

WISO

Diskurs

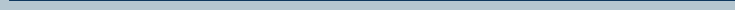
Expertisen und Dokumentationen
zur Wirtschafts- und Sozialpolitik



Etiketten(schwindel)?

Kennzeichnung und irreführende
Werbung bei Lebensmitteln

Gesprächskreis Verbraucherpolitik



Dokumentation einer Veranstaltung der Abteilung
Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung

Etiketten(schwindel)?

Kennzeichnung und irreführende
Werbung bei Lebensmitteln



Der Gesprächskreis „Verbraucherpolitik“

Der Gesprächskreis „Verbraucherpolitik“ der Friedrich-Ebert-Stiftung will den kontinuierlichen Dialog über aktuelle und grundsätzliche verbraucherpolitische Themen fördern. An ihm beteiligen sich Entscheidungsträger, Meinungsbildner und Experten aus Verbraucherverbänden, Politik, Administration, Wirtschaft, sonstigen Verbänden, Medien und Wissenschaft.

Ziel ist es, die Interessen von Verbraucherinnen und Verbrauchern gegenüber Politik, Wirtschaft und Gesellschaft zu unterstützen und den Stellenwert von Verbraucherpolitik – anhaltend – zu erhöhen. Der Gesprächskreis versteht Verbraucherpolitik nicht nur als defensive Schutzfunktion für den einzelnen Konsumenten, sondern als Wirtschaftspolitik von der Nachfrageseite und als gesamtgesellschaftliche Gestaltungsaufgabe.

Verbraucherpolitik ist eine Querschnittsaufgabe und muss in allen Politikbereichen – auf nationaler und internationaler Ebene – verankert und vernetzt werden. Zu den zu behandelnden Themenbereichen gehören:

- Verbraucherschutz im Bereich Gesundheit/Ernährung;
- Verbraucherschutz bei Finanzdienstleistungen;
- Verbraucherschutz im Bereich Bauen, Energie, Umwelt, Verkehr;
- Verbraucherschutz im Bereich Medien, Telekommunikation, Post;
- Verbraucherschutz in sonstigen Wirtschaftsfragen.

Die Ergebnisse der Veranstaltungen werden seit 2007 in der Schriftenreihe WISO Diskurs (zuvor in den Schriftenreihen „Gesprächskreis Verbraucherpolitik“ und „Wirtschaftspolitische Diskurse“) wiedergegeben.

Sprecher des Gesprächskreises ist *Manfred Zöllmer*, *MdB*, SPD-Bundestagsfraktion, Stellvertretender Vorsitzender des Bundestagsausschusses für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz.

http://www.fes.de/wiso/sets/s_verbr.htm

Inhalt

Vorwort	4
Zusammenfassung und politische Handlungsempfehlungen: Forderungen an ein Kennzeichnungssystem	6
1. Offene Handlungsfelder der Lebensmittelkennzeichnung und -werbung	8
1.1 Täuschung im Lebensmittelmarkt – „Die Suppe lügt“ und andere kulinarische Illusionen	8
1.2 Verbraucherpolitische Forderungen nach besserer Lebensmittelkennzeichnung und schärferen Werberegeln	10
2. Ansätze für Nährwert-Kennzeichnungen	12
2.1 Die britischen Ernährungshinweise – das Ampelformat	12
2.2 Die Initiative der Lebensmittelindustrie – Guideline Daily Amount	16
2.3 Ampel und GDA im Kreuzfeuer	19
3. Europäische Reglementierung der gesundheitsbezogenen Werbung – die Health Claims Verordnung	21
3.1 Hinweis- und Kennzeichnungspflichten	21
3.2 Zulassungsverfahren für gesundheits- und nährwertbezogene Angaben	21
3.3 Die europäischen Regelungen in der Diskussion	23
Moderator, Referentinnen und Referenten, Tagungsplanung und -organisation, Verfasserin der Broschüre	27
Neue Veröffentlichungen der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik	30

Die Dokumentation wird von der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung veröffentlicht. Die Ausführungen und Schlussfolgerungen sind von der Autorin in eigener wissenschaftlicher Verantwortung vorgenommen worden.

Vorwort

Die Lebensmittelkennzeichnung ist für den Verbraucher nach wie vor ein Buch mit sieben Siegeln. Er sieht sich mit langen Auflistungen und Nummern von Inhalts- oder Zusatzstoffen und mit einer Vielzahl von Gütesiegeln konfrontiert, die eher verwirren als die Entscheidung zum Kauf eines Produktes zu erleichtern. Sie ist jedoch nicht nur kompliziert und unverständlich, sondern auch unvollständig: Lose bzw. unverpackt verkaufte Waren sind von vielen Kennzeichnungsvorschriften ausgenommen. Die Kennzeichnung von gentechnisch-veränderten Nahrungsmitteln ist lückenhaft. Unzulänglich sind auch die Angaben über die Herkunft von Lebensmitteln. Die Nährwertkennzeichnung erfolgt bislang freiwillig statt obligatorisch.

Nach wie vor gibt es aber auf der anderen Seite auch einen regelrechten Wust von Lebensmittel-Kennzeichnungsregeln. Deren Nutzen ist jedoch umstritten, denn eine Verbesserung der Verbraucherinformation kann nicht einfach durch ein Mehr an Lebensmittel-Kennzeichnung erzielt werden. Erforderlich ist vielmehr eine Reduzierung von Komplexität, eine Konzentration auf das wirklich Wichtige. Kennzeichnungsvorschriften bewegen sich daher im Spannungsfeld von Informationsflut einerseits und Bedürfnis nach detaillierter Information andererseits.

Die Werbung bei Lebensmitteln enthält darüber hinaus ein großes Irreführungs- und Täuschungspotenzial: Beliebte Mittel sind Werbung mit angeblich besonderer Güte und Exklusivität, mit besonderen Herstellungs- und Haltebedingungen oder mit unklaren Herkunftsangaben. Auch werden Wirkungen suggeriert, die angeblich gesundheitsfördernd sind, jedoch oftmals nicht zutreffen oder sogar schädlich sind.

In den letzten Jahren hat es bereits zahlreiche Verbesserungen in der Lebensmittelkennzeichnung gegeben. Die gerade von der Europäischen Union festgelegten einheitlichen Regelungen zu nährwert- und gesundheitsbezogenen Angaben über Lebensmittel werden als ein wichtiger Schritt in Richtung verbesserter Information für Verbraucher gewertet.

Die neuen Regelungen werden von Verbraucherschützern jedoch für nicht weitreichend genug gehalten. Sie halten das Kennzeichnungsrecht für grundlegend reformbedürftig und fordern, das gesamte Recht im Hinblick auf die Anforderungen der Sichtbarkeit, Klarheit und Verständlichkeit, der Transparenz und Glaubwürdigkeit sowie der Widerspruchsfreiheit und Vollständigkeit neu zu gestalten.

Auf der Veranstaltung der Friedrich-Ebert-Stiftung am **30.5.2007** in **Berlin** mit dem Titel **„Etiketten(schwindel)? – Kennzeichnung und irreführende Werbung bei Lebensmitteln“** wurde über den Stand der Lebensmittelkennzeichnung in den EU-Mitgliedsstaaten, über interessante neue Ansätze (Signposting-Systeme, Ampelkennzeichnung) und über offene Handlungsfelder informiert und diskutiert.

Zentrale Fragen der Veranstaltung waren:

- Welche Informationen will der Verbraucher tatsächlich auf dem Etikett lesen – welche Informationen sind hingegen zu viel? Was will, was muss ein Verbraucher wirklich wissen?
- Brauchen wir eine grundlegende Reform der Etikettierungsvorschriften oder reichen schrittweise Verbesserungen des bisherigen Systems?
- Haben wir zu wenig Regulierung oder droht eher die Überregulierung der Lebensmittelkennzeichnung? Brauchen wir eine EU-weite Harmonisierung des Kennzeichnungsrechts?

- Welche neuen Ansätze gibt es auf dem Gebiet der Lebensmittelkennzeichnung? Kann zum Beispiel das aus Großbritannien bekannte Ampelsystem mit roten, gelben und grünen Punkten, das dem Konsumenten im Sinne einer Verkehrsampel die Entscheidung bei der Auswahl von Lebensmitteln erleichtern soll, auch Vorbild für uns sein?

Die Diskussionen und Ergebnisse der Tagung sind im vorliegenden Band themenstrukturiert und -zentriert zusammengefasst. Für die Konzeption

und Durchführung der Veranstaltung war Hannelore Hausmann zuständig, für das Tagungssekretariat Margit Durch, beide aus der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung. Die Tagungsdokumentation erstellte Jutta Winters, Diplom-Politologin aus München.

Hannelore Hausmann

Leiterin des
Gesprächskreises „Verbraucherpolitik“

Zusammenfassung und politische Handlungsempfehlungen: Forderungen an ein Kennzeichnungssystem

Alle wollen eine bessere Nährwert-Kennzeichnung. Darüber gibt es keinerlei Dissens. Auch die Lebensmittelindustrie sieht das Unwohlsein der Verbraucher und ist bemüht, das Vertrauen der Konsumenten in Lebensmittelprodukte zurückzugewinnen. Der Teufel steckt im Detail. Als zentrale Qualitätsmerkmale einer Nährwert-Kennzeichnung werden Verständlichkeit und Einheitlichkeit definiert. Um der Heterogenität der Verbraucher gerecht zu werden, wird ein Instrumentenmix vorgeschlagen. An der Zuständigkeit des Gesetzgebers und an der Bewertung der Information scheiden sich die Geister. Einigkeit herrscht darüber, dass ein Kennzeichnungssystem nur ein Element in einer umfassenden Initiative für gesunde Ernährung sein kann.

Einfach und verständlich

Die Kennzeichnung soll einfach und verständlich sein. „Ganz normale Verbraucherinnen und Verbraucher, die weder einen Volkshochschulkursus zum Thema „gesundes Einkaufen“ noch ein lebensmitteltechnisches Studium absolviert haben, müssen die Informationen begreifen“. ¹ Die Kennzeichnung muss so unkompliziert sein, dass auch bildungsferne Menschen sie erfassen und nutzen können. Denn gerade sie sind häufig fehlernährt.

