – Mehr gesundheitliche Chancengleichheit im Quartier“ ist ein fünfjähriges Projekt der Verbraucherzentralen unter Federführung der Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen. Von 2019 bis 2024 werden Kitas, Schulen und Jugendfreizeiteinrichtungen in Quartieren des Städtebauförderungsprogramms „Sozialer Zusammenhalt“ dabei unterstützt, einen Beitrag zur Gesundheitsförderung und zu mehr Integration und Teilhabe von Kindern und Jugendlichen aus sozial benachteiligten Familien zu leisten. Zentrales Element im Kita-Bereich ist die individuelle Begleitung der einzelnen Einrichtungen, um die Qualitätsentwicklung der Verpflegung, Elternarbeit und/oder Ernährungsbildungsangebote bedarfsentsprechend auszubauen. In der Arbeit mit Schulen und Jugendfreizeiteinrichtungen steht das hybride Bildungsangebot „Check Dein Essen“ im Zentrum. Das Projekt wird vom BMEL sowie vom Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (BMWSB) gefördert. Ernährungsbildung setzt Gesundheitskompetenz voraus. Das BMBF hat von 2015 bis 2021 den Forschungsverbund „HLCA Gesundheitliche Grundbildung (Health Literacy -HL) im Kindes- und Jugendalter“ gefördert, der sich allgemein mit der Entwicklung von Gesundheitskompetenz bei Kindern und Jugendlichen auseinandergesetzt hat. In diesem Verbund wurden neben konzeptionellen Grundlagen der Gesundheitskompetenz auch Messinstrumente für spezifische Altersgruppen (9 bis 10 Jahre sowie 14 bis 17 Jahre) entwickelt und validiert. Hiermit wurde ein wichtiger Beitrag zur theoretischen und methodischen Fundierung des Konstrukts Gesundheitskompetenz bei Kindern und Jugendlichen gelegt.

Als eine Initialmaßnahme des Nationalen Aktionsplans IN FORM hat das BMEL ab 2008 zusammen mit allen Bundesländern die Vernetzungsstellen Schulverpflegung eingerichtet. Inzwischen gibt es auch 13 Vernetzungsstellen für Kitaverpflegung. Die Vernetzungsstellen geben unabhängig und verlässlich fachliche Hilfestellungen für die Akteure vor Ort zu allen Aspekten der Kita- bzw. Schulverpflegung. Eine zentrale Aufgabe aller Vernetzungsstellen ist es, die Qualitätsstandards der Deutschen Gesellschaft für Ernährung e. V. (DGE) für die Verpflegung in Kitas und Schulen bekannt zu machen und ihre Anwendung in Kitas und Schulen durch Beratungs- und

Qualifizierungsmaßnahmen voranzubringen. Das BMEL unterstützt die Arbeit der Vernetzungsstellen durch Projektförderungen mit bis zu 2 Millionen Euro jährlich (zzgl. externer Evaluation). Im Rahmen der Projekte wurden zuletzt u. a. Kommunikationsmittel zur Förderung gesunder und nachhaltiger Verpflegungsangebote in Kitas und Schulen entwickelt, wie z. B. kurze Erklärfilme zu den Themen „Preisgestaltung in der Kita- und Schulverpflegung“ sowie „Veggie in der Kitaverpflegung“. Ein aktuell gefördertes Projekt ist die Weiterentwicklung des digitalen Qualitätsmanagement-Tools „Unser Kitaessen“, an dem Vernetzungsstellen aus drei Bundesländern gemeinsam arbeiten. Geplant ist auch eine öffentliche Internetseite und eine digitale Lernplattform für Akteure in der Kitaverpflegung.

Das vom BMEL eingerichtete Nationale Qualitätszentrum für Ernährung in Kita und Schule (NQZ), angesiedelt am BZfE, ist zentraler Ansprechpartner auf Bundesebene für die Vernetzungsstellen Kita- und Schulverpflegung der Länder. Zentrale Aufgabe des NQZ ist die Koordinierung und Weiterentwicklung von Maßnahmen und Initiativen rund um gesundes und nachhaltiges Essen in Kindertagesbetreuung und Schule auf Bundesebene. Ziel ist weiterhin, die DGE-Qualitätsstandards für die Verpflegung in Kitas und Schulen verbindlich zu etablieren. Das NQZ richtet z. B. die bundesweiten Tage der Kita- und Schulverpflegung sowie Vernetzungstreffen aus, um die Qualität der Kita- und Schulverpflegung in Deutschland kontinuierlich zu verbessern. Im Rahmen von 2022 und 2023 durchgeführten Runden Tischen mit Schulträgern wurde über Unterstützungsangebote zur Qualitätsentwicklung der Schulverpflegung informiert und über das Handlungspotential der Schulträger diskutiert.

Zur Stärkung der Ernährungsbildung in Kita und Kindertagespflege hat das BZfE Materialien entwickelt, um Kleinkinder spielerisch an das Thema Essen und Trinken heranzuführen („Spielen rund um die Ernährungspyramide“, „So macht Essen Spaß“). Beim Feinschmeckerkurs „Schmecken mit allen Sinnen“ stehen die Sinnesbildung und das Erleben vielfältiger Geschmackswelten im Mittelpunkt. In den Jahren 2019 bis 2022 unterstützte das NQZ die Länder im Handlungsfeld 6 „Gesundes Aufwachsen“ des sogenannten „Gute-KiTa-Gesetzes“. Finanziert wurden die Maßnahmen vom BMFSFJ. Dafür knüpfte das NQZ ein Bund-Länder-Netzwerk mit Stakeholdern und Institutionen (z. B. Deutsches Jugend-Institut, Bundesverband für Kindertagespflege e. V., Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege, kommunale Spitzenverbände, Bundeselternvertretung der Kinder in Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege, Länderreferenten Ernährung und andere). Veranstaltungen zum Wissenstransfer wurden durchgeführt, vielfältige Informationen, Materialien und Angebote zur Ernährungsbildung für Multiplikatoren und Praxis-Akteure neu entwickelt bzw. zugänglich gemacht.

Lehrkräfte schätzen das BZfE als Anbieter qualitätsgesicherter und gut aufbereiteter Bausteine für eine zeitgemäße Ernährungsbildung.²³ Das BZfE stellt unter anderem die inzwischen weit verbreiteten Unterrichtskonzepte Ernährungsführerschein für Grundschul Kinder und „SchmExperten“ für die weiterführende Schule zur Verfügung.²⁴

Die Coronaviruspandemie (SARS-CoV 2) und insbesondere der damit verbundene Distanzunterricht haben praktische Ernährungsbildung vorübergehend zwar erschwert, andererseits aber für einen Schub bei digitalen Lehr- und Lernangeboten gesorgt. Neben interaktiven, ausfüllbaren Arbeitsblättern sind beispielsweise innovative Videoformate wie Hip-Hop-Lernvideos, die wichtige Abläufe in der Küche und Garmethoden erklären, Infografiken oder digitale Quizze entstanden. Diese Bausteine bringen aktuelle Themen, die in Schulbüchern bisher noch nicht zu finden sind, in den Unterricht. Mit neuen digitalen Materialsammlungen, wie z. B. „Forschen, schmecken, begreifen: Experimente für den Ganzttag“, hat das BZfE darüber hinaus niedrigschwellige Angebote entwickelt, die auch für außerunterrichtliche Ganztagsbildung und -betreuung gut einsetzbar sind. Insgesamt legt das BZfE einen Fokus auf die Digitalisierung seiner Bildungsangebote.

Um Lehrkräfte und andere pädagogische Fachkräfte im Bereich der Ernährungsbildung zu unterstützen, bietet das BZfE bundeslandübergreifend im Jahr rund 100 Fortbildungen in Präsenz und als Web-Seminare an. Auf diesem Weg werden rund 1.700 Lehrkräfte im Jahr erreicht. In konsequenter Weiterentwicklung des Angebotes in Richtung digitaler Formate und aufgrund eines ermittelten Bedarfs der Zielgruppe entwickelt das BZfE derzeit ein E-Learning-Angebot. Die Angebote des BZfE werden in Zusammenarbeit mit den Bildungsverantwortlichen der Länder entwickelt, bekannt gemacht und umgesetzt, so dass sie bestmöglich verbreitet und wirksam werden können.

²³ BZfE, Fortbildungen zur Ernährungsbildung – Ergebnisse aus dem Abschlussbericht, abrufbar unter: https://www.bzfe.de/fileadmin/resources/Bildung/Evaluation_Fobis_Ergebnisse_Internet.pdf, s. a. eine aktuelle Newslettermeldung, abrufbar unter: <https://www.bzfe.de/service/news/aktuelle-meldungen/news-archiv/meldungen-2024/maerz/gute-noten-fuer-die-ernaehrungsbildung/>.

²⁴ Für beide Unterrichtskonzepte wurden in den letzten vier Jahren auch Digitalversionen entwickelt. Siehe hierzu: <https://www.bzfe.de/bildung/der-ernaehrungsfuehrerschein/> sowie <https://www.bzfe.de/bildung/schmexperten/>.

Ältere Menschen

Gemeinsam mit den Bundesländern wurden seit 2019 sogenannte „Vernetzungsstellen Seniorenernährung“ eingerichtet. Seit Ende 2023 sind in elf Bundesländern entsprechende Vernetzungsstellen aktiv. Mit ihrer Arbeit soll die Ernährungskompetenz von älteren Menschen, pflegenden Angehörigen und Verantwortlichen für die Verpflegung älterer Menschen sowie die Verpflegungsqualität in Senioreneinrichtungen und von „Essen auf Rädern“ mit Blick auf den entsprechenden DGE-Qualitätsstandard optimiert werden.

Mit dem vom BMEL geförderten dreijährigen Projekt „Im Alter IN FORM – Wohlbefinden älterer Menschen mit besonderen Bedarfen fördern“ (Juli 2021 bis Juni 2024) der Bundesarbeitsgemeinschaft der Seniorenorganisationen e. V. (BAGSO) werden Angebote zur Förderung des Wohlbefindens sowie der Lebensqualität in den Bereichen Ernährung, Bewegung und soziale Teilhabe in Kommunen etabliert. Hier werden insbesondere einsame ältere Menschen, solche mit niedrigem Einkommen und ältere Menschen mit Zuwanderungsgeschichte in den Blick genommen.

Zwischen 2020 und 2023 wurden zehn Ausgaben des Magazins „GUTES ESSEN“ vom BMEL herausgegeben. Das Magazin informierte Menschen der Zielgruppe 50+ niedrigschwellig und sachlich über eine gesunde und nachhaltige Ernährung in der zweiten Lebenshälfte.

2.3.2 Weiterentwicklung des Nationalen Aktionsplans IN FORM

IN FORM legt einen besonderen Fokus darauf, gesundheitsförderliche und nachhaltige Ernährungs- und Bewegungsumgebungen zu schaffen. Die Weiterentwicklung des Aktionsplans IN FORM erfolgt im Zuge der Ernährungsstrategie.

Aktualisierung und Etablierung der DGE-Qualitätsstandards

Die vom BMEL im Rahmen von IN FORM geförderten DGE-Qualitätsstandards unterstützen Verantwortliche in der Gemeinschaftsverpflegung beim Angebot einer ausgewogenen Verpflegung. Sie sind ein Instrument zur Qualitätssicherung und haben ein gesundheitsförderndes und nachhaltiges Speisenangebot zum Ziel. Die fünf Qualitätsstandards für die Lebenswelten Kita, Schule, Betriebe und Kliniken sowie Senioreneinrichtungen inklusive „Essen auf Rädern“ sind die Basis für alle Einrichtungen der Gemeinschaftsverpflegung, die eine ausgewogene Teil- oder Vollverpflegung anbieten. Die Standards werden regelmäßig an den wissenschaftlichen Forschungsstand angepasst. Im Oktober 2023 wurden aktualisierte Qualitätsstandards veröffentlicht, die weitere Nachhaltigkeitsaspekte berücksichtigen. Der DGE-Qualitätsstandard für die Verpflegung in Betrieben, Behörden und Hochschulen enthält erstmals eine optionale vegane Menülinie.

Die bundesweite Bekanntmachung und Verbreitung der DGE-Qualitätsstandards, z. B. durch Schulungen und Fachtagungen, bildet eine zentrale Grundlage der Arbeit von IN FORM. Zur Etablierung der DGE-Qualitätsstandards wurden u. a. Runde Tische mit Kita- und Schulträgern sowie Caterern durchgeführt, um die Qualitätsstandards bekannt zu machen und sich über Erfolgsfaktoren auszutauschen.

Digitales QM-Tool

Mithilfe der Förderung im Rahmen von IN FORM hat die Vernetzungsstelle Kita- und Schulverpflegung Brandenburg in Zusammenarbeit mit anderen Vernetzungsstellen das digitale Qualitätsmanagement-Tool „Unser Schulessen“ (QM-Tool) von 2017 bis 2022 entwickelt. Es ist eine wichtige Hilfe für Schulen bei der Umsetzung des DGE-Qualitätsstandards. Zusätzlich können länderspezifische Rahmenbedingungen und ggf. zusätzliche Qualitätsanforderungen in das Tool integriert werden. In einem Folgeprojekt wird das QM-Tool von 2024 bis 2026 weiterentwickelt.

Verknüpfung von Ernährungsbildungsmaßnahmen und Nachhaltigkeit

Die vielfältigen BZfE-Unterrichtsmedien befähigen Schülerinnen und Schüler, ihr Konsumverhalten zu reflektieren und ihr Essen und Trinken bewusst zu gestalten. Das Bildungsmaterial „Was hat mein Essen mit dem Klima zu tun?“ oder die Materialien von *Zu gut für die Tonne!*, in denen es um die Vermeidung von Lebensmittelverschwendung geht, stellen Klimaschutz und Nachhaltigkeit in den Mittelpunkt. Da Lernen nicht nur im Unterricht stattfindet, ist es wichtig, dass Schülerinnen und Schüler an ihrer Schule ein ausgewogenes, nachhaltiges Essen in entspannter Atmosphäre erfahren (siehe auch 2.3.1).

Auch im Rahmen von IN FORM wurden zahlreiche Projekte zur Verknüpfung von Ernährungsbildung und Nachhaltigkeit gefördert. Ziel des IN FORM-Projektes „GemüseKlasse - Praktische Ernährungsbildung im Sachunterricht“ von Acker e. V. (Januar 2020 bis November 2023) war es u. a., die Präferenz für frisches Gemüse und Obst bei Kindern zu steigern und damit eine gesundheitsförderliche Ernährung anzuregen. Das entwickelte Bildungsprogramm bietet Schulen auch ohne Schulgarten mittels im Klassenzimmer installierter Kastenbeete die Möglichkeit, die Schritte des Gemüseanbaus kennenzulernen und damit auch die Wertschätzung für Lebensmittel zu steigern. Begleitet wird der Gemüseanbau von Bildungsbausteinen, die sich an den Themen des Lehrplans der 3. und 4. Jahrgangsstufe orientieren.

In dem IN FORM-Projekt der Tafelakademie e. V. wurden Tafelkundinnen und -kunden sowie deren Kinder mit Seminarreihen und begleiteten Mittagstischen für eine gesunde und nachhaltige Ernährung sensibilisiert. Mit einem weiteren IN FORM-Projekt „KlimaFood“ der Europa-Universität Flensburg wurden Ernährungsbildungsangebote für die Lebenswelten vulnerabler und bildungsbenachteiligter Bevölkerungsgruppen entwickelt und etabliert. U. a. wurden vier übergeordnete Konzepte entwickelt, welche die Lebenswelt zur Lern- und Erfahrungswelt werden lassen: „Mitmach-Küche“ (niedrigschwellige Mitmach-Kochaktionen), „Lecker Deutsch“ (Verknüpfung von Ernährungsbildung und Spracherwerb), „Kreativ-Werkstatt“ (Freizeitangebot für Kinder und Jugendliche) und „Lernen durch Anleiten“ (Peer-Education und Service-Learning).

Aufbau eines Qualitätsmonitoring für die IN FORM Projektarbeit

Das Vorhaben der Universität Bielefeld „Evaluation der Planungsqualität von BMEL-geförderten IN FORM-Projekten zur Förderung gesunden Ernährungsverhaltens sowie Erarbeitung eines Qualitätsrahmens und Qualitätsmonitorings“ hat zum Ziel, die Qualität der IN FORM-Projekte zu steigern und gleichzeitig die Arbeit für alle Beteiligte zu erleichtern. Im Rahmen des Vorhabens (Februar 2023 bis Juli 2025) wird ein Qualitätsrahmen und -monitoring erarbeitet und implementiert. Der Qualitätsrahmen unterstützt die Verbesserung der Planungsqualität der IN FORM-Projekte. Das Qualitätsmonitoring ermöglicht Aussagen über bearbeitete Ziele von IN FORM sowie deren Umsetzungsstand.

Runder Tisch Bewegung und Gesundheit

Der Ansatz des Nationalen Aktionsplans IN FORM beruht darauf, dass Ernährung und Bewegung zusammen betrachtet werden müssen. Mit dem Ziel, das Potenzial der Bewegung für die Gesundheit noch besser auszuschöpfen, initiierte das BMG zwischen Oktober 2022 und August 2023 den „Runden Tisch Bewegung und Gesundheit“ unter Beteiligung von Bund, Ländern, kommunalen Spitzenverbänden, Sozialversicherungsträgern sowie Sozialpartnern, Verbänden und wissenschaftlichen Einrichtungen aus den Bereichen Bewegung, Sport und Gesundheit. Wesentliches Ziel des Prozesses war, in zielgruppenspezifischen Sitzungen (von Familien mit kleinen Kindern bis hin zu älteren Menschen) konkrete Maßnahmen zur Stärkung von Bewegung zu vereinbaren, zu deren Umsetzung sich die Teilnehmenden aktiv bereit erklärten. Die Ergebnisse des sektorenübergreifenden Dialogs zur Stärkung der Bewegungsförderung in Deutschland fanden Eingang in ein Konsenspapier²⁵, das im März 2024 auf dem zweiten Bewegungsgipfel von BMI und BMG veröffentlicht wurde. Geplant sind u. a. die Schaffung eines nationalen Kompetenzzentrums für Bewegungsförderung und die Aktualisierung und Erweiterung der Nationalen Empfehlungen für Bewegung und Bewegungsförderung.

2.3.3 Modellregionenwettbewerb „Ernährungswende in der Region“

Mit dem Modellregionenwettbewerb fördert das BMEL modellhafte Projekte, die zu einer gesunden und an den planetaren Grenzen orientierten Ernährung beitragen. Im Vordergrund stehen dabei eine gesunde und nachhaltige Ernährung, die Umsetzung der DGE-Qualitätsstandards für die Gemeinschaftsverpflegung, die Erhöhung des Bio-Anteils in der Außer-Haus-Verpflegung (AHV) auf mindestens 30 Prozent, der Auf- und Ausbau regionaler Wertschöpfungsketten, die Reduzierung der Lebensmittelverschwendung, partizipative Prozesse und die Vernetzung von Akteuren. Ziel der Projekte ist u. a., Vernetzungsstrukturen so auf- und auszubauen, dass diese zu einem späteren Zeitpunkt über die Modellregion hinaus erweiterbar und/oder übertragbar sind. Angesprochen waren Städte, Gemeinden und Landkreise, aber auch privatwirtschaftliche Organisationen und gesellschaftliche Initiativen in allen Regionen Deutschlands. Eine Bekanntmachung wurde im Juni 2023 veröffentlicht. Bis zur Einreichungsfrist am 4. September 2023 sind knapp 80 Skizzen bei der BLE eingegangen.

²⁵ Konsenspapier Runder Tisch Bewegung und Gesundheit, abrufbar unter: https://www.bundesgesundheitsministerium.de/fileadmin/Daten/5_Publikationen/Praevention/Broschueren/Konsenspapier_Runder_Tisch.pdf.

2.3.4 Präventionsgesetz: Gesundheitsförderung im Lebensumfeld stärken

Durch Prävention kann zahlreichen Krankheiten vorgebeugt werden. Einer gesunden Ernährung kommt hier eine bedeutende Rolle zu. Mit dem 2015 in Kraft getretenen Gesetz zur Stärkung der Gesundheitsförderung und der Prävention (Präventionsgesetz - PräVg) wurden die rechtlichen Grundlagen für die Zusammenarbeit von Sozialversicherungsträgern, Ländern und Kommunen sowie weiteren Akteuren in den Bereichen Prävention und Gesundheitsförderung verbessert. Unter dem Dach der nationalen Präventionsstrategie wird seither das Ziel verfolgt, den Menschen in Deutschland ein gesundes Aufwachsen, ein gesundes Leben und Arbeiten sowie Gesundheit im Alter zu ermöglichen. Die Maßnahmen richten sich an alle Altersgruppen und nehmen unterschiedliche Lebensbereiche in den Blick. Prävention und Gesundheitsförderung sollen dort greifen, wo Menschen gemeinsam an einem Ort leben, lernen und arbeiten: insbesondere in der Kita, der Schule, am Arbeitsplatz und im Quartier (einschließlich gemeinschaftlichen Wohnformen und Pflegeheimen).

Innerhalb der Bundesregierung liegt die Zuständigkeit für gesundheitliche Prävention insbesondere beim BMG. Das BMEL setzt sich als beratendes Mitglied in der Nationalen Präventionskonferenz (NPK) für die Förderung einer ausgewogenen Ernährung ein. Dabei sollen die im Gesundheits-, Präventions- und Vorsorgewesen vorliegenden Instrumente (z. B. Bundesrahmenempfehlungen und Rahmenvereinbarungen auf Länderebene, Leitfaden Prävention des GKV-Spitzenverbandes) weiter genutzt und fortentwickelt werden. Einen großen Hebel stellt eine gesunde, nachhaltige und inklusive Gemeinschaftsverpflegung, die auch Menschen mit Beeinträchtigungen und Behinderungen erreicht, dar. Die qualitätsorientierte Gemeinschaftsverpflegung ist daher als Anwendungsbeispiel zur gesamtgesellschaftlichen Zusammenarbeit von den Bundesrahmenempfehlungen der NPK erfasst. Auch ist die Förderung einer gesundheitsgerechten Ernährung als ein Ziel der Maßnahmen der Krankenkassen zur Gesundheitsförderung und Prävention in Lebenswelten wie in Kindertagesstätten und in Betrieben im Leitfaden Prävention des GKV-Spitzenverbandes verankert.

Das BMBF hat zwischen 2004 und 2021 zahlreiche Projekte mit rund 45 Millionen Euro im Förderschwerpunkt „Präventionsforschung“ gefördert und somit für eine breite wissenschaftliche Grundlage in der Gesundheitsförderung und Prävention in Deutschland gesorgt. Dies bezieht sich sowohl auf den Zugang zu bestimmten Bevölkerungsgruppen, die Gestaltung von Präventionsmaßnahmen in verschiedenen Lebenswelten als auch auf die Entwicklung von Gesundheitskompetenz in unterschiedlichen Zielgruppen. Die Forschungsergebnisse sind eine wichtige Grundlage für die Umsetzung des Präventionsgesetzes.

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

Viele verarbeitete Lebensmittel enthalten zu viel Zucker, Fette oder Salz. Der übermäßige Verzehr solcher Produkte begünstigt die Entstehung ernährungsmitbedingter Erkrankungen wie Diabetes mellitus Typ 2 und Adipositas. Die im Dezember 2018 verabschiedete Nationale Reduktions- und Innovationsstrategie für Zucker, Fette und Salz in Fertigprodukten (NRI) soll dazu beitragen, die Nährstoffzusammensetzung von verarbeiteten Lebensmitteln zu verbessern, damit es für Verbraucherinnen und Verbraucher einfacher wird, sich gesund zu ernähren.

Bislang haben elf Verbände der Lebensmittelwirtschaft und des Lebensmittelhandels branchen- bzw. produktbezogene Prozess- oder Zielvereinbarungen bis 2025 mit ihren Mitgliedsunternehmen geschlossen, um spezifische Schritte, Maßnahmen und Ziele zur Unterstützung der NRI festzulegen. Mit dem vom MRI durchgeführten Produktmonitoring werden Veränderungen der Energie- und Nährstoffgehalte von Fertigprodukten im Zeitverlauf untersucht. Seit 2019 finden jährlich Folgeerhebungen von ausgewählten, strategierelevanten Lebensmittelgruppen statt. Weiterhin bewertet ein Begleitgremium bestehend aus Vertreterinnen und Vertretern der Bundesregierung, der Bundesländer sowie von Verbänden und Institutionen aus den Bereichen Lebensmittelwirtschaft, Ernährung, Gesundheit, Verbraucherschutz und Wissenschaft regelmäßig die im Rahmen der NRI erzielten Fortschritte.

Im April 2024 hat das BMEL den zweiten Zwischenbericht zur NRI veröffentlicht. Der Bericht gibt einen Überblick über die seit Veröffentlichung des ersten Zwischenberichts im Dezember 2020 verzeichneten Entwicklungen und dokumentiert die Aktivitäten und Positionierungen der beteiligten Verbände und Institutionen. Einen Sonderbericht zu Produkten mit Kinderoptik hat das BMEL im Juli 2023 veröffentlicht.

Die Ergebnisse des Produktmonitorings verdeutlichen, dass von der Lebensmittelwirtschaft selbst gesteckte Reduktionsziele noch nicht erreicht wurden. Festzustellen ist auch, dass die Reduktionsbemühungen der Lebensmittelhersteller in den letzten Jahren teilweise nachgelassen haben oder sogar zum Stillstand gekommen sind. Um weitere Reduktionspotenziale zu ermitteln, werden nun wissenschaftlich fundierte und auf Zielgruppen abgestimmte Reduktionsziele entwickelt. Die Methodik zur Ableitung von Reduktionszielen wird im Rahmen eines

Stakeholder-Prozesses mit Expertinnen und Experten aus der Wissenschaft unter Leitung des MRI erarbeitet. Bis Ende 2024 sollen für relevante Lebensmittelgruppen Reduktionsziele vorliegen.

2.3.6 Regulierung von an Kinder gerichteter Werbung für Lebensmittel mit hohem Zucker-, Fett- oder Salzgehalt

Ziel der Bundesregierung ist es, Kinder als besonders verletzbare Verbrauchergruppe vor an sie gerichteter Werbung für Lebensmittel mit hohem Zucker-, Fett- oder Salzgehalt zu schützen. Die Bundesregierung sieht daher die Einschränkung der an Kinder gerichteten Werbung für Lebensmittel mit hohem Zucker-, Fett- oder Salzgehalt vor.

2.3.7 Maßnahmen zur Verbesserung der Jodversorgung

Daten des Robert Koch-Institutes (RKI) zeigen eine rückläufige Jodversorgung. Jodmangel kann zur Entstehung von Schilddrüsenveränderungen und -krankheiten sowie Entwicklungsstörungen bei Kindern führen. Gemäß der zweiten Erhebungswelle der Studie zur Gesundheit von Kindern und Jugendlichen in Deutschland (KiGGS-Studie, 2014 bis 2017) wiesen 44 Prozent der Kinder und Jugendlichen ein Risiko für eine Jodunterversorgung auf. Basierend auf den Daten zur Jodausscheidung im Urin herrscht in Deutschland laut Einstufung der Weltgesundheitsorganisation (World Health Organization, WHO) wieder ein milder Jodmangel. Außerdem gibt es Hinweise darauf, dass die Verwendung von Jodsalz in verarbeiteten Lebensmitteln zurückgegangen ist.²⁶

Um dem Trend der rückläufigen Jodversorgung entgegenzuwirken, hat das BMEL im Herbst 2023 die Informationsoffensive „Wenn Salz, dann Jodsalz“ gestartet. Dabei werden Verbraucherinnen und Verbraucher sowie die Lebensmittelwirtschaft über die Bedeutung von Jod für die Gesundheit informiert und für die Verwendung von Jodsalz sensibilisiert. Zielgruppen sind – neben der Lebensmittelwirtschaft – grundsätzlich alle Verbraucherinnen und Verbraucher, insbesondere jedoch Frauen im gebärfähigen Alter, Schwangere und Stillende, Familien mit minderjährigen Kindern sowie Menschen mit einem besonderen Ernährungsverhalten (z. B. Personen, die sich vegetarisch oder vegan ernähren). Die Informationsoffensive findet vor allem in digitalen Medien statt und erfolgt in Zusammenarbeit mit dem BZfE mit Unterstützung vom wissenschaftlichen Beirat des Arbeitskreises Jodmangel e. V.

Gleichzeitig wird im Rahmen der NRI weiterhin eine Reduktion der Salzgehalte von verarbeiteten Lebensmitteln angestrebt, um die Salzzufuhr in der Bevölkerung auf das gesundheitlich verträgliche Maß zu senken (siehe 2.3.5). Zudem wird ein Monitoring der Jodversorgung am MRI aufgebaut, das Teil des Nationalen Ernährungsmonitorings sein wird (siehe 2.4.2).

2.3.8 Nationaler Aktionsplan „Neue Chancen für Kinder in Deutschland“

Im Rahmen der EU-Kindergarantie empfiehlt der Rat der Europäischen Union den Mitgliedstaaten u. a., bedürftigen Kindern und Jugendlichen einen effektiven Zugang zu gesunder Ernährung sowie einen effektiven und kostenlosen Zugang zu mindestens einer gesunden Mahlzeit pro Schultag zu ermöglichen. Die Umsetzung der EU-Kindergarantie erfolgt in Deutschland über den Nationalen Aktionsplan „Neue Chancen für Kinder in Deutschland“ mit dem Ziel, allen von Armut und sozialer Ausgrenzung betroffenen Kindern und Jugendlichen gerechte Chancen zu garantieren. Im Bereich Ernährung ist insbesondere die gute Verpflegung in Kindertageseinrichtungen und Ganztagschulen ein zentrales Anliegen. Der Bund setzt im Rahmen seiner Zuständigkeit bereits viele Maßnahmen um. Im Rahmen des Nationalen Aktionsplans „Neue Chancen für Kinder in Deutschland“ werden integrierte Ansätze und Kooperationen unter Wahrung der Zuständigkeiten verstärkt. Dies gilt zwischen den Ressorts, über die föderalen Ebenen hinweg sowie zwischen Staat und Zivilgesellschaft. Der Aktionsplan hat eine Laufzeit bis zum Jahr 2030 und umfasst neben dem Handlungsfeld Ernährung auch die Felder Betreuung, Bildung, Gesundheit und Wohnen.

²⁶ Bissinger, K., Busl, L., Dudenhöfer, C., et al. (2018). Repräsentative Markterhebung zur Verwendung von Jodsalz in handwerklich und industriell gefertigten Lebensmitteln. Abschlussbericht zum Forschungsprojekt zur Bereitstellung wissenschaftlicher Entscheidungshilfe für das BMEL (Förderkennzeichen: 2815HS023) abrufbar unter: https://jlu.pub.uni-giessen.de/bitstream/handle/jlu-pub/10491/Bissinger_Repraesentative_Markterhebung-2023.pdf?sequence=3&isAllowed=y; sowie Gréa, Corinna et al., Verwendung von Jodsalz in Fertigprodukten. Eine Abschätzung auf Grundlage des Produktmonitorings, in: Ernährungs Umschau, 2023 70(12), S. 134–138, DOI 10.4455/eu.2023.022, abrufbar unter: https://www.ernaehrungs-umschau.de/fileadmin/Ernaehrungs-Umschau/pdfs/pdf_2023/12_23/EU12_2023_M724_M728_cc.pdf.

