



Empfehlungen zum Thema
Lebensmittelkennzeichnung

**Beschluss der Verbraucherkommission Bayern
vom 4. Dezember 2012**

Die Empfehlungen im Überblick:

Kennzeichnung im engeren Sinne

- Nach Auffassung der Kommission sollte im Rahmen der Regulierung der Produktkennzeichnung stärker als bisher **Transparenz und Verständlichkeit** sichergestellt werden. Deswegen fordert die Verbraucherkommission die Politik auf, die Ziele der europäischen **Lebensmittelinformationsverordnung mit Nachdruck in die Praxis umzusetzen**, damit die Verbraucherinformation zutreffend, klar und gleichzeitig allgemeinverständlich zur Unterstützung der Kaufentscheidung verfügbar ist.
- Die Verbraucherkommission unterstützt Vorschläge zur **Verbesserung der Arbeitsweise der Lebensmittelbuchkommission**. Insbesondere empfiehlt sie Änderungen in der Geschäftsordnung. Auch der Interpretationsspielraum der Lebensmittelbuchkommission sollte entsprechend der klaren Forderungen der Lebensmittelinformationsverordnung eingeengt werden.
- **Irreführende Siegel** sind wie andere unlautere Kennzeichnungen durch Kontrollen aufzudecken und entsprechend zu sanktionieren.

Besondere Kennzeichnungen

- Bei der **Darstellungsform** und **Mindesthaltbarkeitsdatum** an sich sieht die Verbraucherkommission Bayern keinen Änderungsbedarf. Sie fordert jedoch dazu auf, **Informationskampagnen zur Interpretation des Mindesthaltbarkeitsdatums durch Verbraucherbildungsmaßnahmen über Planung des Einkaufs und der Lagerung von Lebensmitteln zu ergänzen**.
- Die Verbraucherkommission Bayern spricht sich dafür aus, die **Forschung** auf dem Gebiet der **Schwellenwerte für Allergene** zu forcieren und nach Vorlage der Ergebnisse die Lebensmittelkennzeichnung im Sinne der Allergiker zu verbessern.
- Die Verbraucherkommission empfiehlt bei der **Kennzeichnung von Alkohol** die Bezeichnung „alkoholarm“ für alle Getränke zwischen 0,5 und 1,2 % Vol. zu verwenden.
- Für besonders schutzbedürftige Verbraucher sollte **Aufklärung zum Thema Alkohol auch die Speisen und Getränke** umfassen, deren Alkoholgehalt in der Bevölkerung nicht hinreichend bekannt ist. Das Thema Alkoholgenese sollte auch in der schulischen Bildung zu verankert werden.
- Hinsichtlich der **Kennzeichnung von regionalen Produkten** für den Verbraucher spricht sich die Kommission dafür aus diese transparenter zu gestalten. Sie sollte eine klare Alternative zur *Herkunftskennzeichnung* darstellen.

- Zur Erleichterung der Verbraucherentscheidung für gesundheitsfördernde Produkte empfiehlt die Verbraucherkommission die Etablierung eines **Empfehlungslabels** ähnlich dem skandinavischen *Schlüssellochsymbol*.

Gemeinschaftsverpflegung

- Die Verbraucherkommission fordert die bereits vorhandenen **Standards der Qualitätssicherung stärker durchzusetzen** und gesunde Alternativgerichte anzubieten.
- Auch in der Außerhausverpflegung sollten nach Ansicht der Verbraucherkommission **flächendeckend Verbraucherinformation, Kennzeichnung und Gesundheitsauslobung** bereitgestellt werden, um dem besonderen Informationsbedarf gerecht zu werden.
- Die **Kantinen im Öffentlichen Dienst** und die **Mensen** im Bereich der **Schulen und Hochschulen** sollten auf ihren spezifischen Beitrag zur gesunden Ernährung hingewiesen/unterstützt werden. Nachholbedarf sieht die Verbraucherkommission insbesondere in der Krankenhausverpflegung.
- Die **Umsetzung** der vorgenannten Forderungen soll stärker als bisher **wissenschaftlich begleitet** werden.

Aufbau der Lebensmittelkennzeichnung

- Die Verbraucherkommission schlägt einen **hierarchischen Aufbau der Lebensmittelkennzeichnung** vor: Dieser besteht wie bisher (1) aus der vereinfachten Information auf der Verpackung nach derzeitigen Regelungen, (2) aus einer weitergehenden Information im Internet und (3) aus spezifischer Information z.B. für Allergiker, Experten und Ernährungsfachkräfte.

Allgemein- und Verbraucherbildung

- Als Basis für die Adaption der sich verändernden Verbraucherinformation durch die Verbraucher sieht die Kommission die **zentrale Rolle** der Allgemein- und Verbraucherbildung.
- Sie empfiehlt daher, Allgemeinbildung im Rahmen des **lebenslangen Lernens** zu vermitteln und ein **kritisches Bewusstsein** durch geeignete (Medien-) Kampagnen zu erzeugen.
- Die Verbraucherkommission fordert auch die Ernährungswirtschaft auf, die **Rohstoffherzeugung und die Produktion der Lebensmittel** für die Verbraucher so **transparent** wie möglich darzustellen und gibt konkrete Empfehlungen zur Umsetzung.

I. Präambel

Ernährung ist als Grundbedürfnis der Menschen ein Konsumbereich, von dem alle Verbraucher täglich betroffen sind. Durch die Arbeitsteilung entlang der Wertschöpfungskette und die teilweise erheblichen Transportwege sind die Verbraucher der Produktion und Verarbeitung von Lebensmitteln entfremdet und darauf angewiesen, den angebotenen Produkten vertrauen zu können.

Vor dem Hintergrund einer Reihe von Lebensmittelskandalen und dem damit im Zusammenhang stehenden deutlichen Vertrauensschwund der Bevölkerung in die Qualität der Lebensmittel sowie der Bedeutung der gesellschaftlichen Kosten ernährungsbedingter Krankheiten hat sich die Verbraucherkommission intensiv mit Fragen der Lebensmittelkennzeichnung auseinandergesetzt. Die Diskussionen wurden vor dem Hintergrund der erkennbar gewordenen ernährungsbezogenen Risiken für den einzelnen Bürger und das Gesundheitswesen geführt. Die neuen Regelungen der *Verordnung (EU) 1169/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates betreffend die Information der Verbraucher über Lebensmittel* wurden in die Abfassung der vorliegenden Empfehlung mit einbezogen.