National und europäisch einheitlich

Das System sollte im europäischen Raum einheitlich sein, so die Auffassung von Europapolitikern. Wenn jeder „sein eigenes Süppchen koche“, leide die Transparenz. Zudem sollte allen europäischen Bürgerinnen und Bürgern ein gleiches Maß an

Verbraucherschutz zugestanden werden. Um Einheitlichkeit zu gewähren, müssten Kennzeichnungen verpflichtend eingeführt werden.

Heterogenität der Verbraucher

Einhellig wird die Heterogenität der Verbraucher mit ihren unterschiedlichen Informationsbedürfnissen anerkannt. Manche sorgen sich sehr um ihre Ernährung. Andere interessieren sich für den Inhalt von Lebensmitteln nicht. Deshalb sollten Verbrauchern, die Informationen haben möchten, diese auch angeboten werden. Die Mündigkeit der Verbraucher wird gegensätzlich definiert. Aus Sicht der Hersteller entmündigt man Verbraucher durch bewertende Informationen auf den Verpackungen. Aus Sicht der Verbraucherschützer entmündigt man Verbraucher, wenn man ihnen gewünschte Informationen vorenthält.

Instrumentenmix als Lösung

Ein kreativer Instrumentenmix wird vorgeschlagen, um der Heterogenität der Verbraucher gerecht zu werden. Auf den Packungen sollten die Basisdaten stehen, damit Verbraucher sie dank ihrer Kürze als Informationen erkennen und nutzen können. Weitere Zusatzinformationen ließen sich beispielsweise über die Identifizierung mit Hilfe von RFID („Radio Frequency Identification“) an Terminals im Geschäft abrufen. Auf diese Weise könnte beispielsweise das Problem umgangen werden, dass Umverpackungen nicht häufiger als ein Mal pro Jahr neu gedruckt werden. Weil sich die meisten Menschen zudem einmal informieren und dann jahrelang das gleiche Produkt kaufen, sei dieser Aufwand zumutbar.

1 Manfred Zöllmer, MdB, Sprecher des Gesprächskreises „Verbraucherpolitik“ der Friedrich-Ebert-Stiftung, SPD-Bundestagsfraktion, Stellvertretender Vorsitzender des Bundestagsausschusses für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz.

Umstritten ist die Zuständigkeit des Gesetzgebers

Umstritten ist, ob der Gesetzgeber eine Regelung vorgeben soll. Vertreter der Lebensmittelindustrie sehen die Zuständigkeit für die Kennzeichnung der Lebensmittel bei sich selbst. Immer mehr Produkte tragen Nährwertangaben. Es gebe Empfehlungen des Bund für Lebensmittelrecht und Lebensmittelkunde (BLL), der Süßwarenindustrie, der alkoholfreien Getränkeindustrie, des EU-Verbandes der Ernährungsindustrie (CIAA) sowie Eigeninitiativen einer Vielzahl von Unternehmen. Die vorhandenen Initiativen zeigten, dass der Gesetzgeber nicht gefordert sei. Er sollte vielmehr die Marktentwicklung abwarten. Von politischer Seite wird entgegengehalten, dass die Industrie auf nationaler Ebene ihren Interessen entsprechende Kennzeichnungen einführen wolle, um Fakten zu schaffen. Ziel dieser Aktivitäten sei weniger der Verbraucherschutz, als vielmehr eine europäische Regelung zu Ungunsten der Industrie zu verhindern. Verbraucherschützer werfen der Industrie vor, ihre Kennzeichnungen unter dem Deckmantel des mündigen Bürgers so gestalten zu wollen, dass der Konsument sie nicht versteht. Der Gesetzgeber habe die Verantwortung, dem Verbraucher die für ihn notwendigen und geeigneten Informationen zukommen zu lassen, wenn der Markt das nicht schafft.

Bewertende Information geht vor reine Datenvermittlung

Vertreter aus Politik und Verwaltung plädieren für eine bewertende Information, wie sie das Ampel-System bietet. Eine Verhaltensänderung der Verbraucher könne durch reine Information im

Guideline-Daily-Amount-Format (GDA)² nicht induziert werden. Die Lebensmittelindustrie hält das Thema Ernährung hingegen für zu komplex, um Verbrauchern eine einfache Bewertung im Ampelformat vorzugeben. Vertreter aus Politik und Verwaltung entwickeln hingegen große Sympathie für die Ampel, weil sie – anders als gelegentlich dargestellt – keine eindimensionale Gesamtbewertung des Produktes, sondern für jeden Nährstoff separate Bewertungen vornimmt. Auf diese Weise könne der Konsument den Nährwertgehalt zwischen gleichartigen Produkten vergleichen, was das rein informierende GDA-System nicht leisten kann. Eine Kombination aus beiden Labelingsystemen wird als besonders vorteilhaft angesehen.

Bedarf für weitergehende Initiativen

Politik, Industrie und Verbraucherschützer sind sich einig, dass ein Kennzeichnungssystem allein nicht ausreicht, um das Ernährungsverhalten der breiten Bevölkerung zu verbessern. Einig ist man sich darüber, dass Bildungsarbeit für alle – vom Kleinkind bis zu Senioren – jeden Ansatz zur Nährwertkennzeichnung ergänzen muss. Dazu gehören eine frühzeitige Aufklärung über dieses Thema bereits in der Schule durch Ernährungsbildung, gesunde Mittagsverpflegung, Alternativen zu Cola und Chips in Schulkiosken, mehr Schulsport und auch städteplanerische Initiativen, die z.B. die Fußwege für Kinder in die Schule gefahrloser und attraktiver gestalten. Darüber hinaus fordern Verbraucherverbände Hersteller auf, die Packungsgröße für Junk-Food zu verringern. Insbesondere in Kinos, Videotheken und in Fast Food Restaurants liefern Jugendliche in hoch kalorische Megaportionen.

² Das GDA-Format ist eine Kennzeichnungsinitiative der Lebensmittelindustrie für die Vorderseite von Lebensmittelpackungen. Sie kennzeichnet den Inhalt von acht Nährstoffen in Relation zur täglich empfohlenen Dosis.

1. Offene Handlungsfelder der Lebensmittelkennzeichnung und Lebensmittelwerbung

Die Kennzeichnungspraxis in Europa ist irreführend für den Verbraucher. So suggeriert „Premiumlachs“ beispielsweise eine besondere Güte des Produktes, obwohl Premium keine geschützte Qualitätsaussage ist. „Schwarzwälder Schinken“ erweckt den Eindruck einer besonderen Qualität, die auf seiner Herkunft aus dem Schwarzwald beruht. Das gute Stück ist jedoch durchaus nicht nur im Schwarzwald produziert worden.

Bisher gibt es weder einheitliche noch verpflichtende Regeln für die Kennzeichnung von Lebensmitteln in der Europäischen Union. Einzelne Händler und einzelne Nationen verfolgen unterschiedliche Wege. In Deutschland existieren rund 100 verschiedene Label: Eigenmarken im Einzelhandel, Umweltkennzeichnungen, Prüfzeichen, Gütezeichen etc. Verbraucher werden mit Daten überflutet. Die darin enthaltenen Informationen können sie immer weniger herausfiltern und nutzen.

Ende des Jahres 2007 wird die Europäische Kommission einen Vorschlag zur Überarbeitung der bestehenden Kennzeichnungsrichtlinie für Lebensmittel vorlegen. Welche der derzeit führenden Kennzeichnungssysteme sie darin berücksichtigen wird, ist der am heißesten umstrittene Punkt in der politischen Diskussion: das britische Ampelsystem oder die GDA-Initiative der Lebensmittelindustrie. Ebenso offen ist die Frage, ob die Verordnung ein System verpflichtend oder freiwillig und europäisch einheitlich oder mit großen nationalen Spielräumen regeln wird.

Alle Seiten – Politiker, Industrie, Verbraucherschützer, Wissenschaftler – sehen Handlungsbedarf. Denn Ernährung und ihre Folgen sind ein großes Problem in Deutschland und in Europa. 37 Mio. Erwachsene und 2 Mio. Kinder und Jugendliche sind übergewichtig oder adipös. Die Folgen sind Gelenkschäden, Herz-Kreislauf-Erkrankungen und Altersdiabetes schon bei Jugend-

lichen. Rund ein Drittel der Gesundheitskosten, d.h. ca. 70–75 Mrd. Euro jährlich, gehen auf falsche Ernährung zurück. In Deutschland wird zu fettig, zu salzig und zu süß gegessen. Eine bessere Kennzeichnung der Nährstoffe ist ein Instrument im Kampf gegen ungesunde Ernährung.

1.1 Täuschung im Lebensmittelmarkt – „Die Suppe lügt“ und andere kulinarische Illusionen

Die Kennzeichnung von Aromen in Lebensmitteln ist ein Beispiel, wie Hersteller Verbraucher in die Irre führen und negative gesundheitliche Folgen in Kauf nehmen. Dr. Hans-Ulrich Grimm, Autor des Buches „Die Suppe lügt“, vertritt die Auffassung, dass es ein Betrug ist, wenn der Geschmack bei industriell hergestellten Nahrungsmitteln nur noch eine Illusion ist. Geschmack und Gehalt klaffen weit auseinander und formieren sich zu einem Großangriff auf die kulinarische Selbstbestimmung. Nach Auffassung der Behörden ist die Verwendung von Aromen hingegen keine Verbrauchertäuschung, weil hinten auf der Zutatenliste die Aromen ausgewiesen werden.

Beispiele für Irreführung: Hühnersuppe und Fruchtstückchen

In einer handelsüblichen Fertigsuppe sind nach Auskunft des leitenden Lebensmitteltechnikers der Firma Knorr 2 g Trockenhuhn. Dies entspricht 7 g Nasshuhn. Hinzu kommt 1 g Aroma. Damit hat man eine geschmacklich einer ausschließlich von einem echten Huhn gekochten Suppe vergleichbare Lösung. Auf der Packung steht jedoch nicht „vergleichbare Lösung“, sondern „Hühnersuppe“.

