



Stellungnahme des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft zu den Empfehlungen des Fachbeirats Diabetes am Ministerium für Soziales und Integration Baden-Württemberg zur Nationalen Reduktions- und Innovationsstrategie für Zucker, Fette und Salz in Fertigprodukten

vom 27.09.2020

Die Nationale Reduktions- und Innovationsstrategie für Zucker, Fette und Salz in Fertigprodukten (NRI) enthält als ein wesentliches Element Selbstverpflichtungen der Lebensmittelwirtschaft, in deren Rahmen die Verbände eigenständig Ziele für die Reduktion von Zucker, Fetten, Salz und Energie in Fertigprodukten mit ihren Mitgliedsunternehmen festlegen. Durch die Veröffentlichung dieser Zielvereinbarungen im Internet entsteht eine spürbare Bindungswirkung. Das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) begleitet die Erarbeitung der konkreten Beiträge der Lebensmittelwirtschaft mit dem Anliegen, dass die formulierten Ziele sowohl realistisch als auch ambitioniert und von ernährungsphysiologischer Relevanz sind.

Eine **pauschale Zuckerreduktion** in definierten Produktgruppen um ein Drittel ist aus Sicht des BMEL nicht sinnvoll, da es eine Vielzahl an Produkten gibt, in denen bereits im Rahmen der NRI starke Zuckerreduktionen erfolgt sind oder die schon vor der Verabschiedung der Strategie wenig Zucker enthielten. Die Ergebnisse der ersten Folgerhebung des NRI-Produktmonitorings vom Herbst 2019 zeigen, dass die Zuckergehalte in einigen Produktgruppen bereits deutlich reduziert werden konnten. Exemplarisch seien die regulären Erfrischungsgetränke mit Kinderoptik genannt, deren Zuckergehalt zwischen 2018 und 2019 im Median um etwa 35 Prozent gesunken ist. Oder aber Joghurtzubereitungen für Kinder, die nunmehr rund 20 Prozent weniger Zucker gegenüber 2016 enthalten.

Die Ergebnisse der ersten Folgerhebung verdeutlichen zudem, dass der **Ansatz der Strategie wirkt**. Auch aus Sicht des BMEL besteht weiterer Handlungsbedarf, doch insgesamt weisen die Entwicklungen in die gewünschte Richtung. Sollte sich jedoch herausstellen, dass das Engagement der Lebensmittelwirtschaft in gewissen Bereichen nicht ausreichend ist, wird das BMEL regulatorische Maßnahmen in Erwägung ziehen. Dass rechtliche Vorgaben nicht grundsätzlich ausgeschlossen sind, zeigt beispiels-

weise das **Verbot des Zusatzes von Zucker und anderen süßenden Zutaten in Kräuter- oder Fruchtee für Säuglinge oder Kleinkinder**, das im Mai 2020 in Kraft getreten ist. Bei Säuglingen und Kleinkindern handelt es sich um eine vulnerable Bevölkerungsgruppe, die besonderen Schutz genießen muss.

Das BMEL befürwortet und unterstützt das von den WHO-Mitgliedsstaaten vereinbarte Ziel, die **Salzaufnahme** der Bevölkerung bis 2025 um 30 Prozent zu reduzieren. Auch vor diesem Hintergrund wird im Rahmen der NRI die Salzreduktion in Fertigprodukten angestrebt. Bislang liegen Selbstverpflichtungen zur Salzreduktion in Tiefkühlpizzen und handwerklich hergestelltem Brot vor. Außerdem befindet sich das BMEL derzeit in Gesprächen mit dem Verband Deutscher Großbäckereien e. V. zur Erarbeitung einer Zielvereinbarung für industrielle Backwaren. Auch die Fleischbranche soll sich zeitnah zu konkreten Beiträgen bekennen. Um die Salzzufuhr der Bevölkerung nachhaltig zu senken, ist neben diesen verhältnispräventiven Maßnahmen die Verbraucheraufklärung zur Sensibilisierung für das Thema Salz ebenso wichtig. Darum greifen die Informationsmaßnahmen des BMEL diesen Aspekt gezielt auf. Eine Intensivierung diesbezüglicher Aktivitäten ist in den kommenden Monaten geplant.