Die Kommission stellt sich mit diesen Empfehlungen der Kernaufgabe, wie Lebensmittelkennzeichnung künftig transparent, wahrheitsgemäß, effektiv und effizient gestaltet werden kann sowie spezifische Informationen für einzelne Gruppen von Verbrauchern (z.B. Allergiker) am klarsten vermittelt werden können. Ein Informationsinteresse besteht beim Verbraucher selbst, Kennzeichnung und Transparenz dient aber auch dem Wettbewerb in der Sozialen Marktwirtschaft. Es ist aus Sicht der Kommission Kern einer guten Lebensmittelkennzeichnung, dem Verbraucher effektiv Entscheidungshilfen beim Kauf von Lebensmitteln und im Außer-Haus-Verzehr an die Hand zu geben. Verwirrende und unpräzise Informationen sind zu vermeiden.

II. Ausgangslage

1) Das Informationsinteresse der Verbraucher

Da es den Verbrauchern selbst nicht möglich ist, umfassend und im Detail die Eigenschaften der angebotenen Produkten zu überprüfen, besteht ein erhebliches Informationsinteresse z.B. hinsichtlich der Zutaten, der Nährstoffe, dem Alkoholgehalt, den verwendeten Technologien, der Haltbarkeit und der gesundheitlichen Wirkung der Lebensmittel. In der modernen Lebensmittelversorgung übernimmt die Lebensmittelkennzeichnung die Aufgabe, die Verbraucher über Herkunft, Zutaten und Inhaltsstoffe zu informieren. Die Erfüllung von spezifischen Kriterien (Anbauweise, z. B. organischer Landbau; Gestaltung der Wertschöpfungskette, z. B. Fair Trade) wird durch verschiedene Gütesiegel symbolisiert. Ein Großteil dieser Informationen bezieht sich auf Vertrauenseigenschaften, also Eigenschaften, die für den einzelnen Verbraucher beim Kauf nicht nachprüfbar sind. Zühlsdorf und Spiller (2012) stellen empirisch fest, dass die Verbraucher bei Lebensmitteln insgesamt ein hohes Informationsinteresse in vielen unterschiedlichen Bereichen haben. Dabei sind ihnen aussagekräftige Informationen zur Produktherkunft und den verwendeten Zutaten besonders wichtig. Ein wesentliches Ergebnis der Studie ist, dass die Lebensmittelkennzeichnung für nahezu 80 % der befragten Verbraucher nicht verständlich ist. Insgesamt zeige sich eine hohe wahrgenommene Täuschung bei den vorgelegten Produktbeispielen: Bei der Konfrontation mit rechtlich zulässigen aber für die Verbraucher missverständlichen Aussagen werden diese von zwischen 39% und 72% der Befragten als „täuschend“ empfunden. Beispiele hierfür sind die Verkehrsbezeichnung (z.B. Putensalami mit Schweinefleisch), die Verschleierung einer Produktionstechnologie (z.B. Hähnchenbrust aus Formfleisch), anlehrende Produktaufmachungen (z.B. deutscher Weichkäse in typisch griechischer Verpackung) oder Clean Labelling (z.B. „Hefeextrakt“, der Glutaminsäure enthält aber nicht als Glutamat gekennzeichnet wird).

Das starke Interesse der Verbraucher an Informationen entlang der gesamten Wertschöpfungskette spiegeln auch die Ergebnisse des bayerischen Verbrauchermonitors wider, der zuletzt in seiner jüngsten Ausgabe gezeigt hat, dass der Verbraucherschutz im Bereich Essen und Trinken für die Verbraucher prioritär ist.

Im Folgenden wird auf Aspekte der Lebensmittelproduktion eingegangen, um die Hintergründe für die Lebensmittelkennzeichnung darzulegen.

Der **Ort der Erzeugung** spielt sowohl eine Rolle hinsichtlich der Länge der Transportwege als auch für Vermarktung regionaler landwirtschaftlicher Produkte und soziale und ökonomische Aspekte des Konsums. Beim Transport, der Lagerung und der Verarbeitung der Produkte aus der Landwirtschaft und in **der Ernährungswirtschaft** ist eine Vielzahl von Ar-

beitsschritten und einzelnen technischen Prozessen notwendig. Diese sind aus der modernen Versorgung der Bevölkerung mit Lebensmitteln nicht mehr wegzudenken und tragen dazu bei, diese zu sichern. Der Einsatz traditioneller und moderner Technik sollte daher nicht *per se* gewertet, sondern zunächst neutral betrachtet werden.

Bei der landwirtschaftlichen Produktion und in der Verarbeitung der Lebensmittel interessieren die angewandten **Prozesse**, wobei es häufig Schwierigkeiten bei Beschreibung, Benennung und Kennzeichnung der Technologien gibt. Den Verbrauchern sind viele der technologischen Prozesse, die in der Lebensmittelindustrie und im Lebensmittelhandwerk eingesetzt werden, nicht bekannt. Die Staatsregierung sollte dies zum Anlass nehmen, Darstellung und Information über Produktionsprozesse durch das Medium *Verbraucherinformationssystem Bayern (VIS)* zu behandeln.

Durch Herstellungsort und –prozess ergeben sich die Wirkung der Herstellung, in Bezug auf Umwelt und Tierschutz etc. Allerdings gibt es in vieler Hinsicht nur eine unvollständige Kennzeichnung. Eine weitreichende Kennzeichnung der Prozess-/Haltungsformen gibt es z.B. bislang nur bei Eiern. Der ökologische Landbau wird in Form des EU-Biosiegels gekennzeichnet und so von der konventionellen Landwirtschaft und ihren Prozessen abgegrenzt.