Trockenfrüchte für Frühstückszerealien sind häufig gar nicht die Früchte, die sie vorgeben zu sein. In Cranberries wird Zuckersirup hineingespritzt. Danach werden sie getrocknet und mit Öl bepinselt. So spielen sie Erdbeeren oder Himbeeren. Sie haben die Farbe der Früchte, das Aussehen der Früchte und schmecken wie die Früchte. Nur ein paar echte Erdbeeren oder Himbeeren sind alibimäßig als sogenannte „Claim Ingredient“ dazwischen gestreut, damit ihr Name auf der Packung stehen darf.

Folgen der Irreführung

Für den menschlichen Körper hat es weitreichende Auswirkungen, wenn er statt der eigentlichen Substanz Aromen erhält. Denn der Geschmack gibt ihm Auskunft über die Qualität und die Beschaffenheit der Speisen. Wenn der Körper durch Aromazusätze in die Irre geführt wird, was in etwa der Hälfte der in Deutschland verzehrten Speisen der Fall ist, können seine Steuerungsmechanismen entgleisen. Eine mögliche Folge ist Übergewicht.

Die Geschmackszellen auf der Zunge haben eine so große Bedeutung für den Körper, dass sie binnen drei Wochen komplett ausgetauscht werden. Der Geschmackssinn ist wichtig bei der Auswahl der Speisen. Die Auswahl der Speisen wiederum ist entscheidend, um die Substanzen, aus denen der Mensch besteht, zu erneuern. Diese zwei Millionen Substanzen werden – bis auf die Hirnzellen – alle sieben Jahren komplett ausgewechselt. Zu bestimmen, welche Substanzen jeweils gerade erneuert werden müssen und welche Mittel dafür gerade benötigt werden, kann der Mensch über das Gehirn im Kopf nicht steuern. Das wird über sein „zweites Gehirn im Darm“ geregelt. Der Darm macht permanent eine Bestandsaufnahme, was der Körper braucht, um die zwei Millionen Substanzen zu erneuern und zieht Bilanz über das, was ihm zugefügt wird. Der Darm sendet das Ergebnis der Bestandsaufnahme an den Hypothalamus, der diese chemische Information in Gelüste übersetzt. So entsteht z.B. ein Verlangen nach einem Rostbraten, das einen längere Zeit befallen kann, bis dem Körper die Sub-

stanz, die er aus dem Rostbraten gerade für die Erneuerung der Zellen braucht, zugeführt wird.

Der Körper von Kindern muss möglichst früh lernen, mit welchem Geschmack welche Lebensmittel verbunden sind, damit das Gehirn die zu den jeweils für die gerade anstehende Zellerneuerung benötigten Stoffe passenden Gelüste entwickelt. Was passiert jedoch, wenn man acht Monate alten Babys Fruchtttees gibt? Der Darm lernt darin nur den Chemiegeschmack kennen, nicht wie eine Erdbeere oder ein Pfirsich schmeckt. Das kann Fehlsteuerungen auslösen, die auf zwei Wegen zu Übergewicht führen können. Zum einen: Wenn der kleine Mensch im späteren Leben beispielsweise einen Rinderbraten riecht, bereitet sich der Darm auf die Verdauung des Rinderbratens vor und entwickelt Verdauungssäfte. Kriegt er dann keine Fleischmasse, sondern nur Aromen, läuft der Apparat leer. So bekommt er noch mehr Hunger. Zum anderen: Wenn der Darm registriert, dass der Körper Kalium braucht, gelüftet es das Gehirn z.B. nach industriell hergestelltem Fruchtjoghurt. Davon muss der Mensch aber sechs bis acht Stück essen, um die gleiche Menge Kalium aufzunehmen, wie sie ein selbstgemachter Joghurt enthält. Die zusätzlichen Substanzen des industriell gefertigten Joghurts isst er mit. Selbst der Verband der Essenzindustrien hat in einem Infoblatt zum Thema „Aromen“ veröffentlicht, dass Übergewicht eine mögliche Krankheitsgefahr von Aromen sei.

Aromen führen auch zu körperlichen Fehlsteuerungen, weil Lebensmittel mit Aromen den Körper mit wesentlich weniger Stoffen versorgen als echte Lebensmittel. So besteht ein normales Huhn aus 600 Chemikalien. Ein künstlich erzeugtes, natur-identisches Huhnaroma besteht aber nur aus 12 Chemikalien. Man mengt also nur die wichtigsten Stoffe zusammen, um den Geschmack zu erzielen. Der Körper lebt aber nicht von Illusionen, sondern von Materie. Er braucht nicht nur die Aromen, sondern die Substanz. Das ist so, wie wenn man Kotflügel, Auspuff, Vordersitz und Rückspiegel von einem Mercedes hinlegt und sagt: „Das ist ein naturidentischer Mercedes.“ Daneben stellt man den kompletten Wagen und sagt: „Das ist ein werksidentischer Mercedes.“

Von Seiten der Lebensmittelindustrie wird darauf hingewiesen, dass eine Hühnerbouillon von einem echten Huhn auch kaum noch Huhn enthält, jedoch nach Huhn schmeckt. Aus wissenschaftlicher Perspektive wird eingewandt, dass gerade die geringere Masse von Produkten mit künstlichen Aromen eine Chance sei. Hat ein Mensch Lust auf Huhn, könne er dieser Lust kalorienarm nachgehen, weil er kein Eiweiß und kein Fett aufnehmen muss. Vertreter der Lebensmittelindustrie und der Wissenschaft halten eine bessere Kennzeichnung der Aromastoffe im Gegensatz zu Verbraucherschützern daher nicht für erforderlichlich.

1.2 Verbraucherpolitische Forderungen nach besserer Lebensmittelkennzeichnung und schärferen Werberregeln

Nicht nur für Aromastoffe fordern Verbraucherschützer stärkere Regeln für die Lebensmittelkennzeichnungen, damit Menschen mündige Kaufentscheidungen treffen können. Derzeit seien Verbraucher beim Einkauf häufig entmündigt, weil ihnen die Hersteller wesentliche Informationen vorenthalten. Die Forderungen der Verbraucherschützer erstrecken sich auf verschiedene Elemente, die besser als bisher gekennzeichnet werden sollen. Dazu gehören durch Gentechnik veränderte Substanzen, geographische Herkunft, Tierschutz in der Aufzucht, Allergene und Nährwerte.

Gentechnik-Kennzeichnung

Über die EU-Gentechnik-Kennzeichnung hinaus sollte auch Fleisch von Tieren gekennzeichnet werden, die genetisch verändertes Futter zu sich genommen haben. Verbraucher sollen sich bewusst ernähren können und damit Einfluss auf die globalen Anbaubedingungen und Handlungsströme von Futtermitteln nehmen können.

Geographische Herkunfts-Kennzeichnung

Die Herkunftskennzeichnung sollte verlangen, dass alle Wertschöpfungselemente aus einer Region stammen müssen. Die Angabe des Abfüllbetriebs oder aber die Angabe „Hergestellt für X“ wie bisher reichen nicht aus. Zusammen mit „netten Bildern“ werde so Regionalität vorgetäuscht. Oder die Herkunftsangabe wird – legal – durch einen kurzen Verarbeitungsschritt geändert. So darf in Brasilien erzeugtes Geflügel mit einer EU-Kennzeichnung deklariert werden, wenn es kurz in der EU angetaut und oberflächlich gesalzen oder gewürzt wurde. Die Herkunftsbezeichnung sollte sich aber zumindest auf den Hauptbestandteil oder auf den Wert bestimmenden Anteil beziehen.

Industrievertreter und Wissenschaftler kritisieren, dass in geographische Herkunftsbezeichnungen fälschlicherweise Sicherheit oder Qualität des Produktes hineininterpretiert werde. Rindfleisch aus Argentinien, Deutschland oder den Niederlanden habe aber z.B. die gleiche Qualität. Auch komme es weniger auf die tatsächliche Herkunft als viel mehr auf den garantierten Geschmack, z.B. von Parma-Schinken, an. Ob die Schweine in Parma aufgewachsen seien, interessiere den Verbraucher hier wenig, solange der Schinken so schmecke.

Tierschutz-Kennzeichnung

Für tierische Produkte sind die Kennzeichnungspflichten aus Sicht von Verbraucherschützern ebenfalls unzureichend. Sie fordern ein abgestuftes Tierschutzlabel für Fleischprodukte ähnlich den EU-weit verbindlichen Definitionen für Eierprodukte. Die bestehende Eierkennzeichnung sollte zudem auf Produkte ausgeweitet werden, in denen Eier in verarbeiteter Form enthalten sind.

Allergen-Kennzeichnung

Verbraucherverbände fordern, die EU-Allergenverordnung auf lose Ware auszuweiten. Denn nicht nur bei verpackten Produkten müssen Allergiker sich über die für sie gefährlichen Inhaltsstoffe informieren können.

Nährwert-Kennzeichnung

Verbraucherschutzverbände fordern für Etiketten eine verpflichtende Kennzeichnung der „Big Eight“.³ Erst eine klare Kennzeichnung für alle Lebensmittel schafft die Voraussetzung, dass Konsumenten sich bewusst ernähren können. Notwendig dafür ist eine gesetzliche Regelung. Sie schafft gleiche Bedingungen für alle Hersteller und Transparenz durch Einheitlichkeit.

Bereits auf der Vorderseite der Lebensmittel sollte auch der etwas flüchtiger einkaufende Verbraucher mit Hilfe eines Symbols erkennen können, ob ein Produkt für die Gesundheit zuträglich ist oder nicht. Weitere Details sollte der Verbraucher dann aus einer verpflichtenden „Big-Eight“-Kennzeichnung erkennen können, wenn er sich detaillierter mit dem Produkt befasst.

3 Die „Big Eight“ umfassen folgende Angaben: Eigenwert in KJ, Eiweiß, Kohlenhydrate, davon Zucker, Fett, davon gesättigte Fettsäuren, Ballaststoffe und Kochsalz.

