

GEMEINSAME STELLUNGNAHME

der Wissenschaftlichen Beiräte für Verbraucher- und Ernährungspolitik sowie Agrarpolitik des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz

Politikstrategie Food Labelling

Die vorliegende Stellungnahme wurde gemeinsam von den beiden wissenschaftlichen Beiräten „Verbraucher- und Ernährungspolitik“ sowie „Agrarpolitik“ des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz erarbeitet. Die Arbeitsgruppe bestand aus Dr. Ulrike Eberle (Vorsitz), Prof. Dr. Achim Spiller (Co-Vorsitz), Prof. Dr. Tilman Becker, Prof. Dr. Alois Heißenhuber, Prof. Dr. Ingrid-Ute Leonhäuser sowie Prof. Dr. Albert Sundrum.

September 2011

Vorwort

In politischen Prozessen insbesondere auch auf europäischer Ebene (Qualitätspolitik, Lebensmittelinformationsverordnung) wird aktuell unabhängig voneinander über die Kennzeichnung von Lebensmitteln diskutiert (z. B. Guideline Daily Amount, Herkunftskennzeichnung, Tierschutz, Bergregionen, Klimaschutz, Umweltschutz). Parallel dazu sind in den letzten Jahren zahlreiche private Label, Marken und Werbeslogans insbesondere zu nachhaltigkeitsrelevanten Themen auf den Lebensmittelmarkt gekommen (z. B. Pro Planet, Stop Climate Change, Weidemilch).

Irreführende Warenkennzeichnungen und fehlende Informationen sind Hauptkritikpunkte vieler Verbraucher an der Agrar- und Ernährungspolitik und schlagen sich z. B. auch im sog. Charta-Prozess des BMELV nieder, in dem derzeit ausgewählte Themen (Umwelt, Tierhaltung, Ernährungssicherung und Welthandel, Lebensmittelsicherheit) mit einem breiten Spektrum von Bürger- und Interessenvertretern diskutiert werden. Mit Unterstützung des BMELV werden Fragen der Produktkennzeichnung auch zum zentralen Thema des vom vzbv betriebenen Internetportals Lebensmittelklarheit.de.

Vor diesem Hintergrund legen die beiden wissenschaftlichen Beiräte „Verbraucher- und Ernährungspolitik“ sowie „Agrarpolitik“ des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz in einer gemeinsamen Stellungnahme Vorschläge für die langfristige Ausrichtung des Food Labelling vor.

Insgesamt sehen die beiden wissenschaftlichen Beiräte (im Weiteren: WB) einen politischen Handlungsbedarf, weil es selbst informierten Verbrauchern angesichts der kaum noch überschaubaren „Labelflut“ schwer fällt, den Überblick zu behalten und sich ihren Präferenzen entsprechend zu orientieren.

Durch eine bessere Abstimmung der Politikebenen, eine Konzentration auf wenige prägnante Kernlabel, eine stärkere Information der Verbraucher über diese Zeichen, eine bessere Verknüpfung zwischen Labelling und anderen Informationsinstrumenten sowie durch abgestufte Bewertungskriterien mit differenzierterer Anreizwirkung auf die Produzenten, kann die Politik die Effektivität des Labelling verbessern.

Allerdings darf die grundsätzlich positive Einschätzung des Labelling nicht darüber hinwegtäuschen, dass das Instrument nur ein Handlungsfeld im politischen Instrumentenmix ist und daher nur eine unterstützende Funktion beim Schutz öffentlicher (z. B. Umweltschutz, Tierschutz, Klima) wie privater Güter (z. B. Gesundheit) haben kann. Die basale Differenz zwischen dem Votum in der Rolle des Bürgers und der Kaufentscheidung als Konsument kann durch geeignete Food-Label nur gemindert werden, da dieser Lücke nicht nur Informationsdefizite, sondern u. a. auch Budgetbeschränkungen, Trittbrettfahreffekte und Zeitrestriktionen der Verbraucher zugrunde liegen. Auch ist es schwierig, differenzierte Anreizwirkungen eines Labels zu erzeugen und entlang mehrstufiger Lebensmittelketten bis in die Urproduktion zu transportieren. Deshalb darf bei dem im Folgenden dargelegten Votum für eine konsistente Food-Labeling-Strategie nicht übersehen werden, dass in vielen Fällen weitere, auch ordnungspolitische Instrumente und/oder monetäre Anreize notwendig(er) sind.¹

¹ Bei einigen Problemfeldern kann ein Labelling als politisches Instrument auch kontraproduktive Effekte aufweisen, wenn es als symbolische Politik in Feldern eingesetzt wird, in denen es aus bestimmten Gründen nicht greifen kann. Die WB sehen z. B. in der Zertifizierung und Kennzeichnung von Importbiomasse aus Schwellen- und Entwicklungsländern eine solche Fehlnutzung, da hier aus systematischen Gründen Leakage-Effekte nicht verhindert werden können. Vgl.

Zusammenfassung

Konsumenten sind in modernen Konsumgesellschaften mit einer Fülle ausdifferenzierter Produkte konfrontiert, insbesondere auch bei Lebensmitteln. Die zugehörigen warenbezogenen Detailinformationen können sie zumeist nicht einmal im Ansatz verarbeiten. Label sind in diesem Zusammenhang für Konsumenten ein wichtiges Informationsinstrument, das mehrere Informationen bündeln kann und deshalb zur Produktbeurteilung zumeist häufiger und früher herangezogen wird als andere Informationen. Eine Schlüsselrolle können sie bei Vertrauenseigenschaften von Produkten und Dienstleistungen einnehmen, da Verbraucher hier keine andere verlässliche Möglichkeit der Information haben.

Damit Label jedoch zu einer informierten Konsumentenscheidung beitragen, müssen sie einfach verständlich sein, auf fundierten, nachgeprüften Kriterien beruhen und den Konsumenten bekannt sein. Zudem dürfen sie nicht in einer Flut ähnlicher und z. T. missverständlicher Label untergehen. Hinsichtlich der Anbieterseite ist unabdingbar, dass Label differenzierte ökonomische Anreize zur kontinuierlichen Qualitätssteigerung setzen. Diesen Herausforderungen sind die europäische wie die deutsche Agrar- und Ernährungswirtschaft und -politik bisher nicht hinreichend gerecht geworden.

Notwendig ist aus Sicht der wissenschaftlichen Beiräte eine langfristig ausgerichtete, konsistente, möglichst EU-weit abgestimmte Food-Labeling-Strategie, die an einer integrativen Betrachtung von Umwelt-, Ernährungs-, Verbraucher- und Agrarpolitik ansetzt und Food-Labeling in seiner Komplexität auch im Kontext anderer Instrumente einbindet.

Für zentrale Vertrauenseigenschaften (Gesundheit, Umweltwirkungen, Soziales und Tierschutz), die zunehmend für Konsumenten von Interesse sind, empfehlen die wissenschaftlichen Beiräte ein fakultatives Dachlabel, in dem die vier benannten Kennzeichnungsfelder in einem mehrstufigen Bewertungsansatz getrennt ausgewiesen werden. Durch ein Dachlabel soll eine leichte Erkennbarkeit gewährleistet werden. Die Mehrstufigkeit erlaubt eine differenzierte Bewertung und setzt Qualitätsanreize für die Anbieter. Durch die Konzentration (Aggregation) auf zentrale Kennzeichnungsfelder ist eine hohe Übersichtlichkeit gewährleistet, insbesondere dann, wenn zugleich ein Begriffsschutz durch ein Verbot von (irreführenden) Anlehnungen gewährleistet wird. Eine solche Gesamtkonzeption ist nur als staatliches bzw. staatlich gestütztes Verfahren möglich, wobei die VVB für letzteres unter Einbezug von Interessengruppen plädieren. Besonders gute Voraussetzungen, ein mehrstufiges Label im o. g. Sinne zu erproben, bieten sich derzeit hinsichtlich der Tierschutzanforderungen in der Nutztierhaltung.

Nicht geeignet für das Dachlabelkonzept sind binäre Eigenschaften wie Zutaten, Herkunft Einsatz von Gentechnik oder Nanotechnologien. Hier bietet die Empfehlung ein Entscheidungsraster zur Einordnung des jeweiligen Kennzeichnungsfelds. Bei bestimmten Angaben, wie „ohne Gentechnik“ oder „von Bergbauern“, empfehlen die Wissenschaftlichen Beiräte die Beibehaltung bzw. Einführung der vorbehaltenen Angabe, die nur dann verwendet werden darf, wenn gesetzlich genau definierte Bedingungen eingehalten werden. Zugleich ist auch hier durch ein Verbot von (irreführenden) Anlehnungen für Begriffsschutz zu sorgen.

Gutachten des wissenschaftlichen Beirats für Agrarpolitik (2007): Nutzung von Biomasse zur Energiegewinnung – Empfehlungen an die Politik. Berlin, S. 181 ff.;

http://www.bmelv.de/SharedDocs/Downloads/Ministerium/Beiraete/Agrarpolitik/GutachtenWBA.pdf?__blob=publicationFile.

Bei privatwirtschaftlichen Labeln, Logos, Hinweisen auf Prüf- oder Überwachungssysteme oder konkreten werbenden Aussagen zu Prozessqualitäten sollten, wie bei staatlichen oder staatlich gestützten Labeln, entweder auf der Produktverpackung oder an der Verkaufsstelle Informationen bereitgestellt werden, wo Verbraucher weitere Einzelheiten zum System finden können. Es muss (z. B. im Internet) verpflichtend angegeben werden, wer das Label vergibt und wie die Vergabekriterien und der Kontrollprozess ausgestaltet sind. Weiterhin sind die Unabhängigkeit der Prüfer und die Kontrolle der Zeichengeber (z. B. durch Akkreditierung) sicher zu stellen und transparent auszuweisen. Grundsätzlich sollte die Einhaltung oder Nicht-Einhaltung gesetzlicher Mindeststandards nicht mit einem Label kommuniziert werden.

INHALT

Vorwort	I
Zusammenfassung	II
1 Einführung	1
2 Food-Label und rechtliche Grundlagen	3
3 Food-Label im Kontext anderer Informationsinstrumente	6
4 Begründung für staatliches Eingreifen bei Food-Labeln	7
5 Chancen und Grenzen des Politikinstrumentes Labelling	9
6 Zwischenfazit	11
7 Grundsätzliche Empfehlungen	12
8 Konzeption eines Dachlabels	15
8.1 Kennzeichnungsfeld Gesundheit	19
8.2 Kennzeichnungsfeld Umwelt	20
8.2.1 Klimalabel	20
8.2.2 Umweltlabel	21
8.3 Kennzeichnungsfeld Soziales	22
8.4 Kennzeichnungsfeld Tierschutz	23
9 Empfehlungen zu weiteren Kennzeichnungsfeldern	25
9.1 Herkunftslabel	25
9.2 Bio-Label	27
9.3 Nährwertbezogene Angaben	29
9.4 Health Claims	29
9.5 Gentechnik-Kennzeichnung	30
9.6 Nanotechnologien	32
10 Anmerkungen zum Außer-Haus-Markt	33
11 Ausblick	34

1 Einführung

(1) Die Stellungnahme erfolgt vornehmlich aus dem Blickwinkel der Konsumentinnen und Konsumenten.² Für diese sind Food-Label ein wichtiges Instrument zur Information über die zahlreichen Anforderungen, die Lebensmittel heute neben ihrer ernährungsphysiologischen Grundfunktion erfüllen sollen. Konsumenten sind in modernen Konsumgesellschaften mit einer Fülle ausdifferenzierter Produkte konfrontiert. Auf dem deutschen Lebensmittelmarkt sind mehr als 100.000 Artikel verfügbar, größere Geschäfte führen mehr als 30.000 unterschiedliche Artikel. Vor diesem Hintergrund sind Nachfrager mit einer Vielzahl warenbezogener Informationen (z. B. Preis, Nährwertinformationen, Zutatenliste, Mindesthaltbarkeitsdatum) konfrontiert, die sie nicht einmal im Ansatz verarbeiten können (Information Overload).

(2) Ein zunehmend genutztes Element der Produktinformation und -differenzierung sind Label, Eigenmarken und Slogans unterschiedlicher Herkunft und unterschiedlicher Zielsetzung. Sie kommunizieren relevante Produkteigenschaften, die von Käufern erst im Ge- bzw. Verbrauch des Lebensmittels erfahren werden (Erfahrungseigenschaften, z. B. der Geschmack) oder überhaupt nicht am Endprodukt nachprüfbar sind (Vertrauenseigenschaften, z. B. das Produktionsverfahren). Dabei sind die Grenzen zwischen Information und Werbung fließend. Viele Verbraucher empfinden dies subjektiv als Überforderung und beklagen, dass die Fülle der verschiedenen Informationen sowie die Schwierigkeit, glaubwürdige Informationen von Werbeaussagen unterscheiden zu können, eher Verwirrung stiftet, als zu einer informierten Konsumentenscheidung beizutragen, unter anderem durch:

- zu viele Label,
- irreführende Label,
- unklare Bedeutung bzw. Aussage von Labeln,
- unbekannte Label,
- Label auf Grundlage von Kriterien, die für das Produkt irrelevant sind,
- zu komplizierte Labelgestaltung,
- unzureichende graphische Abgrenzung (z. B. verwirrend ähnliche EU-Label),
- unzureichende Abgrenzung von vorbehaltenen zu nicht vorbehaltenen Angaben, da den Adressaten der Status vieler Bezeichnungen unklar ist.

(3) Trotz zahlreicher Label fehlen Informationen zu wichtigen Aspekten, die mit dem Konsum der Produkte verbunden sind oder mit dem Erzeugungsprozess einhergehen, wie soziale oder ethische Aspekte (z. B. Arbeitsbedingungen, Arbeitsschutz, Tierschutz) entlang des Produktlebenswegs, aber auch hinsichtlich der Herkunft verwendeter agrarischer Rohwaren, Gesundheits-, Umwelt- oder Klimaschutzaspekten. Gleichzeitig zeigen Verbraucherstudien, dass ein Teil der Verbraucher an den sog. externen Effekten der Produktionsprozesse in wachsendem Umfang interessiert und gewillt ist, auf Basis entsprechender glaubwürdiger Informationen mit dem eigenen Konsumverhalten Einfluss auf die Gestaltung von Produktionsprozessen zu nehmen.

² Vereinfachend wird in diesem Papier auf die durchgängige Nennung beider Geschlechter verzichtet. Es sind jedoch stets beide gemeint.