Auch der Handel ist für die Kennzeichnung relevant. Hier ergeben sich z. B. Konsequenzen für die Kennzeichnung der Haltbarkeit der Lebensmittel. In der Diskussion um die Lebensmittelverluste durch tatsächlichen oder formalen Verderb wird die Regelung des Mindesthaltbarkeitsdatums stark angesprochen. Im Gegensatz zum Verzehrsdatum für leicht verderbliche Lebensmittel stellt das Mindesthaltbarkeitsdatum keinen „Verfallstermin“ dar.

2) Risiken von Technologien und Prozessen bei der Herstellung von Lebensmitteln

Entlang der oben beschriebenen Wertschöpfungskette können Risiken benannt werden, die im Folgenden nach der Art des potenziell zu erwartenden Schadens gegliedert werden. Allgemein sind Risiken definiert als die Eintrittswahrscheinlichkeit eines Schadens multipliziert mit dem zu erwartenden Schadensumfang. Betrachtet man Risiken jedoch aus Sicht der Verbraucher, so muss festgehalten werden, dass diese als soziale Konstrukte einzuordnen sind, die vom ihrem Ausmaß, ihrer Kontrollierbarkeit und ihrer Schrecklichkeit beeinflusst werden.

Zunächst bestehen **Prozessstromrisiken** in den einzelnen Schritten entlang der Wertschöpfungskette. Durch die hohe Arbeitsteilung ist ein Überblick über die Prozesse der Vorprodukte für Hersteller und Handel nicht umfassend gegeben. Allerdings sind einige Anstrengungen unternommen worden, die Rückverfolgbarkeit (z.B. durch die Lebensmittelüberwachung) zu gewährleisten. Auch die Sicherstellung der Kühlkette für zu kühlende und tiefgekühlte Waren

ist eine Maßnahme zur Minimierung der Prozessrisiken entlang der Wertschöpfungskette. Ferner bestehen Prozessstromrisiken im Einzelnen zum Beispiel bei Inhaltsstoffen oder Zutaten eines Produkts, auf die ein Teil der Verbraucher allergisch reagiert.

Gesundheitsrisiken treffen die Verbraucher direkt durch den Konsum der Lebensmittel. Dabei ist bei der Risikobewertung zu unterscheiden zwischen erlaubten Inhaltsstoffen, die bei Missbrauch zu einer Beeinträchtigung der Gesundheit führen können (Fett, Zucker, Alkohol) und Verunreinigungen aller Art, die zu hygienischen und toxikologischen Problemen führen. Es wird davon ausgegangen, dass letzteres Risiko durch Qualitätssicherungsmaßnahmen der Hersteller und des Handels entlang der Wertschöpfungskette effektiv zu minimieren sowie von der Lebensmittelaufsicht im Sinne des gesundheitlichen Verbraucherschutzes zu kontrollieren ist. Damit sind diese Risiken kein Gegenstand für die Lebensmittelkennzeichnung, da die Gewährung der Sicherheit der Lebensmittel von der Gesellschaft als Grundvoraussetzung für einen funktionierenden Lebensmittelmarkt gesehen wird. Anders verhält es sich mit der Auswahl von Lebensmittelzutaten bzw. Speisen für die individuelle Ernährung. Die Kennzeichnung von Inhaltsstoffen ermöglicht den Verbrauchern geeignete Produkte zu wählen. Dies gilt für die Gesunderhaltung, aber besonders auch im Rahmen der Diätetik etwa bei chronisch Kranken oder Leistungssportlern. Ein besonderes Problem für die Kennzeichnung besteht in der Zusammenstellung der individuellen Ernährung aus vielen einzelnen Produkten und der Manifestation von gesundheitlichen Problemen über die Zeit und ggf. durch die Wechselwirkung mit anderen gesundheitlichen Risiken. Da kein direkter Zusammenhang zwischen einem Produktkauf und einer gesundheitlichen Beeinträchtigung hergestellt werden kann, liegt der Wert der Lebensmittelkennzeichnung darin, den Beitrag des Produkts im Sinne einer gesunden Ernährung einzuschätzen.

Über die Risiken der Prozesse bei der Herstellung der Produkte und den individuellen Gesundheitsrisiken hinaus sind weitere Risiken zu nennen, die man zusammengefasst als **Nachhaltigkeitsrisiken** bezeichnen kann: *Ökologische Risiken* entstehen in der landwirtschaftlichen Produktion und ihren Zulieferern (z.B. der Chemischen Industrie), in der Veredelung landwirtschaftlicher Produkte in der Lebensmittelindustrie und im Lebensmittelhandwerk sowie durch den Einzelhandel. Zu nennen sind Erosion, Reduzierung der Artenvielfalt, Nitratbelastung der Gewässer, NH₄ Emissionen durch Rindfleischerzeugung, Flächenverbrauch durch Transportwege, Transportemissionen, Ressourcenverbrauch, Verpackung und Müll. *Soziale Risiken* entstehen durch das Aufbrechen sozialer Strukturen in den Regionen durch Veränderungen in der Lebensmittelwirtschaft, die Reduktion der bäuerlichen Landwirtschaft und die Veränderung der Struktur der heimischen Arbeitsplätze durch Lebensmittelimporte. *Ökonomische Risiken* können durch eine Veränderung/Konzentration der wirtschaftlichen Machtverhältnisse entstehen. Der Verbraucher hat nicht den Überblick, da die Markenvielfalt

häufig die Hersteller- und Handelskonzentration verschleiert. Die Folgen dieser Reihe von sehr unterschiedlichen Risiken sind wiederum *gesellschaftliche und globale Risiken*, die sich zum Beispiel in einem Welternährungsproblem (Unter-/ Über-/ Fehlernährung) sowie unfairen Handels- und Arbeitsbedingungen zeigen. Kennzeichnungen wie „Bio“ oder „Fairtrade“ versuchen mit Bezug auf diese Risiken Verbraucherbewusstsein zu schaffen, können die Risiken jedoch nur partiell angehen.

Zuletzt sollte noch darauf hingewiesen werden, dass die Lebensmittelkennzeichnung **Relevanz für evtl. Gerichtsverfahren** haben kann.