2. Ansätze für Nährwert-Kennzeichnungen

Auf staatlicher Ebene gibt es bereits seit vielen Jahren Regelungen, die Verbraucher über eine gesündere Ernährung informieren sollen. Hierzu zählt in erster Linie die Lebensmittelkennzeichnungs-Verordnung. Sie fordert die Hersteller auf, die Kalorien pro Portion anzugeben sowie den Anteil an der empfohlenen Tagesdosis. Ebenso zählt die Kennzeichnungspflicht der E-Nummern-Zusätze dazu. Auf europäischer Ebene wird zudem die verbindliche gemeinsame Einführung des in Großbritannien getesteten Ampel-Kennzeichnungsmodells diskutiert (siehe nächstes Kapitel).

Auch die Lebensmittelindustrie hat verschiedene Instrumente zur Förderung einer gesünderen Ernährung hervorgebracht. Hierzu zählen zum einen Eigenmarken wie „Lust auf Leicht“ von Edeka oder die Marke „Gut für Dich“ von der Metro-Gruppe. Hinzu kommen verschiedene Medien, um Verbraucher über die Produkte und über eine gesunde Ernährungsweise zu informieren. So bietet die Metro-Gruppe beispielsweise eine fachliche Hilfe bei Ernährungsfragen. Ernährungswissenschaftler und Sporttherapeuten beraten die Kunden beim Einkauf. Etwa 250 bis 300 Kunden nehmen diesen Service wöchentlich in Anspruch. Hinzu kommt ein Informationsangebot auf Abruf. Kunden können Ernährungsfragen per Hotline, Internetforum und E-Mail stellen. 13.000 Kundenkontakte zählt die Metro-Gruppe wöchentlich. Schließlich wird im Future-Shop der Metro-Gruppe ein Informationsangebot per Chip auf dem Produkt getestet. Herkunftsinformationen und Verwendungsinformationen sind auf Produkten in Chipform hinterlegt. Sie können an einem Barcode-Leser im Geschäft abgerufen werden. Eine neue EU-weite Initiative der Industrie zur Verbraucherinformation ist das im nächsten Kapitel beschriebene Guideline-Daily-Amount-System (GDA). Verbraucherschützer und Politiker werfen der Industrie vor, mit diesen Initiativen keine Transparenz schaffen zu wollen, sondern lediglich einer gesetzlichen Regelung den Boden entziehen zu wollen.

2.1 Die britischen Ernährungshinweise – das Ampelformat

In Großbritannien hat sich in den letzten zwei Jahren die Präsentation von Ernährungshinweisen auf Lebensmittelpackungen durch das von der Britischen Lebensmittelbehörde Food Standard Agency (FSA) in London entwickelte Kennzeichnungssystem „Ampel“ grundlegend geändert.

Ziele und Charakteristika der Ampel-Kennzeichnung

Die freiwillige Ampelkennzeichnung auf der Vorderseite der Packung von Lebensmitteln verfolgt mit ihren drei Charakteristika: „klar und unkompliziert“, „allgemein anzuwenden“ und „auf einen Blick verständlich“ folgende Ziele:

- Konsumenten bei der Auswahl gesünderen Essens und einer ausgewogenen Ernährung zu helfen, indem man sie mit Ernährungsinformationen versorgt,
- die Industrie zu motivieren, gesünderes Essen zu produzieren, insbesondere bei Fertiggerichten, indem sie Fett, Zucker und Salzanteile reduziert,
- Lebensmittel nicht als gut oder schlecht zu stigmatisieren,
- Konsumenten nicht zu bevormunden.

Das Kodiersystem Ampel gibt getrennte Informationen zum Gehalt der Lebensmittel an Fett, gesättigten Fettsäuren, Salz und Zucker mit Hilfe von drei Farben. Die Einteilung der Farbkodierung entspricht den Nährstoffkriterien, die von der FSA entwickelt wurden (siehe Abb. 1).

FSA Nährwertkriterien für den Ampel-Ansatz:

- **Grün/gelbe Grenzen** werden bestimmt durch die neuen EU-Rechtsakte zu Nährstoffen und Health-Claims.
- **gelb/rote Grenzen** basieren auf bestehenden Empfehlungen der „Wissenschaftlichen Beratungskommission für Ernährungsfragen“

Abbildung 1

Nährwertkriterien für die Ampel

	grün (gering)	gelb (moderat)	rot (hoch)	
Fett	≤ 3,0 g/100 g	> 3,0 g to ≤ 20,0 g/100 g	> 20,0 g/100 g	> 21,0 g/ Portion
gesättigte Fettsäuren	≤ 1,5 g/100 g	> 1,5 g to ≤ 5,0 g/100 g	> 5,0 g/100 g	> 6,0 g/ Portion
Zucker	≤ 5,0 g/100 g	> 5,0 g to ≤ 15,0 g/100 g	> 15,0 g/100 g	> 18,0 g/ Portion
Salz	≤ 0,30 g/100 g	> 0,3 g to ≤ 1,5 g/100 g	> 1,5 g/100 g	> 2,4 g/ Portion

Quelle: Food Standard Agency, UK, eigene Übersetzung

(Scientific Advisory Committee on Nutrition, SCAN) und der „Kommission für medizinische Aspekte der Lebensmittel- und Ernährungspolitik“ (Committee on Medical Aspects of Food and Nutrition Policy, COMA). Sie betreffen den Gehalt an Fett, gesättigten Fettsäuren und Salz. Sie legen 25% der empfohlenen Dosis pro 100 g zugrunde und 30% (bzw. 40% bei Salz) pro Portion.

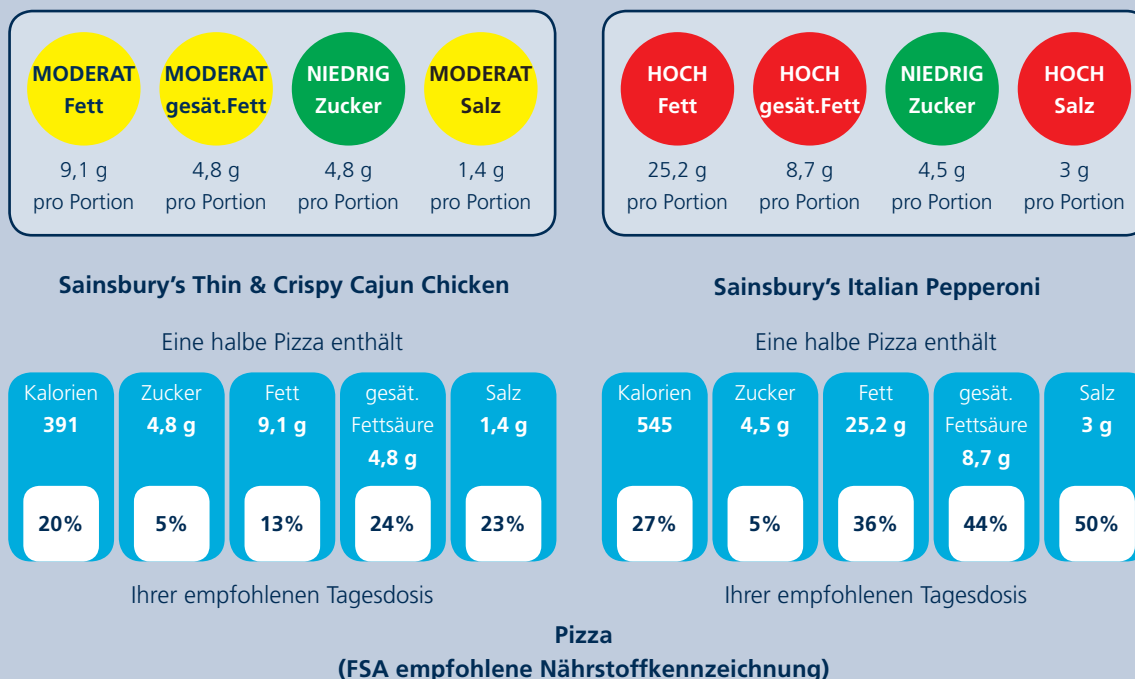
- Gelb/rote Grenzen für die Tagesdosis an Zucker wurden von einer Expertengruppe entwickelt, weil weder SCAN noch COMA Empfehlungen dazu geben.

Die genaue Menge der vier Nährstoffe werden pro Portion angegeben. Die Farben symbolisieren angelehnt an die Verkehrsampele folgendes (s. Abb. 2):

- Rot bedeutet: „Nur in kleinen Mengen hin und wieder verzehren.“

Abbildung 2

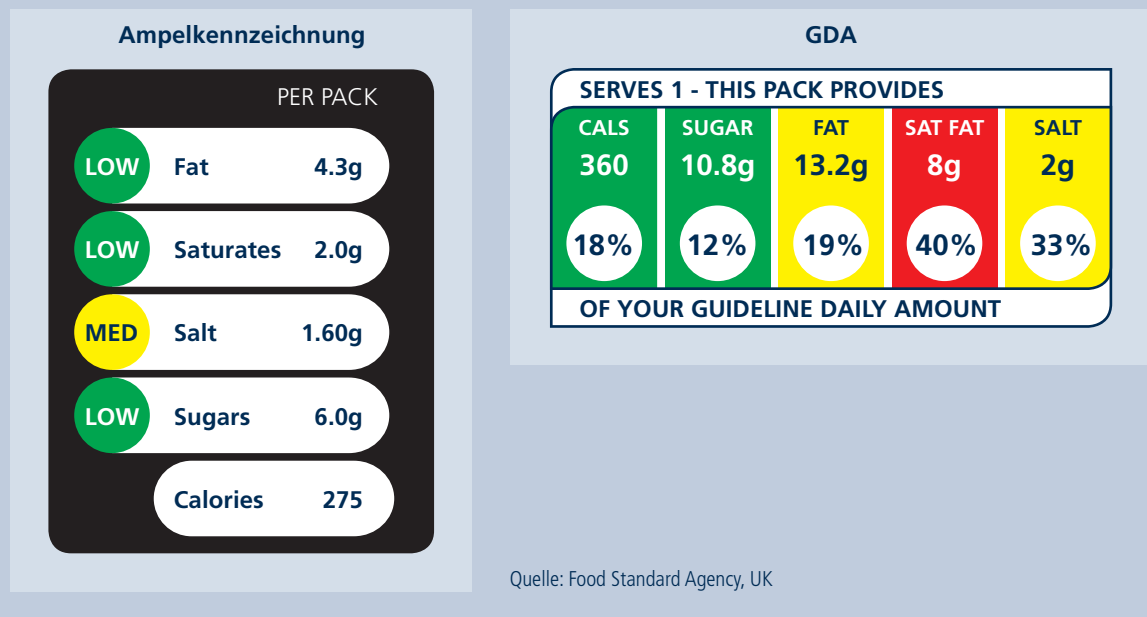
Vergleich des Nährwertgehalts zweier Pizzasorten mit Hilfe der von der FSA empfohlenen Ampelkennzeichnung



Quelle: Food Standard Agency, UK, eigene Übersetzung

Abbildung 3

Zwei Beispiele für Nährwertkennzeichnungssysteme in Großbritannien



- Orange bedeutet: „Es ist okay, es häufiger zu essen“.
- Grün bedeutet: „eine gesunde Wahl“.