(4) Im Ergebnis steht auf der einen Seite eine Kennzeichnungsvielfalt, deren Informationen aus unterschiedlichen Gründen (z. B. geringer Bekanntheitsgrad, keine eindeutigen Aussagen, konkurrierende Label, fehlende Glaubwürdigkeit) nicht beurteilt werden können und von daher wenig zu fundierten, zielgerichteten Kaufentscheidungen beitragen. Dem stehen auf der anderen Seite Informationsdefizite gegenüber, da zu vielen Themen keine aussagekräftigen Informationen erhältlich sind. Für die Kennzeichnung von Lebensmitteln kommt hinzu, dass landwirtschaftliche Produkte aufgrund der Vielzahl der beeinflussenden Faktoren eine hohe Variabilität aufweisen. Häufig fehlen Monitoringsysteme, mit denen die Variabilität relevanter Qualitätsmerkmale erfasst werden kann.

(5) Aus der Konsumforschung ist bekannt, dass Konsumenten zur Entscheidungsvereinfachung durch gezielte und reduzierte Informationen tendieren. Label werden hierbei als „Schlüsselinformationen“ (Information Chunks) gewertet, die für die Produktbeurteilung besonders wichtig sind und mehrere andere Informationen substituieren oder bündeln. Konsumenten erwarten von solchen Schlüsselinformationen wesentliche oder sogar hinreichende Auskünfte über die Produkt- und/oder Prozessqualität. Schlüsselinformationen (wie Marke, Label, Preis) werden meist früher und häufiger zur Kaufentscheidung herangezogen als andere Informationen. Forschungsergebnisse aus der Verhaltensökonomik zeigen deutlich die Begrenztheit wenn nicht Kontraproduktivität des informationspolitischen Ansatzes „mehr Information“, der bis heute der Verbraucherpolitik zugrunde liegt. Ein unübersichtliches Informationsangebot kann zu einer Überforderung und Verwirrung führen und daraus folgend zu einer Weigerung, sich überhaupt mit dem Angebot zu befassen.

(6) Das Spannungsverhältnis aus begrenzten Informationsverarbeitungskapazitäten der Verbraucher und Konsummotiven, die über die Grundleistungen der Produkte hinausgehen, erfordert daher verständliche, leicht verständliche Informationen. Motivierte und informierte Verbraucher können dann durch ihre Kaufentscheidung Impulse zur Verringerung negativer externer Effekte der Agrar- und Ernährungswirtschaft liefern (Klimaschutz, Tierschutz usw.) und rationalere Kaufentscheidungen im Hinblick auf eigennutzorientierte Motive (Gesundheit, Geschmack usw.) treffen.

(7) Der Preisdruck entlang der Wertschöpfungskette ist in Deutschland besonders groß. Im Gegensatz zu vielen anderen Produktmärkten ist die deutsche Lebensmittelwirtschaft an vielen Stellen auf Kostenführerschaft ausgerichtet. Die Optionen für eine Qualitätserzeugung sind dadurch eingegrenzt und nicht allein durch eine verbesserte Produktkennzeichnung zu erschließen. Im Gegenteil: Derzeit tragen viele Produktlabel aufgrund ihrer geringen Validität und Reliabilität eher zu einer Verwirrung der Konsumenten bei statt Anreize zur tatsächlichen Anhebung der Qualität zu setzen. Hinzu kommen die ausgeprägte Arbeitsteilung der Wertschöpfungskette sowie die zum Teil divergierenden Interessen der Akteure, die eine Weitergabe von Qualitätsanreizen erschweren. Unternehmen nutzen Food-Label, wenn sie sich einen Nutzen für Marketing und Öffentlichkeitsarbeit und damit zur Marktdifferenzierung erwarten, wobei Unternehmen, die den Standardmarkt bedienen, z. T. auch Diskriminierungswirkungen befürchten.

(8) Landwirte stehen untereinander im Wettbewerb und versuchen, ihre Wettbewerbsposition durch eine fortlaufende Steigerung der Arbeitsproduktivität (z. B. Erhöhung der Milchmenge je Arbeitskraft) zu festigen. Daraus können sich negative Wirkungen auf Qualitätsaspekte ergeben. Zusätzlich werden Qualitätsverbesserungen dadurch erschwert, dass Erzeuger, die Produkte mit einem niedrigen Niveau hinsichtlich verschiedener Produkt- und Prozessqualitäten abliefern, im Handel den gleichen Preis erzielen, wie Erzeuger qualitativ hochwertigerer Produkte. Auf diese Weise wird eine

Wettbewerbsverzerrung zu Lasten einer Qualitätserzeugung aufrechterhalten, da kostenträchtige Mehraufwendungen für qualitative Verbesserungen zum Wettbewerbsnachteil gereichen.

(9) Für die Politik ist Food-Labeling ein Instrument mit geringer Eingriffstiefe in Marktprozesse, das neben der Erhöhung der Transparenz auch Steuerungsfunktionen zur Verringerung negativer externer Effekte (z. B. Tierschutz, Klimaschutz, Gesundheitskosten) erfüllen soll. Dies geschieht durch Konsumententscheidungen der einzelnen Verbraucher, Rezepturveränderungen, die durch Labelkriterien induziert werden, aber auch durch indirekte Labelleffekte aufgrund der Einkaufsentscheidungen von vorgelagerten Wertschöpfungsstufen und der öffentlichen Hand. Neben der Bereitstellung von Informationen für Kaufprozesse tragen Label auch zur Aufklärung der Bevölkerung über negative externe Effekte des Konsumverhaltens bei, wenn sie Problemschwerpunkte erkennbar machen.

(10) Die Herausforderung für eine erfolgreiche Anwendung und Implementierung des Politikinstruments Food-Labeling besteht daher darin, eine valide und transparente Differenzierung von Qualitätsniveaus zu gewährleisten und vereinfachte Informationen zu Prozess- und Produktqualitäten so bereitzustellen, dass sie zur Entscheidungsfindung beitragen können (Komplexitätsreduktion), und gleichzeitig zu verhindern, dass die Informationsflut durch eine Labelflut ersetzt wird (Prioritätensetzung). Dieser Herausforderung ist die europäische wie auch die deutsche Agrar- und Ernährungswirtschaft und -politik bisher nicht hinreichend gerecht geworden.

2 Food-Label und rechtliche Grundlagen

(11) Der Begriff Label wird in der Literatur i. A. sehr weit gefasst: "Label means any tag, brand, mark, pictorial or other descriptive matter, written, printed, stenciled, marked, embossed or impressed on, or attached to, a container of food".³ Label sind damit ein Instrument, um produkt- und prozessbezogene Informationen komprimiert zumeist in einer Wort-Bildmarke zu übermitteln. Verbraucher verstehen hierbei auch Testergebnisse der Stiftung Warentest oder von Ökotest, die auf dem Produkt aufgedruckt werden, als Label - auch wenn diese rechtlich entgeltliche Nutzungsgestaltungen sind. Ebenso werden Marken, insbesondere wenn der Markenname oder Graphiken konkrete Leistungsversprechungen beinhalten, häufig von Konsumenten als Label verstanden.

(12) Food-Label sind zu unterscheiden in

- obligatorische Angaben der allgemeinen Grundkennzeichnung, die z. B. in der Lebensmittelkennzeichnungsverordnung festgelegt sind und die verpflichtend auf jedem Lebensmittel anzugeben sind (z. B. Verkehrsbezeichnung, Name und Anschrift des Herstellers, des Verpackers oder Verkäufers, Zutatenverzeichnis, Mindesthaltbarkeitsdatum etc.);
- obligatorische kennzeichnungspflichtige Elemente, die angegeben werden müssen, wenn die betreffenden Elemente im Lebensmittel vorhanden sind (z. B. GVO, Zusatzstoffe);
- fakultative, gesetzlich definierte Angaben (z. B. Nährwertangaben, aus Freilandhaltung, ohne Gentechnik), die, wenn sie genutzt werden, rechtlich festgelegten Vorgaben genügen müssen (vorbehaltene Angaben). Zum Teil sind dafür spezifische Label entwickelt worden, die

³ WHO/FAO (Hrsg.) (2007): Codex Alimentarius, 5. Aufl., Rom, S. 2.

ihrerseits freiwillig (z. B. Deutsches Bio-Siegel) oder verpflichtend (z. B. das EU-Bio-Siegel, das nach der letzten Novelle von allen Bioanbietern genutzt werden muss) sein können;

- rechtlich nicht definierte Angaben (z. B. artgerecht, bäuerlich, vom Bodensee, Weidehaltung), denen anbieterspezifische Zeichen und Standards zugrunde liegen.

(13) Eine Zwischenform bilden die Leitsätze des Deutschen Lebensmittelbuches. Hier legt ein pluralistisch besetztes Gremium aus Wirtschaft, Lebensmittelüberwachung, Wissenschaft und Verbraucherorganisationen Regelungen zur Produktbezeichnung (Verkehrsbezeichnung, z. B. Definition von Kalbsleberwurst) fest, denen in rechtlichen Auseinandersetzungen die Rolle eines antizipierten Sachverständigengutachtens zukommt und die damit eine „halboffizielle“ Funktion haben. Damit handelt es sich bei Verkehrsbezeichnungen um „quasi-vorbehaltene“ Angaben.

(14) Eine weitere wesentliche Unterscheidung betrifft die Abgrenzung von Labeln, die der Basisinformation dienen und keinen Werbewert haben (allgemeine Grundkennzeichnung, obligatorische kennzeichnungspflichtige Elemente nach § 3 LMKV) von Labeln, die eine Marketingfunktion haben. Letztere dienen der Marktsegmentierung (z. B. ohne Gentechnik, Bio, Tierschutz, Fair Trade) und damit der Ansprache von Konsumenten mit besonderen Qualitätspräferenzen.

(15) Bei Food-Labeln kann weiterhin unterschieden werden zwischen:

Privaten Labeln:

- Produktlabel, Zeichen die von einzelnen Unternehmen entwickelt werden und die als Label (d. h. als komprimierte Wort-Bildmarke mit konkreter Qualitätsaussage) gestaltet sind, denen aber kein für andere Teilnehmer offener Standard zugrunde liegt. Solche Zeichen (z. B. „Reinheitsgebot“ des Unternehmens Frosta, „Weidemilch-Claim“ der Molkerei Hansano, „Pro Planet“-Label der REWE Group) sind ein Instrument des einzelbetrieblichen Marketings, können aber Ausgangspunkt für rechtliche Regelungen sein (vgl. EU-Diskussion über ein Label für Produkte aus der Direktvermarktung).
- Prüfzeichen von Laboren oder Überwachungsorganisationen. Solche Label (z. B. TÜV-Siegel, Institut Fresenius) sind ebenfalls proprietärer Natur.
- Verbandszeichen, d. h. Marken von Wirtschaftsverbänden, die nach außen als Label auftreten und denen z. T. auch Zertifizierungsstandards zugrunde liegen (z. B. Zeichen der verschiedenen Bio-Verbände).
- Privatwirtschaftliche Produktlabel mit Zertifizierungssystem (z. B. QS-Label, Fair Trade-Label, MSC-Siegel). In diesem Fall überprüfen neutrale, akkreditierte Prüfstellen auf Basis definierter Zertifizierungsstandards die Einhaltung der Kriterien. Die Festlegung der Zertifizierungsstandards erfolgt hier durch Branchenverbände, NGOs oder Multistakeholder-Gremien.

Staatlichen Labeln:

- Staatliche Produktlabel ohne Zertifizierungssystem (sog. vorbehaltene Angaben wie bei der bäuerlichen Freilandhaltung, Zutatenliste, Herkunftsland). Hier erfolgt die Prüfung der Rechtmäßigkeit der Angaben im Rahmen der hoheitlichen Lebensmittelüberwachung sowie des Gesetzes gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG) bzw. des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuchs (LFBG).
- Staatliche Produktlabel mit Zertifizierung/Überprüfung (z. B. geplantes Gastronomie-Hygienebarometer, Bio-VO, Health Claims VO). Zum Teil wird die Prüfung komplett durch den Staat vorgenommen (Hygienebarometer, Bio in Dänemark). In anderen Fällen (z. B. Bio in Deutschland) übernimmt der Staat die Aufgaben der Standardsetzung und der Systemaufsicht, überlässt die Vor-Ort-Kontrolle jedoch privatwirtschaftlichen Zertifizierern. Ein Sonderfall ist die Health Claims VO, die eine Prüfung von Werbeaussagen durch die EFSA und ein anschließendes Zulassungsverfahren beinhaltet. Insoweit liegen umfangreiche EU-weit abgestimmte Kriterien für die Beurteilung vor.

(16) Zertifizierungssysteme arbeiten definitionsgemäß mit Bescheinigungen von Dritten und unterscheiden sich insoweit von Eigenerklärungssystemen. Zertifizierungen als Kontrollen im Produktionsprozess sind dann besonders wichtig, wenn die ausgelobte Eigenschaft am Endprodukt nicht mehr überprüft werden kann (z. B. Prozesseigenschaften wie Tierschutz oder bestimmte Umwelleistungen, z. B. Klimaschutz). Die o. g. Label können faktisch und rechtlich in verschiedener Form auftreten, von markenrechtlich geschützten Labeln oder Bezeichnungen bis zu Werbeclaims, die auf eine spezifische Qualitätsdifferenzierung abheben.

(17) Im LFBG ist in § 11 der Schutz der Konsumenten vor Täuschung auch bzw. gerade durch werbende Aussagen festgeschrieben: „Es ist verboten, Lebensmittel unter irreführender Bezeichnung, Angabe oder Aufmachung in den Verkehr zu bringen oder für Lebensmittel allgemein oder im Einzelfall mit irreführenden Darstellungen oder sonstigen Aussagen zu werben“ (LFBG § 11(1)). Dies gilt ebenso für § 3 Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG). Juristisch gesehen ist „Irreführung“ ein unbestimmter Rechtsbegriff, dem durch eine umfangreiche Rechtsprechung Konturen verliehen werden. Jedoch greifen beide Gesetzesgrundlagen nur im jeweiligen Einzelfall. Ihnen fehlt die Breitenwirkung, um die Verwendung nicht eindeutiger Begriffe gerade auch bei Food-Labeln flächendeckend einzudämmen.