III. Einzelheiten

1) Lebensmittelkennzeichnung (im engeren Sinne)

Die rechtlichen Rahmenbedingungen der Kennzeichnung sind in Deutschland in der *Verordnung über die Kennzeichnung von Lebensmitteln* (Lebensmittel-Kennzeichnungsverordnung - LMKV) festgelegt. Am 1.1.2014 wird die *Verordnung (EU) 1169/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates betreffend die Information der Verbraucher über Lebensmittel* (Lebensmittelinformationsverordnung - LMIVO) in Kraft treten. Geregelt sind Kennzeichnungselemente (§ 3 LMKV/Art. 9 LMIVO), die Verkehrsbezeichnung (§ 4 LMKV) bzw. die Bezeichnung des Lebensmittels (Art. 17 LMIVO), der Begriffsbestimmung der Zutaten (§ 5 LMKV), des Verzeichnisses der Zutaten (§ 6 LMKV/Art. 18 LMIVO) inkl. Zusatzstoffen, des Mindesthaltbarkeits- bzw. Verbrauchsdatums (§§ 7 und 7a/Art. 24 LMIVO), des vorhandenen Alkoholgehalts (§ 7b/Art. 28 LMIVO) und der Mengenkennzeichnung von Zutaten (§ 8/Art. 22f. LMIVO).

Die Kommission greift im Folgenden selektiv Problemfelder der Lebensmittelkennzeichnung auf und gibt Empfehlungen für Maßnahmen zur Verbesserung.

a) Lebensmittelbezeichnung

Bei der Begriffsbestimmung der Verkehrsbezeichnung (§ 4 mit Verweis auf Rechtsvorschriften) und der Zutaten (§ 5) ist das sprachliche Niveau oft nicht geeignet, den durchschnittlich informierten Verbraucher bei der Einordnung der dargebotenen Lebensmittel zu unterstützen, da die überwiegende Mehrheit der Verbraucher die Lebensmittelkennzeichnung als *nicht verständlich* oder rechtlich korrekte Bezeichnungen als *täuschend* einschätzen (Zühlsdorf und Spiller, 2012). Derzeit sind Umfang und sprachliches Niveau der Lebensmittelkennzeichnung gemäß des Wesens des Gegenstands als komplex, juristisch präzise und akademisch zu bezeichnen. Auch die oft sehr kleinen Schriftgrößen führen bei Verbrauchern zu Überforderung. Während die Lebensmittelkennzeichnung somit viele Informationen beinhaltet, schafft sie für den Verbraucher nur teilweise Transparenz.

Eine gemeinsame Sprache zwischen Verbrauchern und Akteuren der Ernährungswirtschaft zu finden, muss Kern einer Regulierung der Produktkennzeichnung sein. Verbrauchererwartung und ernährungswirtschaftliche Praxis, auch nach gesetzlichen Vorgaben, sind häufig zu weit voneinander entfernt. Gesellschaftlicher Konsens verlangt zunächst, dass man sich über die Begrifflichkeiten einig wird.

Die beschlossene LMIVO verfolgt daher völlig zu Recht das Ziel, „dem Endverbraucher eine Grundlage für eine fundierte Wahl zu schaffen, [...] in diesem Zusammenhang [ist es wichtig]

dafür zu sorgen, dass die auf der Kennzeichnung angegebenen Informationen für den Endverbraucher leicht verständlich sind“ (LMIVO, Begründungsteil, S. 21, Begründung Nr. 37). Die Regierungsparteien in Bayern haben sich in ihrer Koalitionsvereinbarung die Verbesserung der Lebensmittelkennzeichnung zum Ziel für die derzeitige Legislaturperiode gesetzt (Koalitionsvereinbarung von CSU und FDP, 2009, S. 43). Auch die Bundesregierung hat sich zum Ziel gesetzt, bei der Verbraucherinformation auf den Einsatz einer verständlichen deutschen Sprache zu achten (Koalitionsvereinbarung von CDU, CSU und FDP, 2009, S. 36).

Die Verbraucherkommission fordert die Politik auf, diese Ziele und die Verordnungen mit Nachdruck in die Praxis umzusetzen, damit die Verbraucherinformation zutreffend, klar und gleichzeitig *allgemeinverständlich* zur Unterstützung der Kaufentscheidung verfügbar ist (vgl. Art 7 (2) LMIVO). Sofern täuschende Bezeichnungen juristisch gedeckt sind, fordert die Kommission den Gesetzgeber und die Lebensmittelbuchkommission (siehe auch b)) auf, diesen Missstand bis spätestens zum Inkrafttreten der LMIVO am 1.1.2014 zu beheben.

b) Lebensmittelbuch

Neben den Rechtsnormen bietet das Deutsche Lebensmittelbuch eine Sammlung von Leitsätzen, in denen Herstellung, Beschaffenheit oder sonstige Merkmale von Lebensmitteln, die für die Verkehrsfähigkeit der Lebensmittel von Bedeutung sind, beschrieben werden (§ 15 LFGB). In den Leitsätzen soll die gängige Praxis (die Verkehrsauffassung) aus Sicht der Beteiligten berücksichtigt werden. Damit sollen sowohl die Interessen der Hersteller und Händler als auch die Erwartung der Durchschnittsverbraucher berücksichtigt werden. Der Deutschen Lebensmittelbuch-Kommission gehören derzeit 32 Mitglieder aus der Wissenschaft, der Lebensmittelüberwachung, von Verbraucherorganisationen und der Lebensmittelwirtschaft an.

An der Lebensmittelbuchkommission kann formal kritisiert werden, dass sie nur ein Mal pro Jahr tagt und damit nicht ausreichend schnell auf die Entwicklungen auf dem Markt reagieren kann zumal die Geschäftsordnung eine Sperrminorität von 25% der Mitglieder vorsieht, was jeder der beteiligten Gruppen eine Blockadeoption eröffnet.

Die Verbraucherkommission Bayern unterstützt die Vorschläge des Verbraucherzentrale Bundesverbands, der eine Änderung der Geschäftsordnung in folgenden Punkten fordert:

- Wertung von nicht abgegebenen Stimmen als Enthaltungen und Abzug von den gültigen Stimmen, so dass eine Blockadehaltung durch eine einzelne Gruppe nicht möglich ist
- Veröffentlichung der Abstimmungsergebnisse und der Positionen der Parteien, Wirtschaft, Lebensmittelüberwachung, Wissenschaft und Verbraucher.