Die wissenschaftlichen Grundlagen der Ampel-Kennzeichnung

Zur Nahrungsmittelkennzeichnung auf Vorderseiten von Verpackungen hat die FSA die bisher umfassendste Studie erstellt. Sie hat 2.600 britische Käufer gebeten, verschiedene Kennzeichnungsschemata zu testen (s. Abb. 3).

Die Untersuchungen kamen zu folgendem Ergebnis:

- Konsumenten
- wollten eine Kennzeichnung auf der Vorderseite der Verpackung, insbesondere bei verarbeiteten Lebensmitteln,
- mochten einzelne Informationen für vier zentrale Nährstoffe,
- fanden eine farbige Kodierung und eine Einteilung in hohe, mittlere und niedrige Werte einfach zu verstehen und anzuwenden,
- mochten zusätzliche Informationen zur Menge der Nährstoffe pro Portion,
- fanden GDA und Prozente verwirrend.

90 % der befragten britischen Konsumenten haben die Ampel korrekt angewendet. Zudem war dieses System am effektivsten, Käufer zu befähigen, eine gesündere Kaufentscheidung zu treffen. Die Studie zeigte, dass Käufer nicht nur die Bedeutung der einzelnen Farbpunkte verstehen, sondern auch die Mischung aus roten, orangen und grünen Punkten richtig interpretieren. Vorläufige Verkaufszahlen des Einzelhandelsunternehmens Sainsbury's (ca. 5.000 gekennzeichnete Produkte) belegen, dass Konsumenten das System auf der einen Seite nutzen, um innerhalb einer Kategorie wie z.B. Fertiggerichte oder Sandwichs, gesündere Kaufentscheidungen zu treffen. Auf der anderen Seite vermeiden sie keine Kategorien, die mit einigen roten Ampelfarben versehen sind, wie z.B. Kuchen oder Desserts. Konsumenten verstehen, dass rot nicht heißt: „Stopp, kauf mich nicht!“, sondern dass rot einen hohen Anteil eines Nährstoffs bedeutet, der nicht zu häufig gegessen werden sollte. Anhand des Kaufverhaltens lässt sich ablesen, dass die Konsumenten seit der Einführung der Ampel manche Lebensmittel weniger häufig bzw. in geringerer Menge in ihren Einkaufskorb legen, andere hingegen häufiger und in größerer Menge.

Wie die Ampel-Kennzeichnung angenommen wird

Einzelhändler und Lebensmittelproduzenten haben berichtet, dass sie mit Hilfe der Ampel das

Profil ihrer Produktpalette schärfen und ihre Produktinnovationen daran ausrichten. Beispielsweise reduzieren sie gesättigte Fettsäuren und Salzanteile in ihren Produkten, um mehr orange

Abbildung 4

Ausgewählte Unternehmen, die den Kennzeichnungsempfehlungen folgen

Sainsburys:
"Our customers have told us that they want clearer nutritional labelling on the front of every product, and that's what we're providing with our colour-coded front of pack labelling scheme – the Wheel of Health."

Waitrose:
"As a responsible retailer, we want to provide the right signposting to help our customers make informed choices about what to eat. We use the FSA's approach because our customers tell us that this is what they want."

	PER 100g	PER PACK
MED Fat		21.1g
HIGH Saturates		11.8g
MED Salt		2.8g
LOW Sugars		9.9g
Calories		471

❄️ Suitable for Freezing				
Calories 160	Low Fat 3.7g	Low Saturates 1.5g	Low Sugars 0.9g	Med Salt 0.7g
approx. per 1/2 pack				

Co-op:
The FSA's traffic light labelling approach represents a real step forward in helping consumers understand the nutritional value of foods and its contribution to a balanced diet."

Boots:
"We've introduced traffic light colour coding to help our customers make healthier choices. You can see at a glance whether the levels of calories, fat, saturated fat, salt and sugars are high, medium or low."

PER SERVING				
346	10g	1.0g	2.5g	5.4g
CALORIES	FAT	SATURATES	SALT	SUGARS

Quelle: Food Standard Agency, UK

Abbildung 5

Unterstützer der Ampelkennzeichnung in Großbritannien**Public Supporters of the Agency's Recommendations****Consumer Groups**

- National Federation of Womens Institutes
- National Consumer Council
- Scottish Consumer Council
- Netmums
- The Office of the Children's Commissioner
- Which?

Enforcement Bodies

- Chartered Institute of Environmental Health
- Trading Standards Institute

Health Groups and Medical and Professional Bodies

- British Dietetic Association
- British Heart Foundation
- British Medical Association
- Cancer Research UK
- Diabetes UK
- National Heart Forum
- Royal College of Physicians
- UK Public Health Association

Quelle: Food Standard Agency, UK

und grüne Punkte zu erhalten. Solche Änderungen in der Zusammensetzung von Fertiggerichten werden in einer Datenbank des FSA verfolgt.

Eine immer größer werdende Zahl an kleinen, mittleren und großen nationalen und internationalen Einzelhändlern und Lebensmittelproduzenten nutzt die Ampel in Großbritannien oder plant, sie einzuführen (s. Abb. 4). Ende 2007 werden ca. 8.500 Einzelhandelsprodukte mit der Ampel versehen sein. Viele weitere Firmen planen die Einführung. Viele Organisationen unterstützen das Ampelkennzeichnungssystem (s. Abb. 5).

2.2 Die Initiative der Lebensmittelindustrie – Guideline Daily Amount (GDA)

Die Industrie hat einen eigenen Ansatz zur Verbesserung der bisherigen Nährwertkennzeichnung entwickelt: den Guideline Daily Amount, kurz GDA.

Ziele des GDA

Das GDA ist nach Darstellung der Lebensmittelindustrie als Informationsinstrument für Verbraucher konzipiert. Das GDA verfolgt folgende Ziele:

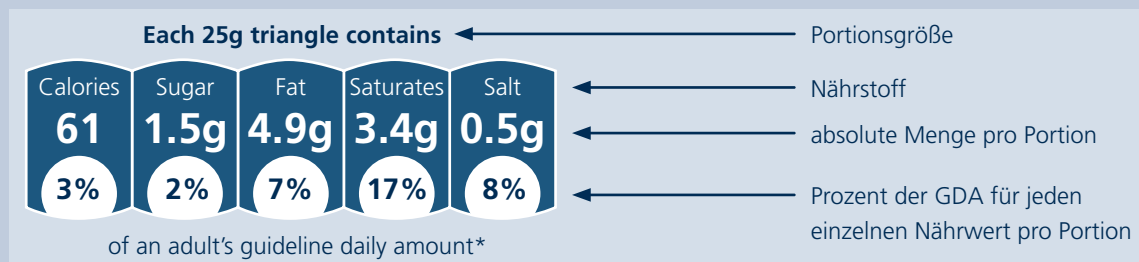
- Klar und verständlich für den Verbraucher zu sein und Orientierung für eine ausgewogene Ernährung zu geben,
- mit der gegenwärtigen Verordnung zur Nährwertkennzeichnung übereinzustimmen,
- freiwillig und selbstverpflichtend zu sein,
- auf einem einheitlichen branchenweiten Ansatz zu beruhen,
- auf wissenschaftlichen Erkenntnissen zu basieren.

Charakteristika der GDA-Kennzeichnung

Die Initiatoren des GDA wollen den Konsumenten keine Ernährungsansätze vorgeben, sondern über die Nährwerte informieren. Daher ist GDA als sachliche Information ohne Wertung konzipiert. Wie die Gesamternährungsweise gestaltet wird, bleibt dem Verbraucher überlassen. Die Verfechter des GDA sehen das System nicht als Teil eines ernährungspolitischen Ansatzes. Denn aus ihrer Perspektive ist das Ernährungsverhalten durch Informationen auf einem Etikett nicht zu verändern und sind Probleme der Fehl- und Überernährung nicht auf diese Weise in den Griff zu bekommen. Man sollte die Verantwortlichkeit für Aufklärung über gesunde Ernährung nicht auf das Etikett verlagern, fordern Vertreter der Lebensmittelindustrie.

Abbildung 6

Erklärung der einzelnen Kennzeichnungselemente der GDA



	Nährwerte	100 g	30 g	% GDA* - 30 g	per serving of adult GDA
Big 4	Energie	xxx kcal	xxx kcal	x%	*GDA = Richtwert für die Tageszufuhr basierend auf einer Ernährung von täglich 2000 kcal. Ausführliche Informationen zu GDA unter www.philadelphia.de
	Eiweiß	x,x g	x,x g	x,x%	
Big 8	Kohlenhydrate	xx,x g	xx,x g	x,x%	
		xx,x g	xx,x g	xx,x%	
	Fett	xx,x g	xx,x g	x,x%	
		xx,x g	xx,x g	xx,x%	
	Gesättigte Fette	xx,x g	x,x g	x,x%	
	xx,x g	x,x g	xx,x%		
Ballaststoffe					
Natrium	x,x g	x,x g	x,x%		
Zucker	x,x g	x,x g	x,x%		

Quelle: Präsentation von Michael Warburg, Unilever Bestfoods Deutschland

Aufbauend auf der bisherigen nicht verpflichtenden Kennzeichnung auf der Rückseite, sollen die GDA ergänzend auf der Vorderseite der Packung über Nährwerte informieren (s. Abb. 6 und 7). Die im Produkt enthaltenen acht in Bezug auf ernährungsbedingte Krankheiten und Übergewicht wichtigsten Nährstoffe („Big Eight“) werden in Prozent der täglich empfohlenen Dosis angegeben. Das System sieht Angaben im Verhältnis zu 100g und im Verhältnis pro Portion vor. Hinzu kommt der Anteil der Kalorien. Dies ist aus Sicht der Initiatoren des GDA-Systems insbesondere im Hinblick auf den Kampf gegen Übergewicht die wichtigste Information.