Der Bund stellt mit dem Investitionsprogramm Ganztagsausbau den Ländern Finanzhilfen in Höhe von 3,5 Milliarden Euro für Investitionen in die kommunale Bildungsinfrastruktur zur Verfügung, um ganztägige Bildungs- und Betreuungsangebote auszubauen. Diese Mittel werden auch genutzt um Neu- und Umbauten von Küchen/Mensen sowie Ausstattungsinvestitionen zu ermöglichen.

2.4 Wissenschaftliche Grundlagen

2.4.1 Wichtige Forschungsinstitute

Das MRI berät das BMEL mit etwa 700 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern an insgesamt vier Standorten in Deutschland u. a. zu Fragen der ernährungsphysiologischen Wirkung von Lebensmitteln und Lebensmittelinhaltsstoffen, zu Ernährungsweisen oder Ernährungsverhalten sowie zur Bewertung, Sicherung und Verbesserung der Produkt- und Prozessqualität. Zudem führt es im Auftrag des BMEL Vorlaufforschung ebenso wie angewandte Forschung durch, praxisnah und ergebnisorientiert, z. B. in den Bereichen Qualität, Sicherheit und Authentizität von Lebensmitteln oder gesunde und nachhaltige Ernährung der Bevölkerung oder von Bevölkerungsgruppen in spezifischen Lebensphasen oder mit speziellen Ernährungsweisen (vgl. 2.4.2).

Beispielsweise untersucht das Institut für Kinderernährung am MRI u. a. 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 bis zum 18. Lebensjahr. Bisherige Ergebnisse zeigen, dass kindliches Übergewicht ein starker Risikofaktor für Übergewicht und Adipositas im Erwachsenenalter ist und dass präventive Maßnahmen besonders erfolgreich sind, wenn sie bereits in der frühen Kindheit ansetzen. Daher liegt ein Forschungsschwerpunkt des Instituts auf der Stillforschung inklusive der Entwicklung eines systematischen Stillmonitorings, das langfristige Rückschlüsse zulässt. Ebenso werden Maßnahmen der Stillförderung entwickelt und untersucht.

Am Leibniz-Institut für Lebensmittelsystembiologie an der TU-München (Leibniz-LSB@TUM) wird als Schwerpunkt das komplexe Wechselspiel zwischen menschlichem Organismus und Lebensmittelinhaltsstoffen erforscht. Beispielsweise wird der Frage nachgegangen, ob Bitter- oder Scharfstoffe neben ihren geschmacklichen Eigenschaften dabei helfen können, das Körpergewicht zu regulieren oder das Immunsystem positiv zu beeinflussen. Das Leibniz-LSB@TUM wird vom Land Bayern und vom Bund (BMEL) jeweils zu rund 50 Prozent institutionell gefördert.

Das RKI im Geschäftsbereich des BMG führt regelmäßige Untersuchungen zum Gesundheitszustand der deutschen Bevölkerung durch und befasst sich in diesem Zusammenhang auch mit Fragen zum Ernährungsverhalten bestimmter Bevölkerungsgruppen. Im Rahmen der BMG-Studie zur Gesundheit von Kindern und Jugendlichen in Deutschland (KiGGS) wurden repräsentative Daten nicht nur zum Gesundheitsstatus, sondern beispielsweise auch zur Versorgung mit Jod erhoben. Künftig wird das Jodmonitoring in das Nationale Ernährungsmonitoring integriert, das derzeit am MRI entwickelt wird und 2024 mit Erhebungen startet.

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 den Einfluss der Ernährung auf die Gesundheit mit dem Ziel, wissenschaftliche Erkenntnisse für Prävention und Therapie ernährungsbedingter Erkrankungen nutzbar zu machen. Zu den aktuellen Forschungsthemen gehören beispielsweise die Entstehung von Adipositas und damit zusammenhängende Folgeerkrankungen, die Rolle der Ernährung für ein gesundes Altern und die biologischen Hintergründe für die Nahrungsauswahl entgegen anerkannter Ernährungsempfehlungen.

Das Leibniz-Institut für Präventionsforschung und Epidemiologie (BIPS GmbH) in Bremen entwickelt mit seiner Forschung wirksame Strategien zur Prävention chronischer, nichtübertragbarer Erkrankungen. Im Mittelpunkt der Forschung stehen Ansatzpunkte von krankheitsübergreifender Relevanz, wie Lebensstil (bei dem das Ernährungs- und Bewegungsverhalten zu den Haupteinflussfaktoren zählt) und Lebensumwelt, biologische und soziale Faktoren sowie Früherkennung und Therapiesicherheit. Das BIPS deckt mit seinem Forschungsspektrum von der Methodenentwicklung über die Erkennung von Krankheitsursachen bis hin zur Interventions- und Implementationsforschung den gesamten Zyklus der epidemiologischen Forschung ab. Zudem ist das BIPS seit 2016 WHO Collaborating Centre for Obesity Prevention, Nutrition and Physical Activity.

Weiterhin fördert das BMEL die DGE institutionell. Die DGE ist eine unabhängige wissenschaftliche deutsche Fachgesellschaft und erarbeitet auf der Grundlage von Forschungsergebnissen wissenschaftsbasierte Ernährungsempfehlungen. Durch Ernährungsaufklärung und Qualitätssicherung in der Ernährungsberatung und -erziehung fördert sie die vollwertige Ernährung und leistet einen Beitrag zur Förderung der Gesundheit der Bevölkerung.

2.4.2 Ernährungsstudien und Aufbau eines Nationalen Ernährungsmonitorings

Als Basis für politische Entscheidungen und um ernährungspolitische Maßnahmen optimal planen und vorbereiten zu können, werden aktuelle und repräsentative Daten zur Ernährung der Bevölkerung benötigt.

Nachdem die vom RKI und dem MRI gemeinsam geplante Gesundheits- und Ernährungsstudie (gern-Studie) aufgrund der Corona-Pandemie (SARS-CoV 2) nicht durchgeführt werden konnte, wurde das MRI im Jahr 2022 beauftragt ein modernes, kontinuierliches Nationales Ernährungsmonitoring aufzubauen. Das neue Konzept wird neben Erwachsenen auch Kinder und Jugendliche sowie relevante spezielle Bevölkerungsgruppen einschließen. Die ersten Erhebungen des Nationalen Ernährungsmonitorings starten im Jahr 2024. Erste Ergebnisse werden Mitte 2025 erwartet.

Weiterhin werden im Rahmen der PEACHES-Studie (Programming of Enhanced Adiposity Risk in CHildhood – Early Screening) 1.707 Mütter mit ihren Kindern seit 2010 im Zeitverlauf – beginnend vor der Geburt des Kindes – untersucht und befragt. PEACHES geht der Frage nach, wie sich Übergewicht der Mutter in der Schwangerschaft auf das Risiko des Kindes auswirkt, später selbst übergewichtig zu werden. Kürzlich wurde eine ungünstige Auswirkung eines hohen mütterlichen Langzeitblutzuckerwertes auf das Geburtsgewicht des Kindes gezeigt. Diese Studie wird vom Institut für Kinderernährung des MRI geleitet und an der Ludwig-Maximilians-Universität München durchgeführt.

Neu initiiert wurde im Berichtszeitraum die COPLANT-Studie (COhort on PLANT-based Diets), in deren Rahmen seit 2023 die gesundheitlichen, ökologischen, sozialen und ökonomischen Vorteile und Risiken pflanzenbasierter Ernährungsformen untersucht werden. Sie wird vom Bundesinstitut für Risikobewertung (BfR) gemeinsam mit dem MRI, dem Forschungsinstitut für pflanzenbasierte Ernährung (IFPE) und fünf universitären Partnern unter Beteiligung des Johann Heinrich von Thünen-Institutes (TI) durchgeführt.

Die NAKO-Gesundheitsstudie hat das Ziel, Ursachen von Volkskrankheiten aufzuklären, Risikofaktoren zu erkennen und die Basis zur Erforschung wirksamer Präventionsmaßnahmen zu legen. In der vom Bund, den Ländern und der Helmholtz-Gemeinschaft finanzierten Kohortenstudie werden dafür 200.000 Männer und Frauen in Deutschland seit 2014 wiederholt umfassend befragt und medizinisch untersucht. Auch das Ernährungsverhalten der Teilnehmerinnen und Teilnehmer wird erhoben. So sollen weitere Erkenntnisse darüber ermöglicht werden, wie häufige Krankheiten mit dem Ernährungsverhalten zusammenhängen.

2.4.3 Innovationsprogramm

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“ bekannt gegeben. Die hieraus resultierenden Forschungsprojekte sollen einen Beitrag zur Verringerung der Prävalenz von Übergewicht, Adipositas und ernährungsmitbedingten Erkrankungen leisten. Insgesamt wurden im Rahmen dieser Bekanntmachungen 13 Projekte mit einem Fördervolumen von ca. 9,1 Millionen Euro gefördert.

2.4.4 Kompetenzcluster Ernährungsforschung und Forschungsverbünde

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

Die Kompetenzcluster haben die Kenntnisse über das Zusammenspiel Mensch-Ernährung vertieft und alltags-taugliche Strategien für eine gesündere Ernährung und gesundheitsförderliche Lebensmittel entwickelt. Durch die Einbindung der Ernährungswirtschaft wurde ein rascher Ergebnis- und Technologietransfer erreicht. Als flankierende Maßnahme wurde an jedem Cluster-Standort für fünf Jahre eine eigenständige Nachwuchsgruppe gefördert, die strukturell und inhaltlich die Zielsetzung der Kompetenzcluster unterstützte.

In den vier Clustern wurden 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 „Er-nährung 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 wurden die Cluster und ihre Nachwuchsgruppen in insgesamt zwei Förderphasen (2015 bis 2024) mit rund 56 Millionen Euro gefördert.

Neben den Kompetenzclustern fördert das BMBF aktuell fünf interdisziplinäre Forschungsverbünde zu Nahrungsmittelunverträglichkeiten. Die Verbundprojekte vertiefen unter Beteiligung von Industriepartnern und Patientenorganisationen Erkenntnisse zu Nahrungsmittelallergien und -intoleranzen mit Schwerpunkten auf biomedizinischer Ursachenforschung, Erforschung neuer diagnostischer Marker und Methoden sowie der Entwicklung neuer Therapiekonzepte. In den fünf Verbänden werden folgende Themen bearbeitet: Ursachen und Behandlung von Weizenallergie und -intoleranz, Prädiktionsmodelle für Nahrungsmittelunverträglichkeiten, Veränderung des Toleranzlevels von Erdnuss- und Haselnussallergikern durch Lebensmittelprozessierung, personalisierte Diagnose- und Behandlungsmöglichkeiten sowie die Entwicklung innovativer Methoden zur Diagnose von Weizenunverträglichkeiten. Die Forschungsverbünde werden in den Jahren 2021 bis 2024 mit bis zu 12,5 Millionen Euro gefördert.

2.4.5 Ernährungsforschung europäisch vernetzen – JPI HDHL und ERA4Health

Die nationale Förderung ist eingebettet in einen europäischen Strategieprozess bestehend aus gemeinsamen Planungsinitiativen (Joint Programming Initiatives, JPI) und den Europäischen Partnerschaften. Auf europäischer Ebene engagieren sich das BMBF und das BMEL gemeinsam im Rahmen der JPI „Gesunde Ernährung für ein gesundes Leben“ („A Healthy Diet for a Healthy Life“, JPI HDHL). In der Initiative sind 18 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. Bisher haben alle Partnerländer zusammen über 85 Millionen Euro für die Förderung von mehr als 80 Projekten bereitgestellt.

Als weitere Forschungsinitiative auf europäischer Ebene gibt es seit November 2022 die Europäische Partnerschaft „ERA4Health“ (Fostering a European Research Area for Health Research), in der u. a. transnationale „Calls“ zur Ernährungs-, Präventions- und Public Health-Forschung gefördert werden und in die sich das BMBF mit Fördergeldern einbringt. Insgesamt stellt das BMBF für die transnationalen Förderaktivitäten ca. 2 bis 3 Millionen Euro Fördermittel pro Jahr zur Verfügung. Aktuell werden verschiedene Forschungsprojekte mit deutscher Beteiligung u. a. zur Prävention von Gewichtszunahmen in kritischen Lebensphasen, zur standardisierten Erfassung, Monitoring und/oder Biomarker zur Untersuchung der Nahrungsaufnahme, der körperlichen Aktivität und der Gesundheit, zum Einfluss der Ernährung auf das Immunsystem im Wechselspiel von Infektions- und ernährungsbedingten Stoffwechselkrankheiten und zum Potenzial ernährungsbasierter Lösungsansätze sowie zur Förderung gesundheitlicher Chancengleichheit durch gesunde Ernährung und Bewegung gefördert.

3 Informierte Entscheidungen ermöglichen

3.1 Ziel: Informierte Entscheidungen möglich machen, Verbraucherinnen und Verbraucher vor Irreführung und Täuschung schützen

Gesundes und nachhaltiges Essen ist vielen Menschen in Deutschland wichtig. Das BMEL möchte Verbraucherinnen und Verbrauchern daher eine möglichst große Transparenz darüber bieten, wie und wo Lebensmittel erzeugt werden, wie diese beschaffen sind und wie sie sich auf Nachhaltigkeit auswirken. Außerdem ist es dem BMEL ein wichtiges Anliegen, die Kompetenz von Verbraucherinnen und Verbrauchern bei der Interpretation von bereitgestellten Lebensmittelinformationen zu stärken. Denn nur so können diese eine informierte Kaufentscheidung treffen.

Transparenz und Verbraucherkompetenz kommen nicht nur den Verbraucherinnen und Verbrauchern zugute, sondern auch den Unternehmen. Transparenz schafft Vertrauen in Produkte und Märkte. Das stärkt die Kundenzufriedenheit und bildet damit eine wichtige Grundlage für wettbewerbliche und innovative Märkte. Eine verständliche, verlässliche und glaubwürdige Kennzeichnung der für die Verbraucherinnen und Verbraucher wichtigen Eigenschaften eines Lebensmittels ist ein wesentliches Element für eine transparente und effektive Verbraucherinformation. Zudem ist sie Voraussetzung für einen funktionierenden Wettbewerb. Die zentrale Herausforderung

besteht darin, den Verbraucherinnen und Verbrauchern bei der Vielzahl der bereitgestellten vorgeschriebenen und freiwilligen Informationen eine einfache und gleichzeitig sinnvolle Orientierung zu bieten sowie die Kosten der zusätzlichen Informationen mit dem gewonnenen Nutzen abzuwägen. Verstöße gegen das Irreführungsverbot führen zu schwindendem Vertrauen und wirken sich negativ auf Zahlungsbereitschaft und Konsuminteresse aus.

Um diese Ziele umzusetzen, verfolgt die Bundesregierung mehrere Ansätze:

- Sie entwickelt – wo nötig, zweckdienlich und mit Blick auf die handelsrechtlichen Rahmenbedingungen zulässig – den bestehenden Rechtsrahmen für klare und verständliche Verbraucherinformationen bei Lebensmitteln auf nationaler Ebene weiter und treibt dies auf EU-Ebene voran. Dies betrifft die Kennzeichnung, die Aufmachung sowie die Werbung.
- Sie entwickelt staatliche Zertifizierungs- und Zeichensysteme weiter, um die Verlässlichkeit und Transparenz für die Verbraucherinnen und Verbraucher zu erhöhen. Beispielsweise ermöglicht die Bio-Außer-Haus-Verpflegung-Verordnung (Bio-AHVV, siehe auch 3.3.3 und 4.3.1) eine einheitliche Zertifizierung und Kontrolle der Bio-Anteile von Kantinen, Mensen und Gastronomie mit dem staatlichen Bio-AHV-Kennzeichen in Bronze, Silber und Gold.
- Sie initiiert Verhaltensregeln und Leitsätze und hilft den betroffenen Kreisen, zu einer gemeinsamen Auffassung zu kommen, z. B. durch die Einrichtung und Berufung der Deutschen Lebensmittelbuch-Kommission (DLMBK).
- Sie fördert den Dialog zwischen Verbraucherinnen und Verbrauchern einerseits und der Wirtschaft andererseits. Ein Beispiel ist das durch das BMEL geförderte Internetportal lebensmittelklarheit.de des Verbraucherzentrale Bundesverbands (vzbv) (siehe auch 3.3.4).
- Sie fördert die Verbraucherbildung im Ernährungsbereich. Information und Bildung schützen vor Täuschung und Enttäuschung. Hier setzt insbesondere die breit angelegte Bio-Informationsoffensive zu den Mehrwerten der ökologischen Land- und Lebensmittelwirtschaft sowie des zugrundeliegenden Kontroll-, Zertifizierungs- und Kennzeichnungssystems an (siehe auch 4.3.1).

3.2 Maßnahmen im Berichtszeitraum – europäische Ebene

Eine nachhaltige und gesunde Ernährung steht im Interesse vieler Verbraucherinnen und Verbraucher.²⁷ Daher sehen sowohl die EU-Kommission als auch das BMEL Änderungsbedarf im Lebensmittelkennzeichnungsrecht und verfolgen eine Reihe von Legislativvorhaben. Die zentrale Verordnung in diesem Bereich ist die Lebensmittel-Informationsverordnung (Verordnung (EU) Nr. 1169/2011)²⁸.

3.2.1 Kennzeichnung von Lebensmitteln

Mit ihrer Farm-to-Fork-Strategie²⁹ hat die EU-Kommission einen umfassenden Maßnahmenkatalog angekündigt, der auch Änderungen bei der Lebensmittelkennzeichnung vorsieht. Diese hat die EU-Kommission anschließend in ihrem „Inception Impact Assessment“ konkretisiert: Sie untersucht derzeit verschiedene Optionen für die erweiterte Nährwertkennzeichnung, Ernährungsprofile, Herkunftskennzeichnung und Datumsmarkierungen. Im Februar 2021 hat sie zudem ihren Europäischen Krebsplan („Europas Plan gegen den Krebs“) vorgestellt, der einen Multi-Stakeholder-Ansatz unter Einbeziehung von Gesundheitsfragen in allen Politikbereichen verfolgt und unter anderem vorsieht, die Kennzeichnungsausnahmen bei der Liste von Inhaltsstoffen und der Nährwertdeklaration auf Etiketten für alkoholische Getränke aufzuheben und gesundheitsbezogene Warnhinweise einzuführen.

Mindesthaltbarkeitsdatum

Die EU-Kommission hat Ende Februar 2023 im Bereich der Datumsmarkierungen den Entwurf einer delegierten Verordnung zur Änderung des Anhangs X der Lebensmittel-Informationsverordnung (Verordnung (EU) Nr.

²⁷ BMEL-Ernährungsreport 2023 – Deutschland, wie es isst, abrufbar unter: <https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/ernaehrungsreport-2023.html>.

²⁸ 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 (Text von Bedeutung für den EWR) (ABl. L 304 vom 22.11.2011, S. 18).

²⁹ A.a.O. Fn. 3.

1169/2011, LMIV)³⁰ vorgelegt. Der Vorschlag sieht vor, dass der Wortlaut des Mindesthaltbarkeitsdatums „mindestens haltbar bis ...“ mit dem Zusatz „Oft länger gut“ ergänzt werden soll. Das BMEL unterstützt das Vorhaben. Nach Auffassung des BMEL stellt der Zusatz eine sinnvolle Ergänzung zu der Verbraucheraufklärung der letzten Jahre (z. B. im Rahmen von *Zu gut für die Tonne!*) dar und unterstreicht, dass Lebensmittel, deren Mindesthaltbarkeitsdatum erreicht ist, nicht automatisch entsorgt werden müssen. Verbraucherinnen und Verbraucher sollen so angeregt werden, durch sensorische Prüfung wie Anschauen, Riechen oder vorsichtiges Kosten zu prüfen, ob das Lebensmittel noch verzehrt werden kann. Das BMEL setzt sich darüber hinaus für eine weitere Studie hinsichtlich der Effekte von konkreten Vorgaben zur Platzierung der Datumsmarkierungen auf der Lebensmittelverpackung ein. Ziel ist es, dass Verbraucherinnen und Verbraucher die Datumsmarkierungen einfacher auffinden können.

Zudem setzt sich die Bundesregierung dafür ein, die Liste der Lebensmittel, die von der Verpflichtung zur Angabe eines Mindesthaltbarkeitsdatums befreit sind, zu erweitern. Geeignet erscheinen langlebige Lebensmittel, deren Qualität zudem auch über das jeweilige Mindesthaltbarkeitsdatum hinaus wissenschaftlich nachgewiesen über einen langen Zeitraum erhalten bleibt, insbesondere Honig, Tee, Reis, Krabbenchips, gezuckerte Kondensmilch in Dosen sowie salzig eingelegte Gemüsekonserven.

Richtlinien für Honig, Fruchtsaft, Konfitüre und Trockenmilch

Die Europäische Kommission hatte im April 2023 einen Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinien über Honig (2001/110/EG)³¹, Fruchtsäfte (2001/112/EG)³², Konfitüren, Gelees, Marmeladen und Maronenkrem (2001/113/EG)³³ und bestimmte Sorten eingedickter Milch und Trockenmilch (2001/114/EG)³⁴ vorgelegt. Nach intensiven Verhandlungen haben sich Rat und Europäisches Parlament auf die Inhalte der Änderungsrichtlinie geeinigt. Vorgesehen sind u. a. Änderungen bei der Herkunftskennzeichnung von Honig; künftig müssen auch bei Honigmischungen die jeweiligen Ursprungsländer sowie ihr relativer Anteil in der Honigmischung angegeben werden. Änderungen wird es auch bei Fruchtsaft (u. a. Einführung einer neuen Kategorie „zuckerreduzierter Fruchtsaft“), Konfitüre (u. a. Anhebung des Mindestfruchtgehalts in Konfitüre und Konfitüre extra) sowie Trockenmilch (Zulassung eines Verfahrens zur Herstellung von Trockenmilch mit reduziertem Lactosegehalt) geben.

Geografische Angaben

Ende März 2022 hat die EU-Kommission einen Vorschlag für eine neue Geoschutzverordnung vorgelegt. Der Trilog wurde im Herbst 2023 erfolgreich abgeschlossen. Die Verordnung (EU) 2024/1143³⁵ wurde am 23. April 2024 verkündet und trat am 13. Mai 2024 in Kraft, abgesehen von drei Bestimmungen im Antrags- und Kontrollbereich, die erst am 1. Januar 2025 in Kraft treten werden. Die Verordnung betrifft geografische Angaben für Wein, Spirituosen und landwirtschaftliche Erzeugnisse, garantiert traditionelle Spezialitäten und fakultative Qualitätsangaben für landwirtschaftliche Erzeugnisse.

³⁰ A.a.O. Fn. 28.

³¹ Richtlinie 2001/110/EG des Rates vom 20. Dezember 2001 über Honig (ABl. L 10 vom 12.1.2002, S. 47).

³² Richtlinie 2001/112/EG des Rates vom 20. Dezember 2001 über Fruchtsäfte und bestimmte gleichartige Erzeugnisse für die menschliche Ernährung (ABl. L 10 vom 12.1.2002, S. 58).

³³ Richtlinie 2001/113/EG des Rates vom 20. Dezember 2001 über Konfitüren, Gelees, Marmeladen und Maronenkrem für die menschliche Ernährung (ABl. L 10 vom 12.1.2002, S. 67).

³⁴ Richtlinie 2001/114/EG des Rates vom 20. Dezember 2001 über bestimmte Sorten eingedickter Milch und Trockenmilch für die menschliche Ernährung (ABl. L 15 vom 17.1.2002, S. 19).

³⁵ Verordnung (EU) 2024/1143 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. April 2024 über geografische Angaben für Wein, Spirituosen und landwirtschaftliche Erzeugnisse und über garantiert traditionelle Spezialitäten und fakultative Qualitätsangaben für landwirtschaftliche Erzeugnisse sowie zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1308/2013, (EU) 2019/787 und (EU) 2019/1753 und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 1151/2012 (ABl. L, 2024/1143, 23.4.2024).

3.2.2 Spezifische Kennzeichnung von Spirituosen

Seit dem 15. Dezember 1989 richtet sich die Kennzeichnung von Spirituosen in Ergänzung zum horizontalen Lebensmittelkennzeichnungsrecht nach einem produktspezifischen EU-Recht. Geltende Rechtsgrundlage ist die Spirituosen-Grundverordnung ((EU) 2019/787)³⁶. Diese Verordnung definiert die Spirituose als ein Getränk, das u. a. als wertbestimmende Zutat destillierten Alkohol enthält und einen Mindestalkoholgehalt von 15 Volumenprozent aufweist. Weiterhin legt diese Verordnung die Qualitätsanforderungen für die Herstellung der in der EU bekanntesten Spirituosenkategorien (derzeit 44 wie z. B. Whisky, Obstbrand, Wodka oder Likör) fest und reserviert für die jeweilige Kategorie eine oder ggf. mehrere Bezeichnungen. Diese Bezeichnungen sind grundsätzlich im gesamten Lebensmittelsektor, also z. B. auch für Pralinen mit Spirituosen-Füllungen, geschützt. Von diesem Grundsatz gibt es nur wenige, streng geregelte Ausnahmen.

Die Eintragung und der Schutz von geografischen Angaben im Spirituosensektor war bisher in der EU-Spirituosenverordnung³⁷ geregelt und wird künftig in den Anwendungsbereich der neuen EU-Geoschutzverordnung fallen (siehe 3.2.1). Deutsche Spirituosen mit einer geografischen Angabe sind Korn bzw. Kornbrand, Steinhäger oder Schwarzwälder Kirschwasser.

3.2.3 Weiterentwicklung im Tabakrecht

Die Anforderungen an die Herstellung, die Kennzeichnung und den Verkauf von Tabakerzeugnissen und von verwandten Erzeugnissen sind auf EU-Ebene in der Richtlinie 2014/40/EU (TPD)³⁸ geregelt. National ist das Tabakrecht im Tabakerzeugnisgesetz (TabakerzG) und in der Tabakerzeugnisverordnung (TabakerzV) geregelt.

Angesichts der von der EU-KOM festgestellten deutlichen Zunahme der Absatzmengen und des Verkaufsvolumens von erhitzten Tabakerzeugnissen in der Union werden durch die Delegierte Richtlinie (EU) 2022/2100 der Kommission (del RL)³⁹ nunmehr bestimmte Ausnahmen für diese Erzeugnisse zurückgenommen. Damit wird das bisher für Zigaretten und Tabak zum Selbstdrehen bestehende Verbot des charakteristischen Aromas und von Aromastoffen in ihren Bestandteilen – wie Filter, Papier, Packungen, Kapseln – auf erhitzte Tabakerzeugnisse ausgeweitet. Ferner sind diese Erzeugnisse, sofern sie von den zuständigen Behörden als Rauchtobakerzeugnisse eingestuft werden, mit kombinierten Text-Bild-Warnhinweisen und einer Informationsbotschaft, wie bei Zigaretten, Tabak zum Selbstdrehen und Wasserpfeifentabak, zu kennzeichnen. Die Vorschriften der del RL waren bis spätestens zum 23. Juli 2023 in das nationale Recht umzusetzen und sind seit dem 23. Oktober 2023 anzuwenden.

Weiterhin hat die Europäische Kommission die Durchführungsverordnung (EU) 2023/448⁴⁰ zur Änderung der Durchführungsverordnung (EU) 2018/574 über technische Standards für die Errichtung und den Betrieb eines Rückverfolgbarkeitssystems veröffentlicht.

3.3 Maßnahmen im Berichtszeitraum – nationale Ebene

Die Vorschriften der LMIV⁴¹ werden durch Maßnahmen auf nationaler Ebene ergänzt. Die LMIV ermächtigt die Mitgliedstaaten in einigen Bereichen zum Erlass nationaler Regelungen, so z. B. bei der Umsetzung der Allergenkennzeichnung bei nichtvorverpackten Lebensmitteln (sogenannte lose Ware). In Deutschland wird die LMIV

³⁶ 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).

³⁷ Ebd.

³⁸ 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 (Text von Bedeutung für den EWR) (ABl. L 127 vom 29.4.2014, S. 1).

³⁹ Delegierte Richtlinie (EU) 2022/2100 der Kommission vom 29. Juni 2022 zur Änderung der Richtlinie 2014/40/EU des Europäischen Parlaments und des Rates hinsichtlich der Rücknahme bestimmter Ausnahmen in Bezug auf erhitzte Tabakerzeugnisse (Text von Bedeutung für den EWR) (ABl. L 283 vom 3.11.2022, S. 4).

⁴⁰ Durchführungsverordnung (EU) 2023/448 der Kommission vom 1. März 2023 zur Änderung der Durchführungsverordnung (EU) 2018/574 über technische Standards für die Errichtung und den Betrieb eines Rückverfolgbarkeitssystems für Tabakerzeugnisse (ABl. L 65 vom 2.3.2023, S. 28).

⁴¹ A.a.O. Fn. 28.

seit dem 13. Juli 2017 mit der nationalen Lebensmittelinformations-Durchführungsverordnung (LMIDV)⁴² umgesetzt. Die Allergeninformation, aber auch die Information über Aromen und Lebensmittelzusatzstoffe kann bei loser Ware danach schriftlich, elektronisch oder mündlich erfolgen. Im Falle der mündlichen Information muss eine schriftliche Dokumentation auf Nachfrage leicht zugänglich sein. Zukünftig wird es zudem genügen, dass diese Dokumentation auch elektronisch bereitgehalten wird. Außerdem 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.

3.3.1 Lebensmittelinformations-Durchführungsverordnung (LMIDV)

Angaben zur Herkunft sind dem weit überwiegenden Teil der Verbraucherinnen und Verbraucher wichtig.⁴³ Die Bundesregierung hat sich in ihrem aktuellen Koalitionsvertrag deswegen zum Ziel gesetzt, die Herkunftskennzeichnung auszuweiten. Auch die EU-Kommission prüft derzeit im Rahmen der Farm-to-Fork-Strategie⁴⁴ die Ausweitung der Herkunftskennzeichnung auf verschiedene Lebensmittel. Für das BMEL hat die Ausweitung der Herkunftskennzeichnung bei Fleisch, das als Zutat in Lebensmitteln verwandt wird, Kaninchen- und Wildfleisch, Milch, Milch als Zutat in Milcherzeugnissen sowie Kartoffeln besondere Priorität. Die EU-Kommission prüft zudem die Ausweitung auf Reis, Hartweizen in Pasta sowie Tomaten in Tomatenprodukten.

Die Bundesregierung bevorzugt eine EU-weite Lösung für die Herkunftskennzeichnung. Da die EU-Kommission jedoch bisher noch keinen Legislativvorschlag vorgelegt hat, ist die Bundesregierung nun national tätig geworden. In einem ersten Schritt hat die Bundesregierung eine Verordnung beschlossen, die die bereits für vorverpacktes frisches, gekühltes und gefrorenes Fleisch von Schwein, Schaf, Ziege und Geflügel bestehenden Herkunftskennzeichnungsregeln (Durchführungsverordnung (EU) Nr. 1337/2013)⁴⁵ auf unverpackte Ware ausdehnt. Ziel ist es, den Verbraucherinnen und Verbrauchern mit der Ausweitung der Herkunftskennzeichnung eine transparente Kaufentscheidung auch an der Fleischtheke zu ermöglichen. Für unverpacktes Rindfleisch besteht schon seit Längerem eine entsprechende Kennzeichnungspflicht. Seit Anfang Februar 2024 muss auch unverpacktes frisches, gekühltes und gefrorenes Fleisch von Schwein, Schaf, Ziege und Geflügel mit dem Aufzuchtland und dem Schlachtland des Tieres gekennzeichnet werden (z. B. „Aufgezogen in: Frankreich, Geschlachtet in: Deutschland“). Liegen Geburt, Aufzucht und Schlachtung der Tiere nachweisbar in einem einzigen EU-Mitgliedstaat oder Drittstaat, darf stattdessen die Angabe „Ursprung“ verwendet werden (z. B.: „Ursprung: Deutschland“).