Die Verbraucherkommission erwartet, dass die Arbeit der Lebensmittelbuchkommission durch neue Methoden der Konsensfindung bereichert und effektiver wird.

Zudem ist die Lebensmittelbuchkommission auch inhaltlich zu kritisieren: Es zeigt sich aus der Erfahrung mit der Internetplattform lebensmittelklarheit.de, dass eine Reihe von Verkehrsbezeichnungen in den Leitsätzen der Deutschen Lebensmittelbuchkommission definiert sind, aber von den Verbrauchern nicht nachvollzogen werden können (z.B. ist es rechtlich möglich eine Salami als „Putensalami“ zu bezeichnen obwohl sie mit einer erheblichen Beimengung von Schweinefleisch hergestellt wurde).

Die Verbraucherkommission Bayern empfiehlt dem Gesetzgeber, den Art 7 (2) LMIV, nach dem Lebensmittel zutreffend, klar und leicht verständlich sein müssen, ohne Einschränkung umzusetzen und den Interpretationsspielraum der Lebensmittelbuchkommission entsprechend einzuengen. Die Lebensmittelbuchkommission sollte die finanziellen Möglichkeiten bekommen, neutral und regelmäßig auf dem Markt zu recherchieren. Die Sitzungen sollten ebenfalls zeitnah stattfinden, um auf die Änderungen am Markt im Sinne von Verbrauchern und Wettbewerbern zu reagieren.

c) Darstellungsform

Das Verzeichnis der Zutaten (§ 3 LMKV) inkl. Zusatzstoffe wird bereits in einem Sichtfeld auf die Verpackung aufgedruckt. Diese Vorgabe der Zusammenfassung der Informationen im Sichtfeld ist sinnvoll, um den Verbrauchern einfachen Zugang zur wesentlichen Information zu ermöglichen. Die Verbraucherkommission Bayern sieht bei der Darstellungsform keinen Änderungsbedarf.

d) Mindesthaltbarkeits- bzw. Verbrauchsdatum

Das Mindesthaltbarkeits- bzw. Verbrauchsdatum (§§ 7 und 7a LMKV) erachtet die Verbraucherkommission als ein wesentliches Kennzeichnungselement. Die Zweckmäßigkeit des Mindesthaltbarkeitsdatums wurde in letzter Zeit durch die Diskussionen um Lebensmittelabfälle in Frage gestellt. Jedoch zeigen Studien zu Lebensmittelabfällen, dass Abfälle in der Regel nicht aufgrund von Fehlinterpretationen des Mindesthaltbarkeitsdatums entstehen, sondern aufgrund mangelnder Planungskennnisse in den privaten Haushalten.

Darum sieht die Verbraucherkommission bei der Ausweisung des Mindesthaltbarkeitsdatums keinen Änderungsbedarf. Sie fordert dazu auf, Informationskampagnen zur Interpretation des Mindesthaltbarkeitsdatums durch Verbraucherbildungsmaßnahmen im Bereich Planung des Einkaufs und Lagerung von Lebensmitteln verstärkt zu ergänzen.

e) Kennzeichnung von Allergenen

Bei der Kennzeichnung von allergenen Inhaltstoffen besteht folgendes Dilemma. Allergiker können sich bei den Hauptinhaltsstoffen sehr gut an der Zutatenliste orientieren, die bei einem Produkt z. B. gehackte Haselnüsse ausweist. Das Produkt selbst ist gekennzeichnet und kann von den Allergikern gemieden werden. Allerdings führen allergene Reste in den Produktionsanlagen dazu, dass bei der Herstellung des nächsten Produkts (z.B. gehackte Mandeln) das Allergen in Spuren vorhanden sein kann. Um sich juristisch abzusichern, ergänzen die Hersteller die Zutatenliste mit einer Pauschalaussage, dass ein allergener Stoff in Spuren enthalten sein könnte. Dies führt nach Aussage des Bundesinstituts für Risikobewertung (BfR) dazu, dass sich die ohnehin teilweise stark reduzierte Wahlfreiheit von Allergikern verringert. Eine Empfehlung zur Änderung der derzeitigen Praxis ist nach BfR aber erst dann sinnvoll, wenn verlässliche Schwellenwerte für die einzelnen Allergene/Inhaltstoffe bekannt sind. Da entsprechende Forschungsergebnisse nach Aussage des BfR derzeit noch ausstehen, fordert die Verbraucherkommission Bayern die Forschung auf dem Gebiet der Schwellenwerte für einzelne Allergene zu forcieren und nach Vorlage der Ergebnisse die Lebensmittelkennzeichnung im Sinne der Allergiker zu verbessern.

f) Ausweisung des Alkoholgehalts

Die Regelung der Kennzeichnung des Alkoholgehalts für Getränke mit einem Alkoholgehalt von mehr als 1,2 % Vol. hat sich in der Vergangenheit bewährt. Auch die festgelegten Toleranzgrenzen liegen im Bereich des technisch Machbaren. Für diesen gesamten Bereich gibt es aus Sicht der Kommission keinen Änderungsbedarf.

Großes Missverständnis in weiten Kreisen der Verbraucherschaft besteht jedoch in der Kennzeichnung mit „...frei“ bzw. „ohne ...“. Dies gilt sowohl für „alkoholfrei“, „glutenfrei“, „zuckerfrei“, „fettfrei“ bzw. „ohne Gentechnik“ oder ähnliches. Bei all diesen Begriffen ist selbst von der EU anerkannt, dass ein minimaler Rest, der als ernährungsphysiologisch unbedenklich einzustufen ist, toleriert wird. Vielen Verbrauchern ist nicht bewusst, dass es einen null-Prozent Standard in der Natur nicht gibt. Deshalb sollte für diese Kennzeichnungsangaben auf breiter Linie eine Aufklärungskampagne durchgeführt werden und sich auch ein Hinweis im Gesetz befinden, dass die Angabe „alkoholfrei“ einen ernährungsphysiologisch unbedeutenden Alkoholgehalt von weniger als 0,5 % Vol. enthalten kann, der bei normalem Trinkverhalten (1-2 Flaschen 0,5 ltr.) keine wissenschaftlich nachweisbare Wirkung im Körper entfaltet. Für besonders schutzbedürftige Verbraucher, wie trockene Alkoholiker und Schwangere, sollte die *Aufklärung* auch die Lebensmittel umfassen, die regelmäßig Alkohol enthalten können, wie Brot, Limonaden, Fruchtsäfte, Traubensaft, reifes Obst, fermentierte Molkereiprodukte, Sauerkraut- und ähnliche Konserven, verschiedene Fertigsoßen, usw. Die Verbrau-

cherkommission begrüßt, dass auf der Plattform VIS bereits grundlegende Informationen zum Thema verfügbar sind und fordert die Staatsregierung auf, das Thema Alkoholgenese auch in der schulischen Bildung zu verankern.