Die wissenschaftliche Basis des Systems

Die zugrunde gelegten Richtwerte für die Tagesdosis (s. Abb. 8) beruhen auf einer Metastudie, in der aus unterschiedlichen nationalen Empfehlungen der Deutschen Gesellschaft für Ernährung und vergleichbarer Organisationen in anderen europäischen Ländern sowie der Weltgesundheitsorganisation ein Standard entwickelt wurde. Eine offizielle EU-Empfehlung gibt es nicht. Zugrunde gelegt wird der Bedarf einer aus Mitteleuropa stammenden Frau. Dieser Bezug ist klar, eindeutig und kann individuell angepasst werden, sind die Initiatoren überzeugt. Es gibt auch Überlegungen, die Nährwertangaben zusätzlich auf den Bedarf von Kindern auszurichten.

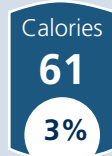
Abbildung 7

Empfehlungen der CIAA für das GDA-Label (Stand: Juli 2006)

Der GDA-Ansatz sieht Nährwertinformation auf Vorder- und Rückseite der Packungen vor.

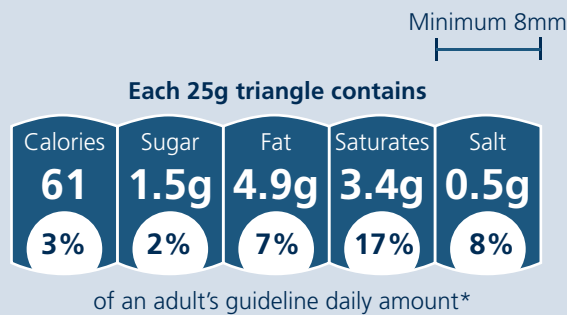
FOP:

per serving



of adult GDA

- **Front of Pack (FOP):** die Kalorien pro Portion und der Prozentgehalt bezogen auf den Richtwert der Tageszufuhr (GDA) von 2000 kcal werden ausgewiesen.

BOP:

- **Back of Pack (BOP):** Big 8 oder Big 4 Nährwerte/Portion und Nährwerte/100g werden ausgewiesen.
- Zusätzlich GDAs für Energie, Fett, gesättigte Fettsäuren, Zucker, Natrium (Salz) in % vom Richtwert der Tageszufuhr.
- Wenn gewünscht, kann auch die Vorderseite um Zucker, Fett, gesättigte Fettsäuren und Natrium ergänzt werden.

Quelle: Präsentation von Michael Warburg, Unilever Bestfoods Deutschland

Zukünftige Entwicklungen

Der europäische Industrieverband CIAA arbeitet an der europaweiten Einführung des GDA-Kennzeichnungssystems. Die Initiatoren streben folgende einheitliche Sprachregelung der Industriepartner an:

- Vorderseite: Kcal als Einheit für die Energie der Lebensmittel auf der Vorderseite der Packung und die vier Nährwerte Zucker, Fett, gesättigte Fettsäure und Salz.
- Auf der Rückseite: Informationen zum Richtwert der Tageszufuhr für die „Big-Eight“. Die Richtwerte werden in die lokale Sprache übersetzt.

- Erklärung der GDA auf der Rückseite in der jeweiligen Landessprache. Angabe der GDA mit Bezug auf die Tageszufuhr von 2.000 kcal.
- Symbole für die Nährwerte: kurzfristig sollen die Nährwertzeichen und der Text in der jeweiligen Sprache angegeben werden. Langfristig sollen gegebenenfalls nur Symbole verwendet werden.

Hergestellt werden die „Big-Eight“ als europaweit einheitliche Symbole. Diese sind zwar nicht gänzlich selbsterklärend, jedoch erleichtern sie die Information in mehrere Sprachen zu übertragen.

Abbildung 8

Beispiele für Richtwerte für die Tagesdosis**Die Richtwerte der CIAA basieren auf**

- der Ernährung einer erwachsenen Frau (2000 kcal)
- Empfehlungen verschiedener wissenschaftlicher Studien

Nährwert	CIAA empfohlene Tagesmenge
Energie	2000 kcal*
Eiweiß	50 g
Kohlenhydrate	270 g
Fett	70 g*
Gesättigte Fette	20 g*
Natrium (Salz)	2,4 g (6 g)*
Zucker	90 g*
Ballaststoffe	25 g
* Nährwerte mit GDA-Angaben	

Quelle: Präsentation von Michael Warburg, Unilever Bestfoods Deutschland

Umsetzungsfortschritte

Inzwischen ist auch der Handel dem System beigetreten. Die Träger des Kennzeichnungssystems machen schätzungsweise 25% des deutschen Marktes aus. Nimmt man lediglich den Markt für verpackte Waren, wäre der Anteil größer. Zwischenzeitlich haben sich auch Lebensmittelproduzenten aus dem europäischen Ausland dazugesellt. Ziel der Industrieinitiative ist es, einen europäischen Standard zu setzen. Die Initiatoren möchten weitere Unternehmen für die von der CIAA empfohlene Kennzeichnung gewinnen und hoffen auf einen Marktanteil von 40% bis zum

Jahr 2010. Die CIAA Kalorien-Kennzeichnung soll grundsätzlich über alle Produkt-Kategorien hinweg implementiert werden. Der Schwerpunkt der Umsetzung ist für 2007 geplant. Bei jeder Etikettumstellung werden die Informationen aufgenommen.

2.3 Ampel und GDA im Kreuzfeuer

Die folgende Abbildung gibt einen Überblick über die Vor- und Nachteile beider Systeme bezogen auf die Kriterien Verständlichkeit, Reichweite, Einheitlichkeit, Glaubwürdigkeit und Förderung der Produktinnovation.

Abbildung 9

GDA- und Ampelkennzeichnung im Vergleich

GDA-Kennzeichnung	Ampelkennzeichnung
1. Verständlichkeit	
<p>Vorteil: Klar und verständlich. Kritik: Gibt keine Orientierung auf einen Blick.</p>	<p>Vorteil: Bietet dem Verbraucher eine brauchbare Informationsgrundlage für eine schnelle gesundheitsbewusste Entscheidung zwischen gleichartigen Produkten durch differenzierte Angaben pro Nährwert. Kritik: Bevormundet Verbraucher und birgt die Gefahr, sie zu einer einseitigen „nur grünen“ Ernährung zu animieren. Vorteil: Einfach, intuitiv verständlich ohne Anleitung auch für bildungsferne Konsumenten. Kritik: Missverständlich, denn rot ist im Straßenverkehr ein Verbot.</p>
2. Reichweite	
<p>Vorteil: Ist freiwillig und selbstverpflichtend. Kritik: Entfaltet keine Marktmacht.</p>	<p>Vorteil: Ist weit verbreitet. Immer mehr Supermarktketten und Hersteller schließen sich an. Vorteil: Verbraucher bevorzugen laut Umfragen die Ampelkennzeichnung gegenüber der GDA.</p>
3. Einheitlichkeit	
<p>Vorteil: Beruht auf einem einheitlichen branchenweiten Ansatz. Kritik: Die Bezugsgrößen variieren von Hersteller zu Hersteller. Die Portionen werden durch ungleiche Bezugsgrößen gesund gerechnet. So werden z.B. bei Frühstückszerealien einmal 11 g Zucker bei einer 30-Gramm-Portion gegenüber 10 g bei einer 40-Gramm-Portion angegeben. Der Zuckeranteil beim zweiten Produkt ist tatsächlich wesentlich geringer, erscheint aber fast gleich hoch wie beim ersten Produkt.</p>	<p>Vorteil: Verwendet als Bezugsgröße einheitliche Portionsgrößen von 100g.</p>
4. Glaubwürdigkeit	
<p>Vorteil: Basiert auf wissenschaftlichen Erkenntnissen. Kritik: Gefahr der Fehlinformation, wenn die Industrie selbst Ernährungsstandards definiert. Z.B. liegt der Zuckerwert mit 90 g pro Tag über der von der Deutschen Gesellschaft für Ernährung (DGE) und der WHO empfohlenen 50-60 g. Kinder bleiben bei den Referenzwerten für Erwachsene unberücksichtigt. Die WHO empfiehlt z.B. nur 38 g Zucker anstelle der GDA-Referenzgröße von 90 g.</p>	<p>Vorteil: Stärkt das Vertrauen der Konsumenten, weil eine industrieunabhängige/wirtschaftlich unabhängige Institution die Lebensmittel bewertet.</p>
5. Förderung der Produktinnovation	
<p>Kritik: Hersteller werden zu keiner veränderten Produktzusammensetzung motiviert.</p>	<p>Vorteil: Animiert Hersteller, Produkte an den Wünschen der Verbraucher nach einer gesünderen Zusammensetzung auszurichten. Innovative Hersteller werden belohnt. Sie können sich am Markt mit Hilfe der Ampel differenzieren und das im Marketing nutzen.</p>

3. Europäische Reglementierung der gesundheitsbezogenen Werbung – die Health Claims Verordnung

Die im Dezember 2006 verabschiedete Health-Claims-Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates legt detaillierte Anforderungen für Nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben für Lebensmittel fest, die „von sich behaupten, gesund zu sein“ – so die freie Übersetzung des Verordnungstitels. Sie trifft Regeln für die Etikettierung und Aufmachung von Lebensmitteln und für die Werbung. Diese sollen Verbraucher vor Irreführung und Täuschung schützen. Der Verordnung zufolge sind Nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben in der Werbung und die Kennzeichnung von Lebensmitteln nur dann erlaubt, wenn sie ausdrücklich zugelassen sind. Ist eine Angabe nicht zugelassen, darf sie nicht verwendet werden. Zudem ist nur zulässig, was durch anerkannte wissenschaftliche Erkenntnisse nachgewiesen ist. Die Verordnung sieht Hinweis- und Kennzeichnungspflichten und verschiedene Zulassungsverfahren vor.