(18) Rechtliche Grundlagen des Food-Labeling sind auf unterschiedlichen politischen Ebenen sowie in verschiedenen Ressorts zu finden (vgl. Tabelle 1). Auf globaler Ebene finden sich einige Standards und Leitlinien im Codex Alimentarius. Die meisten Regelungen zur Lebensmittelkennzeichnung werden heute auf EU-Ebene festgelegt, da zur Förderung des freien Warenverkehrs harmonisierte Regelungen angestrebt werden. Grundsätzlich lässt sich die folgende Struktur ausweisen.

Tabelle 1 Labelling im Mehrebenen-Politikmodell

Ebene	Regelungsinstrumente	Beispiele
Global	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Codex Alimentarius ▪ WTO 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Standards und Leitlinien (z. B. Codex Standard 1-1985: General Standard for the Labelling of Prepackaged Foods) ▪ TBT Agreement (non product related processes and production methods)
EU	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Allgemeine Lebensmittelkennzeichnung ▪ Spezifische Kennzeichnungsregelungen 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Lebensmittelinformations-VO, Etikettierungsrichtlinie, Lebensmittelzusatzstoff-VO, Lebensmittelkennzeichnungs-VO ▪ Health-Claims-VO, GVO-Recht, EG-Gentechnikdurchführungsgesetz, VO zum ökologischen Landbau, VO zu g.U./g.g.A./g.t.S.
Deutschland (Bund)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Allgemeine Lebensmittelkennzeichnung ▪ Spezifische Kennzeichnungsregelungen 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch (LFBG) ▪ Zusatzstoff-Zulassungs-VO, GVO-Recht, Fertigpackungs-VO, Käse-VO, Konsummilchkennzeichnungs-VO
Deutschland (Länder)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Zusätzliche fakultative Label 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Regionallabel einiger Bundesländer, regionale Bio-Label

(19) Innerhalb der Politikebenen sind verschiedene Instanzen an der Definition von Produktlabeln beteiligt, die vielfach wenig aufeinander abgestimmt sind. Am Beispiel der EU:

- Wesentliche verpflichtende Produktlabel werden von der DG Sanco im Rahmen der Lebensmittelinformationsverordnung bearbeitet.
- DG Agri beschäftigt sich im Rahmen ihrer Qualitätspolitik vornehmlich mit fakultativen Labeln für spezifische Marktsegmente.⁴

DG Environment prüft aktuell die Einführung des EU-Umweltlabels für Lebensmittel.

3 Food-Label im Kontext anderer Informationsinstrumente

(20) Food-Label sind aus staatlicher Sicht ein Instrument der Verbraucherinformationspolitik neben vielen anderen (z. B. Verbraucher- und Ernährungsberatung, Internetinformationen, einscannbare Produktcodes, Warentests). Im Zuge der Entwicklung neuer Informationstechnologien können sie in wachsendem Umfang mit anderen Informationsinstrumenten kombiniert werden. So kann auf der Verpackung eine Internetadresse für weiterführende Informationen angegeben werden. Speziell die Möglichkeiten des Barcode- und QR Code-Scannens per Smartphone erlauben es, besonders involvierten Verbrauchern bereits beim Einkauf weiterführende Beurteilungskriterien an die Hand zu geben. Angesichts der begrenzten Kapazitäten der Produktverpackung sind diese Optionen ein probates Mittel zur Ergänzung des Labellings. Die WB regen an, zukünftig diese Optionen bei staatlichen Labellingkonzepten begleitend zu implementieren, um dem unterschiedlichen Informationsbedarf verschiedener Zielgruppen gerecht zu werden. Allerdings muss auch hier sichergestellt

⁴ Zum Teil arbeiten DG Sanco und DG Agri derzeit parallel am selben Thema, z. B. bei der Herkunftskennzeichnung.

werden, dass die Richtigkeit und die Verständlichkeit der Informationen, die im Internet hinterlegt werden, gegeben ist. Der Gesetzgeber sollte hier frühzeitig Leitlinien formulieren.

(21) Wie zahlreiche empirische Studien zeigen, erreichen Informationsinstrumente jedoch nur bestimmte Gruppen der Bevölkerung, i. d. R. besser gebildete und einkommensstärkere Zielgruppen mit höherem Produktinvolvement. Aus diesem Grund sind Informationsinstrumente wie bspw. Produktlabel auch ungeeignet bei politischen Themen, die eine flächendeckende Lösung oder eine Gefahrenabwehr verlangen (z. B. Lebensmittelsicherheit). Gleichwohl wurden (z. B. FCKW-frei-Label, Farbstoffkennzeichnung) und werden (z. B. Hygienebarometer für Restaurants) Label bei solchen Fragestellungen eingesetzt, in denen eigentlich ordnungspolitische Instrumente notwendig wären (vgl. unten).

4 Begründung für staatliches Eingreifen bei Food-Labels

(22) Food-Label können, wie zuvor erläutert, privatwirtschaftlich, fakultativ gesetzlich geregelt oder obligatorisch sein. Für die meisten Felder sind alle drei Lösungsvarianten prinzipiell möglich,⁵ so dass der Gesetzgeber entscheiden muss, in welchen Fällen wie stark in den Markt eingegriffen werden soll. Der politische Handlungsbedarf sollte dabei in einem umfassenden Abwägungsprozess auf Basis der in Tabelle 2 angeführten Kriterien festgelegt werden. Je stärker die in der ersten Spalte beschriebenen Merkmale zutreffen, desto eher ist eine obligatorische Kennzeichnung vorzusehen und umgekehrt. Bei unklarer Entscheidungslage sollten freiwillige, aber gesetzlich definierte Label in Betracht gezogen werden. Die Problematik für die Politik liegt darin, dass an dieser Stelle keine scharfen Grenzen angegeben werden können.

Tabelle 2 Entscheidungsdimensionen für oder gegen staatliche Eingriffe

Verpflichtende Kennzeichnung	Fakultativ, gesetzlich geregelt	Privatwirtschaftlich
Vertrauenseigenschaft	↔	Sucheigenschaft
Hohe politische Priorität	↔	Geringe politische Priorität
Breites Verbraucherinteresse	↔	Nischenthema
Gesundheitsrisiken	↔	Ethische Themen
Hohe Marktdifferenzierungskosten	↔	Geringe Marktdifferenzierungskosten

- Vertrauenscharakter der Eigenschaft bzw. Gefahr der adversen Selektion: Verbraucher wählen bei Unklarheit über die tatsächliche Qualität der Produkte im Zweifel das preiswertere Produkt. Produzenten haben nur dann eine Chance, bessere Qualitäten am Markt durchzusetzen, wenn am Produkt nicht beobachtbare Prozesseigenschaften (wie Umwelt-, Klima- oder Tierschutz) oder Produkteigenschaften (wie Gesundheitswert) glaubwürdig kommuniziert wer-

⁵ Am Beispiel Klimaschutz-Label: Hier plant Frankreich eine verpflichtende Kennzeichnung, in Deutschland gibt es dagegen freiwillige privatwirtschaftliche Systeme. Beim Thema Gesundheit existieren in Deutschland nur wenige Versuche einer privatwirtschaftlichen Kennzeichnung, in Skandinavien aber ein staatlich geregeltes freiwilliges System; die in der EU diskutierte „Ampelkennzeichnung“ wäre ein verpflichtendes staatliches System gewesen.

den können. Hierfür muss irreführende Kennzeichnung wirksam unterbunden werden, damit Verbraucher nicht soweit verunsichert werden, dass sie nur noch preisorientiert kaufen. Für (ehrlche) Qualitätsanbieter wird der Markt sonst unattraktiv. Je größer das Ausmaß der Informationsasymmetrie im Markt ist, desto ausgeprägter sind Prozesse der adversen Selektion und damit der Qualitätserosion. Grundsätzlich sollte der Staat daher bei Vertrauenseigenschaften eher eine Reglementierung in Betracht ziehen als bei Erfahrungseigenschaften. Bei Sucheigenschaften, die von Konsumenten vor dem Kauf überprüft werden können, ist ein Labelling nur in Ausnahmefällen sinnvoll.

- Politische Priorität des Themas: Bei Themenfeldern mit hoher politischer Priorität ist ein staatlicher Eingriff in die Kennzeichnungsfreiheit der Unternehmen eher zu erwägen als in politisch umstrittenen Bereichen oder bei geringer Priorität.
- Anzahl der am Thema interessierten Verbraucher: Bei einem hohen Informationsbedürfnis vieler Konsumenten ist ein staatliches Eingreifen eher anzuraten als bei Nischenthemen.
- Ausmaß der Gesundheitsrisiken bei fehlender Information: Bei Gesundheitsrisiken ist ein stärkerer Regulierungsbedarf gegeben (z. B. bei potenziell allergenen Inhaltsstoffen) als bei Themen, die keine akuten Gefahren für die Konsumenten bergen wie bspw. ethische Fragestellungen. Bei Gesundheitsgefahren, die eine größere Zahl von Verbrauchern betreffen, sind allerdings ordnungspolitische Mittel das Instrument der Wahl.
- Höhe der Marktdifferenzierungskosten: Wenn die Bewertung einer bestimmten Eigenschaft komplex bzw. wissenschaftlich strittig ist (Messkosten) und/oder die Umsetzung des Labellings im Markt (Labellingkosten) aufwendig ist, sollten eher freiwillige privatwirtschaftliche Kennzeichnungen in Betracht gezogen werden.

(23) Auf Basis dieser Kriterien muss die Politik abwägen, ob es genügt, privatwirtschaftliche Initiativen zu beobachten und ggf. zu fördern, oder ob Normierungsbedarf besteht. Im Falle eines grundsätzlichen Normierungsbedarfs sind obligatorische Kennzeichnungssysteme i. d. R. bei hohen Ausprägungen mehrerer Entscheidungsdimensionen angebracht.

(24) In einigen Fällen lassen sich auf dem Markt Situationen beobachten, bei denen zu bestimmten Problematiken keine privatwirtschaftliche Kennzeichnung zustande kommt, obwohl ein grundsätzliches Verbraucherinteresse vorliegt. Auch dies kann Anlass für staatliche Regulierung sein, z. B. wenn folgende Situationen auftreten:

- Unterschiede zwischen Bürgerpräferenzen und Nachfrageverhalten durch Trittbrettfahrerproblematik: Menschen können als Bürger Präferenzen haben, die sich in ihrem Handeln als Verbraucher nicht niederschlagen, da das Handeln jedes Einzelnen u. a. aufgrund von Trittbrettfahrerproblemen ins Leere laufen kann. In der psychologischen Konsumforschung wird dies unter dem Begriff „Locus of Control“ diskutiert. Die Wahrnehmung der Verbraucher, durch ihr eigenes Verhalten an einem Problem wenig ändern zu können, beeinflusst ihr Kaufverhalten. Der Markt wird nur dann funktionieren, wenn die Verbraucher auf Basis einer breiteren öffentlichen Diskussion erleben, dass ihr Kaufverhalten das Qualitätsangebot auf den Märkten auch verändern kann. Um zu erkennen, ob Bürger- und Käuferpräferenzen auseinander fallen (latente Präferenzen), lohnt ein Blick auf die Ausdrucksformen des Bürgerwillens (Wahlverhalten, gesellschaftliches Engagement).

- Ein staatliches (oder staatlich gestütztes) Label kann Bürger in ihrer Verbraucherrolle stärken.
- Pfadabhängigkeiten aufgrund von Lock-in-Effekten: Diese liegen vor, wenn aufgrund hoher Wechselkosten ein einmal eingeschlagener, aber nicht mehr gewünschter Weg (Produktionspfad) oder das Ziel der Kostenführerschaft nicht mehr verlassen werden kann. Wechselkosten können die Funktionsfähigkeit des Marktes erheblich einschränken.
 - Mit Hilfe eines staatlichen (oder staatlich gestützten) Labels können neue Zielvorgaben implementiert und bestehende Interessengegensätze in einer Branche überwunden werden.
- Qualitätseffekt des Preises: Bei Unklarheiten über die tatsächliche Qualität eines Produkts kann es gemäß des Qualitätseffekts des Preises zu einer steigenden Preis-Absatzfunktion kommen, wenn Konsumenten aus Sicherheitsgründen das teurere Produkt, ggf. aber nur vermeintlich bessere Erzeugnis wählen.
 - Ein staatliches (oder staatlich gestütztes) Label kann hier nachvollziehbare und überprüfbare Qualitätsstandards setzen.

5 Chancen und Grenzen des Politikinstrumentes Labelling

(25) Labelling wird von der Politik gern eingesetzt, da es sich auf den ersten Blick um ein kostengünstiges Instrument zu handeln scheint. Hierbei wird jedoch leicht übersehen, dass Wissen und Motivation von Verbrauchern ebenso knappe Ressourcen sind wie die Innovationsfähigkeit des Marktes. In der Vergangenheit hat insbesondere die EU, da es keine kohärente Gesamtstrategie für den Einsatz von Labeln gab (verwirrende Zeichen,⁶ häufige Änderungen⁷ usw.), eher zur Verwirrung der Verbraucher beigetragen. Bei der Einführung und Gestaltung der Label wurde die Verbraucherwahrnehmung nicht berücksichtigt.

(26) Bisher fehlt eine kohärente Politikstrategie Food-Labeling. Organisatorisch sind Fragen des Labelling in unterschiedlichen Ministerien bzw. Generaldirektionen angesiedelt, innerhalb der Institutionen dann nochmals in unterschiedlichen Abteilungen. Regelungen wie die GVO-Kennzeichnung finden sich in Sondergesetzen und sind nicht kohärent. Neben EU-Labeln gibt es vielfältige nationale Label. Labelling ist darüber hinaus nur ein Instrument der Verbraucherinformation neben vielen anderen, dessen Stellenwert im Instrumentenmix bislang unklar ist.

(27) Labelling ist ein flexibles Politikinstrument, das vergleichsweise niederschwellig in Märkte eingreift. Gleichzeitig ist Labelling ein Instrument mit begrenzter Wirkung. Um Qualitätsproduktion flächendeckend umzusetzen bzw. sukzessive zu einer Erhöhung der Qualitätslevel im Gesamtmarkt beizutragen, sind daher weitere politische Maßnahmen (z. B. Ordnungsrecht, Internalisierung externer Kosten) notwendig. Ebenso kann Food-Labeling zur Lösung komplexer globaler Probleme, wie bspw. Klimawandel, nur einen kleinen – nachfrageseitigen - Beitrag leisten. Auch hier sind

⁶ Zum Beispiel geographische Herkunftsangaben.