3.3.2 Staatliche Tierhaltungskennzeichnung

Viele Verbraucherinnen und Verbraucher wünschen sich mehr Informationen und Transparenz beim Kauf von Lebensmitteln tierischer Herkunft. Sie wollen die Haltungsbedingungen der Tiere kennen, um bewusst Fleisch bestimmter Haltungsformen kaufen zu können. Dies bestätigt u. a. der BMEL-Ernährungsreport 2023, in dem ca. 80 Prozent der Endverbraucherinnen und -verbraucher – gefragt nach den Kriterien bei der Lebensmittelauswahl – angaben, dass sie darauf achten, wie das Tier gehalten wurde, von dem das Lebensmittel stammt.⁴⁶ Im Koalitionsvertrag haben die Regierungsparteien vereinbart, eine staatliche, verpflichtende Tierwohlkennzeichnung zu schaffen.

Mit dem Tierhaltungskennzeichnungsgesetz, das im August 2023 in Kraft getreten ist, wurde eine verbindliche Tierhaltungskennzeichnung für frisches Schweinefleisch eingeführt. Das heißt, dass Schweinefleisch, das in Deutschland produziert wurde, bei Abgabe an die Verbraucherinnen und Verbraucher verbindlich mit einer Information über die Haltungsform der Tiere zu versehen ist, von denen die Lebensmittel gewonnen wurden. Dies gilt sowohl für vorverpackte als auch für nicht vorverpackte Ware im Lebensmitteleinzelhandel, in den Fleischeriefachgeschäften und im Online-Handel. Produkte aus anderen Mitgliedstaaten oder Drittländern können freiwillig gekennzeichnet werden. Die verbindliche Tierhaltungskennzeichnung informiert die Verbraucherinnen und Verbraucher darüber, ob die Tiere, von denen die Lebensmittel stammen, in einem Stall nach dem gesetzlichen

⁴² §§ 1 bis 4, 5, 6 der Lebensmittelinformations-Durchführungsverordnung vom 5. Juli 2017 (BGBl. I S. 2272), die zuletzt durch Artikel 1 der Verordnung vom 3. August 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 209) geändert worden ist.

⁴³ Ernährungsreport 2023, a.a.O. Fn. 27.

⁴⁴ A.a.O. Fn. 3.

⁴⁵ 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).

⁴⁶ Ernährungsreport 2023, a.a.O. Fn. 27.

Mindeststandard gehalten worden sind oder ob den Tieren mehr Platz („Stall+Platz“), Zugang zum Außenklima („Frischlufstall“) oder mehr Platz und Zugang zu einem Auslauf zur Verfügung gestanden haben („Auslauf/Weide“ sowie „Bio“). Somit können die Verbraucherinnen und Verbraucher durch die Einführung einer verbindlichen Kennzeichnung bewusst Haltungsformen wählen, die sich vom gesetzlichen Mindeststandard abheben und den Tieren Möglichkeiten bieten, art eigenes Verhalten in höherem Maße auszuführen. Die Tierhaltungskennzeichnung trifft jedoch keine Aussagen zu einzelnen Bedingungen oder Tierschutzmaßnahmen. Somit handelt es sich nicht um ein Tierwohlkennzeichen.

Die im Gesetz vorgesehene verpflichtende Kennzeichnung soll künftig in weiteren Schritten auf andere Absatzwege (z. B. Außer-Haus-Verpflegung), Produktarten und Tierarten ausgeweitet werden, um eine möglichst hohe Marktabdeckung in Deutschland zu erreichen.

3.3.3 Freiwillige Kennzeichnungen

Viele Menschen achten beim Kauf von Lebensmitteln auf den gesundheitlichen Wert, aber auch auf Aspekte wie Tier-, Klima-, Umwelt- und Naturschutz, 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 beziehungsweise Besonderheiten des Herstellungsprozesses, um mehr Verlässlichkeit und eine aussagekräftige Verbraucherorientierung zu geben. Schwerpunktvorhaben waren im Berichtszeitraum die Einführung der erweiterten Nährwertkennzeichnung Nutri-Score, die Kennzeichnung von Bio in der AHV und der Ausbau des Regionalfensters.

Einführung des Nutri-Score

Erweiterte Nährwertkennzeichnungen stellen eine wichtige ernährungspolitische Maßnahme dar, die Verbraucherinnen und Verbraucher bei der Auswahl ernährungsphysiologisch vorteilhafter Ernährung unterstützt. Darüber hinaus können erweiterte Nährwertkennzeichnungen Herstellern von Lebensmitteln einen Anreiz bieten, ihre Produkte hinsichtlich ihrer Nährstoffzusammensetzung zu reformulieren und damit grundsätzlich auch zu einer ernährungsphysiologisch günstigeren Ernährungsumgebung beitragen.

Auf der Grundlage eines intensiven Forschungs- und Abstimmungsprozesses hat die Bundesregierung im November 2020 die Erste Verordnung zur Änderung der LMIDV in Kraft gesetzt und Unternehmen der Lebensmittelwirtschaft so die rechtssichere Verwendung der erweiterten Nährwertkennzeichnung „Nutri-Score“ in Deutschland ermöglicht.

Die Bundesregierung hat die Einführung des Nutri-Score kommunikativ begleitet und Unternehmen bei der Anwendung des Nutri-Score durch verschiedene Informationen, die es insbesondere auf der Internetseite des BMEL zum Nutri-Score zur Verfügung stellt, unterstützt. Zusätzlich hat die Bundesregierung einen sogenannten Regulator beauftragt, der seit Anfang 2023 in Deutschland die nach den Benutzungsbedingungen ordnungsgemäße Verwendung des Nutri-Score-Logos überwacht und neben dem BMEL als Ansprechpartner für Unternehmen zur Verfügung steht. Die Maßnahmen der Bundesregierung leisten einen wichtigen Beitrag dazu, dass ein stetig wachsender Anteil der deutschen Lebensmittelunternehmen den Nutri-Score zur freiwilligen Kennzeichnung ihrer Lebensmittel nutzt und der Nutri-Score sich sowohl auf Seiten der Lebensmittelwirtschaft als auch auf Seiten der Verbraucherinnen und Verbraucher einer großen Bekanntheit erfreut. Darauf lässt u. a. der BMEL-Ernährungsreport 2023 schließen, in dem 84 Prozent der Befragten angaben, beim Einkauf den Nutri-Score schon einmal auf einer Produktpackung wahrgenommen zu haben.

Ziel der Bundesregierung ist es, den Nutri-Score EU-weit weiterzuentwickeln. Auf diese Weise soll der Nutri-Score Verbraucherinnen und Verbrauchern eine noch bessere Unterstützung bei der Lebensmittelauswahl und Unternehmen staatenübergreifend einheitliche Rahmenbedingungen bieten.

Die Bundesregierung unterstützt daher das in der Farm-to-Fork-Strategie⁴⁷ angekündigte Vorhaben der EU-Kommission, eine erweiterte, verpflichtende Nährwertkennzeichnung einzuführen. Der von der EU-Kommission angekündigte Legislativvorschlag steht zum jetzigen Zeitpunkt noch aus. Die Bundesregierung hat sich, vertreten durch das BMEL, mit den am Nutri-Score beteiligten oder interessierten Staaten Europas auf eine Grundsatzver-

⁴⁷ A.a.O. Fn. 3.

einbarung über die Zusammenarbeit zum Nutri-Score geeinigt und damit einen bedeutenden Schritt zur Internationalisierung des Nutri-Score getan. Teil der Grundsatzvereinbarung ist auch die wissenschaftliche Weiterentwicklung des Nutri-Score-Algorithmus, die dazu beitragen soll, dass der Nutri-Score künftig noch aussagekräftigere Ergebnisse liefert und Verbraucherinnen und Verbrauchern auf diese Weise eine noch bessere Unterstützung bei der Lebensmittelauswahl erhalten.

Die Einführung des Nutri-Score in Deutschland zeichnet unter anderem eine wissenschaftliche Bewertung durch das MRI⁴⁸ sowie eine unabhängige Verbraucherstudie⁴⁹ aus. Auch mehr als vier Jahre nach der Entscheidung für den Nutri-Score bietet eine unabhängige wissenschaftliche Expertise die Basis dafür, dass der Nutri-Score aktuelle Erkenntnisse aus dem Bereich der Ernährungswissenschaft berücksichtigt und damit Verbraucherinnen und Verbrauchern eine gute Unterstützung bei der Lebensmittelauswahl bietet.

Zuständig für die Weiterentwicklung des Nutri-Score-Algorithmus ist ein Gremium unabhängiger Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler aus den Nutri-Score-Staaten, darunter zwei Personen aus Deutschland. Dieses Gremium hat die Aufgabe, den Nutri-Score-Algorithmus regelmäßig zu evaluieren und – sofern aus wissenschaftlicher Sicht erforderlich – Verbesserungsvorschläge zu erarbeiten. Über die Hintergründe, Methodik und Ergebnisse seiner Arbeiten berichtet das Wissenschaftliche Gremium gegenüber der Öffentlichkeit in Form von Ergebnisberichten^{50,51}.

Auf der Grundlage von Analysen der aktuellen Ernährungsempfehlungen und der aktuellen Nutri-Score-Bewertung, umfangreichen Recherchen der wissenschaftlichen Literatur und Stellungnahmen der beteiligten Akteure (darunter Lebensmittelwirtschaft, Verbraucherschaft und Gesundheitsverbände) hat das Wissenschaftliche Gremium Änderungen am Algorithmus erarbeitet, mit denen die Aussagekraft des Nutri-Score verbessert werden kann. Der wissenschaftlich weiterentwickelte Algorithmus ist Anfang 2024 in Kraft getreten. Für Lebensmittel, die bereits vorher mit dem Nutri-Score gekennzeichnet waren, wird eine 24-monatige Übergangsphase zur Umstellung auf den neuen Algorithmus eingeräumt. Diese Frist verhindert, dass bereits produzierte Lebensmittel in Folge der Umstellung umetikettiert oder gar vernichtet werden müssen.

Bio-Kennzeichnung in der Außer-Haus-Verpflegung

Bio-Zutaten und den Bio-Anteil auf einen Blick erkennen – dafür sorgt die neue Bio-AHV. Restaurants, Kantinen und Mensen wird damit die Möglichkeit gegeben, den geldwerten Anteil der Bio-Zutaten am Gesamtwareneinkauf auszuweisen. Dafür steht das neue Bio-AHV-Kennzeichen – je nach Höhe des Anteils – in Bronze, Silber und Gold zur Verfügung. Ebenso können Unternehmen der AHV Bio-Zutaten in den Menüs kennzeichnen. Verbraucherinnen und Verbraucher können so auf einen Blick erkennen, welche Lebensmittel in Bio-Qualität eingesetzt werden. Damit sich Verbraucherinnen und Verbraucher darauf verlassen können, dass auch Bio drin ist, wo Bio draufsteht, werden die AHV-Unternehmen von staatlich zugelassen Kontrollstellen gemäß Bio-AHVV zertifiziert und kontrolliert. Die Bio-AHVV sorgt somit durch ihre neuen Kennzeichnungs- und Auszeichnungsmöglichkeiten für mehr Transparenz für Verbraucherinnen und Verbraucher in der AHV.

Regionale Produkte besser erkennen

Immer mehr Verbraucherinnen und Verbraucher wünschen eine transparente, regionale und nachhaltige Lebensmittelerzeugung und räumen regionalen Produkten bei der Auswahl ihrer Lebensmittel einen hohen Stellenwert ein⁵². Dies dokumentiert der Wunsch nach kurzen Transportwegen und nach saisonalem Obst und Gemüse. Aber auch die Unterstützung der Bäuerinnen und Bauern und des regionalen Ernährungshandwerks wird als wichtiges Kaufmotiv genannt⁵³.

⁴⁸ Max Rubner-Institut, Beschreibung und Bewertung ausgewählter „Front-of-Pack“-Nährwertkennzeichnungs-Modelle.

⁴⁹ Markt- und Sozialforschung INFO GmbH; Evaluation von erweiterten Nährwertkennzeichnungs-Modellen.

⁵⁰ Bericht des Wissenschaftlichen Gremiums: Update report from the Scientific Committee of the Nutri-Score 2022.

⁵¹ Bericht des Wissenschaftlichen Gremiums: Update of the Nutri-Score algorithm for beverages. Second update report from the Scientific Committee of the Nutri-Score V2-2023.

⁵² 88 Prozent der Befragten ist es laut Ernährungsreport 2023 (a.a.O. Fn. 27) bei Eiern sehr wichtig oder wichtig, dass sie aus der Region sind, in der sie wohnen. Ähnlich vielen ist dies auch bei frischem Gemüse und Obst (87 Prozent) sowie bei Brot und Backwaren (81 Prozent) sehr wichtig oder wichtig. Auch bei Fleisch- und Wurstwaren (78 Prozent) sowie bei Milch und Milcherzeugnissen (72 Prozent) achtet die Mehrheit auf die regionale Herkunft.

⁵³ Verbraucherzentrale Bundesverband (2022): Verbrauchererwartungen bei regionalen Lebensmitteln und Herkunftskennzeichnungen, S. 13, abrufbar unter: https://www.vzbv.de/sites/default/files/2022-03/22-03-02_Onlinebefragung_Regionale%20Lebensmittel.pdf.

Aus diesem Grund wurde auf Initiative des BMEL das Regionalfenster entwickelt, das durch den privaten Trägerverein Regionalfenster e. V. getragen wird. Es ermöglicht eine klare, zuverlässige und transparente Kennzeichnung regionaler Lebensmittel. Für Verbraucherinnen und Verbraucher ist auf einen Blick erkennbar, woher die Hauptzutaten des jeweiligen Produktes stammen, wie die Region definiert ist, wo das Produkt verarbeitet bzw. verpackt wurde und wie hoch der Gesamtanteil regionaler Zutaten ist. Ein neutrales und mehrstufiges Kontroll- und Sicherungssystem gewährleistet, dass die Angaben verlässlich sind.

Das Angebot an gekennzeichneten Produkten ist in den vergangenen Jahren stetig gewachsen. Inzwischen werden mehr als 5.500 Produkte mit der Regionalfenster-Kennzeichnung vermarktet (rund 12 Prozent davon sind Bio-Produkte). Am stärksten ist die Warengruppe Obst und Gemüse vertreten, gefolgt von Fleisch und Wurstwaren sowie Milch und Molkereiprodukten.

Angesichts der Vielfalt der unterschiedlichen Kennzeichnungssysteme, die darüber hinaus von Handel und Herstellern auf den Markt gebracht wurden, hat das BMEL eine Prüfung möglicher Ansätze aufgenommen, um die Transparenz auf dem Markt für regional gekennzeichnete Produkte zu verbessern.

3.3.4 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 2010 die „Initiative Klarheit und Wahrheit bei der Kennzeichnung und Aufmachung von Lebensmitteln“ gestartet. Das Internetportal lebensmittelklarheit.de des vzbv ist dabei von zentraler Bedeutung. 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. Gleichzeitig bietet das Portal den Anbietern die Möglichkeit zur Stellungnahme, wodurch sie ihre Sichtweise und Beweggründe darstellen können. Darüber hinaus soll die Lebensmittelwirtschaft über Dialoge zu einer freiwilligen, verbrauchernahen Kennzeichnung und Aufmachung ihrer Produkte angeregt werden. Damit wird der Dialog zwischen Unternehmen und Verbraucherinnen und Verbrauchern in Fragen der Lebensmittelkennzeichnung gefördert und Impulse zur Weiterentwicklung des Lebensmittelkennzeichnungsrechts gegeben. Im Rahmen der aktuellen Förderung ist eine Evaluation des Projekts vorgesehen.

3.3.5 Deutsches Lebensmittelbuch

Das Deutsche Lebensmittelbuch (DLMB) ist eine Sammlung von aktuell 23 Leitsätzen, in denen über 2.000 Lebensmittel beschrieben werden. Die Leitsätze informieren über Zusammensetzung und sonstige Produktbeschaffenheit von Lebensmitteln unter Berücksichtigung des redlichen Herstellungs- und Handelsbrauchs sowie der berechtigten Verbrauchererwartung. Sie werden von der DLMBK regelmäßig überprüft und bei Bedarf geändert.⁵⁴ 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 objektiverer antizipierter Sachverständigen-gutachten und ergänzen lebensmittelrechtliche Vorschriften.

Im Rahmen eines Reformprozesses der DLMBK wurden neue Kommissionsmitglieder berufen und eine neue Geschäftsordnung veröffentlicht. Damit wurden auch Verfahrensweisen verändert, um den Anforderungen nach mehr Effizienz und Transparenz nachzukommen.⁵⁵ Zum gesamten Reformprozess gehörte auch die Bewertung der DLMBK-Reform durch eine interne Evaluation, die 2021 begleitet durch externe Berater durchgeführt wurde.

⁵⁴ Die DLMBK besteht bereits seit 1962 als ein gesetzlich verankertes, unabhängiges Gremium. Die beim BMEL gebildete, jedoch frei von Weisungen arbeitende DLMBK setzt sich paritätisch aus jeweils acht Mitgliedern der Verbraucherschaft, der Lebensmittelwirtschaft, der Wissenschaft und der Lebensmittelüberwachung zusammen. Die DLMBK erarbeitet und beschließt die oben genannten Leitsätze, die zusammen das DLMB bilden.

⁵⁵ Zusätzlich wurde ein Kommunikationskonzept erarbeitet, um die Arbeiten der DLMBK transparent zu gestalten und die Öffentlichkeitsarbeit zu verbessern. Seit der Reform berichtet eine Vertreterin/ein Vertreter des Internetportals lebensmittelklarheit.de in jeder Präsidiumssitzung und bei Bedarf auch in einzelnen Fachausschusssitzungen 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.

Gegenstand der Evaluation war die Umsetzung der Eckpunkte der Reform der DLMBK und des DLMB im Zeitraum vom 1. Juli 2016 bis 31. Dezember 2020. Die Ergebnisse der Evaluation wurden Anfang 2022 in einem Abschlussbericht zusammengefasst und veröffentlicht.⁵⁶

3.3.6 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, auf Missstände im Marktgeschehen aufmerksam zu machen und unabhängig zu agieren. In den vom BMEL finanzierten Gemeinschaftsaktionen der Verbraucherzentralen sollen Konsum- und Ernährungskompetenz gestärkt sowie Defizite zum Nachteil der Verbraucherinnen und Verbraucher im Wettbewerb verringert werden. Themen, die in den vergangenen Jahren im Rahmen der Gemeinschaftsaktionen bearbeitet wurden, waren z. B. die Reduzierung der Lebensmittelverschwendung, Nutri-Score und Novel Food.

3.3.7 Weiterentwicklung im Tabakrecht

Mit der Anpassung von Regelungen im Tabakrecht, u. a. zu Werbung und zum Verbot eines charakteristischen Aromas bei erhitzten Tabakerzeugnissen, wurden der Gesundheits-, Jugend- und Verbraucherschutz im Berichtszeitraum weiter verbessert.

So wurden mit dem Zweiten Gesetz zur Änderung des TabakerzG in 2020 die Werbeverbote für Tabakerzeugnisse, E-Zigaretten und Nachfüllbehälter ausgeweitet. Insbesondere wurde die Außenwerbung für diese Erzeugnisse verboten (Verbot für E-Zigaretten und Nachfüllbehälter seit dem 1. Januar 2024). Eine Kinowerbung für diese Erzeugnisse bei Filmen, die für Jugendliche zugänglich sind, ist nicht mehr zulässig. Zigaretten, Tabak zum Selbstdrehen und Wasserpfeifentabak dürfen außerhalb der Geschäftsräume des Fachhandels nicht gewerbsmäßig kostenlos abgegeben werden. Zudem wurden die Vorschriften für nikotinhaltige elektronische Zigaretten und Nachfüllbehälter auf nikotinfreie Erzeugnisse ausgeweitet, soweit dies zum Gesundheitsschutz erforderlich ist.

Ferner wurden in 2023 mit dem Dritten Gesetz zur Änderung des TabakerzG und der Vierten Verordnung zur Änderung der TabakerzV die Anforderungen aus der Delegierten Richtlinie (EU) 2022/2100⁵⁷ in das deutsche Tabakrecht umgesetzt und sind seit 23. Oktober 2023 anzuwenden (siehe auch 3.2.3).

4 Nachhaltig produzieren und konsumieren

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

Unterschiedliche Produktionsweisen von Lebensmitteln verursachen unterschiedliche ökologische, ökonomische und soziale Wirkungen. Das globale Nachhaltigkeitsziel SDG 12 „Nachhaltige Konsum- und Produktionsmuster sicherstellen“ umfasst auch den Bereich Ernährung und zielt auf entsprechende Veränderungen unserer Lebensstile und Wirtschaftsweisen. Konsum und Produktion sind immer dann nachhaltig, wenn sie die Befriedigung der Bedürfnisse der derzeitigen und künftigen Generationen unter Beachtung der planetaren Grenzen und der universellen Menschenrechte nicht gefährden. Als besonders umwelt- und klimaschonend gelten mit nachhaltigen Methoden und insbesondere ökologisch erzeugte und wenig verarbeitete saisonale Produkte aus der Region. Das Nationale Programm für nachhaltige Konsum (NPNK) ist ein wichtiger Beitrag zur Umsetzung des SDG 12. Im Staatssekretärsausschuss für nachhaltige Entwicklung hat sich die Bundesregierung 2021 auf ein breites Maßnahmenbündel zur Förderung nachhaltiger Konsummuster als Weiterentwicklung des NPNK geeinigt, die unter anderem dazu beitragen sollen, den konsumbezogenen Ausstoß von Treibhausgasen pro Einwohner bis 2030 zu halbieren. Das Bedürfnisfeld Ernährung enthält u. a. Maßnahmen zur Förderung einer ausgewogenen Ernährung, von mehr Tierwohl im Rahmen der Tierhaltung, der Stärkung der Verbraucherinformation im Bereich nachhaltiger Ernährung sowie die konsequente Umsetzung der Nationalen Strategie zur Reduzierung der Lebensmittelver-

⁵⁶ Die Evaluation der Reform der DLMBK zeigte, dass nach der Veröffentlichung des Reformkonzeptes von 2016 die Maßnahmen aus dem Eckpunkte-Papier fast vollständig umgesetzt wurden. Den Ansprüchen nach mehr Effizienz, Akzeptanz, Transparenz und Kommunikation der DLMBK wurde nachgekommen. Im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit der DLMBK erfolgt seither eine stetige Weiterentwicklung der zur Verfügung stehenden Informationsmaterialien für die beteiligten Expertenkreise sowie die Verbraucherinnen und Verbraucher. Die Reformmaßnahmen haben sich als gelebte Praxis in der Kommission sowie dem Sekretariat und der Geschäftsstelle etabliert und tragen dazu bei, dass die Kommission den gestiegenen Ansprüchen der Zeit und der Marktentwicklung gerecht werden kann.

⁵⁷ A.a.O. Fn. 39.

schwendung. Die Bundesregierung möchte die Wertschätzung von Lebensmitteln weiter fördern, die Lebensmittelabfälle bis 2030 halbieren und Lebensmittelverluste weiter reduzieren (SDG 12.3).

4.2 Maßnahmen im Berichtszeitraum – internationale und europäische Ebene

4.2.1 Förderung nachhaltiger Produktions-, Handels- und Konsummuster

Es besteht Einigkeit darin, dass die Lebens- und Arbeitsbedingungen von Menschen in produzierenden Ländern in vielen Fällen fairer und sozialer zu gestalten sind. Dazu tragen auch Standards über besonders sozial verträgliche und umweltfreundliche Produktionsweisen und Produkte bei.⁵⁸ Die Bundesregierung hat sich für die EU-Verordnung für entwaldungsfreie Produkte eingesetzt. Mit ihrer Verabschiedung wurde ein weiterer Meilenstein für die Nachhaltigkeit im Agrarhandel erreicht. Die Verordnung hat zahlreiche positive ökologische und soziale Effekte auf die Landwirtschaft weltweit zum Ziel. Dazu regelt die Verordnung in allen EU-Mitgliedstaaten, dass die Rohstoffe Soja, Ölpalme, Rinder, Kaffee, Kakao, Kautschuk und Holz sowie daraus hergestellte Erzeugnisse nur dann in den Unionsmarkt ein- oder ausgeführt oder darauf bereitgestellt werden dürfen, wenn diese nicht mit Entwaldung und Waldschädigung in Verbindung stehen und legal erzeugt wurden. Mit einem innovativen, weltweit einmaligen Ansatz verbindlicher, unternehmerischer Sorgfaltspflichten stellt die Verordnung das Ziel entwaldungsfreier Lieferketten sicher. Die Verordnung ist im Juni 2023 in Kraft getreten; nach einer Übergangszeit von 18 Monaten sind die Regelungen anzuwenden. Einzelne Ausnahmen gelten für kleine und mittlere Unternehmen.

Das BMEL wirkt darüber hinaus bei verschiedenen Initiativen zur Förderung der nachhaltigen und entwaldungsfreien Produktion und des nachhaltigen Konsums von Agrarrohstoffen mit, wie dem Forum Nachhaltiger Kakao (FNK), dem Forum Nachhaltiges Palmöl (FONAP) sowie dem Dialogforum Nachhaltigere Eiweißfuttermittel. Die Mitgliedsunternehmen des FNK und des FONAP verpflichten sich, 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. Die Mitglieder des FNK setzen sich dafür ein, dass bis zum Jahr 2025 ein Anteil von mindestens 95 Prozent des Kakaos in den von den produzierenden Mitgliedern in Deutschland verkauften kakaohaltigen Endprodukten nach Nachhaltigkeitsstandards zertifiziert oder aus Nachhaltigkeitsprogrammen kommt, die unabhängig verifiziert werden. Der Einsatz nachhaltig erzeugten Kakaos in deutschen Süßwaren für den deutschen Markt konnte von ehemals 3 Prozent im Gründungsjahr 2012 auf insgesamt 85,9 Prozent im Jahr 2022 gesteigert werden. Weitere Ziele des FNK sind die Verbesserung der Lebensumstände, die Sicherung des Lebensunterhalts der Kakaobäuerinnen und -bauern sowie die Erhaltung der natürlichen Ressourcen inklusive Wald und der Biodiversität in den Anbauländern. FONAP steht im engen Austausch mit den Zertifizierungssystemen (z. B. RSPO), um auch die Anforderungen an eine hinreichende Palmölzertifizierung stetig zu verbessern. Weiter unterstützen die Mitglieder des FONAP mit freiwilligen Zahlungen Mitgliedsprojekte, bei denen Kleinbäuerinnen und Kleinbauern in den Ursprungsländern bei einem nachhaltigen Anbau unterstützt werden. Derzeit läuft das Mitgliedsprojekt auf Sumatra, Indonesien.

Die Bundesregierung engagiert sich auch auf nationaler und EU-Ebene sowie in internationalen Gremien, wie z. B. in der Amsterdam-Partnerschaft, für den Erhalt der Wälder weltweit, insbesondere aber in den Tropen und Subtropen, die für unser Klima eine wichtige Rolle spielen. Hier schreitet die Entwaldung immer weiter voran, u. a. durch den steigenden Anbau von Soja, das in der Lebens- und Futtermittelproduktion global eine wichtige Rolle spielt.

4.2.2 Reduzierung von Lebensmittelverschwendung und -verlusten

Die Reduzierung von Lebensmittelverlusten und -verschwendung ist eine globale, gesamtgesellschaftliche Aufgabe. Die Bundesregierung setzt sich im Rahmen verschiedener internationaler Gremien unter anderem für die Förderung des Erfahrungsaustausches ein.

⁵⁸ In der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie verfolgt die Bundesregierung unter anderem das Ziel, den „Marktanteil von staatlichen Umweltsymbolen (darunter EU-Bio-Logo und EU Ecolabel) bis zum Jahr 2030 auf 34 Prozent zu steigern“.

EU Platform on 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. In 2022 wurde das Mandat der EU Platform on Food Losses and Food Waste verlängert. Die Plattform soll alle Beteiligten (Mitgliedstaaten und Interessensträger aus Wirtschaft, Forschung sowie Zivilgesellschaft) weiterhin unterstützen, indem sie Maßnahmen zur Vermeidung von Lebensmittelverschwendung entwickelt, den Austausch von Best-Practice-Beispielen unterstützt und die im Laufe der Zeit erzielten Fortschritte zusammenträgt und bewertet. Arbeitsgruppen gehen in diesem Rahmen spezifischen Fragestellungen nach, wie u. a. zu methodischen Fragen der Abfallmessung, zu Maßnahmen zur Vermeidung von Lebensmittelabfällen, zur Reduzierung von Lebensmittelabfällen in den privaten Haushalten sowie zur Vereinfachung von Lebensmittelspenden.

Änderung der EU-Abfallrahmenrichtlinie

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. In ihrer Farm-to-Fork-Strategie⁵⁹ kündigte die EU-Kommission 2020 an, einen Referenzwert festlegen und rechtsverbindliche Ziele zur Reduzierung der Lebensmittelabfälle in der gesamten EU vorschlagen zu wollen. Anfang Juli 2023 wurde ein entsprechender Legislativvorschlag zur Änderung der Abfallrahmenrichtlinie (Richtlinie 2008/98/EG)⁶⁰ vorgelegt. Diese Ziele bleiben nach Auffassung der Bundesregierung hinter dem von der Staatengemeinschaft im Jahr 2015 für das Jahr 2030 beschlossenen Nachhaltigkeitsziel SDG 12.3 zurück. Sie sollten mit diesem allerdings in Einklang stehen, um eine deutliche Aufweichung der internationalen Ziele zu vermeiden. Auch national ambitioniertere Ziele sollten wertgeschätzt und unterstützt werden. Sofern die indikativen Ziele der EU-Abfallrahmenrichtlinie nicht abgeschwächt werden, lässt die erst ab dem Berichtsjahr 2020 aussagekräftige Datenlage zu Lebensmitteln in der EU ein im Vergleich zu den Zielen für nachhaltige Entwicklung später gelegenes Basisjahr als eine mögliche Option erscheinen. Ferner sollte die Verantwortung aller Sektoren durch die Etablierung passgenauer Ziele auch in der Abfallrahmenrichtlinie abgebildet werden. Die Bundesregierung setzt sich dafür unter anderem gegenüber der EU-Kommission, im Rat der EU und in der EU-Plattform on Food Losses and Waste ein. Darüber hinaus ist auch vorgesehen, die Mitgliedstaaten zur Durchführung verschiedener Maßnahmen zur Reduzierung von Lebensmittelabfällen zu verpflichten, etwa Interventionen mit dem Fokus der Verhaltensänderung, die Unterstützung der Zusammenarbeit aller Akteure und die Förderung der Weitergabe von Lebensmitteln. Dies wird durch die Bundesregierung unterstützt.

G7/G20-Beschlüsse und Collaboration Initiative on Food Losses & Food Waste launched at MACS-G20

Seit 2012 vertritt das TI gemeinsam mit dem BMEL Deutschland beim Meeting of Agricultural Chief Scientists of G20 States (MACS-G20). Die Collaboration Initiative on Food Losses and Food Waste launched at MACS-G20 wurde 2015 während der türkischen G20-Präsidentschaft in die Agenda aufgenommen. In Kooperation mit der jeweiligen G20-Präsidentschaft werden jährlich regionale Multi-Stakeholder-Workshops durchgeführt, um Erfahrungen auszutauschen und Netzwerke aufzubauen. Im Herbst 2023 hat im Rahmen der indischen G20-Präsidentschaft ein entsprechender Fachworkshop für die Region Südasiens stattgefunden.