Auch die **Außer-Haus-Verpflegung** leistet nach Ansicht des BMEL einen bedeutenden Beitrag zur Nährstoff- und Energieaufnahme der Bevölkerung. Darum wird dieser Bereich perspektivisch in die NRI integriert. Gleichzeitig ist festzustellen, dass Gastronomie und Gemeinschaftsverpflegung derzeit aufgrund der COVID-19-Pandemie erschwerten Rahmenbedingungen ausgesetzt sind und zahlreiche Einrichtungen durch massive Umsatzeinbußen um ihr finanzielles Überleben kämpfen. Um diesen Gegebenheiten Rechnung zu tragen, plant das BMEL, ab dem Jahr 2021 verstärkt Aktivitäten in diesem Bereich im Rahmen der NRI voranzutreiben.

Maßnahmen zur Reduktion des Konsums von **rotem Fleisch** stehen nicht im Fokus der NRI. Die Deutsche Gesellschaft für Ernährung e. V. (DGE) empfiehlt als Teil ihrer zehn Regeln, den Konsum von Fleisch insgesamt auf maximal 600 Gramm pro Woche zu beschränken und führt weiterhin aus, dass ein hoher Verzehr von rotem Fleisch und Wurst das Risiko für Dickdarmkrebs erhöht. Diese Empfehlung berücksichtigt das BMEL im Rahmen der Maßnahmen zur Verbraucheraufklärung.

Die Verwendung von erweiterten **Nährwertkennzeichnungsmodellen** wie dem Nutri-Score ist EU-weit einheitlich geregelt. Das derzeit geltende EU-Recht sieht für die Verwendung von erweiterten Nährwertkennzeichnungen auf nationaler Ebene

keine verpflichtende Anwendung vor. Auch in Frankreich oder Belgien gilt der Nutri-Score daher nicht verpflichtend, ebenso wenig wie das Keyhole in Skandinavien oder das geplante „Batterie-Modell“ in Italien.

Schon zum jetzigen Zeitpunkt **verwenden zunehmende Teile der Lebensmittelwirtschaft in Deutschland den Nutri-Score** zur Kennzeichnung von Lebensmitteln oder haben angekündigt, dies in Zukunft zu tun. Mit verschiedenen Hilfestellungen, darunter z. B. deutsche Übersetzungen der französischen Texte für das Registrierungsverfahren sowie die Verwendungsbedingungen für Nutri-Score, die das BMEL auf seiner Internetseite veröffentlicht hat, werden Unternehmen der Lebensmittelwirtschaft bei der Verwendung des Nutri-Score unterstützt und zu einer Teilnahme ermuntert.

Die EU-Kommission hat in ihrer „Farm-to-Fork“-Strategie angekündigt, im vierten Quartal 2022 den Entwurf eines Rechtsaktes für eine verpflichtende erweiterte Nährwertkennzeichnung vorzulegen. Das BMEL hat das Thema der erweiterten Nährwertkennzeichnung im Zuge der **deutschen EU-Ratspräsidentschaft** aufgegriffen und wird den Prozess unter den EU-Mitgliedsstaaten vorantreiben. Dabei steht die inhaltliche Ausgestaltung eines EU-weit einheitlichen erweiterten Nährwertkennzeichnungssystems im Vordergrund.