⁷ Zum Beispiel Biokennzeichnung.

weitere Instrumente von Nöten.⁸ Food-Labeling ist nur eine von vielen Maßnahmen im Instrumentenmix. Indem diese Maßnahme den Konsumenten über Informationen zu relevanten Produkt- oder Prozesseigenschaften und damit auch zu negativen externen Effekten des eigenen Konsumverhaltens liefert, kann ein Label zur breiten gesellschaftlichen Thematisierung eines Problems beitragen und damit zugleich die Einsicht in die Notwendigkeit ordnungspolitischer oder fiskalischer Eingriffe fördern.

(28) Die neuere Forschung zu Labeling hat insbesondere auf die Bedeutung der indirekten positiven Effekte von Labeln verwiesen. Die Wirkungen auf das Beschaffungsmanagement von Handelsunternehmen und öffentlicher Hand können z. T. wichtiger sein als die direkte Informationswirkung auf die Konsumenten. Label können beachtliche Lenkungswirkungen entfalten. Allerdings sind die Erfahrungen der letzten Jahre mit staatlichen Labeln (z. B. auf EU-Ebene) nicht selten auch negativ:

- Hoher Lobbyeinfluss führt z. T. zu niedrigen Niveaus bzw. Minimalstandards.
- Staatliche Label sind z. T. zu statisch, eine kontinuierliche bzw. regelmäßige Anpassung der Kriterien fehlt zumeist oder gestaltet sich sehr langwierig.
- Ein systematisches Monitoring findet weder von staatlicher noch von privater Seite statt, noch existieren geeignete Marktüberwachungssysteme.
- Eine Vermischung von Politikfeldern führt zu inkonsistenten Standards (z. B. Einfluss der Strukturpolitik und protektionistischer Überlegungen bei der EU-Herkunftskennzeichnung).

Die folgende Tabelle 3 fasst die Vor- und Nachteile des Instruments zusammen.

⁸ Vgl. Gutachten des wissenschaftlichen Beirats für Agrarpolitik (2007): Nutzung von Biomasse zur Energiegewinnung – Empfehlungen an die Politik. Berlin;
http://www.bmelv.de/SharedDocs/Downloads/Ministerium/Beiraete/Agrarpolitik/GutachtenWBA.pdf?__blob=publicationFile.

Tabelle 3 Zusammenfassende Bewertung des Politikinstrumentes Food-Label

Vorteile	Nachteile
Vergleichsweise kostengünstig für den Staat	Ohne Marketingbegleitung geringe Effekte
Förderung der Marktdifferenzierung	Gefahr zu undifferenzierter oder zu statischer Label und der Irreführung des Verbrauchers
Teilweise beachtliche indirekte Effekte durch Wirkung auf die Beschaffungsentscheidungen gewerblicher Abnehmer	Hoher Lobbyeinfluss, komplexe Entscheidungen im Mehrebenen-Politikfeld
Verbraucher mit höherer Zahlungsbereitschaft tragen die Kosten der Marktdifferenzierung	Gefahr der Diskriminierung von Verbrauchern mit differenzierter Kaufmotivation, aber geringem Einkommen
Keine Beeinträchtigung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit im Standardsegment	Keine flächendeckende Verbesserung von Standards, daher nicht für gesellschaftliche Mindestanforderungen geeignet (z. B. Sicherheit, Mindestlohn), kein Ersatz für Basis-Verordnungen
Aufklärung über negative externe Effekte des Konsums, Bekanntmachung gesellschaftlich relevanter Themen	Gefahr der Überschätzung der Wirkung des Instruments/symbolische Politik
Forciert Forschung in innovativen Themenfeldern (z. B. Product Carbon Footprint, Tiergesundheit)	Für systemische Themen wie „gesundheitsfördernde Ernährung“ schwieriger umsetzbar

6 Zwischenfazit

(29) Im Ergebnis lässt sich eine Koinzidenz von zu vielen und zu wenigen (verlässlichen) Informationen auf dem Markt beobachten. Hinsichtlich des politischen Einsatzes von Labelling ist festzuhalten:

- Labelling als politisches Instrument wird z. T. ad-hoc in Krisenfällen genutzt, ohne in eine grundsätzliche Politikstrategie eingebunden zu sein.
- Die Komplexität des Instrumentes wird politisch unterschätzt.
- Zielkonflikte innerhalb und zwischen den Prozessebenen sowie das damit verbundene Missbrauchspotential werden nicht hinreichend berücksichtigt.
- Produktinformationen, die mit Food-Labels gegeben werden, erreichen einige Zielgruppen in der Bevölkerung nur sehr schlecht (z. B. nehmen weniger gebildete, einkommensschwache Zielgruppen, die von Ernährungsproblemen besonders betroffen sind, Informationsangebote kaum wahr; sog. Informationsparadoxon der Ernährungskommunikation).
- Food-Label und die dahinterstehende Information sind in vielen Bevölkerungsgruppen nahezu unbekannt. So wissen bspw. viele Konsumenten nach wie vor nicht, ob wirklich Bio-Produktion hinter dem deutschen Bio-Label steht und welche qualitativen Leistungen damit verbunden sind, obwohl das Bio-Label das bekannteste deutsche Food-Label ist. Dies wird sich mit der Einführung des EU-Bio-Labels noch verschärfen (vgl. unten.)

- Label entfalten häufig nur geringe Anreizwirkungen auf die teilnehmenden Unternehmen. Insbesondere dann, wenn ein Label auf einem niedrigen Standard basiert, kann es eine Nivellierung der Qualitätserzeugung auf niedrigem Niveau befördern oder zu Wettbewerbsverzerrungen innerhalb der unter einem Label firmierenden Erzeuger führen. Label sind vielfach zu undifferenziert, etwa weil sie nur binäre Standards bieten. Eine Marktsegmentierung wird dadurch erschwert.
- Label sind vielfach zu statisch, Anpassungen der Standards an den Fortschritt von Wissenschaft und Technik erfolgen zu selten. Solche Label entfalten dadurch keine Anreize für eine kontinuierliche Verbesserung, sie können ggf. sogar innovationshemmend wirken.
- Label beruhen i. A. auf Kontrollprozeduren. Auch wenn in der jüngeren Vergangenheit einige Anstrengungen zur Steigerung der Kontrolleffektivität unternommen wurden, unterminieren Betrugsfälle die Glaubwürdigkeit dieser „Vertrauensmärkte“, da die Effektivität der Zertifizierungssysteme gegen Etikettenschwindel und Betrugsversuche noch nicht ausgereift ist.
- Aufgrund fehlender Regulierung gibt es verwirrend viele Label.

(30) Im Folgenden werden zunächst auf Basis der genannten Schwachstellen grundlegende Anforderungen an eine Food-Labeling-Strategie abgeleitet, bevor ein breites Dachlabelkonzept vorgestellt und weitere ausgewählte Kennzeichnungsfelder diskutiert werden. Der Fokus liegt dabei auf der Rolle des Staates. Je nachdem, ob die Kompetenz noch in den Händen der Mitgliedstaaten liegt oder bereits auf die EU übergegangen ist, ist Adressat entweder die BRD oder die EU. Soweit die Mitgliedstaaten die Kompetenzen haben, können sie mit einer eigenen Initiative auch Zeichen für den Ausbau der Regeln in Europa setzen.

7 Grundsätzliche Empfehlungen

(31) Die WB plädieren für eine langfristig ausgerichtete konsistente Food-Labeling-Strategie, die auf der einen Seite notwendige Informationen für verantwortungsvolle Verbraucher bereitstellt, auf der anderen Seite aber durch eine konsequente Informationsverdichtung und eine hohe Glaubwürdigkeit überschaubares Handlungswissen ermöglicht und mit anderen Instrumenten (z. B. Barcode-Scanner/Internet) verknüpft wird, um auch weitere Verbrauchergruppen anzusprechen (z. B. die vertrauenden und die verletzlichen Verbraucher).⁹

(32) Eine Politikstrategie Food-Labeling muss an einer integrativen Betrachtung von Umwelt-, Ernährungs-, Verbraucher- und Agrarpolitik ansetzen und Food-Labeling in seiner Komplexität auch im Kontext anderer Informationsinstrumente in ein Mehrebenen-Politikmodell einbinden. Der im BMELV 2011 durchgeführte „Charta Prozess“ ist ein erster Schritt eines solchen expliziten Zusammenführens von Interessengruppen aus verschiedenen Politikbereichen. Food-Labeling ist ein Querschnittsthema und als solches in der Administration zu implementieren (z. B. Projektmanagement übergreifend über verschiedene Generaldirektionen/Abteilungen).

⁹ Zu den Verbrauchergruppen vgl. Stellungnahme des wissenschaftlichen Beirats für Ernährungs- und Verbraucherpolitik (2010): Der vertrauende, der verletzliche oder der verantwortungsvolle Verbraucher? Plädoyer für eine differenzierte Strategie in der Verbraucherpolitik. Berlin;
http://www.bmelv.de/SharedDocs/Downloads/Ministerium/Beiraete/Verbraucherpolitik/2010_12_StrategieVerbraucherpolitik.html.

(33) Eine Politikstrategie Food-Labeling sollte soweit wie möglich EU-weit abgestimmt und auf europäischer Ebene verankert werden. Konkurrierende europäische und nationale Label wie dies bspw. beim EU-Umweltlabel und dem deutschen Blauen Engel der Fall ist, sollten langfristig vermieden werden. Zudem sollte darauf geachtet werden, dass ein einheitliches europäisches Label auch in allen Ländern verstanden werden kann. Dies ist aktuell bspw. beim EU-Umweltlabel nicht der Fall, das auch in Deutschland als „Ecolabel“ auf dem Markt ist. Gleichwohl wird es teilweise notwendig sein, mit nationalen Lösungen voranzugehen (vgl. Bio-Label, Tierschutzlabel). Wenn ein europäisches Label mittel- bis langfristig ein nationales Label ersetzen soll, dann muss dies mit entsprechenden Kommunikationsmaßnahmen den Marktteilnehmern bekannt gemacht werden.

(34) Food Labelling ist ein Instrument, mit dem die Politik auf neue Qualitätsherausforderungen und Informationsbedürfnisse reagieren kann. Dabei zeigt sich in der Praxis häufig folgender Ablauf, aus dem sich Anforderungen an ein adäquates politisches Handeln ableiten lassen. Zunächst sind es i. d. R. Unternehmen oder Interessengruppen, die ein neues Label vorantreiben und damit ein Thema erschließen. Stößt dieses auf Marktresonanz, so kommt es häufig zu konkurrierenden Labeln auf unterschiedlichem Niveau. In dieser Phase sollte die Politik frühzeitig durch weiche Instrumente moderierend mit der Zielrichtung einer Standardisierung eingreifen (Forschung, Expertengruppe, Leitlinien usw.). Gelingt es auf diesem Wege nicht, die „Labelflut“ einzudämmen und unlauteren Wettbewerb zu verhindern, so sollte eine rechtliche Regulierung angestrebt werden. Ohne staatliche Eingriffe kommt es häufig zu einer Vielzahl konkurrierender Zeichen mit entsprechender Verunsicherung der Konsumenten. Abgesehen von dem Verbot der Irreführung gibt es keinen Schutz vor Zeichen mit geringer Aussagekraft, da Begriffe nicht geschützt sind und von Unternehmen je nach Interessenlage verwendet werden können. Im weiteren Verlauf ist die dynamische Anpassung des Labels an den Stand von Wissenschaft und Technik sicherzustellen (vgl. Tabelle 4). In diesem Sinne wird insgesamt die Eingriffstiefe des Staates in das Produktlabelling zunehmen müssen.

Tabelle 4 Lebenszyklusmodell des Labelling

Lebenszyklusphase	Erprobung	Ausdifferenzierung	Marktrelevanz	Reife
Charakteristika dieser Phase	Neues Thema, Pioniere erproben Label	Zunehmende Zahl an Labeln, z. T. unlauterer/irreführender Wettbewerb	Weiter bestehende Unübersichtlichkeit für den Verbraucher, Missbrauch	Neue Anforderungen und Bewertungskriterien
Politischer Handlungsbedarf/ Musterstrategien	Beobachtung	Frühzeitiger moderierender Eingriff zur Standardisierung	Rechtliche Regulierung	Weiterentwicklung, Anpassung an wiss. Fortschritt

(35) Bei jeglicher Verwendung von Logos, Hinweisen auf Prüf- oder Überwachungssysteme oder werbenden Aussagen zu Prozessqualitäten (z. B. Weidemilch) sollten entweder auf der Produktverpackung oder an der Verkaufsstelle Informationen, wie z. B. eine Internetadresse, bereitgestellt werden, wo Verbraucher weitere Einzelheiten zum System finden können. Es muss verpflichtend angegeben werden, wer das Label vergibt, wie Vergabekriterien und der Kontrollprozess ausgestal-

tet sind. Weiterhin sind die Unabhängigkeit der Prüfer und die Kontrolle der Zeichengeber (z. B. durch Akkreditierung) sicher zu stellen und transparent auszuweisen.

(36) Erfolgskontrolle: Staatliche (oder staatlich gestützte) Food-Label sollten verbindlich ex ante und kontinuierlich daraufhin geprüft werden, ob und wie die mit dem Label gegebenen Informationen bei Konsumenten verstanden und genutzt werden (Überprüfung der „Useability“). Notwendig sind empirische Tests bei verschiedenen soziodemographischen Gruppen.

(37) Wenn privatwirtschaftliche Label in relevantem Ausmaß geeignet sind, Verbraucher in die Irre zu führen, sind gesetzliche Definitionen notwendig, um diese Angaben in vorbehaltene Angaben oder Labelssysteme zu überführen. Im Rahmen des Internetportals Lebensmittelklarheit.de des vzbv werden seit Juli 2011 Informationen darüber generiert, welche Angaben von den Verbrauchern als irreführend bzw. täuschend wahrgenommen werden. Diese Informationen können für den Gesetzgebungsprozess nützlich sein.

(38) Begrifflichkeiten der staatlichen oder staatlich gestützten Label müssen vor irreführenden begrifflichen Anlehnungen geschützt werden (wie z. B. im Hinblick auf die Begriffe biologisch bzw. ökologisch in der EU-VO festgelegt).