4.3 Maßnahmen im Berichtszeitraum – nationale Ebene

4.3.1 Stärkung des ökologischen Landbaus und der ökologischen Lebensmittelwirtschaft

Die Bundesregierung hat sich das Ziel gesetzt, den Anteil der ökologisch bewirtschafteten Landwirtschaftsflächen in Deutschland bis zum Jahr 2030 auf 30 Prozent auszuweiten. Dazu sollen sowohl der ökologische Landbau als ressourcenschonende, umweltverträgliche und innovative Wirtschaftsweise als auch die gesamte Bio-Wertschöpfungskette einschließlich des Konsums ökologisch produzierter Lebensmittel gestärkt werden. Das BMEL hat in den Jahren 2022 und 2023 gemeinsam mit der Land- und Lebensmittelwirtschaft, den Bundes- und Länderressorts, der Praxis sowie der Wissenschaft die Zukunftsstrategie ökologischer Landbau zu einer Bio-Strategie 2030

⁵⁹ A.a.O. Fn. 3.

⁶⁰ Richtlinie 2008/98/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. November 2008 über Abfälle und zur Aufhebung bestimmter Richtlinien (ABl. L 312 vom 22.11.2008, S. 3).

weiterentwickelt. Die Bio-Strategie 2030 beinhaltet sechs Handlungsfelder und 30 Maßnahmen entlang der gesamten Wertschöpfungskette.

Ein bedeutsames Instrument zur Umsetzung der Maßnahmen der Bio-Strategie 2030 ist das Bundesprogramm Ökologischer Landbau (BÖL). Über das BÖL wird ein breites Bündel zielgruppengerecht gestalteter Informationsmaßnahmen für Landwirtinnen und Landwirte, Verbraucherinnen und Verbraucher, das Ernährungshandwerk, die Ernährungswirtschaft und den Handel gefördert. Dabei wird die gesamte Wertschöpfungskette in den Fokus genommen.

Darüber hinaus werden im Rahmen des BÖL zielgerichtete praxisorientierte Forschungsvorhaben entlang der gesamten Wertschöpfungskette initiiert. Somit sollen bestehende Wissens- und Erfahrungslücken im ökologischen Landbau geschlossen und damit die Wettbewerbsfähigkeit besonders nachhaltiger Wirtschaftsweisen von der Erzeugung über die Verarbeitung bis zur Vermarktung gestärkt werden. So wurde 2022 eine Bekanntmachung über die Durchführung von Forschungs- und Entwicklungsvorhaben für den Bereich „Regionale Bio-Wertschöpfungsketten“ veröffentlicht. Das Förderspektrum der 20 eingeworbenen Forschungsvorhaben reicht von Studien zur Analyse, Bewertung und Transparenz von Bio-Wertschöpfungsketten bis hin zu Maßnahmen zur Netzwerkbildung und Stärkung von Kooperationen.

Darüber hinaus werden Fragestellungen zur Weiterentwicklung der ökologischen Land- und Lebensmittelwirtschaft in weiteren Förderprogrammen des BMEL adressiert, allen voran in der Eiweißpflanzenstrategie zur Förderung des Leguminosenanbaus in Deutschland (vgl. 4.3.3). Mit einem Umsetzungskonzept zur Stärkung der Forschung für die ökologische Land- und Lebensmittelwirtschaft verfolgt das BMEL das Ziel, seine Forschungsaktivitäten hierzu in der Ressort- und Programmforschung auszubauen.

Intakte und zukunftsfähige Wertschöpfungsketten erfordern, dass vielfältige Strukturen in der Landwirtschaft genauso wie in der Verarbeitung, der Logistik und Vermarktung vorhanden, aufeinander abgestimmt und miteinander vernetzt sind. Daher unterstützt das BMEL den Aufbau neuer und die Weiterentwicklung bestehender Bio-Wertschöpfungsketten (Bio-WSK) durch die Richtlinie zur Förderung von Bio-Wertschöpfungsketten (RI-WERT). Wirtschaftsbeteiligte haben darüber die Möglichkeit, eine Förderung zur Einstellung von sogenannten Wertschöpfungskettenmanagerinnen und -managern sowie für Initialisierungsveranstaltungen zu erhalten.

Bereits bundesweit bestehende Koordinierungs- und Vernetzungsstellen im Rahmen von Bio-Regionen⁶¹ und Bio-Städten werden über die Maßnahme „Bio Verbindet“ gestärkt. Im Mittelpunkt stehen Vernetzungs- und Informationsveranstaltungen mit dem Ziel, den Erfahrungsaustausch zu intensivieren und einen kontinuierlichen Wissenstransfer zu ermöglichen, um so die Aktivitäten in den Kommunen und Bio-Regionen bezüglich Bio auszubauen.

Mit der Richtlinie über die Förderung von Projekten zur Information von Verbraucherinnen und Verbrauchern über regionale Wertschöpfungsketten zur Erzeugung von Bio-Produkten sowie zur Umsetzung von begleitenden pädagogischen Angeboten (RIGE) wird die Förderung von Projekten ermöglicht, mit denen Gebietskörperschaften Verbraucherinnen und Verbraucher über regionale Bio-WSK informieren oder pädagogische Angebote zu Bio-WSK umsetzen können.

Zudem führt das BMEL seit 2023 eine breit angelegte Bio-Informationsoffensive zu den Mehrwerten der ökologischen Land- und Lebensmittelwirtschaft sowie dem zugrundeliegenden Kontroll-, Zertifizierungs- und Kennzeichnungssystem durch.

In der AHV wird ein bedeutender Hebel zur Stärkung der ökologischen Land- und Lebensmittelwirtschaft gesehen. Zu den Maßnahmen des BMEL gehört zum Beispiel die Informationsmaßnahme „Bio kann jeder - nachhaltig essen in Kita und Schule“. Die bundesweit agierenden „Bio kann jeder“-Beraterinnen und -Berater unterstützen Verantwortliche in der Verwaltung und den Kantinen wie auch Erzieherinnen und Erzieher, Lehrkräfte sowie Eltern vor Ort dabei, das Verpflegungsangebot für Kinder und Jugendliche nachhaltiger zu gestalten. Im Mittelpunkt stehen dabei Bio-Lebensmittel, aber auch regionale und saisonale, tiergerecht produzierte und fair gehandelte Produkte. Hier bestehen Anknüpfungspunkte an andere Programme des BMEL wie z. B. IN FORM (siehe 2.3.1 und 2.3.2).

Die Informationsinitiative „BioBitte – Mehr Bio in öffentlichen Küchen“ bietet Hintergrundinformationen und Handlungshilfen für Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger in Politik und Verwaltung, Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in Fach- und Vergabereferaten und Küchenverantwortliche, um die Erhöhung des Anteils

⁶¹ U. a. Bio-Musterregionen, Öko-Modellregionen, Bio-Regio-Modellregionen sowie deren Koordinierungsstellen in den jeweiligen Bundesländern.

von Bio-Lebensmitteln in der öffentlichen AHV zu unterstützen. Die Förderung im Rahmen von "BioBitte" wird bundesweit angeboten.

Auch mit einer Beratungsförderung unterstützt das BMEL die Erhöhung des Anteils von Bio-Lebensmitteln in öffentlichen Einrichtungen und der Gastronomie. Unternehmen der AHV können über die „Richtlinie zur Förderung der Beratung von Unternehmen der Außer-Haus-Verpflegung zum vermehrten Einsatz von Produkten des ökologischen Landbaus (RIBE-AHV)“ finanzielle Unterstützung für eine umfassende Beratung inklusive Mitarbeiterschulungen beantragen.

Ende 2023 ist die Bio-AHV in Kraft getreten. Darin werden nationale Regelungen zur Bio-Kennzeichnung und Bio-Auszeichnung und der damit zusammenhängenden Kontrolle und Zertifizierung geschaffen.

Der seit Jahren wachsende Markt für Öko-Produkte und das Ziel von 30 Prozent Öko-Landbau in Deutschland erfordern die Weiterentwicklung des Kontrollsystems für den ökologischen Landbau. Mit nationalen Regelungen hat das BMEL die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Durchführung der Bio-Kontrolle in Deutschland präzisiert. Damit werden die Rechtssicherheit für die Unternehmen der Bio-Branche und ein hohes Verbraucherschutzniveau gesichert.

4.3.2 Stärkung regionaler Lebensmittel-Wertschöpfungsketten

Nachhaltig und regional erzeugte Lebensmittel tragen dazu bei, Lieferketten und Ernährungssysteme stärker zu diversifizieren und eine resiliente und nachhaltige Lebensmittelversorgung zu sichern. Regionale Wertschöpfungsketten, ökologische Produktion und die Berücksichtigung des Saisonkalenders bei frischem Obst und Gemüse schaffen zudem Chancen für den Klimaschutz, positive Einkommensperspektiven der Landwirtinnen und Landwirte und den Erhalt von Verarbeitungsstrukturen im ländlichen Raum.

Aus diesem Grund setzt sich die Bundesregierung mit verschiedenen Maßnahmen für die Stärkung von regionalen Wertschöpfungsketten ein. Das Bundesprogramm für Ländliche Entwicklung (BULE) wurde mit Wirkung zum 1. Januar 2023 zu einem Bundesprogramm für Ländliche Entwicklung und Regionale Wertschöpfung (BULEplus) erweitert. Zur Umsetzung dieser politischen Schwerpunktsetzung hat das BMEL im Juni 2023 eine erste Fördermaßnahme auf den Weg gebracht, die auf die modellhafte Förderung einer Aufbauphase von innovativen Projekten zur Verarbeitung und Vermarktung regionaler Lebensmittel abzielt. Zu den spezifischen Themenfeldern, die in dieser Fördermaßnahme angesprochen werden, zählen unter anderem auch die AHV mit regionalen Lebensmitteln sowie regional ausgewiesene verarbeitete Lebensmittel zur Förderung einer nachhaltigen Ernährung.

Zudem wurde die jährliche institutionelle Förderung des Bundesverbands der Regionalbewegung e. V. durch den Haushaltsgesetzgeber von 2020 bis 2023 deutlich aufgestockt. Der Verein organisiert den Erfahrungsaustausch, die Netzwerkbildung und die Bündelung der Interessen regionaler Initiativen zur Förderung regionaler Lebensmittelketten und erarbeitet u. a. an Verbraucherinnen und Verbraucher gerichtete Informationsmaterialien.

Zu den weiteren, teilweise seit Langem bestehenden Maßnahmen zur Ertüchtigung regionaler Wertschöpfungsketten zählen auch verschiedene Maßnahmen der Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK), über die beispielsweise der Aufbau einer Ab-Hof-Vermarktung von Landwirtinnen und Landwirten, Investitionen in klein- und mittelständische Verarbeitungsstrukturen wie z. B. regionale Schlachthöfe oder die Errichtung von Dorfläden gefördert werden können. Darüber hinaus informiert das BZfE mit verschiedenen Informationsangeboten über die Bedeutung von Regionalität und Saisonalität im Rahmen einer klimabewussten Ernährung.⁶²

Künstliche Intelligenz (KI) ist eine der wichtigsten Zukunfts- und Querschnittstechnologien. Sie betrifft alle Bereiche des Lebens und damit auch den Bereich der Lebensmittelherstellung sowie unsere Ernährung. Im Zeitalter von „Big Data“ und zum „Handling“ großer Datenmengen ist KI eine Notwendigkeit, aber auch eine Chance, mit ihrer Hilfe Mehrwert zu generieren. Auf Grundlage großer Datenmengen hilft KI bei der Erkennung, Analyse und Vorhersage von Mustern. KI steht für maschinelles Lernen und wissensbasierte Systeme und ermöglicht Robotik sowie ein maschinelles Planen und Handeln. Über eine Bekanntmachung zur Förderung der Künstlichen Intelligenz in der Landwirtschaft, der Lebensmittelkette, der gesundheitlichen Ernährung und den Ländlichen Räumen fördert das BMEL Forschungs- und Entwicklungsvorhaben zur praktischen Anwendung von KI-Technologien in

⁶² Auch die Förderung von Forschungs- und Entwicklungsvorhaben für regionale Bio-Wertschöpfungsketten über das BÖL sowie der Modellregionenwettbewerb „Ernährungswende in der Region“ zahlen auf das Ziel der Stärkung regionaler Wertschöpfungsketten ein.

den vier benannten Bereichen. Mit insgesamt rund 44 Millionen Euro erhalten dabei 36 Verbundprojekte über drei Jahre eine finanzielle Unterstützung.⁶³

Zehn der 36 KI-Projekte haben einen engen Bezug zu Ernährungsthemen. In diesen derzeit laufenden KI-Forschungsprojekten geht es unter anderem um einen datengestützten Aufbau regionaler Wertschöpfungsketten, um die Vermarktung regionaler Lebensmittel mit App und Chatbot und um Ansätze, wie App und Chatbot ein gesünderes und nachhaltigeres Verbraucherverhalten fördern können. Durch den Einsatz von KI werden regionale Vermarktungskonzepte unterstützt und die Transparenz entlang der Wertschöpfungskette erhöht.⁶⁴ Mit Unterstützung eines begleitenden Vernetzungs- und Transferprojekts wurde 2024 zum Abschluss der 36 KI-Projekte eine öffentliche Konferenz mit Präsentation der erzielten Forschungs- und Entwicklungsergebnisse durchgeführt.

4.3.3 Förderung nachhaltig erzeugter Proteinalternativen

Im Rahmen einer nachhaltigen Ernährung kommt der pflanzenbetonten Ernährungsweise eine wichtige Bedeutung zu. Vor diesem Hintergrund stärkt die Bundesregierung Forschung zu und Förderung von klima-robustem Pflanzenbau und Alternativen zu tierischen Produkten in der Ernährung. Aktuell werden über das BMEL, BMBF, BMWK und BMUV Vorhaben zu alternativen Proteinen mit rund 111 Millionen Euro gefördert, davon entfallen Vorhaben mit einer Fördersumme von rund 88 Millionen Euro auf die Humanernährung.

Eiweißpflanzenstrategie

Der Einsatz von Leguminosen (Hülsenfrüchtler) ist von essenzieller Bedeutung für die Landwirtschaft insgesamt und trägt neben der regionalen Produktion von pflanzlichen Proteinen für Humanernährung und Fütterung auch zum Klimaschutz und zur Artenvielfalt bei. Für den Öko-Landbau sind sie unerlässlich. Das BMEL hat zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für den Leguminosenanbau in Deutschland Ende 2012 die Eiweißpflanzenstrategie (EPS) veröffentlicht und mit einem Budget zur Finanzierung der Maßnahmen (seit 2014) ausgestattet. Ziel der EPS ist es, den Leguminosenanbau in Deutschland zu fördern und die Anbaufläche noch weiter auszuweiten. Zentrale Elemente sind dabei modellhafte Demonstrationsnetzwerke und Forschungsprojekte vom Anbau bis zur Verwertung von Leguminosen. Die Netzwerke dienen dem Austausch innerhalb der Praxis und zwischen Praxis und Wissenschaft zu Fragen rund um Anbau und Verwertung der Leguminosen. Zugleich sollen Angebot und Nachfrage nach Leguminosen gestärkt werden. Mit den Forschungsprojekten sollen Innovationen erzeugt und Impulse für einen ökonomisch erfolgreichen Anbau von Leguminosen und deren Verwertung gegeben werden.⁶⁵ Mit den Mitteln der EPS wird die Multistakeholderplattform des Forums für nachhaltigere Futtermittel (FONEI) koordiniert. Damit werden diejenigen Akteure unterstützt, die nachhaltig zertifiziertes Soja importieren und den Anteil von Leguminosen im heimischen Anbau und in der Fütterung erhöhen und damit das Risiko von Entwaldung in Drittländern verringern wollen.

Förderung von Proteinalternativen in der Humanernährung

Das BMEL hat im Jahr 2021 eine Bekanntmachung über die Förderung von Forschungs- und Entwicklungsvorhaben zur Erschließung und zum Einsatz von alternativen Proteinquellen für die menschliche Ernährung veröffentlicht. Adressiert werden darin sowohl die Leguminosen als auch die gesamte Bandbreite alternativer Proteinquellen, u. a. auf pflanzlicher nicht legumer Basis (z. B. Nüsse, Getreide) oder in Form von Proteinen, die durch zellbasierte oder fermentative Verfahren gewonnen werden. Insgesamt werden 27 Forschungs- und Entwicklungsprojekte mit einem Gesamtfördervolumen von 21,8 Millionen Euro im Rahmen des Programms zur Innovationsförderung sowie der Eiweißpflanzenstrategie gefördert. Im Programm zur Innovationsförderung sollen zudem aufgrund der Bekanntmachung „Innovationen für eine nachhaltigere Ernährung“ Projekte gefördert werden, die eine gesundheitsförderliche und nachhaltige Ernährung einfach und selbstverständlich machen.

⁶³ BMEL, BMEL fördert Projekte zum Einsatz von Künstlicher Intelligenz in der Landwirtschaft und den ländlichen Räumen, vom 12. September 2022, abrufbar unter: www.bmel.de/ki.

⁶⁴ Darüber hinaus werden Systeme zur automatisierten Qualitätserkennung und Sortierung landwirtschaftlicher Produkte in der Lebensmittelindustrie erforscht, Verderbprozesse von Lebensmitteln mit einem „Digitalen Zwilling“ vorhersagbar gemacht sowie Systeme entwickelt, die es den Verbraucherinnen und Verbrauchern ermöglichen, Qualität und Haltbarkeit von Lebensmitteln objektiviert selbst zu bestimmen. Dies wird dabei helfen, Lebensmittelverluste weiter zu minimieren.

⁶⁵ Eiweißpflanzenstrategie des BMEL, abrufbar unter: <https://www.bmel.de/DE/themen/landwirtschaft/pflanzenbau/ackerbau/eiweisspflanzenstrategie.html>.

4.3.4 Stärkung der Nachhaltigkeit in der Gemeinschaftsverpflegung

Ein wichtiges Instrument, um die Gemeinschaftsverpflegung nachhaltiger zu gestalten, sind die DGE-Qualitätsstandards. Bei den im Oktober 2023 veröffentlichten, aktualisierten Qualitätsstandards wurden weitere Nachhaltigkeitskriterien und neue Rechtsgrundlagen berücksichtigt. Ein hoher Einsatz von Bio-Lebensmitteln ist in der AHV ein bedeutender Hebel, um den Prozess hin zu einer gesunden und nachhaltigen Küche mit einem geringen Verarbeitungsgrad positiv zu beeinflussen und eine steigende Nachfrage nach saisonalen Bio-Lebensmitteln aus der jeweiligen Region zu generieren. Deshalb ist es auch ein wesentliches Ziel der Bio-Strategie 2030, die Steigerung des Bio-Anteils in der Gemeinschaftsverpflegung voranzubringen. Beispielsweise sind durch die überarbeiteten Kantinenrichtlinien die Dienststellen der Bundesverwaltung verpflichtet, bis spätestens 2030 möglichst mindestens 30 Prozent Bio-Anteil im Speiseangebot (ohne Getränke) anzubieten. Zur Reduzierung der Lebensmittelverschwendung hat das BMEL zudem mit relevanten Akteurinnen und Akteuren der AHV eine Zielvereinbarung abgeschlossen (siehe 4.3.5). Darüber hinaus verfügt das Umweltzeichen der Bundesregierung Blauer Engel seit Juli 2023 über Vergabekriterien für „Veranstaltungscatering und Kantinenbetrieb“ (DE UZ 229).

4.3.5 Nationale Strategie zur Reduzierung der Lebensmittelverschwendung (inklusive *Zu gut für die Tonne!*)

Die 2019 vom Kabinett beschlossene Nationale Strategie zur Reduzierung der Lebensmittelverschwendung wird in der laufenden Legislaturperiode weiterentwickelt. Das BMEL strebt an, die Lebensmittelabfälle bis 2030 in jedem Sektor der Lebensmittelversorgungskette zu halbieren und Lebensmittelverluste zu reduzieren. Dafür werden alle verfügbaren Optionen in Betracht gezogen und auch gesetzliche Maßnahmen (z. B. im Bereich des Haftungs- und Steuerrechts) geprüft.

Dialogforen

In sektorspezifischen, vom BMEL geförderten Dialogforen wurden gemeinsam mit Lebensmittelunternehmen, Zivilgesellschaft, den verantwortlichen Länder- und Bundesressorts sowie der Wissenschaft konkrete Maßnahmen zur Reduzierung der Lebensmittelverschwendung erarbeitet und ihre Umsetzung transparent gemacht.

Das Dialogforum Außer-Haus-Verpflegung hat von 2019 bis 2021 Maßnahmen zur Reduzierung der Abfälle entwickelt und evaluiert. 12 Modellbetriebe konnten in drei Jahren eine durchschnittliche Reduzierung der Lebensmittelabfälle um 25 Prozent erreichen. Im April 2021 wurde eine Zielvereinbarung erarbeitet. In der Vereinbarung mit dem BMEL erklären sich die acht unterzeichnenden Verbände bereit, eine Verringerung der Lebensmittelabfälle bis 2025 um 30 Prozent und bis 2030 um 50 Prozent zu erreichen. Um die Betriebe der AHV an der Umsetzung der Zielvereinbarung zu beteiligen, finanziert das BMEL seit Januar 2022 bis November 2024 die von United Against Waste e. V. geleitete Kompetenzstelle Außer-Haus-Verpflegung (KAHV). Sie berät gastronomische Betriebe, die die Beteiligungserklärung zur Zielvereinbarung unterschreiben möchten. Das TI führt als wissenschaftlicher Partner Nachhaltigkeitsbewertungen der umgesetzten Reduzierungsmaßnahmen durch.

Das Dialogforum Groß- und Einzelhandel wurde bis Ende 2022 durchgeführt und konnte am 27. Juni 2023 mit einer Vereinbarung zwischen BMEL und 14 Unternehmen des deutschen Lebensmittelgroß- und -einzelhandels abgeschlossen werden. Im „Pakt gegen Lebensmittelverschwendung“ verpflichten sich die unterzeichnenden Unternehmen auf konkrete Reduzierungsziele und Maßnahmen im eigenen Unternehmen. Die Umsetzung, insbesondere die Zielerreichung, wird durch das TI begleitet und überprüft.

Im Rahmen des ersten Dialogforums privater Haushalte wurden von 2020 bis 2023 erfolgversprechende Maßnahmen zur Reduzierung der Lebensmittelverschwendung identifiziert, in Zusammenarbeit mit bereits auf diesem Feld tätigen Akteurinnen und Akteuren sowie im Rahmen eines Citizen-Science-Projekts getestet und mit Hilfe einer im Dialogforum entwickelten einheitlichen Messmethode auf ihre Wirksamkeit hin überprüft. Zudem wurden der Austausch zwischen den Akteuren gefördert und Erfahrungen, Best-Practices und Tools aus der Arbeit des Dialogforums geteilt. Im Juni 2023 wurden zentrale Erkenntnisse und Empfehlungen von den Projektpartnern Slow Food Deutschland e. V., Ecologic Institut und Technische Universität Berlin im Rahmen einer Abschlussveranstaltung vorgestellt. Diese Erkenntnisse und Tools werden seit Herbst 2023 im Nachfolgeprojekt Dialogforum private Haushalte 2.0 weiterentwickelt und in die Breite getragen. Auch der Austausch mit den Akteurinnen und Akteuren wird fortgesetzt.

In den Dialogforen Primärproduktion und Verarbeitung wurde von 2020 bis 2022 für die einzelnen Branchen ein intensiver Informations- und Erfahrungsaustausch über „Runde Tische“ organisiert. Gemeinsam mit Betrieben wurden u. a. konkrete Maßnahmen zur Reduzierung von Lebensmittelabfällen identifiziert, in insgesamt 24 De-

monstrationsbetrieben getestet und auf ihre Nachhaltigkeit hin bewertet. Das TI begleitete beide Dialogforen wissenschaftlich mit dem Ziel, die Datenlage für diese Sektoren zu verbessern. Auf Basis der Ergebnisse konnten Herausforderungen und Maßnahmenansätze an den Schnittstellen zwischen den beiden Sektoren sowie an der Schnittstelle zum Handel identifiziert werden. Diese sollen ab Herbst 2024 im Rahmen einer sektorübergreifenden Veranstaltungsreihe weiterverfolgt werden.

Um alle Akteure zu vernetzen und jährlich über Fortschritte zu berichten, hat das BMEL 2021 das 2. nationale Dialogforum für alle Interessengruppen aus Wirtschaft und Zivilgesellschaft ausgerichtet.

Zusammenarbeit mit den Tafeln

In einem vom BMEL bis 2022 geförderten und vom Tafel Deutschland e. V. geleiteten Verbundvorhaben wurde eine digitale Plattform zur Vereinfachung des Spendenprozesses zwischen Händlern und lokalen Tafeln, die sogenannte Eco-Plattform, entwickelt. Die digitalisierte Lebensmittelabgabe erleichtert die Bestimmung von Angebots- und Bedarfsdaten und reduziert die Entsorgung zum Verzehr geeigneter Lebensmittel durch optimierte Abläufe. Aufbauend auf diesem Projekt fördert BMEL seit Oktober 2023 ein neues Digitalisierungsprojekt („Tafel-Connect“), das die Großspenden von Herstellern über den Tafel-Dachverband zum Gegenstand hat.

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 nahezubringen 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. Seit 2019 ist *Zu gut für die Tonne!* Bestandteil der Nationalen Strategie zur Reduzierung der Lebensmittelverschwendung und kommuniziert über die gesamte Lebensmittelversorgungskette.

Zu den Aktivitäten von *Zu gut für die Tonne!* zählt auch die Aktionswoche Deutschland rettet Lebensmittel!, die seit 2020 stattfindet und vom BMEL koordiniert wird. Bundesweit werden mit Unterstützung der Länder von vielen Akteuren Aktionen für mehr Lebensmittelwertschätzung durchgeführt. Im Jahr 2021 standen Obst und Gemüse – anlässlich des Internationalen Jahres für Obst und Gemüse – im Fokus. Es beteiligten sich viele Institutionen, Vereine, Schulen und Privatpersonen mit 200 Aktionen und vielfältigen Beiträgen vor Ort, online und in den Sozialen Medien unter #DeutschlandRettetLebensmittel. Darunter waren auch Standorte des Ernteprojekts „Gelbes Band“. In der Aktionswoche 2022 lag der Schwerpunkt auf den privaten Haushalten. Es fanden etwa 150 Aktionen statt. Begleitend erforschten beim Citizen-Science-Projekt Deutschland rettet Lebensmittel! die Bürgerinnen und Bürger selbst ihren eigenen Umgang mit Lebensmitteln in der Küche. Im Rahmen der Aktionswoche 2023 wurden insbesondere das Kochen und Essen nach Maß in den Blick genommen. Denn der zweitgrößte Grund für die Entstehung von vermeidbaren Lebensmittelabfällen in Privathaushalten sind zu große Kochmengen und Portionsgrößen. Im Jahr 2023 wurden rund 200 Aktionen angeboten.

Mit dem *Zu gut für die Tonne!*-Bundespreis zeichnete das BMEL 2021 und 2022 bereits zum sechsten bzw. siebten Mal besonderes Engagement zur Reduzierung der Lebensmittelverschwendung aus. Der Preis wurde in den fünf Kategorien Landwirtschaft & Produktion, Handel, Gastronomie, Gesellschaft & Bildung sowie Digitalisierung verliehen. Zusätzlich gab es Förderpreise für Projekte in der Start- und Entwicklungsphase. Bewerben konnten sich Unternehmen, Start-ups, landwirtschaftliche Betriebe, die Gastronomie, Verbände, Vereine, Nichtregierungsorganisationen, Kommunen, Forschungseinrichtungen ebenso wie Einzelpersonen.

4.3.6 Reduzierung von Verpackungsabfällen entlang der Lebensmittelkette

Der Verbrauch von Verpackungen steigt seit Jahren an.⁶⁶ Der Verpackungsverbrauch zur Entsorgung lag im Jahr 2021 – über alle Materialfraktionen – bei 19,69 Millionen Tonnen und stieg damit im Vergleich zum Vorjahr um 4,9 Prozent bzw. um 915 Kilotonnen.⁶⁷ Auch der Verbrauch von Kunststoffverpackungen stieg in 2021 erneut.⁶⁸ Die Herstellung von Verpackungen verbraucht Ressourcen. Auch das Recycling und die Entsorgung von Verpackungsabfällen kosten Energie und belasten die Umwelt. Unachtsam weggeworfene Verpackungen können in der

⁶⁶ Nicolas Cayé, Stefan Marasus, Kurt Schüler, GVM Gesellschaft für Verpackungsmarktforschung mbH, Studie „Aufkommen und Verwertung von Verpackungsabfällen in Deutschland im Jahr 2021“, veröffentlicht vom Umweltbundesamt, S. 21ff., https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/11850/publikationen/162_2023_texte_aufkommen_verpackungsabfaelle.pdf.

⁶⁷ Ebd. S. 22.

⁶⁸ Ebd. S. 22.

Natur Schaden anrichten. Verbraucherinnen und Verbraucher zeigen sich zunehmend kritisch gegenüber aufwändigen Lebensmittelverpackungen. Verpacken geschieht jedoch nicht zum Selbstzweck. So schützen Verpackungen Lebensmittel vor vorzeitigem Verderb und bewahren sie davor, mit Krankheitserregern oder anderen unerwünschten Stoffen aus der Umgebung in Kontakt zu kommen. Hinzu kommt: Kleine handliche Portionsgrößen sind bei Verbraucherinnen und Verbrauchern, insbesondere in Singlehaushalten, zunehmend gefragt. Was mit Blick auf die Vermeidung von Lebensmittelverschwendung und eine gesunde Ernährung sinnvoll ist, geht jedoch oft mit einem Mehr an Verpackungsmaterial einher. Ziel muss es deshalb sein, Verpackungsmaterial einzusparen und dort, wo das nicht sinnvoll oder möglich ist, für ein umfassendes, sicheres Recycling zu sorgen.

Auf europäischer wie nationaler Ebene gibt es insbesondere mit der EU-Verpackungsrichtlinie 94/62/EG und dem deutschen Verpackungsgesetz eine Vielzahl unterschiedlicher Vorgaben, die spezifisch oder unter anderem der Reduzierung von Verpackungsabfällen dienen.

Zu nennen ist hier insbesondere das Instrument der sogenannten erweiterten Herstellerverantwortung. Hierdurch werden Hersteller von Verpackungen entsprechend dem Verursacherprinzip im Rahmen ihrer Produktverantwortung in die Verantwortung genommen und müssen finanziell die Verantwortung für die Sammlung und Verwertung der Verpackungsabfälle übernehmen. Dies schafft Anreize zur Reduzierung von Verpackungsabfällen. Bei Verpackungsabfällen, die typischerweise bei privaten Endverbraucherinnen und -verbrauchern anfallen, geschieht dies über die Pflicht der Hersteller, sich an einem oder mehreren sogenannten dualen Systemen zu beteiligen und hierfür das erforderliche Beteiligungsentgelt zu zahlen. Die dualen Systeme sammeln die Verpackungsabfälle der privaten Endverbraucherinnen und -verbraucher und müssen sie einer Verwertung anhand der Vorgaben aus dem Verpackungsgesetz zuführen.