Ziel der Ernährungspolitik des BMEL sind mündige Verbraucherinnen und Verbraucher. Um die **Ernährungskompetenz** zu stärken, wird eine Vielzahl von Maßnahmen ergriffen, welche die Verbraucher differenziert betrachten und sie in ihrer jeweiligen Situation dabei unterstützen, sich eigenverantwortlich zu entscheiden. Unternehmen haben das Recht, ihre Lebensmittel zu bewerben. Nur soweit höher-rangige Ziele dem entgegenstehen, sind gesetzliche Einschränkungen zulässig. Ein solches kann der Kinder- und Jugendschutz sein, denn hier handelt es sich nicht um mündige Verbraucher.

Speziell für die **Werbung** enthält das EU-Recht Mindestvorgaben in der sogenannten audiovisuellen Mediendienste-Richtlinie (AVMD-RL). Diese setzen auf die Selbstregulierung der Wirtschaft, lassen aber auch Raum für strengere nationalstaatliche Werbebeschränkungen. In Deutschland ist die Umsetzung durch den **Medienstaatsvertrag der Länder** geplant. Dieser regelt als Neuerung im Jugendmedienschutz-Staatsvertrag, dass die Rundfunkveranstalter und Anbieter von Telemedien in der Pflicht seien, „geeignete Maßnahmen“, d. h. selbstverpflichtende Regelungen, zu

treffen. Dies erfolgt vertretungsweise durch die Verhaltensregeln des Deutschen Werberates (ZAW), die zum 1. Januar 2020 geändert wurden.

Aus Sicht des BMEL reichen diese Regeln in der aktuellen Fassung nicht aus, um den Mindestanforderungen der AVMD-RL an die Bewerbung von Lebensmitteln mit besonders hohem Fett-, Zucker- oder Salzgehalt zu genügen. Hier setzt sich das BMEL entschieden für die Belange von Kindern und Jugendlichen in der Lebensmittelwerbung ein. Im Zuge dessen wurde der ZAW offiziell zur Verschärfung seiner Verhaltensregeln aufgefordert mit dem Ziel, die an Kinder und Jugendliche gerichtete Werbung für Lebensmittel mit einem hohen Gehalt an Zucker, Fett und Salz wirkungsvoll zu verringern. Sollten auf diesem Weg keine ausreichenden Veränderungen in diesem Bereich eintreten, wird das BMEL regulatorische Maßnahmen in Erwägung ziehen.

Zur Förderung eines gesunden Lebensstils und zur Prävention von Fehlernährung, Bewegungsmangel, Übergewicht und damit zusammenhängenden Krankheiten verfolgt die Bundesregierung einen ganzheitlichen Ansatz, der insbesondere eine ausgewogene Ernährung, ausreichend Bewegung, einen gemäßigten Alkoholkonsum, den Verzicht auf Rauchen und das Vermeiden von chronischem Stress umfasst. Die Ernährungspolitik beinhaltet dabei, wie oben beschrieben, zum einen Maßnahmen der Verhältnisprävention, mit deren Hilfe die Ernährungsumgebung so gestaltet wird, dass die gesunde Wahl zur leichten Wahl wird. Zum anderen spielen auch verhaltenspräventive Maßnahmen zur Stärkung der Ernährungskompetenz der Verbraucherinnen und Verbraucher eine bedeutende Rolle. Mit Hilfe des im Jahr 2008 beschlossenen Nationalen Aktionsplans „**IN FORM - Deutschlands Initiative für gesunde Ernährung und mehr Bewegung**“ sollen die vielfältigen Initiativen zur Stärkung und Etablierung gesundheitsförderlicher Alltagsstrukturen in den Bereichen Ernährung und Bewegung unter einem Dach zusammengeführt werden. In bislang über 200 Projekten in allen Lebenswelten wurde das Ziel verfolgt, das Ernährungs- und Bewegungsverhalten in Deutschland nachhaltig zu verbessern. Auch weiterhin behält diese Zielsetzung eine hohe Relevanz.