(39) Für gesetzliche Mindeststandards sollte kein „Qualitätslabel“ vergeben werden (Negativbeispiele: vormals CMA, QS, aktuelles Negativbeispiel: Hygienebarometer, vgl. unten). Die Einhaltung gesetzlicher Vorgaben ist eine selbstverständliche Anforderung und sollte nicht durch ein Label kommuniziert werden. Denn die Einhaltung bzw. Nicht-Einhaltung von Lebensmittelsicherheitsstandards darf kein Differenzierungsinstrument im Markt sein. Im gleichen Sinne sollten Kennzeichnungsregelungen nicht genutzt werden, um generell problematische Zusatzstoffe oder Verfahren zu unterbinden. So muss die Verwendung bestimmter Farbstoffe in Lebensmitteln nach der Verordnung (EG) Nr. 1333/2008 seit 2010 durch die Angabe „kann Aktivität und Aufmerksamkeit bei Kindern beeinträchtigen“ gekennzeichnet werden. In einem solchen Fall wird die – limitierte – Aufmerksamkeit der Verbraucher für die Durchsetzung eines eigentlich ordnungsrechtlich zu lösenden Standards „verbraucht“.

(40) Label, wie z. B. die verpflichtende Handelsklassenkennzeichnung für Obst und Gemüse, die für den Verbraucher leicht am Produkt erkennbare Sucheigenschaften kennzeichnen, sind ein Standardisierungsinstrument der Lebensmittelwirtschaft, bieten jedoch keine notwendigen Basisinformationen oder Informationen zu Erfahrungs- oder Vertrauenseigenschaften und sind deshalb für Konsumenten entbehrlich.

(41) Werbliche Unterstützung der Label: Label sind keine Selbstläufer, sondern müssen im Markt kommuniziert werden. Ein Positivbeispiel stellt hier das deutsche Bio-Siegel oder das skandinavische Keyhole-Label dar. Ohne werbliche Unterstützung können auch staatliche oder staatlich gestützte Label keine Wirkung entfalten, wie Negativbeispiele der EU zeigen (z. B. EU-Umweltzeichen). Die Kosten einer professionellen Umsetzung staatlichen Labellings sind vernachlässigbar gering gegenüber den ansonsten anfallenden Informationskosten der Verbraucher.

(42) Organisation der Entwicklung von Labelling-Systemen: Die EU hat kürzlich Leitlinien für eine gute Praxis für freiwillige Zertifizierungssysteme für landwirtschaftliche Erzeugnisse und Lebensmittel verabschiedet (2010/C 341/04), die wichtige Anforderungen an die Gestaltung von Zertifizie-

nungssystemen als Voraussetzung eines Labels umfassen. Defizite sehen die WB hier bei der Einbeziehung von Verbraucher- und von gesellschaftlichen Interessen. Bei Zertifizierungssystemen im B2C-Bereich sollte der Einbezug von gesellschaftlichen Ansprüchen und Konsumenteninteressen obligatorisch sein.

(43) Neben privatwirtschaftlichem Labelling durch Verbände oder Unternehmen auf der einen Seite und staatlichen Labeln auf der anderen Seite können auch halbstaatliche Organisationsformen analog zum Blauen Engel für Label, die der Marktsegmentierung dienen, in Betracht gezogen werden. Solche staatlich gestützten Label können einen Kompromiss darstellen zwischen den Vorteilen rechtlicher Regulierung (Missbrauchsschutz, Transparenz), der Glaubwürdigkeit einer breiten Einbindung von Interessengruppen und den Flexibilitätsvorteilen des Marktes.

8 Konzeption eines Dachlabels

(44) Die WB sehen eine besondere Herausforderung aufgrund der zahlreichen Kennzeichnungsansätze, die zu einer Überforderung der Verbraucher führen. Grundsätzlich entsteht die „Labelflut“ durch:

- den geringen Bekanntheitsgrad der verschiedenen Zeichen, da selbst staatliche Zeichen jeweils unterschiedlich gestaltet und aufgebaut sind (kein einheitliches Design, abweichende Systematik),
- das unregelmäßige Nebeneinander verschiedener Label für vergleichbare Fragestellungen (konkurrierende Label) und
- die Kennzeichnung von Detailvorteilen eines Produktes (geringer Aggregationsgrad, zahlreiche Detaillabel).

(45) Die WB schlagen daher ein „Dachlabelkonzept“ zur Steigerung der Effektivität des Food-Labeling vor. Dieses setzt an den drei vorgenannten Problemfeldern an. Im Folgenden werden Grundzüge eines kohärenten Gesamtkonzepts skizziert. Zu zahlreichen einzelnen Aspekten gibt es jedoch beim gegenwärtigen Stand des Wissens noch Forschungsbedarf.

(46) Damit Verbraucher auf den ersten Blick erkennen, bei welchen Zeichen es sich um ein staatliches Label handelt, sollten diese in ein einheitliches Design eingebunden und unter einem Dachlabel platziert werden („Labelfamilie“). Wie Dachmarken bei Wirtschaftsunternehmen senkt ein solches Dachlabel die notwendigen Informationskosten in hohem Ausmaß, da es zu einem positiven Imagetransfer kommt und Bekanntheit und Glaubwürdigkeit übertragen werden. Zudem wird die Verständlichkeit durch einen einheitlichen Aufbau erleichtert.

(47) Dieses Dachlabel, das Verbrauchern zur Wiedererkennung dient, sollte die vier Kennzeichnungsfelder (Gesundheit, Umwelt, Soziales und Tierschutz) beinhalten, die in einem mehrstufigen Bewertungsansatz getrennt auf dem Produkt/der Produktverpackung ausgewiesen werden (vgl. Abbildung 1):

- Das Kennzeichnungsfeld Gesundheit gibt Auskunft über den Gesundheitswert des Produkts (vgl. Ziffern 59 bis 65),
- Das Kennzeichnungsfeld Umwelt bewertet die Umweltauswirkungen des Produkts inkl. der Produktverpackung entlang des Produktlebenswegs (vgl. Ziffern 66 bis 74),

- Das Kennzeichnungsfeld Soziales macht Angaben zur Umsetzung von Sozialstandards in der Wertschöpfungskette in Deutschland bzw. der EU (vgl. Ziffern 75 bis 78) und
- Das Kennzeichnungsfeld Tierschutz weist die Einhaltung von Tierschutzniveaus bei tierischen Lebensmitteln aus (vgl. Ziffern 79 bis 89).

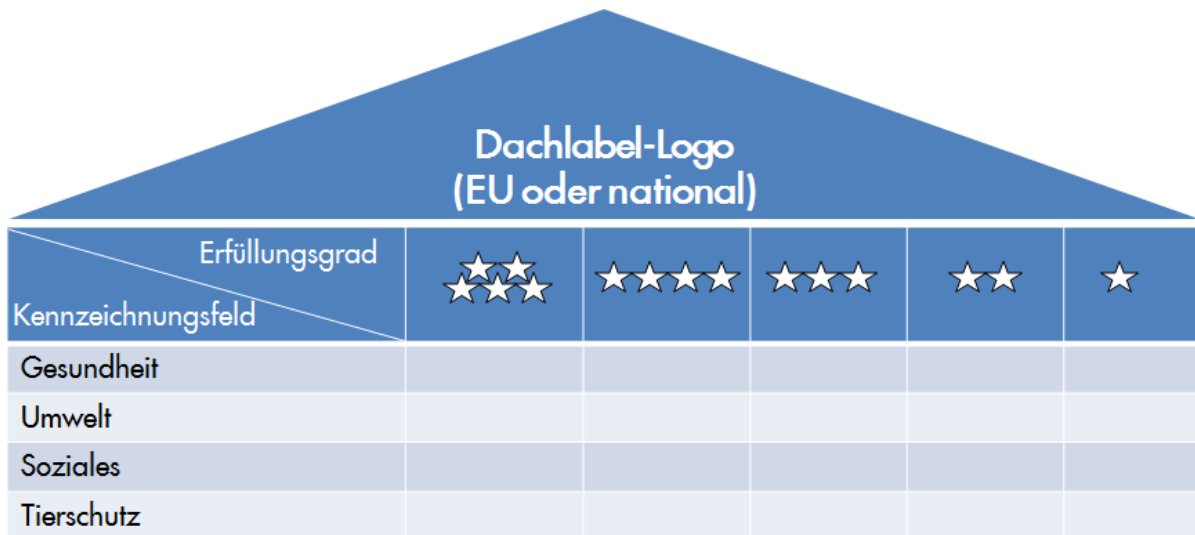


Abbildung 1 Vorschlag für die Struktur (nicht Design!) eines mehrstufigen Dachlabelkonzepts

(48) Für jedes der Kennzeichnungsfelder müssen geeignete Indikatoren identifiziert werden, die das jeweilige Kennzeichnungsfeld valide erfassen. Zudem müssen ein adäquates Bewertungsmodell und ein angemessenes Prüfprocedere festgelegt werden. Hierbei ist zu beachten, dass eine große Anzahl von Indikatoren zwar eine exaktere Beschreibung des jeweiligen Kennzeichnungsfelds ermöglicht, das Bewertungs- und Prüfprocedere ggf. jedoch extrem verteuert. Des Weiteren ist bei der Indikatorenfestlegung zu beachten, dass zwischen verschiedenen Kennzeichnungsfeldern, aber auch innerhalb eines Kennzeichnungsfelds, Zielkonflikte bestehen können (vgl. Ziffer 51).

(49) Aus Gründen der Übersichtlichkeit und um Komplexität zu reduzieren, sollten die Indikatoren in den Kennzeichnungsfeldern möglichst hoch aggregiert werden. Es sollte daher nicht jede Untereigenschaft separat gekennzeichnet werden. So sollte z. B. „Verzicht auf Ferkelkastration“ Bestandteil des Kennzeichnungsfelds „Tierschutz“ sein und nicht gesondert gelabelt werden. Allerdings basiert eine Aggregation immer auf einer Bewertung und Gewichtung unterschiedlicher Kriterien. Bislang existiert kein Konsens über die Ausgestaltung eines solchen Bewertungsverfahrens. Die Politik sollte daher die Entwicklung übergreifender Kriterien und Bewertungsansätze in komplexen Kennzeichnungsfeldern wie Gesundheit, Umwelt und Tierschutz fördern. Aus dem genannten Grund wird es zurzeit noch nicht möglich sein, die vier in Abbildung 1 genannten Kennzeichnungsfelder jeweils vollständig zu aggregieren, so dass zunächst unter dem Dachlabel eine größere Anzahl an Unterdimensionen ausgewiesen werden können (z. B. im Kennzeichnungsfeld Umwelt: Bio, Klima, Biodiversität).

(50) Zu den festgelegten Indikatoren eines Kennzeichnungsfelds muss seitens der Zeichennehmer möglichst vollständig berichtet werden. „Rosinenpicken“ durch das Auswählen einzelner vorteilhafter Indikatoren und das Ausblenden anderer Indikatoren, bei denen das Produkt schlecht abschneidet, ist zu verhindern. Es ist anzustreben alle Kennzeichnungsfelder des Dachlabelkonzeptes auf dem Produkt auszuweisen, zumindest in der Entwicklungsphase jedoch aufgrund der noch bestehenden Unklarheiten als obligatorische Anforderung nicht sinnvoll.

(51) Die Indikatoren der einzelnen Kennzeichnungsfelder sollten den Verbrauchervorstellungen so weit wie möglich entsprechen, in jedem Fall aber wissenschaftlich fundiert sein.¹⁰ Es ist Sorge zu tragen, dass eine Irreführung der Verbraucher reduziert bzw. vermieden wird. Insbesondere für Bewertungsaufgaben und zur Festlegung eines Umgangs mit Zielkonflikten sollte ein Gremium eingerichtet werden, das aus Vertretern der Wissenschaft, der Verwaltung, der Wirtschaft, von Verbraucherverbänden und weiteren Nichtregierungsorganisationen zusammengesetzt ist und Empfehlungen ausspricht, wie die Bewertung erfolgen soll. Dieses Gremium sollte schon in der Moderationsphase (vgl. Tabelle 4) einberufen werden.

(52) Das Dachlabel sollte mehrstufig ausgestaltet werden, da es Marktsegmente definiert. Die heute dominierenden binären Label bieten den Produzenten wenig oder keinen Anreiz zur weiteren Verbesserung der Produkte, sobald die Mindestanforderungen des Labels erreicht sind. Ein mehrstufiges Label hat hingegen das Potenzial, auf der Erzeugerseite Entwicklungsprozesse (kontinuierliche Optimierung) in Gang zu setzen, wie das Beispiel Energieverbrauchskennzeichnung oder der japanische Top-Runner-Ansatz positiv belegen. Mehrstufige Label, die sich an überprüfbaren Qualitätsleistungen orientieren, spiegeln die differenzierte Realität der Land- und Ernährungswirtschaft besser wider als z. B. die einfache Unterscheidung in Bio versus konventionell. Mehrstufige Label erlauben zudem den Einbezug von Produzenten mit besonders hohen Standards („Goldstandard“), können aber gleichzeitig im Einstiegsbereich hohe Marktanteile ermöglichen („Massenmarktstandard“) und damit insgesamt den Zielkonflikt zwischen Glaubwürdigkeit und Marktrelevanz entschärfen (vgl. Abbildung 2).

¹⁰ Am Beispiel: Wenn Verbraucher mit Tierschutz heute vornehmlich Fragen des Haltungssystems verbinden, die moderne Forschung zum Tierschutz aber zunehmend die besondere Relevanz von Tierverhaltens- und Tiergesundheitsindikatoren betont, dann sollten letztere auch dann für die Bewertung herangezogen werden, wenn dem Verbraucher deren Bedeutung zzt. noch nicht transparent ist.