Ein weiteres Beispiel ist die seit dem 1. Januar 2023 geltende Pflicht für Restaurants, Cafés, Imbissbuden und Ähnliches, die Essen oder Getränke zum Mitnehmen oder zum Vor-Ort-Verzehr in Einwegbechern oder in Einwegkunststofflebensmittelverpackungen anbieten, immer auch Mehrwegbecher und Mehrwegverpackungen anzubieten. Die Mehrwegalternative darf nicht teurer sein als das Produkt in der Einwegverpackung, und die Mehrwegverpackungen müssen vom jeweiligen Restaurant oder Café auch zurückgenommen werden. Kleine Geschäfte, die gleichzeitig höchstens fünf Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter haben, können die Pflicht auch erfüllen, indem sie ihren Kundinnen und Kunden ermöglichen, Essen oder Getränk in mitgebrachte Behälter abzufüllen. Das bietet sich auf freiwilliger Basis auch bei Cafés und Restaurants an, die nicht unter die Erleichterung für kleine Geschäfte fallen.

Neben dem Gesetzgeber ist die Branche selbst gefordert, umweltgerechte, sichere, innovative und ressourcensparende Lösungen für die Verpackung von Lebensmitteln zu finden. Das BMEL unterstützt Unternehmen sowie Forschungs- und Entwicklungseinrichtungen zum Beispiel im Programm zur Innovationsförderung mit der „Bekanntmachung über die Förderung von Innovationen zur Reduzierung von Kunststoffverpackungen entlang der Lebensmittelkette“. Aktuell werden 15 Projekte mit einer Gesamtfördersumme von ca. 12,35 Millionen Euro gefördert. Mit einer zusätzlichen Vernetzungs- und Transfermaßnahme, die Anfang 2024 startete, soll eine hohe Sichtbarkeit und nachhaltige Breitenwirksamkeit der Projektergebnisse unterstützt werden.

Auch darüber hinaus setzt sich das BMEL für die Reduzierung des Verbrauchs von Kunststoffverpackungen sowie für die Vermeidung von nachteiligen Auswirkungen auf die Umwelt ein und hat bereits zahlreiche Maßnahmen ergriffen: Im Rahmen des Bundesprogramms Ökologischer Landbau untersuchte das Vorhaben "Der verpackungsfreie Supermarkt: Stand und Perspektiven. Über die Chancen und Grenzen des Precycling⁶⁹ im Lebensmitteleinzelhandel" erstmals empirisch das unverpackt-Konzept eines verpackungsfreien Lebensmitteleinzelhandels in Deutschland. Das mehrjährige Vorhaben ermöglichte durch eine enge Vernetzung der Akteure die Ableitung von Empfehlungen und Arbeitshilfen für die Praxis. Im BMEL-Förderprogramm „Nachhaltige Erneuerbare Ressourcen“ können Forschungs- und Entwicklungsvorhaben im Bereich biobasierter Verpackungen gefördert werden. Auch die Ressortforschung hat sich des Themas angenommen. Die Projekte konzentrieren sich dabei auf die Untersuchung der Eintragspfade von Makro- und Mikroplastik in die Umwelt und deren Auswirkungen auf die Gesundheit von Menschen.

Weitere Vorgaben zur Reduzierung auch von Verpackungsabfällen, die bei Lebensmitteln anfallen, werden derzeit auf der europäischen Ebene verhandelt. Der Vorschlag des Europäischen Parlaments und des Rates zur neuen

⁶⁹ Precycling beschreibt den Versuch der Vermeidung von Verpackungen, d. h. Lebensmittel werden möglichst ohne Einwegverpackung eingekauft bzw. verkauft, wie z. B. in Unverpacktläden.

Verpackungs- und Verpackungsabfallverordnung⁷⁰ enthält etwa neben einem Verpackungsvermeidungsziel (siehe Artikel 38 Absatz 1) die folgenden Regelungen:

- eine an Letztvertreiber gerichtete Mehrwegquote für Verpackungen bestimmter Getränke (siehe Artikel 26);
- eine Mehrwegquote für bestimmte Transportverpackungen für Lebensmittel (siehe Artikel 26), wobei Transportverpackungen mit direktem Lebensmittelkontakt ausgenommen sind;
- ein Verbot von Einwegkunststofflebensmittelverpackungen zum Sofort-Verzehr (siehe Artikel 22 in Verbindung mit Anhang V Ziffer 3);
- ein Verbot von bestimmten Einwegkunststoffportionsverpackungen, etwa von Saucen und Kaffeesahne (siehe Artikel 22 in Verbindung mit Anhang V Ziffer 4);
- Einschränkungen bei Einwegkunststoffumverpackungen für Obst und Gemüse (siehe Artikel 22 in Verbindung mit Anhang V Ziffer 2).

4.4 Wissenschaftliche Grundlagen

Die Bundesregierung fördert eine Vielzahl an Projekten, in denen Ansätze zur Ausgestaltung nachhaltiger Ernährungssysteme erforscht werden. Zudem fördert sie Projekte, in denen unter anderem untersucht wird, wo und wie Lebensmittelabfälle entstehen.

4.4.1 Nachhaltige Ernährungssysteme

Auf dem Gebiet der zukunftsorientierten, nachhaltigen Ernährungssysteme fördert das BMBF im Rahmen der Fördermaßnahme „Innovationsräume Bioökonomie“ seit 2019 den Innovationsraum „NewFoodSystems“ mit bis zu 20 Millionen Euro. Ziel des durch das MRI koordinierten Verbunds ist es, unter Einbindung von Unternehmen Nahrungsmittel von morgen zu entwickeln, die flächen- und ressourcenschonend nachhaltig produziert werden. Hierzu werden aufeinander abgestimmt ca. 20 Forschungsverbünde und Einzelprojekte gefördert.

Im Rahmen der BMBF-Fördermaßnahme „Agrarsysteme der Zukunft“ werden in acht interdisziplinären Verbundvorhaben innovative Schlüsseltechnologien – wie z. B. Digitalisierung, KI und High-Tech – in ganzheitliche Systemkonzepte für neuartige, nachhaltige Ernährungssysteme entwickelt bzw. integriert. Die notwendigen Akteure entlang der Wertschöpfungsketten vernetzen sich, um eine intelligente Verknüpfung von Prozessen, die Berücksichtigung von Stoffkreisläufen, Nachhaltigkeitszielen, Umwelt- und Klimafragen sowie regional und standortspezifischen Bedingungen in neuen Agrar- und Ernährungssystemen zu erreichen. Dies wird insbesondere in den Verbänden „Food4Future“ und „Cubes Circle“ adressiert, die mit neuartigen Technologien alternative, besonders flächeneffiziente Produktionssysteme entwickeln. Gefördert werden unkonventionelle urbane und vertikale Anbausysteme, die z. B. Aquakultur und Hydrokultur in neuartigen Kreislaufsystemen auf verschiedenen trophischen Ebenen einsetzen. Bei diesen Ansätzen werden bekannte, aber auch alternative Modellorganismen eingesetzt und kombiniert, die eine neuartige Quelle für Nahrungsmittel, Proteine, Fette und Kohlenhydrate sein können.

In der BMBF-Fördermaßnahme „Nachwuchsgruppen in der sozial-ökologischen Forschung“⁷¹ forschen mehrere Projekte zu Lösungsansätzen für ein nachhaltiges Ernährungssystem. So erforscht beispielsweise das Projekt „pane“⁷², welche sozialen, ökonomischen und ökologischen Effekte sich durch solidarische Landwirtschaft in strukturschwachen, ländlichen Regionen ergeben. Das Projekt „BEATLE“⁷³ bewertet agrar- und ernährungspolitische Transformationspfade hin zu einem biodiversitätsfreundlichen Landnutzungs- und Ernährungssystem mit einem Fokus auf Bestäuber. Ein weiteres Beispiel ist das Projekt „PuR“⁷⁴, das Optionen zur Vermeidung von Lebensmittelverpackungen in den verschiedenen verpackungsrelevanten Phasen der Wertschöpfungskette – Herstellung, Logistik, Handel, Nutzung und Entsorgung – untersucht.

⁷⁰ Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Verpackungen und Verpackungsabfälle, zur Änderung der Verordnung (EU) 2019/1020 und der Richtlinie (EU) 2019/904 sowie zur Aufhebung der Richtlinie 94/62/EG.

⁷¹ Abrufbar unter: <https://www.fona.de/de/massnahmen/foerdermassnahmen/nachwuchsfoerderung-sozial-oekologische-forschung.php>.

⁷² Nähere Informationen unter: <https://www.tu.berlin/pane>.

⁷³ Nähere Informationen unter: <https://www.projekt-beatle.de/>.

⁷⁴ Nähere Informationen unter: <https://pur-precycling.de/>.

Im Rahmen der Forschungsinitiative zum Erhalt der Artenvielfalt⁷⁵ (FEaA) fördert das BMBF mit der Fördermaßnahme "Wertschätzung und Sicherung von Biodiversität in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft"⁷⁶ Projekte, die erforschen, wie der Stellenwert von Ökosystemleistungen und Biodiversität auf unternehmerischer und gesellschaftlicher Ebene gesteigert werden kann. Gefördert werden trans- und interdisziplinäre Projekte u. a. im Themenfeld Ernährung und Landwirtschaft. Die Projekte betrachten beispielsweise die aus der Herstellung von Lebensmitteln resultierenden Umweltfolgen und deren Internalisierung in Lebensmittelpreisen sowie die Ernährung in Kitas und Schulen⁷⁷, die Außer-Haus-Gastronomie⁷⁸ und erarbeiten gemeinsam mit Unternehmen Lösungen, um negative Auswirkungen auf Biodiversität durch Lebensmittel entlang des Lebenswegs zu verringern⁷⁹.

Im Auftrag des BMUV lässt das Umweltbundesamt in zahlreichen Ressortforschungsprojekten die Auswirkungen der Ernährungssysteme und die Anforderungen für einen Wandel untersuchen. Die Projekte nehmen jeweils unterschiedliche Aspekte für die Umgestaltung des Ernährungssystems in den Fokus: Das Projekt „STern“ (Sozial-ökologische Transformation des Ernährungssystems - Zukunftsgestaltung durch Beteiligung von Pionieren des Wandels und ökonomisch relevanten Akteuren) nahm eine Makroperspektive ein und entwickelte politische Handlungsempfehlungen für die Bereiche pflanzenbasierte Ernährungsweisen, ökologische Land- und Lebensmittelwirtschaft und die Regionalisierung von Ernährungssystemen. Ein Vorläuferprojekt hatte auf Basis von Modellen, Konzepten und Erkenntnissen der Transformationsforschung jene politischen Interventionsmöglichkeiten in das Ernährungssystem ausgelotet, die das Potenzial haben, die sozial-ökologische Transformation des Ernährungssystems zu beschleunigen.

Die Ausgestaltung von Ernährungsumgebungen in der Gemeinschaftsverpflegung beleuchtete das Projekt „Umwelt- und klimaverträgliches Essen in öffentlichen und privaten Kantinen: Angebot und Nachfrage stärken, Best-Practice-Beispiele bekannt machen“. Es analysierte, wie eine Ausrichtung des Verpflegungsangebots in der öffentlichen und privaten Gemeinschaftsverpflegung in Richtung Umweltverträglichkeit, Gesundheitsförderung sowie Gastorientierung gleichermaßen gelingen kann und wie Genuss mit wirtschaftlicher, ökologischer sowie sozialer Verantwortung zu einem für alle Akteure erfolgreichen Konzept verknüpft wird.

Die Rolle und die Handlungsoptionen des Lebensmitteleinzelhandels wurden in weiteren Projekten beforscht. So entwickelte das Projekt „Nachhaltiger Lebensmitteleinzelhandel: Anforderungen an den Lebensmitteleinzelhandel bei der Förderung der nachhaltigen Ernährung aus Umweltsicht“ ein Instrument zur systematischen Bewertung der Umweltengagements der LEH (Lebensmitteleinzelhandel)-Unternehmen, auf dessen Basis die Nachhaltigkeitsaktivitäten der acht umsatzstärksten LEH-Unternehmen Deutschlands (in den Bereichen Lieferketten, eigene Standorte sowie Konsum) eingeordnet werden konnten. Gerade im Lebensmitteleinzelhandel wird oft auf die Lenkungswirkung der Produktpreise abgestellt und die Forderung erhoben, dass diese die durch die Produktion entstehenden (negativen) Umweltwirkungen abbilden sollten. Eine solche Internalisierung der externen Kosten, die durch negative Umweltwirkungen entlang der Herstellungskette von Lebensmitteln entstehen, untersucht das Projekt „Internalisierung der externen Umweltkosten von Lebensmitteln“. Aspekte in weiteren Projekten sind u. a. Umweltwirkungen alternativer Proteinquellen und der Einbezug von Bürgerinnen und Bürgern in die Entwicklung und Bewertung von politischen Maßnahmen für einen Wandel des Ernährungssystems.

4.4.2 Lebensmittelabfälle

EU-Berichterstattung über Lebensmittelabfälle

Im Juni 2022 galt es, erstmals die in der Abfallrahmenrichtlinie⁸⁰ verankerte Berichtspflicht zu erfüllen und die im Berichtsjahr 2020 angefallenen Lebensmittelabfälle an die EU-Kommission zu berichten. Die zur Datenerhebung entwickelte Methodik des Statistischen Bundesamtes setzt über alle Sektoren hinweg auf der Entsorgungsseite an und basiert auf den überwiegend jährlich erhobenen Abfallstatistiken. Mittels ergänzender Sortieranalysen sowie weiterer Erkenntnisquellen wurde der Anteil der Lebensmittelabfälle an den Gesamtabfällen ermittelt.

Der Erhebung zufolge betrug die Lebensmittelabfallmenge im Jahr 2020 in Deutschland ca. 11 Millionen Tonnen

⁷⁵ Nähere Informationen unter: <https://www.feda.bio/de/>.

⁷⁶ Abrufbar unter: <https://www.fona.de/de/massnahmen/foerdermassnahmen/Wertschaetzung-und-Sicherung-von-Biodiversitaet.php>.

⁷⁷ Nähere Informationen unter: <https://geo.uni-greifswald.de/lehrtuehle/geographie/nachhaltigkeitswissenschaft-und-angewandte-geographie/aktuelle-und-abgeschlossene-projekte/projekt-how-much-is-the-dish-homabile/>.

⁷⁸ Nähere Informationen unter: <https://bite-projekt.com/>.

⁷⁹ Nähere Informationen unter: <https://bio-val.de/>.

⁸⁰ A.a.O. Fn. 60.

(Frischmasse).⁸¹ Dazu gehören neben übrig gebliebenen Speiseresten und nicht verkauften Lebensmitteln z. B. auch nicht essbare Bestandteile. Nicht berücksichtigt sind weitere Lebensmittelverluste entlang der Produktions- und Lebensmittelkette.⁸²

Zukünftig ist jährlich Bericht zu erstatten. Eine umfassende Erhebung muss mindestens alle vier Jahre erfolgen. Es ist beabsichtigt, die Datenqualität der Erhebung stetig zu verbessern.

Befragung zu Lebensmittelabfällen in Privathaushalten

Um die Lebensmittelabfälle in Privathaushalten zu untersuchen, wurde im Auftrag des BMEL im Jahr 2020 eine zweite repräsentative Befragung durch die GfK SE durchgeführt. Sie liefert repräsentative Ergebnisse über die Art und Zusammensetzung von Lebensmittelabfällen, die in privaten Haushalten anfallen.⁸³ Um saisonale Einflüsse auszuschalten, erfolgte die Ermittlung über zwölf aufeinanderfolgende Monate. Erfreulich ist, dass bei einem Teil der erfassten Produktgruppen, v. a. Fertigprodukten/TK-Ware, Zubereitetem, Brot/Backwaren, Milchprodukten sowie Fleisch und Fleischwaren, weniger vom eigentlich genießbaren Anteil weggeworfen wurde. Ausgeglichen wird dieses Bild durch einen Anstieg bei sonstigen Lebensmitteln, hinter denen sich z. B. Frühstücksprodukte/Cerealien, Grundnahrungsmittel, Teigwaren/Nudeln und flüssige Getränke verbergen. Dieser Anstieg ist laut GfK SE vermutlich auf die Pandemiesituation und somit den verstärkten Verzehr zu Hause zurückzuführen.

Indikator zu Lebensmittelabfällen im Rahmen der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie

Die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie (DNS) wird kontinuierlich überarbeitet. In diesem Rahmen wird ein Indikator für die entstehenden Lebensmittelabfälle in Deutschland ressortübergreifend und mit den fachlich betroffenen Behörden entwickelt. Dieser soll den angestrebten Rückgang von Lebensmittelabfällen über alle Stufen der Lebensmittelversorgungskette quantifizieren. Über die Aufnahme des Indikators in die DNS wird derzeit beraten.

Im Klimaschutzprogramm 2030 der Bundesregierung ist außerdem angekündigt, dass im Anschluss an den zu entwickelnden Primärindikator am TI mit zusätzlichen Mitteln ein Konzept für einen Sekundärindikator (Klimarelevanz der entstandenen Lebensmittelabfälle) auf Basis des Primärindikators erarbeitet wird.

4.4.3 Arbeitsgruppe Ernährungssysteme des Ständigen Ausschusses für Agrarforschung

Hauptziel der Arbeitsgruppe Ernährungssysteme (Food Systems) des Ständigen Ausschusses für Agrarforschung (Standing Committee on Agricultural Research, SCAR) ist es, strategische Empfehlungen und Orientierungen auszuarbeiten, um den Forschungspolitischen Rahmen der Kommission „FOOD2030“ und dessen vier Prioritäten zu unterstützen. Diese vier Prioritäten umfassen: Ernährung, Klima, Zirkularität und Innovation.

Die Aktivitäten der Arbeitsgruppe Ernährungssysteme zielen seit dem Jahr 2021 darauf ab, die EU-Mitgliedstaaten bei der Vorbereitung der Horizont Europa-Forschungs- und Innovationspartnerschaft (FuI) „Sustainable Food Systems for People, Planet and Climate“ zu unterstützen. Parallel dazu koordinierte die Arbeitsgruppe gemeinsam mit dem „FOODPathS“-Projektverbund den Aufbau eines Konsortiums von Förderern, Projektträgern und (Ressort-) Forschungseinrichtungen aus den Mitgliedstaaten zur Umsetzung der Partnerschaft von 2024 bis 2033. Das BMEL und die BLE sowie das BMBF und der Projektträger Jülich (PtJ) waren an diesem Prozess aktiv beteiligt und werden zu der Umsetzung der kommenden FuI-Partnerschaft einen wesentlichen Beitrag leisten.

Darüber hinaus bildete in den Jahren 2022 und 2023 der Aspekt „Überführung von Wissenschaft in Politikstrategie“ (Aufgabe 3 des Mandats der Arbeitsgruppe für den Zeitraum Dezember 2019 bis Dezember 2023) einen

⁸¹ BMEL, Lebensmittelabfälle in Deutschland: Aktuelle Zahlen zur Höhe der Lebensmittelabfälle nach Sektoren, vom 21. Juni 2023, abrufbar unter: <https://www.bmel.de/DE/themen/ernaehrung/lebensmittelverschwendung/studie-lebensmittelabfaelle-deutschland.html> sowie auf der Seite des Statistischen Bundesamtes unter <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Umwelt/Abfallwirtschaft/Tabellen/lebensmittelabfaelle.html>.

⁸² Nicht erfasst sind ferner z. B. Verluste vor und während der Ernte bzw. Schlachtung, da sie rechtlich nicht als Lebensmittel definiert sind.

⁸³ Der Studie nach entfallen 35 Prozent der vermeidbaren Lebensmittelabfälle auf frisches Obst und Gemüse und 13 Prozent auf Brot und Backwaren, aber auch bereits zubereitete Mahlzeiten werden zu häufig entsorgt. Die Untersuchung zeigt außerdem, dass Gründe für die Entstehung vermeidbarer Lebensmittelabfälle v. a. deren Verderb (36 Prozent), das zu viel Kochen und Auflegen (21 Prozent) sowie eine unappetitliche oder alte Optik (18 Prozent) sind. Nur 5 Prozent der vermeidbaren Lebensmittelabfälle entstehen beispielsweise wegen eines überschrittenen Mindesthaltbarkeitsdatums. Vgl. BMEL, Lebensmittelabfälle in privaten Haushalten unter die Lupe genommen, vom 21. Juni 2023, abrufbar unter: <https://www.bmel.de/DE/themen/ernaehrung/lebensmittelverschwendung/gfk-studie.html>.

weiteren Fokus der Arbeitsgruppe. Vorläufige Ergebnisse wurden im Oktober 2022 bei einem Workshop präsentiert und diskutiert. Die Ergebnisse werden derzeit für die Veröffentlichung vorbereitet.

Ende 2022 initiierte die Arbeitsgruppe eine Studie zur Rolle von Digitalisierung und KI in Bezug auf Ernährungssysteme (Aufgabe 6 des laufenden Mandats der Arbeitsgruppe). Dabei sollen gute Beispiele der Anwendung von Digitalisierung und KI in Ernährungssystemen sowie damit verbundene Chancen und Risiken identifiziert werden. Für das dritte Mandat der Arbeitsgruppe (2024 bis 2026) wurden folgende Schwerpunkte gesetzt: Beschleunigung der Transformation von Ernährungssystemen, Monitoring der Transformation von Nahrungssystemen, Resilienz und Internationale Dimensionen von Nahrungssystemen.

5 Hohes Niveau der Lebens- und Futtermittelsicherheit erhalten und verbessern

5.1 Ziel: Sichere Lebens- und Futtermittel

Deutschland hat gut etablierte Strukturen zur Gewährleistung eines hohen Sicherheitsniveaus der Lebens- und Futtermittel. Risikobewertung und Risikomanagement sind in Deutschland institutionell getrennt.⁸⁴ Die Verantwortung für die Planung und Durchführung der amtlichen Kontrollen hinsichtlich der Sicherheit von Lebens- und Futtermitteln liegt in Deutschland bei den Ländern. Die für die Lebensmittel- und Futtermittelüberwachung sowie für das Veterinärwesen zuständigen Behörden der Länder kontrollieren risikoorientiert die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben durch den primär verantwortlichen Lebens- und Futtermittelunternehmer. Man spricht in diesem Zusammenhang deshalb auch von der „Kontrolle der Kontrolle“.⁸⁵ Die vorhandenen Strukturen und die Akteure auf nationaler und auf europäischer Ebene haben sich auch im Krisenfall bewährt.

5.2 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 Basisverordnung (Verordnung (EG) Nr. 178/2002)⁸⁶ und die Kontrollverordnung (Verordnung (EU) 2017/625)⁸⁷. Daneben gilt für Trinkwasser eine eigenständige EU-Richtlinie⁸⁸ über die Qualität von Wasser für den menschlichen Gebrauch.

⁸⁴ Das 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. Das BVL ist zudem die nationale Kontaktstelle für das Europäische Schnellwarnsystem für Lebensmittel und Futtermittel (RASFF) der Europäischen Kommission. Das Schnellwarnsystem ermöglicht den Netzmitgliedern (u. a. EU-Mitgliedstaaten, EFTA-Staaten) einen schnellen Austausch über nicht sichere Lebensmittel, Futtermittel und Lebensmittelbedarfsgegenstände. Meldet ein Netzmitglied z. B. ein nicht sicheres Lebensmittel, erhält das BVL diese Information über das behördeninterne, elektronische Meldeportal iRASFF und leitet diese unmittelbar an die zuständigen Behörden der Länder weiter, die wiederum entsprechende Maßnahmen zum Schutz der Verbraucherinnen und Verbraucher einleiten.

⁸⁵ Zur Sicherstellung einer bundeseinheitlichen Durchführung von amtlichen Kontrollen dient die Allgemeine Verwaltungsvorschrift Rahmen-Überwachung (AVV RÜb) als rechtlicher Rahmen. Bundesweit koordinierte Kontrollprogramme, wie z. B. der Bundesweite Überwachungsplan (BÜp), ermöglichen zielgerichtete und zwischen den Ländern abgestimmte Schwerpunktkontrollen.

⁸⁶ 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).

⁸⁷ 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).

⁸⁸ Richtlinie (EU) 2020/2184 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2020 über die Qualität von Wasser für den menschlichen Gebrauch (Neufassung) (Text von Bedeutung für den EWR) (ABl. L 435 vom 23.12.2020, S. 1).

5.2.1 Schutz vor Rückständen und Kontaminanten

Höchstgehalte für Rückstände von Pflanzenschutzmitteln in Lebensmitteln sind europaweit einheitlich geregelt. Es wurden im Berichtszeitraum mehrere Änderungsverordnungen der Verordnung (EG) Nr. 396/2005 über Höchstgehalte an Pestizidrückständen⁸⁹ für eine Reihe von Erzeugnis-Wirkstoff-Kombinationen erlassen.

Im Rahmen der Umsetzung des europäischen Green Deal⁹⁰ und der Farm-to-Fork-Strategie⁹¹ wurden dabei im Jahr 2023 erstmalig Umweltaspekte von globaler Bedeutung bei der Höchstgehaltsfestsetzung berücksichtigt. So wurden für zwei neonicotinoide Wirkstoffe wegen der bestehenden Risiken für Bestäuber alle Rückstandshöchstgehalte auf die analytische Bestimmungsgrenze abgesenkt, einschließlich der Höchstgehalte, die auf gewährten Importtoleranzen und auf internationalen Codex-Rückstandshöchstgehalten basierten.

Ein weiterer Fokus liegt auf der zügigen Anpassung der Rückstandshöchstgehalte sowohl von in der EU nicht mehr genehmigten Wirkstoffen als auch von Wirkstoffen, bei denen aufgrund von neuen Bewertungen eine Absenkung der toxikologischen Grenzwerte vorgenommen werden musste. Hierdurch wird ein hohes Verbraucherschutzniveau sichergestellt.

Alljährlich veröffentlicht das BVL im Rahmen der Nationalen Berichterstattung Pflanzenschutzmittelrückstände einen Jahresbericht. Der Bericht beinhaltet auch die Ergebnisse des auf die Verordnung (EG) Nr. 396/2005⁹² gestützten mehrjährigen koordinierten Kontrollprogramms der Europäischen Union. Die Kontrolle dient der Überprüfung der Einhaltung der Höchstgehalte an Pestizidrückständen in oder auf Lebensmitteln pflanzlichen und tierischen Ursprungs. Ferner wird auf Grundlage der Ergebnisse die Verbraucherexposition mit Rückständen von Pflanzenschutzmitteln eingeschätzt. In keinem anderen europäischen Land werden Lebensmittel auf so viele Pestizidrückstände untersucht wie in Deutschland. So wurden beispielsweise 2021 mehr als 20.000 Proben von 284 verschiedenen Lebensmitteln auf insgesamt knapp 1.049 verschiedene Stoffe und deren Einzelkomponenten, wie Metaboliten und Isomere, untersucht.

Der Bereich der Lebensmittelkontaminanten ist ebenfalls auf EU-Ebene geregelt. Kontaminanten können während der Herstellung, Verarbeitung und Verpackung oder aus der Umwelt (also über Luft, Boden oder Niederschlag) unbeabsichtigt in Lebensmittel gelangen. Ziel der betreffenden EU-Regelungen ist es, im Sinne des gesundheitlichen Verbraucherschutzes Kontaminanten in Lebensmitteln so weit wie möglich zu minimieren. Die bislang hinsichtlich der Höchstgehaltsfestsetzung maßgebliche Verordnung (EG) Nr. 1881/2006⁹³ wurde zwischenzeitlich durch die Verordnung (EU) 2023/915⁹⁴ über Höchstgehalte für bestimmte Kontaminanten in Lebensmitteln abgelöst. Im Berichtszeitraum wurden auf EU-Ebene weitere Höchstgehalte festgelegt, für die sich das BMEL besonders eingesetzt und seine Expertise eingebracht hat. Hier sind insbesondere Höchstgehalte für Pyrrolizidinalkaloide in Tee, Kräuterteeprodukten und Nahrungsergänzungsmitteln zu nennen. Bei Pyrrolizidinalkaloiden handelt es sich um natürlich vorkommende Stoffe aus verschiedenen Unkrautpflanzen. Auch im Bereich der Mykotoxine führten die langjährigen Bemühungen zu einer Verbesserung des gesundheitlichen Verbraucherschutzes. Es wurden erstmalig Höchstgehalte für Ergotalkaloide in Getreide und Getreideprodukten sowie für T2 und HT2 Toxine in bestimmten Lebensmitteln festgelegt. Zudem wurden für per- und polyfluorierte Alkylverbindungen (PFAS) erstmals Höchstgehalte in bestimmten tierischen Lebensmitteln festgesetzt. Dafür hat sich das federführende BMUV gemeinsam mit dem BMEL besonders eingesetzt. Weiterhin wurden bereits bestehende zulässige Höchstgehalte anhand aktueller wissenschaftlicher Erkenntnisse überarbeitet. Hier sind Ochratoxin A und Deoxynivalenol hervorzuheben. Darüber hinaus erfolgten Aktualisierungen zu Quecksilber, Dioxinen, Blei, Cadmium und Arsen.

⁸⁹ 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 (Text von Bedeutung für den EWR) (ABl. L 70 vom 16.3.2005, S. 1).

⁹⁰ A.a.O. Fn. 1.

⁹¹ A.a.O. Fn. 3.

⁹² A.a.O. Fn. 89.

⁹³ Verordnung (EG) Nr. 1881/2006 der Kommission vom 19. Dezember 2006 zur Festsetzung der Höchstgehalte für bestimmte Kontaminanten in Lebensmitteln (Text von Bedeutung für den EWR) (ABl. L 364 vom 20.12.2006, S. 5).

⁹⁴ Verordnung (EU) 2023/915 der Kommission vom 25. April 2023 über Höchstgehalte für bestimmte Kontaminanten in Lebensmitteln und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1881/2006 (Text von Bedeutung für den EWR) (ABl. L 119 vom 5.5.2023, S. 103).

5.2.2 Gesunde Tiere – eine Voraussetzung für unbedenkliche Lebensmittel

Mit der Verordnung (EU) 2019/6 über Tierarzneimittel und zur Aufhebung der Richtlinie 2001/82/EG⁹⁵ und mit der Verordnung (EU) 2019/4⁹⁶, die Regelungen zu Arzneifuttermitteln enthält, ist eine umfassende Revision des EU-Tierarzneimittelrechts erfolgt. Aufgrund der neuen unionsrechtlichen Bestimmungen sind im Jahr 2021 die nationalen Vorschriften des Tierarzneimittelrechts mit Wirkung zum 28. Januar 2022 angepasst worden, indem ein Tierarzneimittelgesetz als eigenständiges neues Stammgesetz erlassen worden ist, verbunden mit einer Aufhebung der tierarzneimittelrechtlichen gesetzlichen Bestimmungen im Arzneimittelgesetz. Auch das neue Tierarzneimittelgesetz dient dem Zweck, ein hohes Schutzniveau für die Tiergesundheit, den Tierschutz, die Umwelt und die öffentliche Gesundheit sicherzustellen (siehe auch 5.3.2).