Die Verbraucherkommission empfiehlt die Bezeichnung „alkoholarm“ für zwischen 0,5 und 1,2 % Vol. und diese jedoch für alle Getränke mit dem entsprechenden Alkoholgehalt Getränke (z.B. auch für Kefir und Fruchtsäfte) zu verwenden, da eine Ausweitung auf geringere Alkoholgehalte aus Sicht der Verbraucher nicht nachvollziehbar ist.

g) Nährwertkennzeichnung

Andere Aspekte der Lebensmittelqualität werden von der derzeitigen gesetzlichen Maßgabe ausgelassen: Eine Nährwertkennzeichnung ist freiwillig. Nach der Lebensmittelinformationsverordnung (VO 1169/2011) wird eine verpflichtende Nährwertdeklaration für verpackte Lebensmittel bis Dezember 2016 eingeführt. Da bereits ein großer Teil der verpackten Lebensmittel eine Nährwertdeklaration trägt, verspricht sich die Verbraucherkommission von dieser Änderung wenig Besserung in Bezug auf die Auswahl der Lebensmittel. Zur Erleichterung der Verbraucherentscheidung am Einkaufsort (Point of Purchase - PoP) oder im Außer-Hausverzehr empfiehlt die Verbraucherkommission darum die Etablierung eines Empfehlungslabells (vgl. III.2).

Die verpflichtende Nährwertkennzeichnung wird bei Lebensmitteln, die durch Gesundheitsauslobungen gekennzeichnet werden, durch Nährwertprofile ergänzt. Die Anwendung der Health Claims Verordnung hat dazu geführt, dass derzeit 222 Health Claims in der Lebensmittelkennzeichnung verwendet werden dürfen.

h) Regionalkennzeichnung

Eine Regionalkennzeichnung bei Lebensmitteln ist bislang nicht einheitlich geregelt. Jedoch haben viele Konsumenten ein großes Interesse am Kauf von Lebensmitteln aus der eigenen Region. Dieses Interesse begründet sich zum Teil auf einer objektiv besseren Beschaffenheit der Produkte und zum anderen auf einer als höher wahrgenommenen Qualität in Bezug auf die Umweltfreundlichkeit oder Tierschutz etc. bzw. auf den Wunsch der Verbraucher regionale Wertschöpfungsprozesse zu unterstützen.

Die Verbraucherkommission spricht sich dafür aus, die Kennzeichnung von regionalen Produkten für den Verbraucher transparenter zu gestalten. Dabei sind eine klare Regionenbezeichnung und die Kontrolle der gemachten Herkunftsangaben zu gewährleisten. Aufgrund des Verbraucherverlangens nach kleinräumigen Regionalbezug sollte eine Möglichkeit der Anerkennung von Regionalinitiativen mit klar spezifizierten Akkreditierungsvorschriften ver-

folgt werden. Bei Monoprodukten sollte die Herkunft und Verarbeitung zu 100% in der Region erfolgen. Die *Regionalkennzeichnung* sollte eine klare Alternative zur *Herkunftskennzeichnung* im Sinne der VO 510/2006 darstellen (geschützte geographische Angabe, geschützte Ursprungsangabe).

2) Empfehlungslabels im Sinne der Lebensmittelkennzeichnung/ Produktinformation

Visualisierungen erleichtern den Verbrauchern in der Regel die Aufnahme von Information. Allerdings werden Produkte mit einer Reihe von Labeln versehen, die von unterschiedlicher Qualität und Herkunft sind. Diese reichen von verkaufsfördernden Inhalten der Hersteller bis zu rechtlich definierten Angaben, etwa der biologischen Landwirtschaft. Herstellerlabels sind optisch und räumlich klar von neutralen und staatlichen Labels (Sichtfeld) zu trennen. Gütesiegel sollten von neutralen und autorisierten Institutionen ausgegeben werden, die ausgelobten Eigenschaften und/oder Prozesse sollten regelmäßig kontrolliert werden, so dass die Siegel den Verbrauchern objektiv bei der Produktwahl unterstützen (vgl. auch die Empfehlung der Verbraucherkommission Baden-Württemberg aus 2011).

Irreführende Siegel sind wie andere unlautere Kennzeichnungen durch Kontrollen aufzudecken und entsprechend zu sanktionieren.

Außerdem kann durch Label der Kauf von gesundheitsfördernden Produkten unterstützt werden. Dazu empfiehlt die Verbraucherkommission auch in Deutschland ein System ähnlich dem skandinavischen *Schlüssellochsymbol* oder den "*Guiding Stars*" aus den USA zu etablieren. Gekennzeichnet sind Lebensmittel, die im Vergleich zu anderen Lebensmitteln in ihrer Kategorie weniger Fett, Zucker und Salz sowie günstigere Fettsäuremuster aufweisen und mehr Ballaststoffe enthalten. Die Etablierung eines solchen Systems könnte durch eine Kommission beim Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BLV) vorangetrieben werden. Hersteller können sich dann mit ihren Produkten entsprechend um das Empfehlungssiegel bewerben.