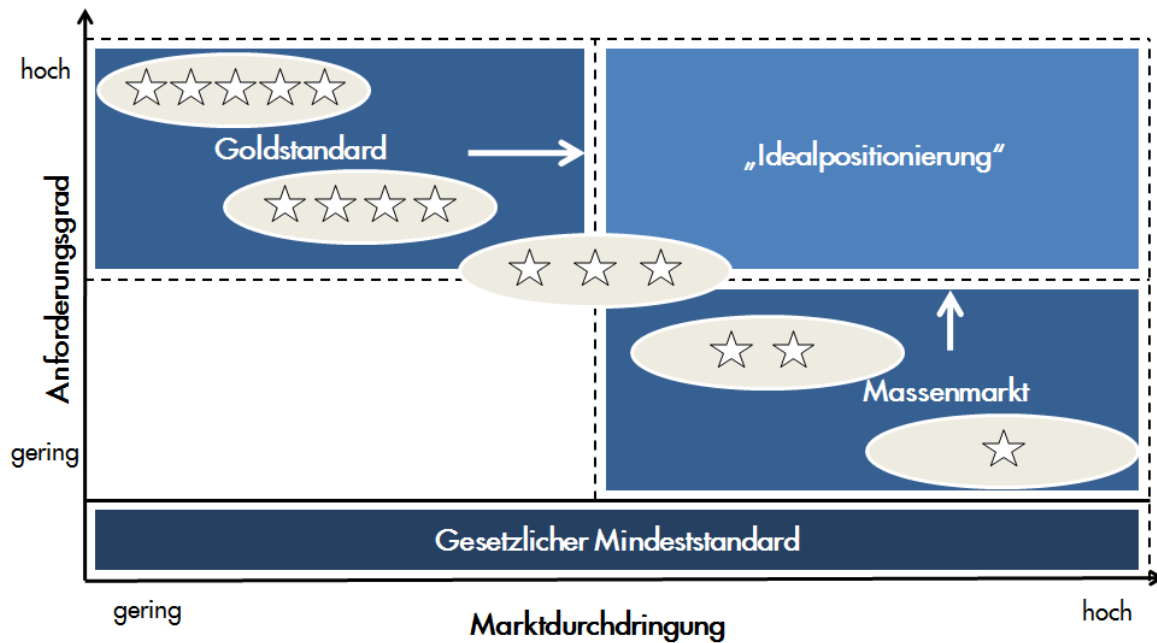


Abbildung 2 Positionierung eines mehrstufigen Labels

(53) Das Dachlabelkonzept eignet sich auf Grund dieser mehrstufigen, bewertenden Systematik nicht für binäre Eigenschaften z. B. im Bereich der Zutatenkennzeichnung oder für Eigenschaften, die zwar abgestuft werden können, deren Abstufung jedoch nicht bewertend sein muss und die daher direkt über Begriffe kommuniziert werden kann, z. B. bei Herkunft. Hier könnte eine Stufe sein, dass die "Rohstoffe aus der Region" kommen und die "Verarbeitung in der Region" stattgefunden hat. Eine andere Stufe wäre, dass die "Rohstoffe aus der Region" kommen, aber die "Verarbeitung nicht in der Region" stattgefunden hat. Eine weitere Stufe wäre, dass die "Rohstoffe nicht aus der Region" stammen, aber die "Verarbeitung in der Region" stattgefunden hat. Empfehlungen zu solchen Kennzeichnungsfeldern finden sich von Ziffer 90 bis 130.

(54) Detailinformationen zu den Besonderheiten des gelabelten Produktes, d. h. seine Stärken aufgrund derer es in eine bestimmte Stufe eingeteilt wurde, sollten in einem mit dem Dachlabel verbundenen Barcode im Internet hinterlegt und so für Verbraucher, die an Detailinformationen interessiert sind, verfügbar gemacht werden.

(55) Das Dachlabel sollte möglichst viele staatliche Zeichen unter einer einheitlichen Systematik und einem gemeinsamen Design zusammenfassen.¹¹ Dies lässt zunächst offen, ob es sich um gesetzlich geregelte freiwillige oder obligatorische Angaben handelt. Aus Sicht der WB spricht bei Beachtung der in Tabelle 2 dargelegten Kriterien derzeit vieles dafür, dass es sich im Wesentlichen um fakultative Kennzeichnungen handeln sollte.

(56) Dynamische Konzeption: Die Bewertungskriterien und die Höhe der Anforderungen eines Food-Labels sind dem Stand der Wissenschaft und Technik in relativ kurzen Abständen anzupassen,

¹¹ Auch über den Lebensmittelbereich hinaus, siehe z. B. die verpflichtende Energieverbrauchskennzeichnung, die vergleichbar angelegt ist und leicht integriert werden könnte.

wobei durch möglichst frühzeitige Informationen und klare Prozeduren Verlässlichkeit für die teilnehmenden Unternehmen zu gewährleisten ist.

(57) Grundsätzlich sollte ein Dachlabel-Konzept auf EU-Ebene angestrebt werden. Eine nationale Pionierlösung könnte dazu wichtige Vorarbeiten leisten.

(58) Kosten: Die Kosten für die Zertifizierung sollten durch die Labelnutzer übernommen werden.

8.1 Kennzeichnungsfeld Gesundheit

Status Quo

(59) Grundsätzlich ist „gesunde Ernährung“ ein Thema von höchster individueller, gesellschaftlicher, aber auch volkswirtschaftlicher Relevanz, nicht zuletzt aufgrund der Zunahme ernährungsmitbedingter Erkrankungen und den damit verbundenen Folgekosten.

(60) Gesundheitsbezogene Kennzeichnungen, die nicht in ein Dachlabel integriert werden sollten, da sie entweder binärer Natur sind oder keine abgestufte Bewertung erlauben, sind neben nährwertbezogenen Kennzeichnungen (vgl. Ziffern 107 bis 109) die Health Claims gemäß der EU-Health-Claims-Verordnung (vgl. Ziffern 110/111).

(61) Eine abgestufte Bewertung erlauben das in Deutschland diskutierte Hygienebarometer sowie Gesundheitslabel wie z. B. das skandinavische Keyhole-Label:

- Das Hygienebarometer, das in Deutschland eingeführt werden soll, informiert über den Hygienestatus von Gastronomiebetrieben und Verkaufsorten, die im Hinblick auf die Einhaltung gesetzlicher Vorgaben von staatlichen Stellen überprüft werden.
- Das skandinavische, staatlich zugelassene Keyhole-Label kennzeichnet Lebensmittel, die über ihre Nährstoffgehalte zu einer ernährungswissenschaftlich empfohlenen ausgewogenen Ernährung beitragen. In die Bewertung fließen Kriterien wie Gesamtfett und gesättigte Fettsäuren, Ballaststoffe, Zucker und Salz ein. Studien belegen den hohen Bekanntheitsgrad des Labels und seine verhaltensmodifizierende Wirkung. Es stellt im Vergleich zu der in der EU diskutierten „Lebensmittellampel“ eine reine Positivkennzeichnung dar und trägt zu einer Marktdifferenzierung bei.

(62) Gleichwohl muss beachtet werden, dass Gesundheitslabel gleich welcher Art auf Einzelprodukten immer nur eine begrenzte Wirkung entfalten können, da über Gesundheit nicht das einzelne Produkt allein entscheidet, sondern ein insgesamt gesundheitsförderlicher Lebens- und Ernährungsstil.

Empfehlungen

(63) Die WB empfehlen, eine dem skandinavischen Keyhole-Label entsprechende freiwillige Gesundheitsbewertung von Lebensmitteln auch in Deutschland einzuführen. Diese Art der Kennzeichnung sollte in das Dachlabel integriert werden. Es bedarf zusätzlicher Forschung, um Kriterien für eine mehrstufige Bewertung des Gesundheitswerts von Produkten zu entwickeln. Der hohe Stellenwert einer gesunden Ernährung würde für eine obligatorische Kennzeichnung sprechen, aus Sicht der WB sprechen allerdings die hohen Bewertungskosten und insbesondere der nicht ausreichende Stand der Forschung in der Abwägung derzeit für eine fakultative Kennzeichnung.

(64) Problematisch ist aus Sicht der WB hingegen das Labelling gesetzlicher Mindeststandards, wie es die Politik derzeit mit dem Hygienebarometer für Restaurants plant. Die Überwachung der Lebensmittelsicherheit ist ohne Zweifel eine zentrale Herausforderung in der Gastronomie (vgl. die verschiedenen Gammelfleischskandale), nicht zuletzt deshalb, weil diese Branche bisher kein dem QS-System vergleichbares Eigenkontrollsystem aufbauen konnte. Der Staat ist hier in der Pflicht, über stärkere staatliche Kontrollen und/oder über stärkere Verpflichtungen zum Aufbau von Eigenkontrollsystemen die Hygienestandards flächendeckend zu gewährleisten und ggf. ordnungspolitische Instrumente wie Restaurantschließungen anzuwenden. Dies sollte nicht Aufgabe der Verbraucher sein. Die Einhaltung, Beinahe-Einhaltung oder Nicht-Einhaltung gesetzlicher Hygienestandards im Lebensmittelbereich darf kein Differenzierungsmerkmal sein. Die WB verkennen nicht, dass vom Hygienebarometer angesichts der bisher defizitären Kontrollsituation Anreize zur Verbesserung der Lebensmittelsicherheit ausgehen werden. Gleichwohl ist dies nur eine Second Best-Lösung, die vernachlässigt, dass hier den Verbrauchern Entscheidungen aufgebürdet werden, die angesichts begrenzter Informationsverarbeitungskapazitäten besser auf Produktdifferenzierung gelenkt werden sollten.

(65) Insgesamt sollte Forschung zu der Frage, wie Konsumenten insgesamt in einer gesundheitsfördernden Lebensführung besser unterstützt werden können und wie gesundheitsbezogene Label in verschiedene Maßnahmen (z. B. Ernährungsbildung, Kommunikations- und Informationsinstrumente) eingebunden werden können, seitens der Politik stärker unterstützt werden.

8.2 Kennzeichnungsfeld Umwelt

(66) Im Kennzeichnungsfeld Umwelt existiert bislang kein Konsens über eine aggregierte Bewertung verschiedener Umweltindikatoren. Aus diesem Grund erscheint es sinnvoll, dass ein Dachlabel zunächst einzelne Indikatoren wie bspw. Treibhauspotenzial als Unterdimensionen von Umwelt ausweist (vgl. Ziffer 49). Im Folgenden werden daher Empfehlungen für eine kurz- bis mittelfristige Perspektive (Klimalabel) sowie für eine langfristige Perspektive gegeben (Umweltlabel).

8.2.1 Klimalabel

Status Quo

(67) Spätestens seit in Großbritannien der Lebensmittelhändler Tesco 2007 damit begonnen hat, die Höhe der Treibhausgasemissionen auf Lebensmitteln auszuweisen und diverse private Klimalabel auf dem Markt sind (z. B. PCF-berechnet, Stop Climate Change), wird auch auf politischer Ebene über die Einführung eines Klimalabels diskutiert. In Frankreich wurde zum 1. Juli 2011 ein mindestens einjähriges Klimalabelexperiment gestartet (Loi Grenelle 2, Artikel 228) mit dem Ziel, in der Folge ein obligatorisches Klimalabel für Konsumprodukte einzuführen. Hierzu wurde 2010 in Frankreich das staatlich unterstützte Projekt AgriBALYSE gestartet, das die notwendigen ökobilanziellen landwirtschaftlichen Daten für Frankreich nach einheitlichen Regeln erhebt und öffentlich zur Verfügung stellt. In Deutschland hat das Bundesumweltministerium das deutsche Umweltlabel Blauer Engel weiterentwickelt, u. a. zum Klimaengel. Für Lebensmittel wird der Klimaengel jedoch nicht vergeben.

Empfehlungen

(68) Die staatliche Unterstützung für ein Klimalabel für Lebensmittel erfordert eine Einordnung des Instruments in die Politikstrategie Food-Labeling, d. h. eine Abstimmung im Hinblick auf die Kompatibilität mit dem staatlichen Bio-Siegel (vgl. Ziffern 101 bis 106) und einem umfassenden Umweltlabel (vgl. Ziffern 71 bis 74).

(69) Wenn es sinnvoll erscheint, ein Klimalabel für Lebensmittel im Rahmen der Politikstrategie Food-Labeling staatlich zu unterstützen, dann muss entschieden werden, welcher Art das Label sein soll. Die WB raten, wie andere Experten und Akteure¹² auch, von einer Ausweisung der absoluten Treibhausgasemissionen bei Lebensmitteln ab, da diese für Verbraucher schwer zu verstehen sind. Vielmehr empfehlen die WB, abgestufte Kategorien (vgl. Abbildung 2) vergleichend für einzelne Produkte/Produktgruppen auszuweisen, wie es sich bspw. beim EU-Energieetikett bewährt hat. Kategorien bieten eine größere Übersichtlichkeit für Konsumenten und einen Marktanreiz zur Verbesserung der Produkte. Die Kategorienfestlegung für die verschiedenen Lebensmittelgruppen muss in einem geeigneten Prozess erfolgen, der die Dynamik der Produktentwicklung besser erfasst, als dies bei der Energiekennzeichnung der Fall ist.

(70) Eine methodische Basis für die Berechnung der Treibhausgasemissionen und die darauf aufbauende Festlegung der Kategorien für das Klimalabeling kann die für Anfang 2012 erwartete ISO 14067 (Carbon Footprint of Products) sein. Doch neben der Einigung auf die grundsätzlichen Regelungen zur Kalkulation eines Product Carbon Footprints müssen produktgruppenspezifische Berechnungsregeln (sog. Product Category Rules, PCRs) für die einzelnen Lebensmittelgruppen auf nationaler Ebene festgelegt werden. Des Weiteren sollte die Entwicklung von Basisdaten für eine Ökobilanz-Datenbank (z. B. bezüglich nationaler Strommixe oder Ökobilanzdaten zu verschiedenen Düngemitteln) seitens der Politik unterstützt werden, um insbesondere kleinen und mittelständischen Unternehmen die Teilnahme an einem Klimalabel zu ermöglichen. Diese Datensätze sollten so aufgebaut sein, dass sie den Anforderungen der europäischen ELCD Database entsprechen. Denn nur über eine einheitliche Datengrundlage für die Berechnungen kann vermieden werden, dass Wettbewerb über die Berechnungsgrundlage erfolgt, anstatt über die tatsächliche Klimaperformance des Produktes.

8.2.2 Umweltlabel

Status Quo

(71) Für Lebensmittel und Mahlzeiten existiert bislang kein staatliches (oder staatlich gestütztes) Label, das auf einer gesamtökologischen Betrachtung des Produktlebenswegs beruht (z. B. mittels Life Cycle Assessment, LCA). Stattdessen hat sich im Nahrungsmittelbereich mit dem ökologischen Landbau ein systembezogenes Modell am Markt etabliert (vgl. Ziffern 101 bis 106).

(72) Derzeit prüft jedoch die DG Environment auf EU-Ebene die Einführung des EU-Umweltlabels für Lebensmittel. Das EU-Umweltlabel basiert auf einem LCA-Ansatz. Fraglich ist, ob dieser Ansatz heute zur Bewertung der Umweltwirkungen von Lebensmitteln und Mahlzeiten geeignet ist:

¹² Vgl. bspw. BMU/BDI (2010): Produktbezogene Klimaschutzstrategien. Product Carbon Footprint verstehen und nutzen.