Seit dem Inkrafttreten der Verordnung (EU) 2019/6⁹⁷ am 28. Januar 2019 ist auf EU-Ebene eine Reihe von delegierten Verordnungen und Durchführungsverordnungen der Europäischen Kommission erlassen worden, die auf Grundlage der Verordnung (EU) 2019/6⁹⁸ wichtige Einzelheiten zu Tierarzneimitteln regeln. Hierzu gehört insbesondere die Durchführungsverordnung (EU) 2022/1255 der Kommission vom 19. Juli 2022 zur Bestimmung von antimikrobiellen Wirkstoffen oder von Gruppen antimikrobieller Wirkstoffe⁹⁹, die der Behandlung bestimmter Infektionen beim Menschen vorbehalten bleiben müssen. Diese Vorschrift bestimmt wichtige Antibiotika und antivirale Arzneimittel, die als Tierarzneimittel nicht mehr zugelassen und in der Veterinärmedizin nicht mehr verwendet werden dürfen. Damit wurde die Verordnung (EU) 2019/6¹⁰⁰, die neue striktere Regelungen zum Umgang mit Antibiotika in der Veterinärmedizin vorsieht, um der Resistenzausbreitung entgegenzuwirken, wesentlich im Hinblick auf harmonisierte EU-weit geltende Vorschriften zur Bekämpfung von Antibiotikaresistenzen ergänzt.

5.2.3 Spezielle Lebensmittel

Vitamine und Mineralstoffe sowie andere Stoffe mit ernährungsbezogener oder physiologischer Wirkung

In der Nahrungsergänzungsmittel-Richtlinie (2002/46/EG)¹⁰¹ und der Anreicherungs-Verordnung (1925/2006)¹⁰² ist vorgesehen, dass die Europäische Kommission harmonisierte Höchstgehalte für die darin genannten Vitamine und Mineralstoffe festlegt. Auf deutsche Initiative, der sich 18 weitere Mitgliedstaaten angeschlossen hatten, hat die Europäische Kommission die Erarbeitung von Höchstgehaltsvorschlägen im Jahr 2021 wiederaufgenommen und eine Task Force mit Experten aus verschiedenen Mitgliedstaaten eingesetzt. Das BMEL erachtet eine EU-weite Regelung von Höchstgehalten für Vitamine und Mineralstoffe in Nahrungsergänzungsmitteln und in angereicherten Lebensmitteln aus Gründen des gesundheitlichen Verbraucherschutzes, aber auch um Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden, als dringend notwendig. Das BMEL und das BfR arbeiten daher intensiv in der EU-Task Force mit.

Um das im europäischen Raum vorhandene Wissen und Daten über sonstige Stoffe mit ernährungsspezifischer oder -physiologischer Wirkung zu bündeln, haben sich Vertreterinnen und Vertreter von EU-Mitgliedstaaten und Staaten des Europäischen Wirtschaftsraums im Rahmen einer Arbeitsgruppe der nationalen Lebensmittelsicherheitsbehörden unter deutsch-niederländischem Vorsitz zusammengeschlossen. Diese hat Listen von Stoffen zusammengestellt, die nachweislich in Lebensmitteln verwendet wurden und ein Risiko für Verbrauchende darstellen könnten, sowie von Stoffen, die bisher nicht verwendet wurden und auf Grund ihres möglichen Risikos auch künftig nicht verwendet werden sollten. Diese Listen sollen der EU-Kommission zur Verfügung gestellt werden.

⁹⁵ Verordnung (EU) 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. L 4 vom 7.1.2019, S. 43).

⁹⁶ 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 vom 7.1.2019, S. 1).

⁹⁷ A.a.O. Fn. 95.

⁹⁸ Ebd.

⁹⁹ Durchführungsverordnung (EU) 2022/1255 der Kommission vom 19. Juli 2022 zur Bestimmung von antimikrobiellen Wirkstoffen oder von Gruppen antimikrobieller Wirkstoffe, die gemäß der Verordnung (EU) 2019/6 des Europäischen Parlaments und des Rates der Behandlung bestimmter Infektionen beim Menschen vorbehalten bleiben müssen (Text von Bedeutung für den EWR) (ABl. L 191 vom 20.7.2022, S. 58).

¹⁰⁰ A.a.O. Fn. 95.

¹⁰¹ Richtlinie 2002/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. Juni 2002 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über Nahrungsergänzungsmittel (ABl. L 183 vom 12.7.2002, S. 51).

¹⁰² 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 20.12.2006, S. 26).

Monitoring Lebensmittelzusatzstoffe und Aromen

Die Empfehlung (EU) Nr. 2023/965 der Europäischen Kommission zur Methode für die Überwachung der Aufnahme von Lebensmittelzusatzstoffen und Lebensmittelaromen¹⁰³ beschreibt die Rahmenbedingungen zum Aufbau eines EU-weiten Monitoring-Programms. Rechtliche Grundlagen sind Artikel 27 der Verordnung (EG) Nr. 1333/2008¹⁰⁴ (Lebensmittelzusatzstoffe) bzw. Art. 20 der EU-Aromenverordnung (Verordnung (EG) Nr. 1334/2008)¹⁰⁵. Die Empfehlung wurde in den Sitzungen der Expertengruppen für Lebensmittelzusatzstoffe und Aromen der EU-Kommission, in der die Experten der Mitgliedstaaten vertreten sind, erarbeitet. Ziel des Monitorings ist es, mittels eines risikobasierten Ansatzes Daten zu Lebensmittelzusatzstoffen und Aromen zu sammeln, um deren Verwendung, Verbrauch sowie Aufnahmemenge systematisch überwachen zu können. Zur Umsetzung des Monitorings ist eine EU-weite Pilotphase vorgeschaltet, die für die Jahre 2024 und 2025 vorgesehen ist.

5.2.4 Europäisches Food-Fraud-Netzwerk

Im Jahr 2013 wurde als Reaktion auf den Pferdefleisch-Skandal das europäische Food-Fraud-Netzwerk (Netzwerk zur Bekämpfung von Lebensmittelbetrug) gegründet. Hier tauschen sich alle EU-Mitgliedstaaten über betrügerische Praktiken im Lebensmittelbereich aus und beraten über Ermittlungsergebnisse und Bekämpfungsmaßnahmen. Dies dient dem Schutz der Verbraucherinnen und Verbraucher vor Täuschung und eventuell damit einhergehenden Gesundheitsgefahren. Für Deutschland ist das BVL nationale Kontaktstelle für Lebensmittelbetrug (Food Fraud Contact Point). Auch in den Bundesländern sind entsprechende Kontaktpunkte eingerichtet. Das EU-weite Netzwerk ist zwischenzeitlich zum Agri-Food-Fraud-Netzwerk erweitert worden und deckt neben Lebensmitteln noch weitere Bereiche ab, wie zum Beispiel Welpenhandel oder Pflanzenschutzmittel.

5.3 Maßnahmen im Berichtszeitraum – nationale Ebene

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

5.3.1 Neuordnung der Trinkwasserverordnung

Zur Umsetzung der EU-Trinkwasserrichtlinie (EU) 2020/2184 wurde die Trinkwasserverordnung (TrinkwV) novelliert. Darin werden Anforderungen an die Qualität unseres Trinkwassers neu festgelegt oder bestehende Grenzwerte, z. B. für Blei, Chrom und Arsen, abgesenkt. Neu geregelt werden bestimmte hormonell wirkende oder als bedenklich eingestufte Substanzen wie Bisphenol A, das durch Cyanobakterien in Oberflächenwasser bei bestimmten Witterungsbedingungen produzierte Toxin Microcystin L-R und die per- und polyfluorierten Alkylsubstanzen (PFAS), eine große Gruppe extrem umweltresistenter Industriechemikalien. Im Hinblick auf Trinkwasserleitungen aus dem Werkstoff Blei, die in einigen Wasserversorgungsanlagen immer noch verbaut sind, wird eine Pflicht zur Entfernung bzw. Stilllegung geregelt. Weiterhin werden Regelungen zum Risikomanagement neu eingeführt, die Risiken für die Qualität des Trinkwassers frühzeitig erkennen lassen und die Sicherstellung der hohen Qualität unseres Trinkwassers gewährleisten sollen.

Verbrauchern und Anschlussnehmern müssen künftig benutzerfreundliche Informationen zur Verfügung gestellt werden, z. B. über die örtliche Trinkwasserqualität und die Kosten sowie Hinweise über den richtigen Umgang mit Leitungswasser.

¹⁰³ Empfehlung (EU) 2023/965 der Kommission vom 12. Mai 2023 zur Methode für die Überwachung der Aufnahme von Lebensmittelzusatzstoffen und Lebensmittelaromen (ABl. L 129 vom 16.5.2023, S. 17).

¹⁰⁴ Verordnung (EG) Nr. 1333/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008 über Lebensmittelzusatzstoffe (Text von Bedeutung für den EWR) (ABl. L 354 vom 31.12.2008, S. 16).

¹⁰⁵ Verordnung (EG) Nr. 1334/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008 über Aromen und bestimmte Lebensmittelzutaten mit Aromaeigenschaften zur Verwendung in und auf Lebensmitteln sowie zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1601/91 des Rates, der Verordnung (EG) Nr. 2232/96 und (EG) Nr. 110/2008 und der Richtlinie 2000/13/EG (Text von Bedeutung für den EWR) (ABl. L 354 vom 31.12.2008, S. 34).

5.3.2 Weniger Antibiotika in der Tierhaltung

2014 wurde das Antibiotikaminimierungskonzept in der Tiermast durch die 16. Novelle des Arzneimittelgesetzes (AMG) gesetzlich verankert. Dieses Antibiotikaminimierungskonzept wurde (in der Fassung der 17. AMG-Novelle) im neuen Tierarzneimittelgesetz, das am 28. Januar 2022 in Kraft getreten ist und die nationalen tierarzneimittelrechtlichen Vorschriften an die neuen unionsrechtlichen Vorschriften, insbesondere der Verordnung (EU) 2019/6¹⁰⁶, anpasst, fortgeschrieben (vgl. 5.2.2). Mit dem ersten Gesetz zur Änderung des Tierarzneimittelgesetzes, das am 1. Januar 2023 in Kraft getreten ist, wurde das nationale Antibiotikaminimierungskonzept, das früher ausschließlich für den Bereich der Tiermast galt, erweitert auf weitere Tiere, z. B. Milchkühe, Jung- und Legehennen und Sauen mit Saugferkeln. Ferner wurden neue Vorschriften in das erweiterte Antibiotikaminimierungskonzept aufgenommen, die das im Koalitionsvertrag der 20. Legislaturperiode verankerte Ziel verfolgen, den wirkstoff- und anwendungsbezogenen Einsatz von Antibiotika in landwirtschaftlichen Betrieben besser zu erfassen und dauerhaft zu senken.

Die Reduzierung des Antibiotikaeinsatzes, insbesondere von Reserveantibiotika, auf das therapeutisch notwendige Minimum ist nach wie vor das erklärte Ziel der europäischen und der nationalen tierarzneimittelrechtlichen Vorschriften zur Antibiotikaaanwendung in der Veterinärmedizin.

5.3.3 Stofflisten des Bundes und der Länder

Um die Einstufung von Pflanzen und Pflanzenteilen hinsichtlich ihrer Verwendung als Lebensmittel oder Lebensmittelzutat transparenter zu machen, hat das BVL im Auftrag des BMEL zusammen mit Vertreterinnen und Vertretern des BfR, des Bundesinstituts für Arzneimittel und Medizinprodukte (BfArM) sowie der Bundesländer Stofflisten zu Pflanzen und Pflanzenteilen erstellt. Sie dienen Lebensmittelunternehmen und Überwachungsbehörden als Orientierungshilfe für die rechtliche Einstufung von Stoffen, die in Lebensmitteln verwendet oder als Lebensmittel in den Verkehr gebracht werden sollen. Da sich der Wissensstand über die Sicherheit, die Wirkungen und die Verwendung von Pflanzen und Pflanzenteilen kontinuierlich verändert, werden diese Listen, die inzwischen über 800 Pflanzen, Pflanzenteile sowie Pilze und Algen beinhalten, regelmäßig aktualisiert.

5.3.4 Online-Handel mit Lebensmitteln

Zur besseren Überwachung des Online-Handels mit Lebensmitteln wurde zur Unterstützung der Länder vor einigen Jahren die gemeinsame Zentralstelle der Länder „Kontrolle der im Internet gehandelten Erzeugnisse des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuches (LFGB) und Tabakerzeugnisse“ – kurz G@ZIELT – gegründet und beim BVL etabliert. Das Auftragsvolumen der Zentralstelle hat seit ihrer Gründung stetig zugenommen. G@ZIELT führt im Auftrag der Länder Online-Recherchen insbesondere zur Identifizierung nicht registrierter Lebensmittelunternehmen sowie risikobehafteter Lebensmittel, die zu einer Gesundheitsschädigung oder einer Täuschung der Verbraucherinnen und Verbraucher führen könnten, durch. Die Ergebnisse dieser Recherchen werden anschließend an die zuständigen Überwachungsbehörden der Länder weitergeleitet. Zudem stellt G@ZIELT Informationen für Verbraucherinnen und Verbraucher zum sicheren Onlineeinkauf sowie Hinweise für Händlerinnen und Händler zu deren Verpflichtungen online zur Verfügung.¹⁰⁷

5.3.5 Lebensmittelbetrug

Zur effektiven Bekämpfung von Lebensmittelbetrug (Food Fraud) hat das BMEL im Jahr 2017 das Nationale Referenzzentrum für authentische Lebensmittel (NRZ-Authent) beim MRI in Kulmbach gegründet. Dort werden Analysemethoden entwickelt, um Lebensmittelverfälschungen aufdecken zu können. Diese Methoden werden von den Lebensmittelüberwachungsbehörden der Länder im Rahmen ihrer Kontrolltätigkeiten angewendet. Mit der Einrichtung des NRZ-Authent hat Deutschland innerhalb der EU eine Vorreiterrolle in Bezug auf den analytischen Nachweis von Lebensmittelverfälschungen eingenommen (siehe 5.2.4).

Um betrügerischen Praktiken bei Lebensmitteln verstärkt zu begegnen, hat die von der Verbraucherschutzministerkonferenz (VSMK) eingesetzte Bund-Länder-Arbeitsgruppe Food Fraud im Jahr 2018 Handlungsempfehlungen verabschiedet. Diese richten sich beispielsweise an das NRZ-Authent, das Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit, die amtliche Lebensmittelüberwachung der Länder, Staatsanwaltschaften, Polizei und die Wirtschaft. Sie sind weitestgehend umgesetzt, an einigen wird noch gearbeitet. So soll beispielsweise das

¹⁰⁶ A.a.O. Fn. 95.

¹⁰⁷ Informationen für Verbraucherinnen und Verbraucher zum sicheren Onlineeinkauf von G@ZIELT, abrufbar unter: <http://www.bvl.bund.de/internethandel>.

Thema Lebensmittelbetrug (Food Fraud) in die Ausbildungsinhalte des in der amtlichen Lebensmittelüberwachung tätigen Personals integriert werden.

5.3.6 Lebensmittel für bestimmte Verbrauchergruppen

Mit der am 28. April 2023 verkündeten Verordnung zur Neuordnung des Rechts über bestimmte Lebensmittel wurde die nationale Diätverordnung abgelöst und das nationale Recht an das novellierte EU-Recht für Lebensmittel für Säuglinge und Kleinkinder, Lebensmittel für besondere medizinische Zwecke und Tagesrationen für eine gewichtskontrollierende Ernährung angepasst. Dabei wurden auch die Vorgaben für Kräuter- und Fruchtetee für Säuglinge oder Kleinkinder in der neuen Verordnung verortet. Die Vorgaben der Diätverordnung, die sich auf Getreidebeikost und andere Beikost für Säuglinge oder Kleinkinder beziehen, bleiben übergangsweise weiter anwendbar, bis auch für diese Lebensmittel entsprechende unionsrechtliche Vorgaben in einem delegierten Rechtsakt erlassen werden.

5.3.7 Lebensmittelbedarfsgegenstände

Die allgemeinen Anforderungen an die Sicherheit von Lebensmittelbedarfsgegenständen sind europäisch in der Verordnung (EG) Nr. 1935/2004¹⁰⁸ geregelt sowie national im LFGB und der Bedarfsgegenständeverordnung verankert. Ziel ist es, dass aus diesen keine Stoffe in gesundheitsgefährdenden Mengen in Lebensmittel übergehen.

Zudem wurden für einzelne Materialien spezifische EU-Einzelregelungen erlassen. Diese gibt es aber noch nicht für alle Materialien, die bei der Herstellung von Lebensmittelbedarfsgegenständen verwendet werden. Daher ist das BMEL aus Gründen des gesundheitlichen Verbraucherschutzes auf nationaler Ebene aktiv. So wurden im Dezember 2021 mit der Einundzwanzigsten Verordnung zur Änderung der Bedarfsgegenständeverordnung¹⁰⁹ spezifische Anforderungen an bedruckte Lebensmittelbedarfsgegenstände erlassen. Kernelement dieser Regelung ist eine Positivliste mit Stoffen, die in Druckfarben zur Bedruckung von Lebensmittelbedarfsgegenständen, z. B. Verpackungen oder Servietten, zulässig sind. In diese Liste werden nur solche Stoffe aufgenommen, für die das BfR eine befürwortende Stellungnahme abgegeben hat. Falls es aus Gründen des gesundheitlichen Verbraucherschutzes erforderlich ist, enthält die Stoffliste zudem entsprechende Beschränkungen und Restriktionen. Das können beispielsweise spezifische Migrationsgrenzwerte für den Übergang auf Lebensmittel sein.

In den vergangenen Jahren wurde vermehrt so genanntes Bambus-Geschirr im Handel angeboten. Bei diesem Geschirr handelte es sich um einen Kunststoff (Melamin-Formaldehydharz), dem Bambusfasern/-pulver beige-mischt wurden. Diese sind jedoch nicht für die Herstellung von Lebensmittelbedarfsgegenständen aus Kunststoff zugelassen. Weiterhin haben Untersuchungen verschiedener Länder und des BfR gezeigt, dass von diesem Geschirr beim Gebrauch gesundheitsgefährdende Mengen an Melamin und Formaldehyd in Lebensmittel übergehen können. Das BMEL hat diese Problematik frühzeitig auf EU-Ebene thematisiert. In den Jahren 2021/2022 hat die EU-Kommission daraufhin eine EU-weite „Bambus-Aktion“ koordiniert, an der sich Deutschland neben 20 weiteren EU-Mitgliedstaaten beteiligt hat. Dabei wurden verschiedene Bereiche wie die amtlichen Lebensmittelüberwachungsbehörden, das europäische Behördennetzwerk zur Bekämpfung von Lebensmittelbetrug sowie Zoll- und Grenzkontrollstellen einbezogen. Bei der Aktion wurde auch der Online-Handel überprüft. Im Ergebnis dieses Aktionsplans wurden 716 Fälle von Kunststoff-Geschirr, das nicht zugelassenes Bambuspulver enthielt, von den Aktionsteilnehmern gemeldet und Maßnahmen ergriffen. Deutschland und weitere EU-Mitgliedstaaten sind auch bereits im Vorfeld dieser Aktion tätig geworden.

5.3.8 Verbesserung der Rückverfolgbarkeit von Lebensmitteln

Neben verschiedenen Anpassungen an unmittelbar geltende Vorschriften der EU, z. B. im Hinblick auf Lebensmittelzusatzstoffe, kosmetische Mittel sowie allgemeine Kontrollvorschriften, wurden mit dem Vierten Gesetz zur Änderung des LFGB sowie anderer Vorschriften vom 27. Juli 2021 (BGBl I, S. 3274) auch die Vorschriften über die Rückverfolgbarkeit von Lebens- und Futtermitteln angepasst. In verschiedenen Lebensmittelkrisen hat sich gezeigt, dass eine schnelle Rückverfolgung in Lieferketten für eine wirksame Gefahrenabwehr von entscheidender Bedeutung ist. Die Verwertbarkeit der entsprechenden Informationen hängt entscheidend davon ab, ob sie

¹⁰⁸ Verordnung (EG) Nr. 1935/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Oktober 2004 über Materialien und Gegenstände, die dazu bestimmt sind, mit Lebensmitteln in Berührung zu kommen, und zur Aufhebung der Richtlinien 80/590/EWG und 89/109/EWG (ABl. L 338 vom 13.11.2004, S. 4).

¹⁰⁹ Einundzwanzigste Verordnung zur Änderung der Bedarfsgegenständeverordnung vom 2. Dezember 2021 (BGBl. I S. 5068).

in angemessener Form und Frist übermittelt werden. Daher ist der Lebensmittel- oder Futtermittelunternehmer nach der Änderung von § 44 Absatz 3 LFGB dazu verpflichtet, die erforderlichen Informationen so vorzuhalten, dass sie der zuständigen Behörde im Bedarfsfall elektronisch und binnen 24 Stunden übermittelt werden können. Um einen schnelleren und effektiveren Datenaustausch zu gewährleisten, müssen die Daten zusätzlich in einem strukturierten, gängigen und maschinenlesbaren Format übermittelt werden. Sollte dies für ein Lebensmittel- oder Futtermittelunternehmen eine unzumutbare Härte darstellen, kann die zuständige Behörde von diesen Anforderungen im Einzelfall Ausnahmen zulassen, sofern dies mit dem Gesundheitsschutz vereinbar ist.

5.4 Maßnahmen im Berichtszeitraum – internationale Ebene

Neben EU-Recht, nationalen Rechtsvorschriften und den sonstigen nicht gesetzlichen Maßnahmen sind auch Vorgaben internationaler Gremien beim Lebensmittel- und Futtermittelrecht zu berücksichtigen.

5.4.1 Codex Alimentarius

Der Codex Alimentarius, der 1963 von der WHO und der 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, welches der CAC Entscheidungsvorschläge für die allgemeine Ausrichtung ihres Arbeitsprogramms unterbreitet und zwischen den Sitzungen als ausführendes Organ der CAC fungiert. Seit Juli 2019 ist Deutschland eines von zwei europäischen Mitgliedern des CCEXEC.

Sogenannte horizontale Komitees erarbeiten beispielsweise Standards zu Lebensmittelzusatzstoffen, Fragen der Lebensmittelhygiene, zulässigen Höchstgehalten von Kontaminanten, Pflanzenschutzmittel- oder Tierarzneimittelrückständen in Lebensmitteln oder auch zur Lebensmittelkennzeichnung. Diverse vertikale Komitees (sogenannte Warenkomitees) erarbeiten Standards für z. B. Obst, Gemüse, Gewürze, Kräuter, Fette und Öle. Deutschland beteiligt sich intensiv an diesen Arbeiten und organisiert und leitet darüber hinaus seit über 50 Jahren das Codex-Komitee für Ernährung und Lebensmittel für besondere Ernährungszwecke (CCNFSDU).

Bei den Sitzungen des CCNFSDU im Berichtszeitraum (November 2021 und März 2023) wurden u. a. die Revision des Standards für Folgenahrung für ältere Säuglinge und Erzeugnisse für Kleinkinder¹¹⁰ abgeschlossen sowie Richtlinien für gebrauchsfertige therapeutische Nahrung für mangelernährte Säuglinge und Kleinkinder¹¹¹ erarbeitet. Mit der Annahme der (aktualisierten) Texte durch die CAC wurden diese Teil des Codex Alimentarius.

Anfang 2023 hat Deutschland außerdem den Vorsitz für das FAO/WHO Regionalkomitee für Europa (CCEURO) übernommen. In dieser Rolle ist Deutschland u. a. dafür verantwortlich, die Positionen der 52 Codex-Mitglieder der Region zu koordinieren, die Nutzung von Codex-Standards zu fördern und Netzwerke im Bereich der Lebensmittelsicherheit in der Region aufzubauen.

5.4.2 WHO-Leitlinien zur Trinkwasserqualität

Die Weltgesundheitsorganisation (WHO) hat im Februar 2024 neue Leitlinien und Arbeitshilfen zur Verbesserung kleiner Trinkwasserversorgungen veröffentlicht. Die neuen Leitlinien „Guidelines for drinking water quality: small water supplies“ und die dazugehörigen Vorlagen und Arbeitshilfen für Hygienebegehungen (Sanitary inspection packages) zielen darauf ab, die Trinkwasserqualität zu verbessern, die Systeme und deren Versorgungsleistungen resilienter zu machen, insbesondere vulnerable Gruppen besser vor Krankheiten zu schützen sowie Krankheiten in ressourcenlimitierten Gemeinden zu bekämpfen.

Die Leitlinien richten den Fokus auf

¹¹⁰ Siehe: https://www.fao.org/fao-who-codexalimentarius/sh-proxy/en/?lnk=1&url=https%253A%252F%252Fworkspace.fao.org%252Fsites%252Fcodex%252FStandards%252FCXS%2B156-1987%252FCXS_156e.pdf.

¹¹¹ Siehe: https://www.fao.org/fao-who-codexalimentarius/sh-proxy/en/?lnk=1&url=https%253A%252F%252Fworkspace.fao.org%252Fsites%252Fcodex%252FStandards%252FCXG%2B95-2022%252FCXG_095e.pdf.

- Regelungen zur Trinkwasserqualität, basierend auf dem Gesundheitsschutz und angemessen für den jeweiligen Kontext,
- ein proaktives Risikomanagement durch Water Safety Planning und Hygienebegehungen und auf
- eine unabhängige Überwachung der kleinen Trinkwasserversorgungen.

In den Leitlinien beschriebene Empfehlungen werden durch best practices Beispiele, unter anderem aus Deutschland, untermauert. Die von der WHO 1997 veröffentlichten Guidelines for drinking-water quality, Volume 3: surveillance and control of community supplies werden durch die Leitlinien von 2024 aktualisiert und damit abgelöst. Signifikante Änderung im Vergleich zu der Veröffentlichung von 1997 ist ein stärkerer Fokus auf das präventive Risikomanagement. Gleichzeitig adressieren die Empfehlungen eine größere Bandbreite von kleinen Versorgungs- und Rahmenbedingungen, so dass die aktuellen Leitlinien auch für den deutschen Kontext eine höhere Relevanz haben.

Regulatoren und andere Beteiligte werden von der WHO ermutigt, die in den Leitlinien enthaltenen Empfehlungen für kleine Systeme in Richtlinien, Rechtsakten und unterstützenden Programmen umzusetzen.

5.4.3 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 geografischen Europa sowie den Nachfolgestaaten der Sowjetunion in Osteuropa, dem Kaukasus und in Zentralasien). Den Vorsitz für den Zeitraum 2023 bis 2025 hat Ungarn. Dem Protokoll sind im Jahr 2023 Nordmazedonien und Usbekistan beigetreten. Das Protokoll hat damit 29 Vertragsparteien. Es ist ein wichtiges Instrument zur Umsetzung des globalen Ziels für nachhaltige Entwicklung 6 (Sauberes Wasser und Sanitäreinrichtungen). Zur Umsetzung des Protokolls leitet Deutschland gemeinsam mit Serbien den Arbeitsbereich Kleine Trinkwasserversorgungen und dezentrale Abwasserentsorgung. 2022 wurde ein Policy Paper¹¹² zu politischen Optionen und bewährten Verfahren zur Gewährleistung der Bezahlbarkeit von sicherem Trinkwasser und sanitären Diensten in der gesamteuropäischen Region veröffentlicht. Der Leitfaden zur Umsetzung eines Risikomanagements in kleinen Trinkwasserversorgungen im ländlichen Bereich wurde aktualisiert, um unter anderem einen stärkeren Fokus auf Auswirkungen des Klimawandels auf Qualität und Quantität und auf die Verzahnung mit Abwasseranlagen in der Umgebung zu legen¹¹³. Für einen Runden Tisch zur Stärkung der Widerstandsfähigkeit gegenüber dem Klimawandel im Wasser- und Abwassersektor im November 2023 wurde ein Strategiepapier¹¹⁴ erarbeitet.

5.5 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.

Von 2015 bis 2021 führte das BfR mit der MEAL-Studie (Mahlzeiten für die Expositionsschätzung und Analytik von Lebensmitteln) die erste Total Diet Study (TDS) in Deutschland durch. Erstmals wurden damit in Deutschland systematisch und repräsentativ Lebensmittel im verzehrfertigen Zustand auf eine Vielzahl an unerwünschten, aber auch gesundheitlich positiv bewerteten Stoffen analysiert. Die Hauptzielsetzung der MEAL-Studie bestand darin, die Belastungen der Bevölkerung mit gesundheitsrelevanten Stoffen in verzehrfertigen Lebensmitteln genauer zu erfassen. Hierzu wurden Lebensmittel erworben, die mehr als 90 Prozent der gesamten deutschen Lebensmittelpalette abdeckten. Die Lebensmittel wurden in haushaltsüblicher Weise zubereitet und anschließend in der Form analysiert, in der sie üblicherweise verzehrt werden. Auf diese Weise können Veränderungen, die während der

¹¹² Siehe: <https://unece.org/environment-policy/publications/making-water-and-sanitation-affordable-all-policy-options-and-good>.

¹¹³ Siehe: www.who.int/europe/publications/i/item/9789289058414.

¹¹⁴ Siehe: <https://unece.org/environment/documents/2023/11/informal-documents/strategic-paper-strengthening-climate-resilience>.

Herstellung, Verarbeitung und Zubereitung von Lebensmitteln auftreten, berücksichtigt werden. Die MEAL-Studie wurde mit rund 13 Millionen Euro durch das BMEL finanziert.

In den kommenden Monaten und Jahren werden weitere Auswertungen der umfangreichen Daten durchgeführt. Die Ergebnisse dieser Untersuchungen werden der Öffentlichkeit in Form des „Public Use File“ des BfR zur Verfügung gestellt. Die Freigabe der MEAL-Studienergebnisse dient der Förderung von Forschung im Bereich des gesundheitlichen Verbraucherschutzes. Dies ermöglicht es, vertiefte Einblicke in die Gehalte gesundheitsrelevanter Stoffe in Lebensmitteln zu gewinnen, und ermöglicht der Öffentlichkeit zudem, ein besseres Verständnis für Fragen zur Ernährung sowie mögliche Risiken im Zusammenhang mit Lebensmitteln zu entwickeln.

Am MRI steht der gesundheitliche Verbraucherschutz im Bereich Lebensmittel im Fokus. Das MRI führt u. a. Arbeiten im Bereich der Lebensmittelsicherheit und zur ernährungsphysiologischen und gesundheitlichen Wertigkeit von Lebensmitteln durch. Ebenso entwickelt es Methoden, mit denen die Lebensmittelüberwachung überprüft, ob Lebensmittel authentisch sind, also der angegebenen Deklaration entsprechen. Damit liefert das MRI wichtige Informationen zur Aufdeckung von Lebensmittelbetrug (Food Fraud). 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 Nationale Referenzzentrum für authentische Lebensmittel (NRZ-Authent) befasst sich mit der Aufgabe, Fachwissen in Bezug auf die Echtheit von Lebensmitteln den zuständigen Überwachungsbehörden bereitzustellen. Wichtiger Schwerpunkt ist die Entwicklung und Bereitstellung von analytischen Methoden zum Nachweis betrügerischer und irreführender Praktiken. Darüber hinaus fungiert das NRZ-Authent als Schnittstelle zu vorhandenen Sammlungen von authentischen Lebensmittelreferenzmaterialien und befasst sich mit dem Aufbau nationaler Datenbanken mit Analyseergebnissen von authentischen Referenzproben. Es koordiniert die Forschung des MRI und anderer Forschungseinrichtungen auf diesem Gebiet und vernetzt sich mit anderen Institutionen auf europäischer Ebene (zu NRZ-Authent und Lebensmittelbetrug siehe auch Kapitel 5.3.5).