3.1 Hinweis- und Kennzeichnungspflichten

Die Verordnung regelt, dass die „Big Eight“ auch bei gesundheitsbezogenen Angaben sowie bei Vitaminen und Mineralstoffen aufgeführt werden. Hinzu kommt eine Mengenkennzeichnung der Stoffe, die Gegenstand der Angabe sind.

Die Verordnung schreibt vor, dass gesundheitsbezogene Angaben auf der Produktpackung bestimmte Informationen enthalten müssen. Dazu zählen:

- ein Hinweis auf die Bedeutung einer ausgewogenen Ernährung und einer gesunden Lebensweise,

- ein Hinweis auf die Menge des Lebensmittels und den Verzehrhythmus, der erforderlich ist, um die behauptete positive Wirkung zu erzielen,
- gegebenenfalls ein Hinweis für diejenigen Personen, die dieses Lebensmittel nicht verzehren sollten,
- gegebenenfalls ein Warnhinweis, das Produkt nicht in Mengen zu verzehren, die eine Gesundheitsgefahr darstellen könnten.

Eine Milchpackung würde der neuen Verordnung nach wie in Abbildung 10 dargestellt aussehen.

3.2 Zulassungsverfahren für gesundheits- und Nährwertbezogene Angaben

Den allgemeinen Grundsätzen der Health-Claims-Verordnung zufolge sind nicht zugelassene Nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben verboten. Das ist neu und kommt einem Paradigmenwechsel gleich (s. Abb. 11). Sie sind nur noch zugelassen, wenn sie den von der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit (EFSA) noch zu entwickelnden Nährwertprofilen entsprechen.

Für die Zulassung Nährwert- und gesundheitsbezogener Angaben sind verschiedene Verfahren vorgesehen. Als Grundlage dient zunächst die Erstellung eines Nährwertprofils, um zu bestimmen, welche Lebensmittel überhaupt keine Angaben tragen dürfen. Wie streng die zugrunde gelegten Bewertungskriterien sind, richtet sich nach dem Gefährdungsgrad der Verbraucher. Bei Krankheitsrisiko sowie der Gesundheit und Entwicklung von Kindern gilt nur das höchste wissenschaftliche Niveau als Begründung für die Zulassung.

Abbildung 10

Beispiel für eine Kennzeichnung nach der Health-Claims-Verordnung**Milch ist gesund**

Milch, die natürliche Calciumquelle

Calcium trägt zur Knochengesundheit und Muskel-funktion bei.

Um dies zu erreichen, muss man täglich mind. 800 mg Calcium zu sich nehmen. Bereits 0,5 L Milch decken 75% dieses empfohlenen Tagesbedarfs.

Achtung! Nicht geeignet für Personen mit Lactose-Intoleranz!

Achtung! Auf keinen Fall täglich mehr als 2 L verzehren!

Eine abwechslungsreiche und ausgewogene Ernährung und eine gesunde Lebensweise sind wichtig.

Nährwertinformation:

100 ml enthalten:

Energie	47 kcal (195 kJ)
Protein	3,4 g
Kohlenhydrate	4,9 g
davon Zucker	4,9 g
Fett	1,5 g
davon ges. Fettsäuren	0,9 g
Ballaststoffe	< 0,1 g
Natrium	0,047 g
Calcium	120 mg (15% RDA)



Quelle: Präsentation Andreas Meisterernst, Lehrbeauftragter für Lebensmittelrecht an der TU München

Abbildung 11

Health Claims – Was ist eigentlich neu?

- Paradigmenwechsel:
Die meisten Angaben sind verboten, die nicht ausdrücklich erlaubt sind!
Bisher: „Alles ist erlaubt, was nicht verboten ist.“
- Positivliste für nährwertbezogene Angaben
- Hinweispflichten/Kennzeichnung
- Nährwertprofile
- verschiedene Zulassungsverfahren für gesundheitsbezogene Angaben
- Angabe über die Reduzierung eines Krankheitsrisikos erlaubt
- Vollzug wird teilweise leichter; aber wirkliche Problemfelder wie Internetvertrieb werden nicht gelöst!

Quelle: Präsentation Andreas Meisterernst, Lehrbeauftragter für Lebensmittelrecht an der TU München

Nährwertprofile

Die Europäische Kommission erstellt innerhalb von 24 Monaten Nährwertprofile für Lebensmittel und für bestimmte Lebensmittelkategorien. Die Nährwertprofile enthalten Grenzwerte für bestimmte Inhaltsstoffe. Entsprechen Lebensmittel nicht diesen Nährwertprofilen, dürfen sie keine nährwert- oder gesundheitsbezogenen Angaben tragen. Die Nährwertprofile beziehen sich vor allem auf Fett, gesättigte Fettsäuren, Transfettsäuren, Zucker und Salz. Wenn ein einziger Nährstoff höher ist, als es das von der Europäischen Kommission vorgegebene Profil erlaubt, so sind nährwertbezogene Angaben unter der Bedingung zulässig, dass deutlich sichtbar auf diese Abweichung hingewiesen wird.

Zulassungsverfahren für gesundheitsbezogene Angaben: Health Claim

Das Zulassungsverfahren variiert, je nachdem ob sich die Aussage auf das ganze Lebensmittel oder nur auf einen Nährstoff bezieht und ob die Aussage in die Kategorie „Allgemeines Wohlbefinden“, „Gesundheit im Allgemeinen“ oder „gesundheitsbezogenes Wohlbefinden“ fällt (s. Abb. 12). Hinweise auf allgemeine, nicht spezifische Vorteile des Nährstoffs oder Lebensmittels für die Gesundheit im Allgemeinen oder das gesundheitsbezogene Wohlbefinden sind nur zulässig, wenn ein zugelassener Health Claim beigefügt ist.

Zulassungsverfahren für nährwertbezogene Angaben: Positivliste

Erlaubte nährwertbezogene Angaben werden in einem Positivkatalog festgelegt und an die Verordnung angehängt. Diese Angaben dürfen von den Herstellern auf den Verpackungen verwendet werden. Darin werden alle denkbaren Angaben, in Deutschland allein ca. 10.000, durch ein Panel von ca. 25 Personen zu einer abgestimmten Liste zusammengeführt. Innerhalb der nächsten drei Jahre soll diese Liste erstellt werden.

3.3 Die europäischen Regelungen in der Diskussion

Die Health Claims Verordnung ist umstritten. Die Urteile reichen von „ein Segen für die Verbraucher“ bis zu „der schlimmste Sündenfall der letzten Zeit“. Sie sei inkongruent, zu aufwändig und verfehle das Ziel, so die Kritiker. Die Befürworter sehen sie als substantiellen Fortschritt im Verbraucherschutz. Umstritten ist insbesondere, ob mehr Regulierung mehr Verbraucherschutz hervorbringt, ob der Aufwand für die Hersteller zumutbar ist und wie die Informationsqualität für Verbraucher aussieht.

Hilft mehr Regulierung?

Auch die bestehende Rechtslage sah bereits einen Schutz vor Werbung mit irreführenden, wissenschaftlich nicht abgesicherten oder auf Krankheiten bezogenen Aussagen vor. Ein Schwachpunkt lag darin, dass sich der ausweitende Internethandel jeder Kontrolle entzieht. Hier verliert sich die Spur häufig „auf den Cayman Islands“. Doch „Internet-Desperados“ werden sich an die neuen Regeln ebenso wenig halten wie an die alten – so die Expertenmeinung. Andere hingegen werden die Lücken des Gesetzes nutzen, die wahrscheinlich umso größer sein werden, je komplizierter die Regelung ausfällt.

Von verschiedenen Seiten wird behauptet, in Deutschland seien die Vollzugsprobleme außerhalb des Internethandels wenig relevant, da Unternehmen sich gegenseitig im Rahmen des Wettbewerbsrechts kontrollieren. Das funktioniert nicht, weil die Beweislast beim Mitbewerber bzw. beim Verbraucher liegt, kritisieren Verbraucherschützer. Hersteller entzogen sich der Kontrolle durch das Wettbewerbsrecht, indem sie keine Auskunft über die genauen Produktionsbedingungen gäben. Das neue Prinzip der staatlichen Vorabprüfung wird daher als Fortschritt für den Verbraucherschutz angesehen.

Abbildung 12

Zulassungsverfahren für gesundheitsbezogene Angaben

Nährstoff oder Lebensmittel (LM)	Aussage	Kategorie	Muss eine zugelassene Angabe beigefügt werden?	Zulassungspflichtig?
LM X mit Vitamin E	„Wellness - X“, „Mit dem Wohlfühlvitamin E“, „Mit Vitamin E für die Schönheit von innen“	Aussagen über allgemeines Wohlbefinden	nicht erforderlich; von Anwendungsbereich der VO nicht erfasst	nein
Milch oder LM X mit Vitamin E	„Milch ist gesund“, „Mit Vitamin E für Deine Gesundheit“, „enthält gesundes Vitamin E“	Verweise auf Gesundheit im Allgemeinen	erforderlich gem. Art.10 Abs. 3 VO	nein
Backwaren oder LM X mit Vitamin E	„Fitnessbrötchen“ Mit Vitamin E um fit zu bleiben“, „Mit Vitamin E um den Körper gesund und fit zu halten“	Verweise auf gesundheitsbezogenes Wohlbefinden	erforderlich gem. Art 10 Abs. 3 VO	nein
Nährstoff Vitamin E	„Vitamin E ist ein Antioxidanz, das die Körperzellen vor freien Radikalen schützt“	Gesundheitsbezogene Angabe gem. Art. 13 Abs. 1 a VO		ja
Nährstoff Vitamin E	„Vitamin E erhöht die Konzentrationsfähigkeit“	Gesundheitsbezogene Angabe gem. Art. 13 Abs. 1 b VO		ja
Lebensmittel X mit L-Carnitin	„X enthält Carnitin, das die gewichtsreduzierende Wirkung unterstützt.“	Gesundheitsbezogene Angabe gem. Art. 13 Abs. 1 b VO		ja
Vitamin E	„Der regelmäßige Verzehr von Vitamin E reduziert des Risiko, an Arteriosklerose zu erkranken.“	Angabe über die Reduzierung eines Krankheitsrisikos gemäß Art. 14 VO		ja
Vitamin E	„Vitamin E hilft bei Gelenkerkrankungen.“	Unzulässige krankheitsbezogene Bewerbung § 12 LFGB		nein, nicht zulassungsfähig