- Bislang existiert kein allgemein akzeptiertes Bewertungssystem, das die Wirkungsabschätzung der verschiedenen Umweltwirkungen zusammenfassend bewertet.
- Einige Umweltwirkungen, die insbesondere für agrarische Produkte hoch relevant sind wie bspw. Biodiversität, können derzeit noch nicht zufriedenstellend in Hinblick auf ihre lokal sehr differenzierten Auswirkungen in einer LCA abgebildet werden. Forschung hierzu findet jedoch statt (vgl. Umweltforschungsplan 2011).
- LCAs sind grundsätzlich relativ aufwendig. Angesichts der Produktvielfalt auf dem Lebensmittelmarkt mit mehr als 100.000 verschiedenen Artikeln sowie fragmentierten Erzeugerstrukturen ist es unklar, wann die Datengrundlagen so zur Verfügung stehen, dass Ökobilanzen auf einer breiten Ebene mit vertretbarem Aufwand und trotzdem valider Aussagekraft durchgeführt werden können.

Empfehlungen

(73) Unabhängig von der notwendigen Klärung der oben aufgeführten Fragen, muss – wenn über die Einführung eines aggregierten Umweltlabels für Lebensmittel diskutiert wird – beachtet werden, dass die Einführung eines solchen Labels ein bestehendes Marktsegment (Bio-Lebensmittel) zumindest stören, wenn nicht gar zerstören könnte. Dies macht deutlich, wie wichtig es gerade im Food-Sektor ist, eine abgestimmte, an langfristigen Zielen ausgerichtete Food-Labeling-Strategie zu verfolgen, die an einer integrativen Betrachtung von Umwelt-, Ernährungs-, Verbraucher- und Agrarpolitik ansetzt und Food-Labeling in seiner Komplexität auch im Kontext anderer Informationsinstrumente in ein Mehrebenen-Politikmodell einbindet (vgl. Ziffer 32).

(74) Es besteht erheblicher Forschungsbedarf hinsichtlich der langfristigen Einführung von LCA-Elementen in die Bewertung der Umweltfreundlichkeit von Lebensmitteln. Aus naturwissenschaftlicher Sicht wäre eine Lebensweganalyse kombiniert mit einer betrieblichen Systembetrachtung nach dem Stand der Forschung der geeignete Ansatz. Soziale und ökonomische Argumente sprechen aber dafür, das bestehende System des Ökolandbaus als global eingeführtes Marktsegment nicht voreilig zu gefährden. Diese Pfadabhängigkeiten auf der einen, die zu grobe Differenzierung und die fehlenden Anreizwirkungen auf der anderen Seite lassen es sinnvoll erscheinen, vorsichtige Schritte in Richtung auf eine differenziertere, evidenzbasierte Umweltbewertung von Lebensmitteln vorzunehmen, z. B. durch die Einführung eines Segmentes zwischen Bio und konventionell (ähnlich integrierter Landbau, der in einigen Ländern Europas wie Schweiz und Spanien definiert ist).

8.3 Kennzeichnungsfeld Soziales

Status Quo

(75) Ein staatliches (oder staatlich gestütztes) Label, das Aussagen zu ethisch verantwortlicher Erzeugung und Handel macht, existiert nicht. Bei Sozialstandards gibt es private Label im Bereich der Entwicklungspolitik, z. B. das „Fair Trade-Label“ für fair gehandelte Produkte, und einzelbetriebliche Label (z. B. „Hand in Hand-Label“ von Rapunzel, das Lebensmittel aus kontrolliert biologischem Anbau kennzeichnet, die zudem fair erzeugt wurden). Für den nationalen Markt liegen bisher fast keine Label für die Beachtung sozialer Kriterien vor. Als erste Ansätze können die Fairpreis-Label bei Bioproduzenten (z. B. Upländer Bauernmolkerei) gesehen werden. Umfassende Ansätze, die The-

men wie Arbeitnehmerschutz, Frauenförderung/Diversity usw. für Deutschland oder Europa beinhalten, gibt es zwar auf Unternehmensebene, bislang jedoch nicht auf Produktebene.

(76) Im internationalen Warenhandel ist eine europäische oder deutsche Lösung zur Kennzeichnung der Einhaltung von Sozialstandards nur in den rechtlichen Grenzen des EU-Rechts und des WTO-Rechts zulässig.

Empfehlungen

(77) Für ein Food-Label, das die Bewertung der sozialen Belange entlang der Wertschöpfungskette in Deutschland bzw. in der EU ausweist, besteht noch erheblicher Forschungsbedarf. Während die positiven Wirkungen besonderer betrieblicher Bemühungen z. B. um betriebliche Ausbildung, Frauenförderung oder betrieblichen Gesundheitsschutz weitgehend unstrittig sind, wird über die volkswirtschaftlichen Effekte von höheren Sozialstandards, einer Förderung regionaler Wertschöpfungsketten oder besonderen Erzeugerpreiszuschlägen lebhaft diskutiert. Die WB sehen daher die Notwendigkeit verstärkter interdisziplinärer Forschung, empfehlen jedoch, soziale Aspekte mittel- bis langfristig in das vorgeschlagene freiwillige Dachlabelkonzept zu integrieren.

(78) Die Stiftung Warentest führt seit geraumer Zeit Tests zur Corporate Social Responsibility (CSR) von Produkten durch. Bislang erlauben die hohen Kosten umfassender Lebensmitteltests unter Einschluss von Prozessqualitäten (CSR-Tests) der Stiftung Warentest nur sehr wenige exemplarische Tests im Jahr. Hier wäre aufgrund der von den WB sehr positiv eingeschätzten Wirkung auf die Funktionsfähigkeit von Marktprozessen ein Ausbau der CSR-Tests der Stiftung Warentest als ergänzendes Informationsinstrument, ggf. verbunden mit einer stärkeren finanziellen Förderung der CSR-Tests, zu empfehlen.

8.4 Kennzeichnungsfeld Tierschutz¹³

Status Quo

(79) Informationen zur Tierhaltung finden sich bei Eiern als verpflichtende Information (Haltungsform mittels Zahlencode), im Bereich der Geflügelhaltung als vorbehaltene Angabe (extensive Bodenhaltung, Auslaufhaltung, bäuerliche Auslaufhaltung) und als freiwillige, privatwirtschaftlich organisierte Tierschutzlabel (z. B. Neuland). Außerhalb des Eierbereichs spielen Animal-Welfare-Kriterien im Marketing bisher aber keine größere Rolle. Allerdings hat der Deutsche Tierschutzbund Mitte 2011 die Vergabe eines (mehrstufigen) Tierschutzlabels angekündigt.

(80) Die obligatorische Eierkennzeichnung mittels Zahlencode ist ein Beispiel für eine grundsätzlich sinnvolle, aber für den Verbraucher unnötig komplexe Form des Labellings. Aus Befragungen ist bekannt, dass ein erheblicher Teil der Verbraucher den Zahlencode nicht dem entsprechenden Haltungssystem zuordnen kann. Diese Verständnisschwierigkeiten wären durch eine klarschriftliche Bezeichnung (i. S. von frei, öko, Käfig usw.) möglicherweise vermeidbar gewesen. Gleichzeitig zeigt dieses Beispiel, wie wichtig es ist, zu überprüfen, ob und wie Label von Verbrauchern verstanden werden.

¹³ Vgl. ausführlich die Kurzstellungnahme des wissenschaftlichen Beirats für Agrarpolitik „Einführung eines Tierschutzlabels in Deutschland“, BMELV, März 2011.

(81) Die obligatorische Eierkennzeichnung beruht auf EU-rechtlich definierten vorbehaltenen Angaben für die verschiedenen Haltungssysteme. Im Laufe der Zeit stellte sich heraus, dass die fehlende Zertifizierung der Angaben zu Betrug führte, so dass die Wirtschaft (in Deutschland mit dem KAT-System) eigene Zertifizierungssysteme mit quasi-obligatorischem Charakter entwickelt hat. Das Beispiel zeigt, dass eine Kennzeichnung von Prozesseigenschaften ohne dahinter stehende Zertifizierung nicht sinnvoll ist.

(82) Die vorbehaltenen Angaben im Bereich der Geflügelproduktion (z. B. extensive Bodenhaltung, Auslaufhaltung) ohne ein dahinter stehendes Zertifizierungssystem und ohne ein Label haben keine größere Marktrelevanz erreicht.

(83) Insgesamt ist Tierschutz trotz hoher Beachtung in der Öffentlichkeit als Differenzierungsargument am Markt nur in sehr kleinen Nischen präsent, was auf das hohe gesellschaftliche Konfliktpotenzial des Themas und ein partielles Marktversagen hindeutet.

Empfehlungen

(84) Grundsätzlich empfehlen die WB, Tierschutzstandards in Form eines staatlichen (oder staatlich gestützten) Labels zu entwickeln und zu kommunizieren. Da eine einheitliche europäische Lösung in naher Zukunft nicht in Sicht ist, sollte zunächst eine nationale Pionierlösung angestrebt werden.

(85) Um Wildwuchs bei der Verwendung von Begriffen, die Verbraucher verwirren und Markttransparenz letztlich verhindern, zu vermeiden, bedarf es einer Definition der relevanten Begriffe und der damit verknüpften Tierschutzleistungen durch den Gesetzgeber.

(86) Interessengruppen sollten in die Entwicklung der Standards einbezogen werden, ggf. könnte die Entwicklung in Anlehnung an die Organisation des „Blauen Engel“ erfolgen.

(87) Da beim Thema Tierschutz in Deutschland noch keine marktrelevanten Standards vorliegen, könnte die im allgemeinen Teil skizzierte Systematik eines mehrstufigen Labels hier exemplarisch erprobt werden.

(88) Die Bewertungskriterien sollten im Einklang mit der modernen Forschung zum Tierschutz nicht nur die bei den Verbrauchern und Marktakteuren derzeit präsenten Haltungssystemanforderungen, sondern insbesondere auch direkt tierbezogene Variablen im Bereich Tiergesundheit und Tierverhalten umfassen.

(89) Die Einführung eines Tierschutzlabels sollte durch begleitende Maßnahmen gefördert werden:

- Durch Anreizprogramme sollten staatlicherseits Monitoringsysteme zur Tiergesundheit unterstützt werden, die den Gesundheitszustand der Tiere erfassen und dokumentieren und Rückkopplungen zwischen Schlachthof und Landwirt implementieren. Die Teilnahme an Monitoring-Programmen sollte durch finanzielle Anreize unterstützt werden.
- Die Markteinführungsphase eines Tierschutzlabels sollte intensiv begleitet und beworben werden, um sowohl die Nutztierhalter als auch die allgemeine Öffentlichkeit über das Tierschutzlabel umfassend zu informieren.

9 Empfehlungen zu weiteren Kennzeichnungsfeldern

(90) Die folgenden Empfehlungen beziehen sich auf Kennzeichnungsfelder, die nach Ansicht der VB nicht in ein Dachlabel integriert werden sollten (vgl. Ziffer 53). Große Teile des Kennzeichnungsrechts sind von der EU vergemeinschaftet. Den WB geht es allein darum, Perspektiven aufzuzeigen, unabhängig von den teilweise rechtlich komplexen Problemfeldern, z. B. den Grenzen der zulässigen Herkunftsangabe.

9.1 Herkunftslabel

Status Quo

(91) Zurzeit gibt es im Markt zwei Typen einer Regionsbezeichnung:

- Einfache Herkunftsangaben (z. B. aus der EU, aus der Region, vom Bodensee, aus der Rhön etc.).

Eine einfache Herkunftsangabe ist, neben den fakultativen, vorbehaltenen Angaben (z. B. Freilandhaltung, natives Olivenöl etc.), der Klassifizierung der Erzeugnisse (Klasse 1, Klasse 2) und der Produktidentität (Butter, Fruchtsaft, Fruchtnektar) ein Teil der Vermarktungsnormen. In der EU ist die Kennzeichnung der Herkunft bei Rindfleisch (Herkunftsland), frischem Obst und Gemüse (Herkunftsland), Eiern (Herkunftsland), Geflügel (EU-/Nicht-EU-Herkunft), Wein (Region, außer bei Wein der untersten Kategorie), Honig (Herkunftsland), Olivenöl (bei nativem Olivenöl Herkunftsland) und ökologischen/biologischen Erzeugnissen aus der EU (EU-/Nicht-EU-Herkunft) verbindlich. Eine Ausdehnung der verbindlichen Herkunftskennzeichnung (Herkunftsland) auf Schweine-, Schaf-, Ziegen- und Geflügelfleisch ist bereits auf dem Weg. Über eine Ausdehnung dieser Kennzeichnungspflicht auf Milch und Milchprodukte sowie Zutaten, die mehr als 50 Prozent eines Erzeugnisses ausmachen, wird nachgedacht. Eine freiwillige Kennzeichnung der Herkunft ist möglich, solange die Verbraucher hierdurch nicht über das eigentliche Ursprungsland oder den eigentlichen Herkunftsort dieses Erzeugnisses getäuscht werden. Das Hauptproblem der freiwilligen Herkunftsangabe ist die fehlende objektive Klassifizierung der Herkunft, insbesondere wenn nur Teile des Produktes/der Rohware aus der Region kommen oder nur einzelne Prozessschritte in der Region erfolgen. Auch ist oft unklar, wie die Region abzugrenzen ist.
- Qualifizierte Herkunftsangaben (geschützte geografische Angabe/g.g.A.; geschützte Ursprungsbezeichnung/g.U.).

Die qualifizierte Herkunftsangabe koppelt Herkunft und Qualitätsaussage. Eine staatliche Beihilfe für die Vermarktung von Lebensmitteln ist nur dann zulässig, wenn diese sich durch eine besondere Qualität auszeichnen. Eine Sonderstellung nehmen hier die g.g.A. und die g.U. ein. Bei diesen Produkten wird davon ausgegangen, dass die besondere Qualität auf die geografische Herkunft zurückzuführen ist. Diese Produkte werden mit einem EU-Label gekennzeichnet, auf dem entweder „geschützte geografische Angabe“ oder „geschützte Ursprungsbezeichnung“ steht. Es ist geplant, das Label für diese Produkte verpflichtend zu machen. Bei Produkten mit dem Label „geschützte geografische Angabe“ ist die fehlende regionale Eingrenzung der Rohwarenherkunft ein Problem. Ein Produkt mit dem Namen einer Region als Produktbezeichnung (z. B. Thüringer Bratwurst) kann (bzw. muss) mit dem Text „geschützte

geografische Angabe“ im Rahmen eines staatlichen Siegels versehen werden, auch wenn die Rohware nicht aus der Region, sondern aus einem anderen Land der EU oder gar der Welt kommt. Hier werden die Verbraucher zumindest verwirrt, wenn nicht sogar (staatlich sanktioniert) irreführt.