3) Außerhausverpflegung

Die Außerhausverpflegung wird immer wichtiger, nahezu 30 % der Ausgaben für Nahrungsmittel fallen außer Haus an (Einkommens- und Verbrauchsstichprobe, 2008). Während für verpackte Produkte die oben beschriebenen umfangreichen Regeln gelten, ist die Informati-

on, die Verbraucher in der Gastronomie, in Großküchen der Gemeinschaftsverpflegung und in Frischtheken des Lebensmitteleinzelhandels erhalten, als sehr dürrftig zu bezeichnen. Gerade Personen, die sich häufig oder regelmäßig außer Haus ernähren, laufen Gefahr, zu energiereich/fett, zu salzig, zu süß und zu ballaststoffarm zu essen. Dies bedeutet Risiken für die Gesundheit des Einzelnen, die Gesellschaft und das Gesundheitssystem.

Deswegen fordert die Verbraucherkommission dem besonderen Informationsbedarf gerecht zu werden, indem in der Außerhausverpflegung flächendeckend Verbraucherinformation und Kennzeichnung bereitgestellt werden.

a) Qualitätsstandards in der Gemeinschaftsverpflegung

Die Verbraucherkommission fordert zur Qualitätssicherung in der Gemeinschaftsverpflegung die bereits vorhandenen Standards stärker durchzusetzen. Insbesondere in Einrichtungen öffentlicher Träger (Schulen, Kindertagesstätten, Krankenhäusern, Altenpflegeheimen etc.) sollten Qualitätsstandards der DGE, des Kita-Zertifizierungssystem und des Netzwerks Gemeinschaftsverpflegung im Sinne von Best-Practice verpflichtend eingeführt und präzise, das heißt überprüfbar, umgesetzt werden. Diese beinhalten insbesondere Angaben zu einer gesundheitsfördernden, bedarfsgerechten Lebensmittelauswahl und einer hierauf abgestimmten, effizienten Speisenplanung und –herstellung. Eine gute Verpflegung in öffentlichen Einrichtungen fördert einerseits unmittelbar die Lern- und Arbeitsfähigkeit sowie Gesundheit der Essensteilnehmer und wirkt andererseits übergreifend, präventiv als Vorbild für die Gestaltung der Verpflegung im eigenen Haushalt.

Die Verbraucherkommission empfiehlt, die Umsetzung der vorgenannten Forderungen stärker als bisher wissenschaftlich zu begleiten. So sollten u.a. Erkenntnisse aus der Verhaltensforschung zur Darbietung und Anordnung von Speisen in Empfehlungen z.B. der Vernetzungsstelle Schulverpflegung einfließen. Ferner sollten Kennzahlensysteme zur Wirtschaftlichkeit der Verpflegungsleistung auf der Grundlage von belastbarem Zahlenmaterials entwickelt werden, um zu gewährleisten, dass die öffentlichen Einrichtungen die geforderten Qualitätsstandards unter Beachtung der individuellen Situation und dem zur Verfügung stehenden Budget auch sicherstellen können.

b) Lebensmittelkennzeichnung und -auslobung in der Gastronomie und Gemeinschaftsverpflegung

Sporadische Untersuchungen zur ernährungsphysiologischen Qualität des Außer-Haus-Angebots zeigen erhebliche Probleme. Es handelt sich vielfach bzw. überwiegend um „Fast-food-Produkte“, die sich durch einen hohen Fett- und Zuckergehalt sowie niedrigen Ballaststoffanteil auszeichnen und bei jahrelangem Verzehr einen wesentlichen Beitrag zur Entste-

hung von Übergewicht/Adipositas und anderen ernährungsassoziierten Krankheiten leisten können.

Im Bereich der Gastronomie und der Gemeinschaftsverpflegung ist eine Kennzeichnung von Nährwerten nicht verpflichtend. Die Verbraucherkommission Bayern empfiehlt, dass die Kennzeichnung in Speisekarten bzw. auf Schildern der Ausgabetheken weiterhin die übliche Bezeichnung des Hauptgerichts, der Beilagen sowie ggf. Vor- und/oder Nachspeisen, den Preis enthalten.

Darüber hinaus empfiehlt die Verbraucherkommission auch für die Gastronomie eine Gesundheitsauslobung möglich zu machen. Für ein solches Empfehlungssystem sind auch für die Gastronomie Nährwertprofile zu entwickeln. Aus Sicht der Verbraucherkommission ließe sich ein solches System freiwillig umsetzen und durch eine entsprechende Begleitung (DGE, staatlich etc.) gestalten.

Um dem Trend des zunehmenden Außer-Haus-Verzehrs gerecht zu werden, sollten an allen Stellen der Systemgastronomie und der Gemeinschaftsverpflegung gesunde Alternativen angeboten werden.

Die Kantinen im Öffentlichen Dienst und die Mensen im Bereich der Schulen und Hochschulen sollten auf ihren spezifischen Beitrag zur gesunden Ernährung hingewiesen/unterstützt werden. Dabei kann auf positive Erfahrungen aus der Schulverpflegung (Stichwort: Vernetzungsstellen) und einzelne Beispiele aus der Betriebsgastronomie zurückgegriffen werden. Nachholbedarf sieht die Verbraucherkommission insbesondere in der Krankenhausverpflegung.

4) Hierarchischer Aufbau der Lebensmittelkennzeichnung/Produktinformation

Die Verbraucherkommission schlägt die Einführung und Unterstützung eines mehrstufigen Informationszugangs vor.

1. Stufe: Vereinfachte Information auf der Verpackung nach derzeitigen Regelungen
2. Stufe: Vertiefende/weitergehende Information im Internet (möglichst am PoP durch eine App auf dem Smartphone zugänglich oder durch ein Terminal im Lebensmitteleinzelhandel). Diese Vorgehensweise verlangt die Etablierung eines Informationskompasses, nach dem diese Information zu gestalten ist, bzw. welche Informationen verpflichtend oder freiwillig sind.

3. Stufe: Spezifische Information z.B. für Allergiker, Experten und Ernährungsfachkräfte.

Dies führt auf der Ebene der Lebensmittelverpackung, der Theke oder der Speisenausgabe in der Außer-Haus-Verpflegung zu einer kompakten und verständlichen Erstinformation der Verbraucher. Den Verbrauchern wird keine Information vorenthalten, es ist sogar in der zweiten Stufe davon auszugehen, dass die Information umfangreicher aber übersichtlicher, lesbarer und spezifischer aufbereitet wird. Die Verbraucherkommission empfiehlt, dass im Rahmen des Informationskompasses auch für diese weitergehenden Informationen Qualitätsanforderungen erlassen werden, die die Struktur und Nachprüfbarkeit der Informationen sicherstellen. Aufgrund der Vergleichbarkeit in der Informationsstruktur ist auch die Zugänglichkeit für die Verbraucher vereinfacht und transparent möglich. Ebenfalls ist für die gemachten Angaben ein Qualitätsstandard einzurichten, der sich an den Regelungen der LMKV und etablierten Qualitätsprogrammen richten sollte (z.B. Alkoholgehalt nach LMKV, Fair-gehandelt – durch Qualitätsprogramm nachweisbar etc.).