Quelle: Präsentation Andreas Meisterernst, Lehrbeauftragter für Lebensmittelrecht an der TU München

Zu komplizierte Verfahren

Eine „bessere“ Regulierung im Sinne einer „einfacheren“ Regulierung ist die Health-Claims-Verordnung aus wissenschaftlicher Perspektive nicht. Kennzeichnungspflichten zu erfüllen ist aufwändig. Daher ist der Wert der Lebensmittelkennzeichnung (Umfang, Verständlichkeit sowie Bereitschaft der Verbraucher, sie zu nutzen und der eigenen Kauf- und Verzehrentscheidung zu Grunde zu legen) bezüglich jedes einzelnen Elementes zu hinterfragen, fordert die Lebensmittelindustrie. Das EU-Kennzeichnungsrecht sollte nicht nur überarbeitet, sondern entrümpelt werden. Es gebe z.B. zu umfangreiche Zutatenlisten, wo ein Verzeichnis der Allergene ausreichen würde. Zudem seien die langwierigen Genehmigungsverfahren für Werbeaussagen von ca. einem Jahr problematisch. Denn Hersteller müssten schnell auf Marktänderungen reagieren können. Einig ist man sich, dass komplizierte Sachverhalte und Regelungsgeflechte kompliziert bleiben werden.

Mehr Klarheit durch Positivliste?

Für eine Positivliste spricht, dass sie mehr Klarheit und Rechtssicherheit für Hersteller schafft. Ein Blick in eine Liste zeige den Herstellern, ob

eine Angabe erlaubt ist. Das macht eigene aufwändige naturwissenschaftliche Nachweise überflüssig. Die Kataloge müssten aber laufend erweitert werden.

Kritiker der neuen Regelung halten es für nicht sinnvoll, alle denkbaren Angaben, in Deutschland allein ca. 10.000, durch ein Panel von ca. 25 Personen zu einer abgestimmten Liste zusammenzuführen. Es sei unrealistisch, innerhalb der vorgesehenen drei Jahre eine Liste fertigstellen zu können.

Umstrittene Informationsqualität

Auch wird bezweifelt, dass die vorgeschriebene Packungskennzeichnung den Verbraucher tatsächlich mit den notwendigen Informationen ausstattet, die er sinnvoll verarbeiten kann. Auch wenn Werbeaussagen naturwissenschaftlich abgesichert formuliert werden, bringt das dem Verbraucher nicht die Angaben, die er auch verarbeiten kann. Als Beispiel dienen die in den USA für die Food and Drug Administration erarbeiteten Angaben für Kalzium (s. Abb. 13):

Für wichtig wird eine Reduktion der Informationen auf das Wesentliche angesehen. Allerdings führt das Bedürfnis der Verbraucher nach Einfachheit dort an Grenzen, wo sie in die Irre

Abbildung 13

Beispiel für eine wissenschaftlich geprägte Kennzeichnung

Model Health Claim Appropriate for Foods Exceptionally High in Calcium and Most Calcium Supplements:

“Regular exercise and a healthy diet with enough calcium helps teen and young adult white and Asian women maintain good bone health and may reduce their high risk of osteoporosis later in life. Adequate calcium intake is important, but daily intakes above about 2,000 mg are not likely to provide any additional benefit.”

Modell für ein „Health Claim“ geeignet für Lebensmittel mit ungewöhnlich hohem Kalziumgehalt:

„Regelmäßiger Sport und eine gesunde Ernährung mit genügend Kalzium helfen Teenagern und jungen Erwachsenen, weißen und asiatischen Frauen, ihre Knochen gesund zu erhalten und das Osteoporose-Risiko im Alter zu reduzieren. Eine adäquate Kalziumeinnahme ist wichtig. Es ist aber unwahrscheinlich, dass eine tägliche Einnahme von über 2.000 mg einen zusätzlichen Nutzen bringt.“

Quelle: Präsentation Andreas Meisterernst, Lehrbeauftragter für Lebensmittelrecht an der TU München, eigene Übersetzung der Broschürenschriftstellerin

führt. Auch können nicht alle Informationslücken vermieden werden. Das Informationsbedürfnis kann dabei für Produktgruppen unterschiedlich hoch sei.

Eingeschränkte Informationsfreiheit

Ob wahre Angaben verboten werden dürfen, nur weil sie nicht in einem bürokratischen Verfahren zugelassen wurden, ist eine offene Frage. Kritiker sehen darin einen Verstoß gegen die Meinungs- und Informationsfreiheit.

Glaubwürdigkeit durch Nährwertprofile

Die Nährwertprofile basieren auf einem wissenschaftlichen Konzept. Die Glaubwürdigkeit solcher gesundheitsbeworbener Produkte könnte dadurch steigen. Jedoch sind die Ernährungsgewohnheiten innerhalb der Europäischen Union sehr unterschiedlich. Entsprechend schwierig ist es, eine einheitlich allseits akzeptierte Referenzgröße für die Grenzwerte der Nährstoffe im Rahmen der Nährwertprofile zu finden.

Moderator, Referentinnen und Referenten, Tagungsplanung und -organisation, Verfasserin der Broschüre

Moderation:

Werner D. Prill

Lebensmittel Zeitung, Wörthsee

ReferentInnen und TeilnehmerInnen an den Podiums- und Plenumsdiskussionen

Claire Boville

Nutrition Division, Britische Lebensmittelbehörde Food Standard Agency (FSA), London

Dr. Hans-Ulrich Grimm

Buchautor, Stuttgart

Dr. Rolf Grossklaus

Direktor und Professor, Leiter Fachgruppe „Diätische Lebensmittel, Ernährung und Allergien“, Bundesinstitut für Risikobewertung (BfR), Berlin

Prof. Dr. Matthias Horst

Hauptgeschäftsführer Bund für Lebensmittelrecht und Lebensmittelkunde und Bundesvereinigung der deutschen Ernährungsindustrie, Bonn

Thomas Isenberg

Leiter Fachbereich Gesundheit/Ernährung, Verbraucherzentrale Bundesverband e.V., Berlin

MinDir Bernhard Kühnle

Leiter der Abteilung Lebensmittelsicherheit/ Veterinärwesen im Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV), Bonn/Berlin

Hans Jürgen Matern

Bereichsleiter Qualitätsmanagement international, METRO Group, Düsseldorf

RA Andreas Meisterernst

Lehrbeauftragter für Lebensmittelrecht, TU München

Karin Scheele, MdEP

Europäisches Parlament, Sozialdemokratische Fraktion, Mitglied im Ausschuss für Umweltfragen, Volksgesundheit und Lebensmittelsicherheit, Straßburg/Brüssel/St. Pölten

Michael Warburg

Unilever Bestfoods Deutschland, Hamburg

Einleitungs- und Schlusswort

Hannelore Hausmann

Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn

Manfred Zöllmer, MdB

Sprecher des Gesprächskreises „Verbraucherpolitik“ der Friedrich-Ebert-Stiftung, SPD-Bundestagsfraktion, Stellvertretender Vorsitzender des Bundestagsausschusses für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz

Tagungsplanung und -organisation

Hannelore Hausmann und Margit Durch

Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn

Dokumentation

Jutta Winters

Diplom-Politikwissenschaftlerin und Evaluatorin, München

Neuere Veröffentlichungen der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik

Wirtschaftspolitik

Eine soziale Zukunft für Deutschland

WISO direkt

Wirtschaftspolitik

Finanzmarktstabilität: Lehren aus der Hypotheken- und Kreditkrise

WISO direkt

Arbeitskreis Mittelstand

**Auswirkungen eines Mindestlohns auf kleine und mittlere Unternehmen
Eine betriebswirtschaftliche Analyse nach Branchen, Betriebstypen und Standorten**

WISO Diskurs

Gesprächskreis Verbraucherpolitik

**Auf dem Weg zum gläsernen Verbraucher?
Verbraucherschutz bei Kundenkarten und RFID-Chips**

WISO Diskurs

Arbeitskreis Innovative Verkehrspolitik

**Verkehrspolitische Ausbruch aus der Betonwelt!
Aber durch Nutzerfinanzierung?**

WISO direkt

Gesprächskreis Sozialpolitik

Zukunft des Sozialstaats

- **Bildungs- und Familienpolitik**
- **Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik**
- **Sozialpolitik**

WISO Diskurse

Gesprächskreis Arbeit und Qualifizierung

Warum brauchen wir eine „Kleine Genossenschaft“?

WISO direkt

Arbeitskreis Arbeit-Betrieb-Politik

**Wettbewerb, Prekarität und Sozialschutz:
die sozialen Lizenzanforderungen nach § 6 Abs.3 S.1 Nr.3 PostG**

WISO Diskurs

Arbeitskreis Dienstleistungen

Dienstleistungen in Deutschland: besser als ihr Ruf, dennoch stark verbesserungsbedürftig!

Europäische Wirtschafts- und Sozialpolitik

Europas Sozialpolitik als schwieriger Aushandlungsprozess – Akteure und Handlungsoptionen unter besonderer Berücksichtigung der Arbeitszeitpolitik

WISO Diskurs

Gesprächskreis Migration und Integration

Einwanderungsland ohne Einwanderungspolitik – Chancen einer gesteuerten Zuwanderung nach Deutschland

WISO direkt

Frauen- und Geschlechterpolitik

Taschengeld für Mutter oder Krippenplatz fürs Kind? Eine Genderanalyse zum Betreuungsgeld

WISO direkt

Volltexte dieser Veröffentlichungen finden Sie bei uns im Internet unter

www.fes.de/wiso