Das BMEL fördert gezielt Maßnahmen im Bereich Lebensmittelsicherheit. Ein Schwerpunkt liegt hierbei auch auf dem Bereich antimikrobielle Resistenzen (AMR) in der Lebensmittelkette. Das Projekt MAGniFlex (Magnetische Amplifikationsanalytik in der Geflügelhaltung zum flexiblen Screening von Infektionskrankheiten und Antibiotikaresistenzen, Förderzeitraum: 1. Mai 2023 bis 30. April 2026) soll hierbei helfen, Informationen zu Geflügelgesundheit, Haltungs- und Managementbedingungen betriebsintern effizienter zu erfassen, auszuwerten und betriebsübergreifend mit Akteuren in der Wertschöpfungskette austauschen zu können. Hierbei soll durch die Entwicklung mobiler Schnelltestverfahren zum Nachweis bakterieller Erreger, antimikrobieller Resistenzprofile und von Antibiotikarückständen sowie einer hochintegrativen und digitalen Datenerfassungsplattform ermöglicht werden, präventive und interventionelle Hygienemaßnahmen zielgerichtet abzuleiten, durchzuführen und der Verbreitung von AMR vorzubeugen.

Ein weiteres BMEL-gefördertes Projekt, das einen Schwerpunkt im Bereich AMR und der Geflügelhaltung setzt, ist das Verbundforschungsprojekt MiniAB#Broiler (Antibiotikaminimierung in der Masthühnerhaltung durch Hygienemaßnahmen und Optimierung der Biosicherheit, Tiergesundheit und des Managements, Förderzeitraum: 1. September 2023 bis 31. Dezember 2025), bei dem der Wissenstransfer zwischen Betrieben mit niedrigem und hohem Antibiotikaeinsatz im Mittelpunkt steht. Hierbei sollen Betriebe, die Masthühner halten und einen hohen Antibiotikaeinsatz haben, von Betrieben, die einen vergleichbar niedrigen Antibiotikaeinsatz haben, lernen und Parameter identifiziert und optimiert werden können, um die Tiergesundheit zu verbessern und den Antibiotikaeinsatz nachhaltig zu reduzieren.

Auch das BMBF ist an verschiedenen Fördermaßnahmen zum Thema Lebens- und Futtermittelsicherheit beteiligt. Im Rahmen der jährlichen Förderbekanntmachungen der Gemeinsamen Programm-Initiative „JPI Antimicrobial Resistance“ (JPIAMR) werden unter Beteiligung des BMBF zudem transnationale Verbünde zu den Themen Prävention, Surveillance, Diagnostika, Therapiestrategien, Bekämpfung antimikrobieller Resistenzen, Medizinalchemie und Interventionen gefördert. In den geförderten Projekten mit deutscher Beteiligung geht es unter anderem um die Erforschung des Vorkommens und der Übertragung von Antibiotikaresistenzen zwischen Mensch und Tier sowie um sachgemäßen Einsatz von Antibiotika in der Tierhaltung.

Zudem hat das BMBF von 2017 bis 2023 den Verbund „PAC-Campy - Prävention und Bekämpfung von Campylobacter-Infektionen: Ein „One Health“-Ansatz“ als Teil des Nationalen Forschungsnetzes zoonotische Infektionskrankheiten gefördert. Die Infektion mit Campylobacter zählt weltweit zu den häufigsten Ursachen bakterieller Magen-Darm-Infektionen beim Menschen. Mastgeflügel ist für den Erreger ein natürliches Reservoir, ohne dass das Geflügel dabei selbst erkrankt. Es besteht dabei ein Zusammenhang zwischen dem Vorkommen von Campylobacter in Masthähnchen und Campylobacter-Infektionen beim Menschen, die auf den Verzehr von Hähnchenfleisch zurückzuführen sind. Daher hatte der Verbund das Ziel, die Belastung von Geflügelfleisch mit Campylobacter und somit die Zahl der Infektionen beim Menschen zu senken. Dazu wurden zum einen Interventionsstrategien etabliert, um die Besiedelung der Hühner mit Campylobacter zu reduzieren bzw. zu verhindern. Zum anderen wurden die Eigenschaften der Erreger genauer untersucht, insbesondere die Bildung sogenannter bakterieller „Biofilme“ und die Widerstandsfähigkeit der Erreger in der Umwelt.

Dem Ziel, die Zahl der Infektionen mit Campylobacterkeimen beim Menschen zu reduzieren, widmet sich auch das vom BMEL im Rahmen des Programms zur Innovationsförderung unterstützte Projekt „KontRed“. Es handelt sich dabei um ein Verbundvorhaben verschiedener Forschungseinrichtungen und Unternehmen, bei dem es darum geht, durch Optimierung und Lenkung von Prozessen und Verfahren sowie durch Entwicklung, Implementierung und Validierung neuer technischer Verfahren das Vorkommen und die Übertragung von zoonotischen Mikroorganismen im Schlacht- und Verarbeitungsprozess von Geflügel und Schwein zu reduzieren. Darüber hinaus wird ein Maßnahmenkatalog sowie ein Modell zur Vorhersage von Reduktionseffekten bei alleinigem oder kombiniertem Einsatz der Verfahren und Maßnahmen entwickelt, welches ebenfalls als eine Grundlage zur Bewertung weiterer Verfahren dient.

6 Menschenrecht auf angemessene Nahrung weltweit verwirklichen – Transformation der Agrar- und Ernährungssysteme gestalten

6.1 Ziel: Die weltweiten Agrar- und Ernährungssysteme transformieren, um das Menschenrecht auf angemessene Nahrung weltweit zu verwirklichen

Bis 2050 werden voraussichtlich mehr als zehn Milliarden Menschen auf der Welt leben. Konflikte, Klimawandel, wirtschaftliche Schocks, wachsende Ungleichheiten und das Bevölkerungswachstum stellen die globale Ernährungssicherung in den kommenden Jahren und Jahrzehnten vor große Herausforderungen. Für die Bundesregierung hat die Ernährungssicherung weltweit einen hohen Stellenwert. Im Jahr 2022 hatten immer noch 2,4 Milliarden Menschen (29,6 Prozent der Weltbevölkerung) keinen zuverlässigen und sicheren Zugang zu angemessener und ausreichender Ernährung. Hiervon waren 900 Millionen Menschen (11,3 Prozent der Weltbevölkerung) von gravierender Ernährungsunsicherheit betroffen.¹¹⁵ Deutschland ist dem Menschenrecht auf angemessene Nahrung und damit dem Recht eines jeden, frei von Hunger und allen Formen der Fehlernährung zu sein, verpflichtet. Dies ist die Basis für die internationale Arbeit der Bundesregierung und Richtschnur bei der Unterstützung der Transformation der Agrar- und Ernährungssysteme – auch international.

6.2 Maßnahmen im Berichtszeitraum

6.2.1 Unterstützung der Ukraine - Auswirkung auf die Situation der Welternährung

Die Bundesregierung steht seit Beginn des völkerrechtswidrigen russischen Angriffskriegs fest an der Seite der Ukraine und verurteilt diesen zutiefst. Die Unterstützung der Menschen in der Ukraine hat oberste Priorität. Deshalb hat die Bundesregierung frühzeitig damit begonnen, die Landwirtschaft in der Ukraine gezielt zu unterstützen, um weiterhin zur Versorgung der eigenen Bevölkerung, aber auch zur globalen Ernährungssicherung beizutragen. Um die Auswirkungen in stark betroffenen Partnerländern abzufedern, hat die Bundesregierung im Jahr 2022 knapp 2 Milliarden Euro zusätzlich für Maßnahmen zur Ernährungssicherung mobilisiert und insgesamt ca. 5 Milliarden Euro in diesem Bereich investiert. Der zeitweilige Ausfall zu Beginn des Krieges und die fortdauernde Beeinträchtigung ukrainischer Exporte von Agrarrohstoffen aufgrund andauernder russischer Luftangriffe auf die ukrainische Energie- und Exportinfrastruktur hat zu Marktverwerfungen und zwischenzeitlich zu einer massiven Verschärfung der Versorgungssicherheit in Importländern weltweit geführt. Gerade die Brotgetreide importierenden Länder im Nahen und Mittleren Osten, Afrika und Asien treffen Lieferstörungen in besonderer Weise. Daher setzt sich die Bundesregierung weiterhin für offene Märkte und den sicheren Transport von Getreide und Lebensmitteln aus ukrainischen Häfen auf dem Schwarzen Meer ein und fördert alternative Exportrouten, wie die EU-Ukraine Solidarity Lanes. Zudem hat die Bundesregierung die ukrainische Initiative „Grain from

¹¹⁵ The State of Food Security and Nutrition in the World 2023, a.a.O. Fn. 12.

Ukraine“ mit dem Ziel unterstützt, von der Ukraine gespendetes Getreide in die am meisten von Hunger bedrohten Länder zu transportieren.

Als konkrete Sofortmaßnahme hat das BMEL über die sogenannte German Food Bridge frühzeitig Lebensmittel-spenden deutscher Unternehmen und des Handels an die Ukraine vermittelt. Darüber hinaus stellt das BMEL im Zeitraum 2022 bis 2025 insgesamt rund 37 Millionen Euro zur Verfügung, um die Ukraine gezielt zu unterstützen:

Über den Reaktionsplan der FAO (Rapid Response Plan, RRP) hat das BMEL weitere Sofortmaßnahmen auf den Weg gebracht: Mit 5 Millionen Euro wird der Erwerb von Betriebsmitteln (hier: Tierarzneimittel) unterstützt. Die Vereinbarung mit der FAO über das Projekt „Stärkung der Tiergesundheit in der Ukraine“ ist im November 2022 unterzeichnet worden. Mit weiteren 2,7 Millionen Euro über den RRP ist der Ausbau jeweils eines phytosanitären und veterinärmedizinischen Labors an der ukrainischen Grenze zu Rumänien gefördert worden, um die Warenkontrollen für den Export zu beschleunigen. Dieses Projekt wurde um eine Komponente zur Beschaffung von Getreidelagerungseinheiten erweitert. Schließlich unterstützt das BMEL über den RRP die ukrainische Energie- und Versorgungsinfrastruktur mit 10 Millionen Euro für Generatoren und Betriebsmittel für kleine landwirtschaftliche Betriebe in besonders vom Krieg betroffenen Regionen.

Für ein neues Projekt „Eigenversorgung mit Lebensmitteln – Obst und Gemüse“ im Rahmen des Wiederaufbaus der Ukraine stellt das BMEL über das Bilaterale Kooperationsprogramm (BKP) zusätzlich 5 Millionen Euro für die Jahre 2023 bis 2025 zur Verfügung. Das Projekt „Deutsch-Ukrainische Zusammenarbeit im Bereich Ökolandbau“ trägt seit 2016 durch seinen Fokus auf der Förderung des Ökolandbaus in besonderem Maße zu einer effizienten und nachhaltigen Entwicklung der Landwirtschaft in der Ukraine bei. Der Schwerpunkt der zweiten Projektphase (2020 bis 2025) ist der Kapazitätsaufbau auf institutioneller Ebene. Darüber hinaus werden laufende Projekte des BKP mit zusätzlichen 2,13 Millionen Euro (inkl. zusätzlicher Mittel in Höhe von 500.000 Euro über das Projekt „Forest Europe“) gestärkt. Damit stehen über das BKP des BMEL rund 15,5 Millionen Euro für die Jahre 2022 bis 2025 zur Verfügung.

6.2.2 Deutschland in der internationalen ernährungspolitischen Kooperation

FAO im Bereich Ernährung unterstützen

Deutschland ist viertgrößter Beitragszahler der FAO. Das Beigeordnete Sachverständigenprogramm der Bundesregierung wurde 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 Welternährungsausschuss aktiv. Außerdem unterstützt sie die Arbeit der FAO durch Projekte, u. a. im Rahmen des Bilateralen Treuhandfonds mit der FAO. Es werden in ausgewählten Projekten Maßnahmen zur Stärkung menschenrechtsbasierter Ansätze für eine partizipative, gerechte und klimafreundliche Landwirtschaft sowie Lösungsansätze zur Reduzierung bzw. Vermeidung von Lebensmittelverlusten und -verschwendung entwickelt und umgesetzt. Überdies ist die FAO im Bereich der vorausschauenden humanitären Hilfe ein zuverlässiger und wichtiger Partner der Bundesregierung, um humanitäre Bedarfe insbesondere bei langsam einsetzenden Krisen wie Dürren einzuhegen, noch bevor sie entstehen.

Unterstützung des Welternährungsprogramms

Deutschland hat im Berichtszeitraum seine Unterstützung für das WFP, einen der wichtigsten Partner der Bundesregierung im Kampf gegen Hunger und Mangelernährung, weiter erhöht. 2023 war Deutschland weiter zweitgrößter Unterstützer des WFP. Die Gesamtauszahlung Deutschlands an WFP erreichte 2023 das Volumen von rund 1,2 Milliarden Euro. Schwerpunkt der Arbeit des WFP bildet die Ernährungssicherung bei Krisen, Konflikten und Katastrophen. Um die Ursachen von Ernährungsunsicherheit und Mangelernährung zu bekämpfen und die Widerstandsfähigkeit der betroffenen Bevölkerungen zu stärken, setzt die Organisation auch mittel- und langfristige Entwicklungsmaßnahmen um. Davon sind u. a. auch Maßnahmen zur Stärkung von Klimaresilienz umfasst (z. B. Anpassung der Landwirtschaft an Dürren). Um humanitäre Bedarfe einzuhegen, noch bevor sie entstehen, wirkt WFP auch entscheidend bei der Weiterentwicklung und Skalierung des Ansatzes der vorausschauenden humanitären Hilfe mit.

Unterstützung des Internationalen Fonds für landwirtschaftliche Entwicklung

Deutschland leistete für die Wiederauffüllung des Internationalen Fonds für landwirtschaftliche Entwicklung (International Fund for Agricultural Development, IFAD) von 2022 bis 2024 einen Kernbeitrag in Höhe von 88,49 Millionen Euro und unterstützt die zentralen Themenfelder des Fonds im Bereich Ernährung Klima, Jugend und Gender. Mit über 100 Millionen Euro (Auszahlungen bis 2022) unterstützt das BMZ thematische Programme und Fazilitäten des Fonds, u. a. zur Abfederung der negativen Auswirkungen auf die Ernährungssicherung der Kleinbäuerinnen und Kleinbauern in Folge des russischen Angriffskriegs auf die Ukraine, zur Zusammenarbeit mit dem Privatsektor und zur Entwicklung im ländlichen Raum.

Unterstützung des Sonderberichterstatters Recht auf Nahrung der Vereinten Nationen

Die Bundesregierung unterstützt den UN-Sonderberichterstatter für das Recht auf Nahrung, Michael Fakhri, der im März 2020 vom UN-Menschenrechtsrat gewählt worden ist, darin, dieses Recht in den globalen Transformationsprozessen zu stärken. Ziel ist es, dass der Sonderberichterstatter seinem Mandat zur Förderung der vollen Verwirklichung des Rechts auf Nahrung durch den Dialog mit den relevanten Akteuren nachkommen kann.

Strategische Partnerschaft mit der Afrikanischen Union über einen Agrarpolitischen Dialog

Die Bundesregierung vertieft die Zusammenarbeit mit der Afrikanischen Union (AU) als Zukunfts-Partnerschaft in zentralen Fragen der Ernährungs- und Landwirtschaftspolitik. Der Agrarpolitische Dialog (APD) „Creating the future food systems together“ des BMEL mit der AU-Kommission hat zum Ziel, die Transformation und Resilienzstärkung von Ernährungssystemen auf der Ebene regionaler Wirtschaftsgemeinschaften und Mitgliedstaaten der AU zu beschleunigen. Im Rahmen dieser Zusammenarbeit erarbeiten beide Seiten Strategien, um die Ernährungssouveränität zu stärken. Die praktische Umsetzung ist in Form von Modellvorhaben in den Bereichen Agrarökologie, klimaresistente Praktiken und Saatgut, Verringerung von Nachernteverlusten sowie nachhaltige Bewirtschaftung von Agroforstsystemen geplant.

Austausch mit der Zivilgesellschaft über rechtbasierte Ansätze

Im Arbeitskreis Welternährung (AKWE) diskutieren das BMEL und das BMZ regelmäßig mit Nichtregierungsorganisationen, Wissenschaft sowie Privatwirtschaft zu aktuellen Themen der Welternährung und der Umsetzung des Menschenrechts auf Nahrung. Ziel des AKWE ist der Austausch, die Beratung und aktive Zusammenarbeit der unterschiedlichen Akteure.

Unterstützung der G20-Initiative „Agricultural Market Information System“ für mehr Transparenz und Preisstabilität auf den Weltagrarmärkten

Das G20-Agrarmarktinformationssystem (AMIS) leistet einen wertvollen Beitrag zur Markttransparenz auf den Weltagrarmärkten und damit zur Förderung der globalen Ernährungssicherung. AMIS hat die Aufgabe, relevante Informationen zu Witterung, Ernteaussichten und Preisen für die weltweit wichtigsten Kulturen Mais, Weizen, Reis und Sojabohnen zu sammeln, zu bündeln und regelmäßig zu veröffentlichen. Basierend auf einer unter deutscher G7-Präsidentschaft gestarteten Initiative und als Reaktion auf die Verschärfung der globalen Ernährungskrise im Zuge des russischen Angriffskriegs auf die Ukraine beschlossen die G20-Agrarminister, AMIS auf Betriebs-/Düngemittelmärkte auszuweiten. Auch Pflanzenöle werden mittlerweile erfasst. Durch die erzielte Markttransparenz sollen überschießende Preisreaktionen und damit Versorgungsengpässe und Hungerkrisen vor allem in den Entwicklungsländern möglichst vermieden werden. AMIS wird zum einen durch Sachmittel, insbesondere der FAO, und zum anderen aus freiwilligen finanziellen Beiträgen seiner Mitglieder finanziert. Deutschland ist seit 2016 regelmäßiger Beitragszahler an AMIS mit Beiträgen in Höhe von insgesamt 554.000 Euro im Zeitraum 2016 bis 2022. Für die Jahre 2024 bis 2026 ist die Einrichtung einer von Deutschland finanzierten Junior Professional Officer-Stelle sowie die Zahlung von 40.000 US-Dollar jährlich geplant.

Nachhaltige Fischerei und Aquakultur fördern

Nachhaltige Fischerei und Aquakultur leisten einen bedeutenden Beitrag zum Erreichen der Nachhaltigkeitsziele SDG 1, 2, 3, 8 und 14¹¹⁶ und insbesondere zur Ernährungssicherung weltweit. Darüber hinaus können nachhaltige Fischerei und Aquakultur wesentlich zur Förderung der Geschlechtergerechtigkeit (SDG 5), Bewältigung des Klimawandels (SDG 13) sowie zum Schutz der Biodiversität (SDG 15) beitragen. Angesichts dieser immensen Relevanz aquatischer Lebensmittel für die nachhaltige Transformation der Ernährungssysteme erarbeitete die FAO in den vergangenen Jahren globale Leitlinien für die Entwicklung nachhaltiger Aquakultur, die im Jahr 2024 im Fischereiausschuss der FAO (Committee on Fisheries, COFI) beschlossen werden sollen. Weiter hat die FAO die Strategie der „Blauen Transformation“ zur Förderung der nachhaltigen Aquakultur und Fischerei sowie der Minimierung von Lebensmittelverlusten und -verschwendung in diesen Sektoren formuliert. Die Bundesregierung teilt die Einschätzung der FAO und ihrer Gremien bezüglich der Bedeutung der Fischerei und Aquakultur für die Welternährung und unterstützte die Erarbeitung von Leitlinien für den Aquakulturbereich. Darüber hinaus setzt sich die Bundesregierung für die Bekämpfung illegaler, ungemeldeter und unregulierter (IUU) Fischerei und die Umsetzung wichtiger internationaler Leitlinien und Übereinkommen im Bereich Fischerei ein, z. B. des Verhaltenskodex für verantwortungsvolle Fischerei der FAO (Code of Conduct for Responsible Fisheries, CCRF 1995)¹¹⁷, der Freiwilligen Leitlinien zur Sicherung der Nachhaltigen Kleinfischerei im Kontext der Ernährungssicherung und Armutsminderung der FAO (Voluntary Guidelines for Securing Sustainable Small Scale Fisheries in the Context of Food Security and Poverty Eradication, SSF Guidelines 2015)¹¹⁸, der Implementierung des FAO-Hafenstaatenabkommens (PSMA), des Übereinkommens über die Arbeit im Fischereisektor der Internationalen Arbeitsorganisation (International Labour Organisation, ILO)¹¹⁹ sowie des Abkommens der WTO zur Vermeidung schädlicher Fischereisubventionen, u. a. durch die finanzielle Unterstützung des WTO Fisheries Funding Mechanism Trust Funds.

Darüber hinaus unterstützt die Bundesregierung seit 2024 die Fisheries Transparency Initiative (FiTI), welche die mangelnde Transparenz nationaler Fischereidaten (z. B. über Fangquoten, -techniken, Fischabkommen) weltweit adressiert und sich zum Ziel setzt, diese Daten öffentlich zugänglich, nachvollziehbar und nutzbar zu machen.

2022 ist die Bundesregierung der Aquatic Blue Food Coalition (ABFC) beigetreten (s. u.), um für das Potenzial aquatischer Lebensmittel für die nachhaltige Transformation der Ernährungssysteme einzutreten und Maßnahmen zur besseren Ausschöpfung ihres Potenzials weltweit voranzutreiben. Die Gemeinsame Fischereipolitik der EU, auch mit ihrer internationalen Dimension, bildet die Grundlage für ein langfristig umweltverträgliches und auf Nachhaltigkeit ausgerichtetes Fischereimanagement. Als grundlegendes Ziel wurde die Nutzung von biologischen Meeresressourcen spätestens ab 2020 nach dem Ansatz des höchstmöglichen nachhaltigen Dauerertrages festgelegt, der einen wesentlichen Beitrag für die nachhaltige Bewirtschaftung von Fischbeständen und sonstigen biologischen Meeresressourcen leistet. Auch wenn dieses Ziel noch nicht für sämtliche Fischbestände erreicht ist, fühlt sich die EU 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.

Um den Potenzialen und Herausforderungen des Fischerei- und Aquakultursektors weltweit adäquat zu begegnen, orientiert sich die deutsche Entwicklungszusammenarbeit an folgenden übergeordneten Zielen: 1. Förderung einer sozial, ökologisch und wirtschaftlich nachhaltigen handwerklichen Fischerei und Aquakultur; 2. Steigerung des lokalen Konsums aquatischer Lebensmittel in Partnerländern; 3. Förderung einer nachhaltigen und sozialverantwortlichen Verarbeitung und Vermarktung von Fisch; 4. Unterstützung der Partnerländer bei der Bekämpfung von IUU-Fischerei sowie 5. Förderung eines transparenten, partizipativen Fischereimanagements mit Fokus auf den Interessen vulnerabler Nutzergruppen (Frauen, Kleinfischerinnen und -fischer). Die Umsetzung von Maßnahmen erfolgt weltweit mit einem Schwerpunkt auf dem afrikanischen Kontinent.

Tropenwälder auch als Quelle für Lebensmittel erhalten

Die vielfältigen Beiträge von Bäumen und Wäldern für Ernährung und Einkommen insbesondere der ländlichen

¹¹⁶ FAO. 2022. The State of World Fisheries and Aquaculture 2022. Towards Blue Transformation. Rome, FAO, abrufbar unter: <https://doi.org/10.4060/cc0461en>.

¹¹⁷ FAO, Verhaltenskodex für Verantwortungsvolle Fischerei, abrufbar unter: <http://www.fao.org/3/v9878g/v9878de00.htm>.

¹¹⁸ FAO. 2015. Voluntary Guidelines for Securing Sustainable Small-Scale Fisheries in the Context of Food Security and Poverty Eradication. Rome, FAO, abrufbar unter: <http://www.fao.org/documents/card/en/c/14356EN>.

¹¹⁹ C188 – Work in Fishing Convention, 2007 (No. 188) of the International Labour Organization, abrufbar unter: https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C188.

Haushalte in den Tropen gilt es zu sichern und zu stärken. Damit wird auch ein Beitrag dazu geleistet, die fortschreitende Entwaldung für landwirtschaftliche Bodennutzungen aufzuhalten und die Wälder durch nachhaltige Bewirtschaftung zu erhalten. Deutschland hat sich daher gemeinsam mit anderen Staaten dafür eingesetzt, dass die FAO künftig stärker Landnutzungslösungen an der Schnittstelle zwischen Land- und Forstwirtschaft in ihren Programmen für beide Sektoren berücksichtigt. Solche Lösungen im Bereich der Agroforstwirtschaft unterstützt die Bundesregierung auch mit konkreten Projekten, so z. B. dem Aufbau eines Schulungszentrums für Kleinbäuerinnen und -bauern in Sambia.

6.2.3 Internationale Prozesse zu Zukunftsfragen der Ernährungssicherung

Welternährungsausschuss (Committee on World Food Security)

Durch die fachpolitische Mitwirkung der Bundesregierung war Deutschland maßgeblich an der Erarbeitung einschlägiger Freiwilliger Leitlinien und Politikempfehlungen beteiligt und setzt sich mit konkreten Projekten für deren Umsetzung ein. In 2021 konnten die Freiwilligen Leitlinien zu Ernährungssystemen und Ernährung (Voluntary Guidelines on Food Systems and Nutrition) verabschiedet werden, die grundlegende Handlungsanleitungen für die Transformationsprozesse bereithalten. Die Bundesregierung hat sich ebenfalls aktiv in den Prozess zur Erarbeitung der Leitlinien für die Gleichstellung der Geschlechter und die Stärkung der Rolle der Frauen und Mädchen im Kontext von Ernährungssicherheit eingebracht, die 2023 verabschiedet werden konnten, ebenso wie der Politikempfehlungen zur Stärkung von Datenerhebungs- und Analyseinstrumenten für Ernährungssicherung und Ernährung. Zusätzlich zu der inhaltlichen Arbeit unterstützt Deutschland den CFS finanziell und personell. Neben Regierungsvertretern bezieht der Ausschuss auch multilaterale sowie privatwirtschaftliche und zivilgesellschaftliche Akteure in Entscheidungsprozesse ein. Dies bietet die Möglichkeit, gemeinschaftliche Ansätze zur Bekämpfung des Hungers entschieden voranzutreiben.

UN-Weltgipfel für Ernährungssysteme und seine Folgeprozesse

Der UNFSS und seine Folgeprozesse setzen den internationalen Rahmen für die globale Transformation der Agrar- und Ernährungssysteme, um die Ernährungssicherung weltweit zu stärken. Die Bundesregierung begrüßt den vom Generalsekretär der Vereinten Nationen 2021 ins Leben gerufenen UNFSS und dessen Folgeprozesse.

In Vorbereitung des Gipfels wurden nationale, globale und unabhängige Gipfeldialoge („Food Systems Summit Dialogues“) durchgeführt. Der Gipfel zielt darauf ab, die Agrar- und Ernährungssysteme inklusiv, nachhaltig und resilient umzugestalten. Ziel ist es, die Bemühungen zur Umsetzung der Nachhaltigkeitsagenda 2030 zu konzentrieren – mit dem besonderen Fokus, das SDG 2 zu erreichen. Diesbezüglich sind alle Staaten aufgefordert, nationale Transformationspfade für die Agrar- und Ernährungssysteme vorzulegen. Das BMEL entwickelt und koordiniert innerhalb der Bundesregierung den deutschen Transformationspfad. Unter Federführung des BMEL wurde im Juni 2021 mit Unterstützung der BLE der nationale Dialogprozess mit mehreren Veranstaltungen und auf einer digitalen Dialogplattform gestartet. An dem Dialog haben sich über 1600 Teilnehmerinnen und Teilnehmer aus allen Teilen der gesamten Wertschöpfungskette beteiligt. Die Ergebnisse des Dialogs mit Empfehlungen für das deutsche Ernährungssystem von morgen wurden in einem Abschlussbericht¹²⁰ zusammengefasst und werden für die politische Arbeit der Bundesregierung genutzt. Das BMZ unterstützt Partnerländer in der Entwicklung und Umsetzung ihrer nationalen Transformationspfade: sowohl mit Hilfe der UN-Strukturen vor Ort über das Ausgabefenster des Joint SDG Fund für Ernährungssysteme (5 Millionen Euro, 2023 bis 2028) als auch über die bilaterale Entwicklungszusammenarbeit mit bestimmten Partnerländern.

Die Bundesregierung beteiligt sich weiterhin an einigen „Coalitions of Action“, die auf dem UNFSS ins Leben gerufen wurden und die transformative Sektoren unterstützen. Die Koalitionen umfassen Akteure aus Zivilgesellschaft, Privatsektor, Wissenschaft, Partnerländern. BMZ und BMEL beteiligen sich gemeinsam an vier Koalitionen:

1. Zero Hunger Coalition

Die Koalition unterstützt Partnerländer und Geber, ihre Investitionen in effektive Maßnahmen zur Erreichung von Ernährungssicherheit zu kanalisieren. Dafür stützt sie sich auf eine vielbeachtete BMZ-finanzierte Studie („CERES 2030“) sowie auf die nationalen Transformationspfade der Partnerländer. Zudem verpflichten sich Unternehmen im Rahmen eines Privatsektor-Pledges darauf, auch ihre Aktivitäten an den Zielen der

¹²⁰ Siehe: https://www.ble.de/SharedDocs/Downloads/DE/BLE/UNFSS/UNFSS-Abschlussbericht_230524.pdf?__blob=publication-File&v=2.

ZHC auszurichten.

2. Agrarökologie-Koalition

Agrarökologie bietet einen ganzheitlichen Lösungsweg für eine gesunde und ausreichende Ernährung innerhalb der planetaren Grenzen. Die Mitglieder erklären durch ihren Beitritt, die Transformation der Agrar- und Ernährungssysteme durch Agrarökologie und ihre 13 Prinzipien (nach HLPE-Bericht, 2019) zu fördern. Ziel der Koalition ist es, eine agrarökologische Transformation in den Mitgliedsländern zu beschleunigen.

3. School Meals Coalition

Die *School Meals Coalition* soll das transformative Potenzial durch nachhaltige, klimafreundliche, lokal produzierte Schulspeisungsprogramme fördern. Schulspeisungsprogramme sind das weltweit bedeutendste soziale Sicherungsnetz, das zur Ernährungssicherheit von über 400 Millionen Kindern in mehr als 176 Ländern beiträgt (in Subsahara-Afrika jedes dritte Kind). Ziel der School Meals Coalition ist u. a., dass bis 2030 jedes Kind die Möglichkeit haben soll, ein gesundes Essen in der Schule zu erhalten.

4. Aquatic Blue Food Coalition

Das immense Potenzial aquatischer, "blauer" Lebensmittel (z. B. Fische, Muscheln, Algen) für die nachhaltige Transformation der Agrar- und Ernährungssysteme bleibt oft unerkannt und ungenutzt. Die Koalition fördert die klimafreundliche, nachhaltige Produktion von Fisch und aquatischen Lebensmitteln als wichtige Quelle von Proteinen und essentiellen Mikronährstoffen und Alternative zum Fleischverzehr.

Im Juli 2023 fand in Rom eine erste Bestandsaufnahme statt. An der Nachfolgekonferenz (UN Food Systems Summit + 2 Stocktaking Moment) nahmen 20 Staats- und Regierungschefs und über 100 Ministerinnen und Minister aus rund 180 Ländern teil und berichteten über ihre Fortschritte und Herausforderungen, um nachhaltige Agrar- und Ernährungssysteme zu erreichen. Deutschland war hochrangig vor Ort durch Bundeslandwirtschaftsminister Özdemir und Staatssekretär Flasbarth (BMZ) vertreten, die von einer rund 30-köpfigen Delegation mit Vertreterinnen und Vertretern aus Zivilgesellschaft, Wirtschaft, Wissenschaft und Verwaltung begleitet wurden.

Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung – OECD Agrarministerkonferenz 3. bis 4. November 2022 in Paris

Als Ergebnis des Treffens der Agrarministerinnen und -minister der Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) wurde eine gemeinsame Erklärung zu Umgestaltungslösungen für nachhaltige Agrar- und Ernährungssysteme verabschiedet. Auf deutsche Initiative wurde eine Verpflichtung zur Förderung gesunder Ernährungsweisen und gesunden Lebensmittelkonsums durch nachhaltige Ernährungssysteme aufgenommen. Im OECD-Kontext werden sich die OECD-Mitglieder zudem mit der dreifachen Herausforderung („triple challenge“) befassen: (i) Nahrungs- und Ernährungssicherung einer wachsenden Weltbevölkerung gewährleisten; (ii) Herausforderungen des Umweltschutzes, einschließlich Klimawandel und Verlust von Biodiversität bewältigen und (iii) den Lebensunterhalt von Landwirtinnen und Landwirten auch in Familienbetrieben und anderen Menschen, die in Agrar- und Ernährungssektor entlang der gesamten Kette arbeiten, sicherstellen. Durch ihre wissenschaftliche OECD-Arbeit, inkl. Datenerhebung, leistet die OECD einen Betrag für einen wissenschafts- und faktenbasierten Dialog.

Internationaler Handel

Neben der heimischen Produktion trägt der internationale Handel dazu bei, die wachsende Weltbevölkerung dauerhaft mit vielfältigen, gesunden und nachhaltig produzierten Lebensmitteln in ausreichender Menge versorgen zu können. Durch internationalen Handel können Versorgungsdefizite bei Lebensmitteln ausgeglichen und der Zugang zu Vorleistungsgütern, wie angepasstem Saatgut, Tiergenetik und technischen Betriebsmitteln, sowie zu moderner Verarbeitungstechnik, die für eine Produktivitäts- und Ertragssteigerung vor allem in Entwicklungs- und Schwellenländern gebraucht werden, gewährleistet werden.

Die Folgen multipler Krisen wirken sich auch auf den internationalen Handel aus. Die Bundesregierung bemüht sich, die Import- sowie Exportmöglichkeiten zu diversifizieren und breiter aufzustellen. Dadurch lassen sich nicht nur einseitige Abhängigkeiten reduzieren, sondern auch die Resilienz von Agrarlieferketten stärken. Die Bundesregierung unterstützt die EU-Kommission daher bei der Verhandlung und beim Abschluss neuer Handelsabkommen und engagiert sich bei der Marktöffnung und Lösung von Handelshemmnissen mit Partnerländern.

Deutschland setzt sich für einen regelbasierten, offenen und transparenten Handel ein, der den speziellen Bedürfnissen von Entwicklungs- und Schwellenländern Rechnung trägt, so auch auf der 13. WTO-Ministerkonferenz

(Februar 2024). Beim Thema Agrarhandel und Ernährungssicherheit erzielte die 12. WTO-Ministerkonferenz im Juni 2022 Konsens, dass ungerechtfertigte Exportbeschränkungen abgebaut werden, insbesondere mit Blick auf die Lieferungen an das Welternährungsprogramm. Zudem hat die WTO eine Erklärung im sanitären und phytosanitären (SPS) Bereich im Konsens aller WTO-Mitglieder verabschiedet. Die Erklärung umfasst ein Arbeitsprogramm bezüglich der modernen SPS-Herausforderungen im internationalen Handel, die im WTO-SPS-Ausschuss behandelt wurden. Deutschland befürwortet, dass auf EU-Initiative der Themenkomplex „nachhaltige Ernährungssysteme“ als moderne SPS-Herausforderungen aufgenommen wurde.

Um den europäischen Green Deal¹²¹ mit der Farm-to-Fork-Strategie¹²² und der Biodiversitätsstrategie¹²³ umzusetzen, enthalten moderne EU-Handelsabkommen ambitionierte Nachhaltigkeitskapitel sowie Kapitel mit Vereinbarungen zu nachhaltigen Ernährungssystemen. Deutschland unterstützt die partnerschaftliche Zusammenarbeit und den Ansatz des internationalen Dialogs, insbesondere auch mit Ländern im Globalen Süden, um Nachhaltigkeitsbelange, inkl. Klima- und Umweltschutz, entlang der gesamten Agrarlieferkette zu verankern. Nur wenn auch Nachhaltigkeitsziele berücksichtigt werden, kann der internationale Agrarhandel einen wichtigen Beitrag zur langfristigen Ernährungssicherung und damit zur Verwirklichung des Rechts auf Nahrung leisten.

Expertise im Bereich sanitäre und phytosanitäre Maßnahmen – Kapazitätsaufbau zur Entwicklung und Einhaltung gesundheits- und handelsrelevanter Standards

Standards für Lebensmittelsicherheit sowie Tier- und Pflanzengesundheit bestimmen den internationalen Handel von Agrarprodukten und Lebensmitteln. Die WTO verweist im Bereich Lebensmittelsicherheit auf die im WTO-Übereinkommen über die Anwendung von gesundheitspolizeilichen und pflanzenschutzrechtlichen Maßnahmen (Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures, SPS Agreement) genannten internationalen Normen, Richtlinien und Empfehlungen der CAC. Für den Bereich der Tier- und Pflanzengesundheit bezieht sich das SPS-Abkommen auf die Standards der Weltorganisation für Tiergesundheit (World Organisation for Animal Health, WOAAH, vormals OIE) und auf die im Rahmen des Internationalen Pflanzenschutzübereinkommens (International Plant Protection Convention, IPPC) gesetzten Standards und Richtlinien. Deutschland beteiligt sich in der Codex-Alimentarius-Kommission, der WOAAH und IPPC an der Erarbeitung von internationalen Standards und setzt sich für die Berücksichtigung der Belange von Entwicklungsländern ein. Auf der 13. WTO-Ministerkonferenz wurde eine Ministererklärung verabschiedet, die diese Berücksichtigung der Belange von Entwicklungsländern unter anderem im SPS-Bereich und die technische Unterstützung nochmals betont.

Deutschland beteiligt sich finanziell an der „Standards and Trade Development Facility“ (STDF) der WTO und arbeitet zudem in ihren Arbeitsgruppen aktiv mit. Die STDF ist eine globale Partnerschaftsplattform, die Entwicklungs- und Schwellenländer bei der Implementierung von internationalen Standards im Bereich von Lebensmittelsicherheit sowie Tier- und Pflanzengesundheit unterstützt. Dazu werden Produzentinnen und Produzenten in den Ländern des globalen Südens geschult und gefördert sowie Kapazitäten im SPS-Bereich aufgebaut, um die international geltenden Vorschriften und Anforderungen im internationalen Agrar- und Lebensmittelhandel einzuhalten. Die von der STDF finanzierten und begleiteten Projekte haben zum Ziel, den Ländern des globalen Südens die Teilnahme am internationalen Handel zu erleichtern.

Ernährung als Thema der G7 und G20

Ernährung spielt in den Prozessen der G7 und G20 eine herausgehobene Rolle. So tagt neben der G7-Arbeitsgruppe Landwirtschaft seit 2015 jährlich die G7-Arbeitsgruppe für Ernährungssicherheit. Seit dem Beginn des russischen Angriffskriegs gegen die Ukraine hat sich die G7 unter deutscher Präsidentschaft 2022 auch auf internationaler Ebene solidarisch mit der Ukraine gezeigt und zudem erfolgreich dafür engagiert, die Auswirkungen des Krieges für die Welternährung, die insbesondere die Länder des Globalen Südens treffen, abzumildern. Um eine bessere Politikkohärenz zwischen den G7 und allen globalen Partnern als Antwort auf die Ernährungskrise zu fördern, haben diese eine Plattform zur Koordinierung der Aktivitäten im Bereich Welternährung – die Global Alliance for Food Security (GAFS) – ins Leben gerufen, die sich ebenfalls am Ziel der nachhaltigen Transformation ausrichtet. Im Rahmen ihres Bekenntnisses zur GAFS haben die G7-Staaten 4,5 Milliarden US-Dollar zugesagt, um die am stärksten gefährdeten Menschen vor Hunger und Mangelernährung zu schützen. Ziel ist es, eine

¹²¹ A.a.O. Fn. 1.

¹²² A.a.O. Fn. 3.

¹²³ A.a.O. Fn. 2.

schnelle, koordinierte und nachhaltige Reaktion auf die globale Ernährungskrise zu ermöglichen. Mit dem „Global Food and Nutrition Security Dashboard“ hat das Bündnis ein erstes Instrument geschaffen, um schnell und zielgenau gegen Hunger reagieren zu können. Die interaktive Karte bündelt alle relevanten Informationen zur globalen Ernährungssicherheit und zeigt aktuelle Krisenreaktionen sowie den weiteren politischen Handlungsbedarf auf. Im Rahmen von GAFS werden durch die Weltbank gemeinsam mit nationalen Regierungen, internationalen Organisationen und zahlreichen weiteren Stakeholdern zudem sogenannte „Preparedness Plans“ erarbeitet, die zunächst in 25 Ländern Maßnahmen für den Fall einer sich anbahnenden Ernährungskrise vorsehen. Das Bündnis plant die Schaffung von Synergien mit der durch die G20-Präsidentschaft Brasiliens geplanten „Global Alliance against Hunger and Poverty“ (GAHP). Im Zuge der verschärften globalen Ernährungskrise hat die Bundesregierung im Jahr 2022 über 4,9 Milliarden Euro für Ernährungssicherung eingesetzt.

Unter der deutschen G7-Präsidentschaft 2022 gab es bereits kurz nach Kriegsbeginn im März 2022 hierzu eine Sondersitzung der G7-Agrarministerinnen und -minister, zu der auch die Ukraine eingeladen war und bei der sich die G7-Agrarministerinnen und -minister für eine Offenhaltung der Agrarmärkte und für funktionierende Lieferketten ausgesprochen haben. Dieser Fokus unter Einbeziehung der Ukraine wurde auch beim G7-Agrarministertreffen in Stuttgart im Mai 2022 beibehalten. Die G7-Entwicklungsministerinnen und -minister bekräftigten unter deutschem Vorsitz ihr Ziel, von 2015 bis 2030 500 Millionen Menschen von Hunger und Mangelernährung zu befreien. Hier hat sich die Bundesregierung erfolgreich dafür eingesetzt, dass trotz der Lösung akuter Krisen auch die notwendige Transformation zu nachhaltigen Ernährungssystemen weiter gleichermaßen gefördert wird, um langfristige Ergebnisse bei der Bekämpfung von Ernährungsunsicherheit zu erzielen und Klima- und Biodiversitätsschutz auch langfristig zu stärken. In diesem Zuge haben die G7-Staaten die Initiative „CompensACTION for food security and a healthy planet“ ins Leben gerufen. Damit bringen sie Ausgleichsmechanismen an Kleinbäuerinnen und -bauern für deren Beiträge zum Schutz des Ökosystems voran. Deutschland unterstützt diesbezüglich den IFAD in der Umsetzung eines ersten Pilotprojekts mit 15 Millionen Euro.

Im Rahmen der deutschen Präsidentschaft hat das BMEL bei der OECD eine Studie zu unterschiedlichen „Due Diligence“-Regelungen für Agrarlieferketten beauftragt, um international einen faktenbasierten Austausch über unterschiedliche Anforderungen zu ermöglichen und ggf. eine Annäherung hin zu gemeinsamen Standards zu fördern.

Die Schwerpunkte der Bundesregierung zur Stärkung der globalen Ernährungssicherung und Transformation der Ernährungssysteme konnten auch im G20-Kontext umgesetzt werden: Die Initiative der G7-Agrarministerinnen und -minister, das seit 2011 bestehende AMIS auf die durch den Krieg stark betroffenen Düngemittelmärkte auszuweiten, wurde durch die G20 aufgenommen und zudem noch um Pflanzenöle erweitert.¹²⁴ Auch haben sich die G20 dazu bekannt, die vielfältigen Krisen gemeinsam anzugehen und sich zur Stärkung von Klima- und Biodiversitätsschutz, der Vermeidung von Lebensmittelverlusten und -verschwendung, der Förderung eines Konsums mit einer breiten Vielfalt von Lebensmitteln sowie der Stärkung des One Health-Ansatzes ausgetauscht.

COP Klima, COP Biodiversität

Im Rahmen der UN-Klimakonferenz (COP28) in Dubai, Vereinigte Arabische Emirate (VAE), wurde in der Entscheidung zur globalen Bestandsaufnahme die Wichtigkeit der Umsetzung von nachhaltigen und resilienten Agrar- und Ernährungssystemen für die Erreichung der Pariser Klimaziele hervorgehoben. Für die Erreichung des globalen Anpassungsziels im Rahmen des „UAE Framework for Global Climate and Resilience“ sollen globale Anstrengungen verstärkt werden, um klimaresiliente Nahrungsmittelproduktion und Landwirtschaft sowie Angebot und Verteilung zu erreichen und die nachhaltige und regenerative Produktion und gerechten Zugang zu Nahrung und Ernährung für alle sicherzustellen. Zudem wurde eine Erklärung zu nachhaltiger Landwirtschaft, resilienten Ernährungssystemen und Klimaschutz von insgesamt 159 Ländern (inkl. Deutschland und der EU mit entsprechendem Mandat des Rates) auf Ebene der Staats- und Regierungschefs unterzeichnet.

Im Rahmen des Übereinkommens über die biologische Vielfalt (CBD) wurde 2022 der Globale Biodiversitätsrahmen von Kunming-Montreal (GBF) verabschiedet, der sich in den Zielen 4 und 10 der Ernährungssicherheit widmet. Ziel 4 betont die essenzielle Bedeutung der genetischen Vielfalt einheimischer, wilder und domestizierter Arten für eine nachhaltige Ernährungssicherheit weltweit. Sie sind Grundlage für die Züchtung neuer Sorten und Rassen mit verbesserten Toleranz- und Resistenzeigenschaften sowie Ressourceneffizienz und Produktivität. Dies unterstützt das Ziel 10, landwirtschaftlich, fischereilich und forstwirtschaftlich genutzte Flächen nachhaltig zu

¹²⁴ Nähere Informationen abrufbar unter: https://www.bmel.de/DE/themen/internationales/internationale-beziehungen/g20-g7/g20-g7_node.html.

bewirtschaften, um die Widerstandsfähigkeit, Produktivität und langfristige Effizienz der Agrar- und Ernährungssysteme zu sichern und somit die Ernährungssicherheit zu gewährleisten. Deutschland setzt den GBF im Rahmen der Nationalen Strategie zur Biologischen Vielfalt 2030 (NBS 2030) sowie der Nationalen Strategie zu genetischen Ressourcen um.

Global Forum for Food and Agriculture

Das seit 2009 vom BMEL ausgerichtete Global Forum for Food and Agriculture (GFFA) ist die internationale Konferenz zu zentralen Zukunftsfragen der Ernährungs- und Landwirtschaft. Jedes Jahr nehmen rund 2.000 Besucherinnen und Besucher aus Wissenschaft, Wirtschaft, Politik und Zivilgesellschaft an der Konferenz teil und diskutieren Kernthemen der Ernährungssicherung. Politischer Höhepunkt ist die Berliner Agrarministerkonferenz, an der neben Agrarministerinnen und -ministern aus aller Welt auch mehr als zehn hochrangige Vertreterinnen und Vertreter internationaler Organisationen teilnehmen. 2024 widmete das GFFA sich der Verwirklichung des Rechts auf Nahrung und dabei insbesondere den Themen nachhaltige Ernährungssysteme, Lebensmittelverschwendung und -verluste, nachhaltige Lieferketten und Stärkung vulnerabler Gruppen. Über 60 Agrarministerinnen und -minister aus aller Welt tauschten sich aus und verabschiedeten einstimmig ein Abschlusskommuniqué. Das gemeinsame Kommuniqué enthält neben dem deutlichen Bekenntnis zur Umsetzung des Rechts auf Nahrung auch klare Worte zum russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine und die dadurch verstärkte weltweite Ernährungsunsicherheit.

Konferenz Politik gegen Hunger

Die seit 2001 vom BMEL organisierten „Politik gegen Hunger (PgH)“-Konferenzen fokussieren auf die Verwirklichung des Menschenrechts auf angemessene Nahrung. Die Plattform soll dazu beitragen, Hunger und Unterernährung in den Mittelpunkt internationaler Diskussionen zur Ernährungssicherheit zu rücken. Die PgH bringt dazu Vertreterinnen und Vertreter aus Politik und Verwaltung, Internationalen Organisationen, Zivilgesellschaft, Privatwirtschaft sowie der Wissenschaft zusammen. Es wird diskutiert, wie zu einem Systemansatz so übergegangen werden kann, dass Lebensmittelsysteme nachhaltiger, widerstandsfähiger und gerechter werden. Die im Jahr 2021 pandemiebedingt virtuell durchgeführte 13. Konferenz widmete sich dem Thema Schulernährung. Sie unterstützte die vom Welternährungsprogramm der Vereinten Nationen im Zusammenhang mit dem UNFSS betriebene Gründung der „School Meals Coalition“. Die 14. PgH unter dem Titel „Menschenrechtsbasierte Ansätze für die Transformation von Ernährungssystemen“ fand Ende Juni 2023 in Berlin statt. Im Vorfeld des UN Food Systems Summit +2 Stocktaking Moment erarbeiteten 200 Teilnehmerinnen und Teilnehmer aus 28 Ländern Leitlinien für die Transformation von Ernährungssystemen aus einer Menschenrechtsperspektive. 2024 wird sich die Sonder-PgH anlässlich des 20-jährigen Bestehens der 2004 von der FAO verabschiedeten "Freiwilligen Leitlinien zur Unterstützung der schrittweisen Verwirklichung des Rechts auf Nahrung im Kontext nationaler Ernährungssicherung" mit Erfahrungen, Herausforderungen und Erfolgen bei der Umsetzung des Rechts auf Nahrung befassen.

6.2.4 Hunger und alle Formen der Fehlernährung weltweit bis 2030 beseitigen

Im Fokus: Frauen, Kinder und Jugend

Die globale Landwirtschaft ist immer noch ein von Männern dominierter Bereich. Dabei produzieren insbesondere Frauen Lebensmittel und ernähren Familien, sind Wissensträgerinnen von Ernährungskultur und spielen eine Schlüsselrolle für vitale ländliche Räume. Die Bundesregierung trägt mit ihrer internationalen Politik dazu bei, Diversität in Landwirtschaft, Ernährungshandwerk und -wirtschaft zu verwirklichen. Daher setzt sie sich für eine gleichberechtigte Teilhabe und Empowerment von marginalisierten Gruppen ein, die Ernährung sichern und Gemeinschaft gestalten. Dies umfasst die Mitgestaltung z. B. in politischen Gremien, Zugang zu Wissen, Bildung und Ausbildung, Zugang zu Land und Produktionsressourcen. In der BMEL-Strategie zur Zusammenarbeit mit afrikanischen Ländern und Regionen, die derzeit erarbeitet wird, ist die Stärkung der Jugend und von Frauen eine wichtige Priorität. Mit der Strategie für eine feministische Entwicklungspolitik fokussiert das BMZ auf Rechte, den Zugang zu Ressourcen und die Repräsentanz von Frauen in Entscheidungsprozessen. Das BMZ und das BMEL wirken an der Umsetzung der Leitlinien zur feministischen Außenpolitik und Entwicklungszusammenarbeit mit, durch Kooperationsprojekte mit Partnerländern und im Rahmen des BTF. Das „Agricultural Knowledge and Trainingscenter (AKTC)“ in Sambia fokussiert beispielsweise speziell auf die Ausbildung von Frauen in der praktischen und theoretischen Landwirtschaft. Der Frauenanteil der Trainees des AKTC beläuft sich aktuell auf rund 37 Prozent. An allen durchgeführten Trainings und Demonstrationen des AKTCs nahmen ca. 34 Prozent

Frauen teil.

Mit dem „Deutsch-Marokkanischen Fachdialog Agrar und Forst (DIAF)“ werden in der Komponente 2 „Überbetriebliche Zusammenarbeit“ unter anderem Frauenkooperativen im Bereich der Herstellung von Produkten aus Oliven gestärkt. Auch die Komponente 1 „Ökolandbau“ fördert Frauen und junge Landwirtinnen.

In der Côte d’Ivoire („PRO-PLANTEURS“) liegt der Zielgruppenfokus auf der Stärkung bäuerlicher Familien im Kakao Sektor. Über den BTF fördert die Bundesregierung das Projekt „School food nutrition guidelines and standards for safeguarding children and adolescents’ right to food“. Ziel des Projekts ist die Verbesserung der Ernährung von Kindern und Jugendlichen durch den regelmäßigen Verzehr von Schulnahrung, die besser auf ihre Ernährungsbedürfnisse und -situation abgestimmt ist, sowie durch die Einführung gesundheitsfördernder Ernährungspraktiken. Dazu wird auch die Anerkennung angemessener Schulmahlzeiten/-nahrung als rechtliche Voraussetzung für das Recht der Kinder auf Nahrung gestärkt. In den Pilotländern werden die Kompetenzen und Kenntnisse von relevanten Institutionen gestärkt, um die Entwicklung von Standards für die Schulspeisung zu fördern.

Agrarökologie als Leitbild der internationalen Projektarbeit

Die Bewahrung der Artenvielfalt und der natürlichen Ressourcen ist Voraussetzung für den Erhalt der Produktionsgrundlagen. Deshalb setzt die Bundesregierung auch in ihrer internationalen Zusammenarbeit u. a. auf agrarökologische Ansätze in der Landwirtschaft und die Nachhaltigkeit in der Fischerei. Der Ökolandbau und agrarökologische Prinzipien können auch für Länder, die die Transformation ihrer Land- und Ernährungssysteme nachhaltig gestalten wollen, ein wichtiger Ansatz für Weiterentwicklung sein. Sie bieten gerade Kleinbäuerinnen und -bauern bessere Chancen, bei weniger Betriebsmitteleinsatz und durch bessere Bodenfruchtbarkeitserhaltung stabile Erträge und hochwertige Lebensmittel zu erzeugen. In fünf afrikanischen Wissenszentren fördert das BMZ beispielsweise den Zugang von Kleinbäuerinnen und -bauern zu traditionellem, validiertem Wissen über den Ökologischen Landbau und die Agrarökologie. In einem weiteren Projekt unterstützt das BMZ agrarökologische Ansätze, die Böden umweltfreundlich und klimaintelligent schützen sowie unfruchtbare Böden in sieben Partnerländern wiederherstellen. Zudem fördert das BMZ im Rahmen des indisch-deutschen Leuchtturms „Agrarökologie und nachhaltiges Management natürlicher Ressourcen“ die Skalierung nachhaltiger agrarökologischer Ansätze. In der Demonstrations- und Trainingsfarm AKTC in Sambia hat das BMEL kontinuierlich eine Entwicklung zu ökologischen Verfahren vollzogen. In einem geplanten Neuprojekt mit Kolumbien steht die Ausbildung von Familienlandwirtinnen und -landwirten im Dreiklang mit der Landwirtschaft, der Ökologie und dem Frieden im Fokus.

Unterstützung der Scaling-Up Nutrition-Bewegung

Die Scaling-Up Nutrition (SUN)-Bewegung ist eine der weltweit wichtigsten Akteure im Kampf gegen Fehlernährung. Es ist ein Netzwerk von Regierungen, der Zivilgesellschaft, UN-Organisationen und dem Privatsektor, das sich dem Ziel verpflichtet hat, bis 2030 alle Formen der Fehlernährung zu beseitigen. Die Bewegung ist in 66 Ländern und vier indischen Bundesstaaten vertreten. SUN leistet einen wesentlichen Beitrag zur politischen Verankerung des Themas Ernährung auf globaler Ebene und unterstützt nationale Fortschritte der SUN-Länder im Bereich Ernährung. Das BMZ hat aktiv zum Aufbau der Bewegung beigetragen und finanziert seit 2016 das SUN-Sekretariat mit durchschnittlich einer Million Euro jährlich. Gemeinsam mit der EU-Kommission unterstützt das BMZ zudem SUN-Länder und regionale Strukturen des Netzwerks, unter anderem durch Kapazitätsaufbau und technische Beratung, um einen systemischen Wandel im Ernährungssystem hin zu nachhaltiger und gesunder Ernährung zu fördern.

6.3 Wissenschaftliche Grundlagen (Forschungskooperation Welternährung)

Im Rahmen der internationalen Forschungszusammenarbeit zu Welternährung fördert das BMEL Forschungskooperationen zwischen deutschen Forschungseinrichtungen und solchen in Subsahara-Afrika sowie Süd- und Südostasien mit dem Ziel, bedarfsorientierte Erkenntnisse und Lösungsansätze im vielschichtigen Themenkomplex Welternährung zu erarbeiten. Zudem sollen die interregionale Zusammenarbeit und der länderübergreifende Wissensaustausch die Entwicklung wissenschaftlicher Netzwerke stärken, langfristige Partnerschaften etablieren und einen Beitrag zur Weiterentwicklung von Kapazitäten vor Ort (Capacity Development) leisten. Grundlegend ist dabei die Anwendung partizipativer, praxis- und anwendungsorientierter sowie inter- und transdisziplinärer Forschungsansätze.

Im Rahmen des aktuellen Themenzyklus „Innovative, nachhaltige Ernährungssysteme“ werden drei Bekanntmachungen im zweijährigen Rhythmus zu den Themenfeldern „Innovative nachhaltige Produktionssysteme“ (2022), „Nachhaltige Wertschöpfungsketten“ (2024) und „Ernährung der Zukunft“ (2026) veröffentlicht. Nachdem sich die erste Bekanntmachung des Themenzyklus auf innovative nachhaltige Produktionssysteme fokussiert hat, werden in der anknüpfenden Bekanntmachung mögliche Potenziale agrarökologischer Prinzipien innerhalb von Wertschöpfungsketten zur Verbesserung regionaler Märkte im Fokus stehen.

Zudem beteiligt sich das BMEL gemeinsam mit dem AA sowie dem BMBF an einem vom Deutschen Akademischen Austauschdienst (DAAD) umzusetzenden ressortübergreifenden Synergievorhaben. Dabei geht es um die Etablierung eines neuen DAAD-Fachzentrums für nachhaltige, resiliente Ernährungssysteme und angewandte Agrar- und Ernährungsdatenwissenschaft mit Hauptsitz an einer Hochschule in Südafrika sowie weiteren Partnereinrichtungen in Deutschland und Subsahara-Afrika. Die Veröffentlichung der Ausschreibung zum neuen Fachzentrum erfolgte im April 2024.

Schließlich unterstützt das BMEL mit der Expertise seines Geschäftsbereichs Partnerländer aus dem südlichen Afrika durch Methoden- und Wissenstransfer dabei, die Agrar- und Ernährungssysteme in ihren Ländern zu analysieren und umfassende Daten und Informationen über die lokalen Agrarmärkte zusammenzutragen und für eine modell- und wissensbasierte Politikgestaltung heranzuziehen. Insbesondere Experten des Thünen-Instituts für Marktanalyse unterstützen den Methoden- und Wissenstransfer und bilden Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler in modellbasierter Politikberatung aus. Die Länder sollen in die Lage versetzt werden, die eigene Ernährungssituation zu analysieren, um diese z. B. durch entsprechende Gestaltung der Agrar- und Handelspolitik nachhaltig zu verbessern.

Das BMZ fördert die internationale Agrarforschung mit dem Fokus auf kleinbäuerliche Produktionssysteme. Unter anderem wird das weltweit größte Agrarforschungsnetzwerk (CGIAR) dabei unterstützt, innovative und praxisnahe Lösungen zur Transformation der Agrar- und Ernährungssysteme zu entwickeln.

7 Ausblick: Ernährungsstrategie der Bundesregierung „Gutes Essen für Deutschland“

Die Ernährungsstrategie „Gutes Essen für Deutschland“ wurde am 17. Januar 2024 vom Bundeskabinett beschlossen. Bis 2025 soll die Umsetzung erster Maßnahmen der Ernährungsstrategie erfolgen.

7.1 Grundlagen

Das BMEL erarbeitete zur Umsetzung eines Auftrags aus dem Koalitionsvertrag federführend für die Bundesregierung den Entwurf für eine Ernährungsstrategie. Mit der Ernährungsstrategie möchte die Bundesregierung gutes Essen für alle Menschen leichter machen. Gutes Essen heißt: gut für uns, unsere Gesundheit und unsere Erde.

Entsprechend sollen vorteilhafte Ernährungsumgebungen und -muster gefördert und geschaffen werden. Dabei ergeben sich durch eine gesunde und nachhaltige Ernährung Synergien zum Umwelt- und Klimaschutz sowie zum Tierschutz. Die Ernährungsstrategie fokussiert auf sechs strategische Ziele:

- Ausgewogen essen und ausreichend bewegen – angemessene Nährstoff- und Energieversorgung und Bewegung unterstützen
- Mehr Gemüse, Obst und Hülsenfrüchte – pflanzenbetonte Ernährung stärken
- Gesund aufwachsen und gesund alt werden – sozial gerechten Zugang zu gesunder und nachhaltiger Ernährung schaffen
- Vielseitig essen in Kita, Schule und Kantine – Gemeinschaftsverpflegung verbessern
- Gutes Essen für uns und unsere Erde – Angebot nachhaltig und ökologisch produzierter Lebensmittel erhöhen
- Essen wertschätzen – Lebensmittelverschwendung reduzieren

7.2 Beteiligung

Die Ernährungsstrategie wurde in einem partizipativen Prozess (von Juni 2022 bis Februar 2023), unter anderem unter Beteiligung von je nach Format (z. B. Veranstaltungen, Umfrage, Workshops) bis zu 189 teilnehmenden Organisationen aus Wissenschaft, Verwaltung, Wirtschaft, Verbraucherschaft, dem Gesundheitssektor und Umweltverbänden, erarbeitet. Die Perspektive von Bürgerinnen und Bürgern wurde über verschiedene Prozesse eingeholt: über einen über knapp zwei Jahre laufenden Bürger*innendialog des BMUV zum Thema nachhaltige

Ernährung, außerdem über ein nach den Eckpunkten der Ernährungsstrategie (siehe 7.3) durch BMEL angesetztes Bürgerforum.

Dadurch hat das BMEL einen umfassenden Überblick zu Interessenlagen, Expertise und Erfahrungswissen der jeweiligen Akteure gewinnen können und zahlreiche Vorschläge, Ideen und Anregungen erhalten. Diese wurden bei der Erarbeitung der Strategie berücksichtigt. Die Ergebnisse der verschiedenen Akteursformate wurden geprüft und ausgewertet und sind in den Erarbeitungsprozess der Strategie eingeflossen.

Auch der vom Bundestag eingesetzte Bürgerrat „Ernährung im Wandel“ befasste sich mit Themen der gesunden und nachhaltigen Ernährung. Die Empfehlungen des Bürgerrats können ggf. in die Umsetzung der Ernährungsstrategie der Bundesregierung einfließen, da sie ebenfalls Beiträge zu den formulierten strategischen Zielen leisten.

7.3 Eckpunkte

Am 21. Dezember 2022 wurden die Eckpunkte „Weg zur Ernährungsstrategie der Bundesregierung“ im Kabinett beschlossen. Das Eckpunktepapier umreißt Rahmen und Struktur der Ernährungsstrategie und benennt strategische Prioritäten, Handlungsfelder und dort jeweils zu erreichende Ziele. Das Eckpunktepapier wurde unter Berücksichtigung der Ergebnisse aus der Auftaktveranstaltung des Akteursprozesses vom 29. Juni 2022 erarbeitet.