Dieses ganzheitliche und Erfolge zeigende Konzept, das auf mündige, informierte Bürgerinnen und Bürger abzielt, ist aus Sicht der Bundesregierung der geeignetere Weg, um die Ernährungsgewohnheiten von Verbraucherinnen und Verbrauchern dauerhaft zu verbessern, als die Erhebung einer „gesunden Mehrwertsteuer“ analog zum Beispiel Großbritannien. Bei der **Mehrwertsteuerbefreiung** von „gesunden“ Lebensmitteln würde sich zudem die Frage stellen, welche Lebensmittel als gesund

einestufen sind. Eine Einteilung dahingehend ist jedoch aus wissenschaftlicher Sicht nicht zu rechtfertigen, da **jedes Lebensmittel bei übermäßigem Verzehr zu gesundheitlichen Beeinträchtigungen führen kann.**

Hinzu kommt, dass eine **Befreiung von der Mehrwertsteuer für die Lieferung von „gesunden, naturbelassenen“ Lebensmitteln bereits unionsrechtlich nicht zulässig ist.** Die EU-Mitgliedsstaaten haben im Bereich der Mehrwertsteuerbefreiungen kaum steuerpolitischen Gestaltungsspielraum. Die Artikel 131 ff. der Mehrwertsteuer-systemrichtlinie sehen einen grundsätzlich abschließenden Katalog von Befreiungstatbeständen vor. Weitergehende Steuerbefreiungen sind nicht zulässig. Die Lieferung von „gesunden, naturbelassenen“ Lebensmitteln ist in diesem Katalog nicht vorgesehen.

Als beratendes Mitglied nimmt der Bund, vertreten durch das Bundesministerium für Gesundheit (BMG), das BMEL, das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) und das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS), seine Gestaltungsmöglichkeiten im Rahmen der **Nationalen Präventionskonferenz (NPK)** wahr. Dies gilt ebenso für die Vertreterinnen und Vertreter der Länder, der kommunalen Spitzenverbände auf Bundesebene, der Bundesagentur für Arbeit und der Sozialpartner sowie die Interessenvertretungen von Patientinnen und Patienten und des Präventionsforums. Stimmberechtigte Mitglieder sind die Sozialversicherungsträger und die private Kranken- und Pflegeversicherung.

Die Träger der NPK vereinbaren bundeseinheitliche, trägerübergreifende Rahmenempfehlungen, sogenannte Bundesrahmenempfehlungen (BRE). Darin sind insbesondere gemeinsame Ziele, vorrangige Handlungsfelder und Zielgruppen und die zu beteiligenden Organisationen dargelegt. In der überarbeiteten Fassung der BRE vom August 2018 wurde die **Qualitätsorientierte Gemeinschaftsverpflegung** als Anwendungsbeispiel für die gesamtgesellschaftliche Zusammenarbeit aufgenommen. Aus Sicht des BMEL ist dies bereits ein konkreter Ansatzpunkt, wie der Bereich der ausgewogenen Ernährung im Rahmen des Präventionsgesetzes umgesetzt werden kann. Zur Umsetzung der BRE sind auf Landesebene zwischen den Sozialversicherungsträgern und den zuständigen Stellen der Länder entsprechende Landesrahmenempfehlungen zu schließen.

Die vom BMG zu koordinierende Stellungnahme der Bundesregierung zu dem von der NPK vorgelegten ersten Präventionsbericht befindet sich derzeit in der Ressortabstimmung und wird nach Kabinettsbeschluss den gesetzgebenden Körperschaften des

Bundes gemeinsam mit dem Präventionsbericht zugeleitet (§ 20d SGB V). Auf der Grundlage damit verbundener Empfehlungen ist eine Weiterentwicklung des Präventionsgesetzes im Rahmen eines Gesetzgebungsverfahrens geplant. In diesem Rahmen besteht die Gelegenheit, Konkretisierungen zur Ausgestaltung und Umsetzung weiterer Präventionsaspekte, auch zum Themenkomplex Ernährung, einzubeziehen.