Sensible Gruppen wie z.B. Lebensmittelallergiker müssen anderweitig Zugang zu für sie relevanten Informationen erhalten. Kritische Inhaltsstoffe müssen bei aller Notwendigkeit zur Vereinfachung auch weiterhin deklariert werden.

5) Die Rolle von Allgemein- und Verbraucherbildung

Die oben geforderten, wahrheitsgemäßen Produkt- und andere Verbraucherinformationen sind wichtig für die Markttransparenz und die Kaufentscheidung der Verbraucher. Allerdings bieten diese Informationen nur dann tatsächlich einen Nutzen für die Entscheidungsfindung der einzelnen Verbraucher, wenn diese in der Lage sind, die Inhalte und ihre Bedeutung zu verstehen.

Dies ist nicht für alle Verbraucher zutreffend. Selbst bei einzelnen im Allgemeinen gut gebildeten Verbrauchern können die Kenntnisse zwischen den Konsumbereichen/Themen erheblich differieren (z.B. Nährwertangaben, Alkoholgenese oder Hygiene). Den dem Leitbild des mündigen Verbrauchers annähernd entsprechenden Konsumenten findet man nur dort, wo Wissen und Fähigkeiten bei der Kaufentscheidung in Wert gesetzt werden können.

Die Verbraucherkommission empfiehlt daher, Allgemeinbildung im Rahmen des lebenslangen Lernens zu vermitteln und ein kritisches Bewusstsein durch geeignete (Medien-) Kampagnen zu erzeugen. Auf einer umfassenden naturwissenschaftlichen, wirtschaftlichen und rechtlichen Allgemeinbildung kann die Aufklärung über aktuelle komplexe Zusammenhänge, ernährungspolitische Themen und Prozess- und Produktinnovationen erfolgen. Dem Ver-

braucher ist seitens der Hersteller wettbewerbsfördernde (Markt-) Transparenz im Sinne einer bestmöglichen Information/Kennzeichnung bzgl. des einzelnen Produkts und seiner Herstellung zu gewähren.

Erst auf der Grundlage einer geeigneten Vorbildung, einer Transparenz des Angebots und neutralen Siegeln/ Auslobungen können die Verbraucher weitestgehend frei und sicher entscheiden.

6) Transparenz der Herstellungsprozesse

Die Verbraucherkommission Bayern fordert die Ernährungswirtschaft auf, die Rohstoffherzeugung und die Produktion der Lebensmittel so transparent wie möglich darzustellen. Dazu können zum Beispiel Tage der Offenen Tür, Verbrauchertage, Schulexkursionen oder ähnliches dienen. Einerseits wird dadurch der Informationsbedarf der Verbraucher gedeckt, andererseits erhalten die Hersteller eine Chance, Bewusstsein, Anerkennung und Verständnis für die Komplexität und den Aufwand für die Lebensmittelversorgung zu erzeugen. Zudem erhalten sie Rückmeldung, wie Verbraucher die angewandten Techniken und Prozesse bewerten.

Anhang

Best Practice zur Kennzeichnung durch Empfehlungslabels

Beispielhafte Kennzeichnungsmodelle anderer Länder sind das schwedische/skandinavische Keyhole-Modell¹, das "Bewusst Wählen" Symbol z.B. aus den Niederlanden² und das Health Check Symbol in Kanada³.

Lebensmittel, die mit dem *Schlüssellochsymbol* oder dem "Bewusst Wählen"-Zeichen gekennzeichnet sind, enthalten im Vergleich zu anderen Lebensmittel ihrer Kategorie weniger Fett, Zucker und Salz, weisen günstigere Fettsäuremuster auf und enthalten mehr Ballaststoffe. Die Verbraucher werden also auf für eine gesunde, ausgewogene Ernährung besonders geeignete Produkte durch das Symbol hingewiesen und in ihrer Wahl unterstützt. Andere Produkte werden nicht durch negative Symbole diskriminiert. Die Verwendung durch die Hersteller ist freiwillig; das Prozedere wird durch staatliche Stellen betreut und aus Steuergeldern finanziert.

Das Logo „Bewusst wählen“ ist ein Logo für Lebensmittelprodukte, die die Kriterien der Choices International Foundation erfüllen, und identifiziert gesündere Produkte. Die Kriterien folgen den Ernährungsempfehlungen der WHO und sollen alle zwei Jahre überarbeitet werden. Die erste Überarbeitung fand 2008 statt.

In Kanada verleiht die Heart and Stroke Foundation das *Health Check Logo*. Dabei werden Produkte durch Ernährungsexperten einem Kriterientest unterzogen und bei positivem Abschneiden danach ausgelobt.

Vorteil bei all diesen Symbolen ist, dass sie von staatlichen oder zumindest neutralen Stellen definiert und eingesetzt werden. Die Auslobung erfolgt positiv, indem gesundheitsförderliche Lebensmittel durch die Kennzeichnung mit dem Label hervorgehoben werden. Negative Produkte werden nicht diskriminiert.

Beim Verfahren ist allerdings auf die Vermeidung von Wettbewerbsverzerrung und Missbrauch zu achten.



Enkelt å velge sunnere

¹ Schweden: <http://www.slv.se/en-gb/Group1/Food-and-Nutrition/Keyhole-symbol/>;

Dänemark: <http://www.noeglehullet.dk/services/English/forside.htm>;

Norwegen: <http://www.nokkelhullsmarket.no/nokkelhull/>

² Niederlande: <http://www.ikkiesbewust.nl/> ; <http://www.eufic.org/> (

³ Kanada: <http://www.healthcheck.org/>)