(92) Mit der Eintragung eines Produktes als g.g.A. oder g.U. wird praktisch ein Monopol auf die Nutzung des Namens einer Region in Zusammenhang mit einer Verkehrsbezeichnung (z. B. Schwarzwälder Schinken) erteilt. Der Grad des Namensschutzes geht dabei über einen normalen Markennamenschutz hinaus. Er entspricht mit dem Schutz vor Verwässerung oder Rufausbeutung dem Schutzniveau von Marken mit besonderem Ruf. Es ist aus rechtssystematischer Sicht zumindest fragwürdig, wenn mit Mitteln des Markenschutzes Strukturpolitik betrieben wird.

(93) Da die regionale Herkunft für viele Verbraucher, wie eine ganze Reihe von Befragungen zeigen, eine ganz wichtige Vertrauenseigenschaft ist, wird derzeit im BMELV über ein staatliches Regionalsiegel nachgedacht. Einzelne Bundesländer (Bayern, Baden-Württemberg, Hessen, Schleswig-Holstein, Thüringen) haben bereits regionale Herkunfts- und Qualitätszeichen.

Empfehlungen

(94) Seitens der Konsumenten besteht aus verschiedenen Motivlagen (Frische, regionale Wertschöpfung, Vertrauen, Umwelt) ein hohes Interesse an der Angabe der Herkunft von Lebensmitteln, die als Vertrauenseigenschaft ansonsten nicht überprüfbar ist. Gleichwohl wird eine obligatorische (einfache) Herkunftsangabe aufgrund ihres z. T. protektionistischen Charakters auch kritisch gesehen, da eine politische Förderung heimischer Produzenten den Zielen des gemeinsamen Binnenmarktes entgegensteht. In diesem Spannungsfeld ist die Ausweitung der obligatorischen Angabe des Herkunftslandes auf alle Monoprodukte aus Gründen der Vereinheitlichung und der Transparenz sinnvoll. Die WB empfehlen aber aus den vorgenannten Gründen auch, Größe und Platzierung dieser Pflichtkennzeichnung nicht zu stark in den Vordergrund zu rücken.

(95) Bei einfachen Herkunftsangaben sollte generell denjenigen Produzenten, die die regionale Herkunft ihrer Produkte kommunizieren, eine weitgehende Informationsverpflichtung auferlegt werden. Die hier bisher zur Verfügung gestellten Informationen werden dem Informationsbedürfnis der Konsumenten nicht gerecht, d. h. Hersteller müssen eine Informationspflicht für ihre Regionsangaben haben, wenn sie in irgendeiner Form „Regionalität“ zu Werbe- bzw. Kommunikationszwecken nutzen.

- Diese Information muss den Konsumenten produktspezifisch leicht zugänglich sein.
- Präzisierende Informationen sollten ergänzend z. B. im Internet erfolgen unter Angabe der Webadresse auf dem Produkt. Hier ist insbesondere Raum für die notwendige Präzisierung räumlicher Eingrenzungen, wenn diese nicht auf politisch klar definierten Grenzen (z. B. Bundesländern, Landkreisen), sondern auf z. B. naturräumlichen Zusammenhängen (z. B. „aus der Rhön“, „vom Bodensee“) beruhen.
- Es muss der weit überwiegende Teil (z. B. mindestens 95%) der Rohware eines Monoproduktes aus der Region stammen. Bei verarbeiteten Mischprodukten müssen entweder ebenfalls z. B. 95 Prozent der Zutaten (Gewichtsanteil) aus der angegebenen Region stammen, bei geringeren Anteilen muss - wenn mit einem Regionenbegriff geworben wird - deutlich sichtbar

angegeben werden, welche Rohware aus der jeweiligen Region stammt; für diese gelten dann dieselben Prozentangaben (z. B. 95%).

- Zusätzlich sind Angaben zum Standort der verarbeitenden Betriebe zu machen.
- Eine Zertifizierung des „Herkunftssystems“ durch unabhängige Dritte wäre den Anbietern zu empfehlen.

(96) In den Fällen, in denen bestimmte Regionen häufig in der Werbung genutzt werden und eine abgrenzbare Regionaldefinition möglich ist, könnten vorbehaltene Angaben definiert werden. So wird derzeit eine fakultative, vorbehaltene Kennzeichnung für „Produkt bzw. Erzeugnis aus Berggebiet“ auf EU-Ebene diskutiert. Es ist zu begrüßen, wenn von gesetzgeberischer Seite der Versuch unternommen wird, bei Angaben wie „Milch von Bergbauern“ klare Vorgaben zu machen, um eine Täuschung und Irreführung der Verbraucher zu verhindern.

(97) Bei qualifizierten Herkunftsangaben: Hier sollte bei der g.g.A. entweder die Rohwarenherkunft verpflichtend ausgewiesen werden oder eine Nutzung des Labels „geschützte geografische Angabe“ untersagt werden (erfordert jeweils eine Änderung der EU-Verordnung 510/2006). Darüber hinaus sollten analog zu den Empfehlungen zu einfachen Herkunftsangaben im Internet weiterführende Informationen zur regionalen Verortung der einzelnen Prozessschritte für die Verbraucher leicht zugänglich sein.

(98) Verbleibende Probleme von Verbrauchern mit Angaben von Anbietern zur regionalen Herkunft eines Lebensmittels könnten in dem vom BMELV geförderten und derzeit vom vzbv implementierten Internetportal „Lebensmittelklarheit.de“ gesammelt werden und dazu dienen, die Gesetzgebung in diesem Bereich weiter zu entwickeln, um eine Irreführung oder Täuschung der Verbraucher zu verhindern. Bevor vorbehaltene Angaben für bestimmte Regionen oder ein Regionen-Label eingeführt werden, wären Verbraucherbefragungen hierzu durchzuführen.

(99) Die Regelungen zum Schutz geografischer Angaben bei Wein, Spirituosen und weinhaltigen Getränken liegen in der Zuständigkeit des BMELV. Hingegen liegt die Federführung für den Schutz der g.U. und der g.g.A. beim Bundesjustizministerium. Auf europäischer Ebene wurde mit der Verordnung 479/2008 das System der g.U. und g.g.A. auch auf den Weinsektor übertragen. Es wird vorgeschlagen, die Zuständigkeit aller geografischen Angaben bei Lebensmitteln beim BMELV zu bündeln und die Federführung für dieses Instrument vom BMJ auf das BMELV zu verlagern.

(100) Die qualifizierten Herkunftsangaben sind in Deutschland dem Verbraucher weitgehend unbekannt. Es wird empfohlen, dass die EU-Mittel für Absatzförderung für dieses System (in der Regel Kofinanzierung durch EU in der Höhe von 50%) durch das BMELV stärker genutzt werden.

9.2 Bio-Label

Status Quo

(101) Das Bio-Siegel wurde 2001 in Deutschland von der Bundesregierung eingeführt. Der hohe Bekanntheitsgrad und die große Verbreitung sind auf eine Reihe von Faktoren zurückzuführen: Das Bio-Siegel setzt die EU-Ökoverordnung eins zu eins um, d. h. es kann für alle Produkte eingesetzt werden, die laut EU-Ökoverordnung als „ökologisch“ bezeichnet werden dürfen. Dies ermöglicht eine schnelle Teilnahme vieler Unternehmen. Zudem wurde die Einführung des Bio-Siegels von einer

erfolgreichen Marketingkampagne begleitet, die eine Vielzahl von Instrumenten einschließlich Fernseh- und Plakatwerbung nutzte.

(102) Seit dem 1.7.2010 besteht für alle verarbeiteten Bioprodukte eine Kennzeichnungspflicht mit dem neuen EU-Öko-Label. Die Kennzeichnung muss so erfolgen, dass zusätzlich zum Label auch die Codenummer der Kontrollstelle, die für die Kontrolle des letzten Erzeugers oder Aufbereiters zuständig ist, im selben Sichtfeld wie das Logo steht. Zudem muss eine Herkunftsangabe erfolgen, ob das Produkt aus der „EU-Landwirtschaft, der „Nicht-EU-Landwirtschaft“ oder der „EU-/Nicht-EU-Landwirtschaft“ stammt. Dabei liegt die Kennzeichnungsschwelle für die Angabe der Herkunft aus „Nicht-EU-Landwirtschaft“ bei zwei Prozent. Produkte, die aus Drittländern eingeführt werden, können das neue EU-Öko-Label freiwillig verwenden. Die zusätzliche Nutzung von privaten und staatlichen Labeln (z. B. des Bio-Siegels) ist erlaubt.

(103) Auf Grund seiner zwangsweisen Einführung ist das neue EU-Label bereits jetzt auf sehr vielen Produkten zu finden. Da die Einführung jedoch nicht von einer Marketingkampagne begleitet wird, ist derzeit unklar, wie schnell es bei Verbrauchern als Bio-Label bekannt werden wird und ob und wann es dann möglicherweise andere Bio-Label ersetzen kann. Von Seiten des Biosektors wurde die Gestaltung des Labels kritisiert, immerhin bleibt jedoch festzuhalten, dass das neue EU-Label keine unmittelbare Verwechslungsgefahr mit anderen EU-Lebensmittelkennzeichnungen aufweist. Die Kennzeichnungsgrenze von zwei Prozent wurde ebenfalls von Seiten des Sektors kritisiert. So ist es z. B. denkbar, dass Produkte mit geschützter geografischer Herkunftsangabe (bei denen der Verbraucher einen besonderen Bezug zu einer bestimmten EU-Region erwartet), wenn sie Bioprodukte sind und zwei Prozent Inhaltsstoffe (etwa Gewürze oder Zucker) aus Drittstaaten enthalten, mit der Kennzeichnung „EU-/Nicht-EU-Landwirtschaft“ versehen werden müssen. An dieser Stelle sind die unterschiedlichen Kennzeichnungspolitiken der EU unzureichend aufeinander abgestimmt und führen eher zu einer Verwirrung der Verbraucher als zu einer sachgerechten Aufklärung.

Empfehlungen

(104) Insgesamt ist derzeit unklar, ob, und wenn ja, wann, das neue EU-Öko-Label in der Wahrnehmung der Verbraucher eine größere Bedeutung als das deutsche Bio-Label bekommt. Daher sollte schon aus Gründen des Vertrauensschutzes für die beteiligten Unternehmen, aber auch um das Marktgeschehen nicht unnötig zu stören, das deutsche Bio-Label bis auf weiteres unverändert erhalten bleiben, zumal dies mit vernachlässigbar geringen Kosten für den Staat verbunden ist.

(105) Der Einsatz der Bundesregierung für die Möglichkeit, Ökoprodukte auch weiterhin mit privaten Labeln zu kennzeichnen, deren Standards z. T. oberhalb des Standards der EU-Ökoverordnung liegen, wird von den WB positiv gewertet.

(106) Insgesamt zeigt der Fall Bio-Label die Brisanz des Labelling im Mehrebenensystem. Es droht eine Entwertung von Marktinformationen bei schlechter Abstimmung nationaler und EU-Politik, so dass hier eine deutlich stärkere auch strategische Abstimmung zwischen EU und Nationalstaaten zu fordern ist.

9.3 Nährwertbezogene Angaben

Status Quo

(107) Die herkömmlichen Nährwertangaben (Nährwerttabelle) und die GDA-Angaben (Guidelines Daily Amount) geben Informationen zur ernährungsphysiologischen Zusammensetzung eines Lebensmittels, wobei die GDAs durch den Bezug zum durchschnittlichen Tagesbedarf¹⁴ sog. Richtwerte für die Tageszufuhr darstellen. In der EU wurde gerade entschieden, dass GDAs nicht obligatorisch vorgeschrieben werden sollen.

Empfehlungen

(108) Nährwertangaben sollten möglichst alltagspraktisch und damit nutzerfreundlich ausgestaltet werden. So fehlt bei den GDAs eine verpflichtende alters- und geschlechtsspezifische Differenzierung der Referenzwerte.

(109) Die WB sprechen sich für eine alltagspraktische, erweiterte GDA-Kennzeichnung aus. Bei Nährwertinformationen handelt es sich um Vertrauenseigenschaften, die für eine sehr große Verbrauchergruppe von Interesse sind. Zudem ist gesunde Ernährung ein Thema von hoher politischer Priorität. Die Mess- und Bewertungskosten sind grundsätzlich niedrig, allerdings werden durch die Größe des GDA-Labels die Verpackungsoptionen der Hersteller im Marketing deutlich eingegrenzt. Das überragende Interesse von Verbrauchern und Gesellschaft an einer gesunden Ernährung spricht gleichwohl für eine obligatorische Kennzeichnung.

9.4 Health Claims

Status Quo

(110) Health Claims beinhalten nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben über Lebensmittel. Mit der Health-Claims-VO soll sichergestellt werden, dass Lebensmittel und Nahrungsergänzungsmittel nur dann mit gesundheitsbezogenen Angaben beworben werden dürfen, wenn diese wissenschaftlich belegt sind. Unlautere Werbung und Täuschung sollen damit ausgeschlossen werden.

Empfehlung

(111) Beim Zulassungsverfahren für mit Health Claims deklarierten Lebensmitteln prüft und bewertet die European Food Safety Authority (EFSA) diese anhand der vom Antragsteller eingereichten Unterlagen. Die Hinzuziehung einer darüber hinausgehenden wissenschaftlichen Expertise ist nicht vorgeschrieben. Folglich kann die Zuverlässigkeit und wissenschaftliche Evidenz von Health Claims eingeschränkt und deren Glaubwürdigkeit gegenüber den Konsumenten gefährdet sein. Empfohlen wird daher, die Aussagen verpflichtend durch unabhängige wissenschaftliche Studien zusätzlich abzusichern und diese Prüfungsergebnisse (z. B. auf der Homepage der EFSA) der interessierten Öffentlichkeit zugänglich zu machen. Health Claims sollten jedoch nicht in ein Dachlabel integriert werden, da sich die getroffenen Aussagen nicht für eine mehrstufige Differenzierung eignen.

¹⁴ Die GDAs beziehen sich auf eine Referenzperson mit einem Durchschnittsenergiebedarf von 2000 kcal/Tag.

9.5 Gentechnik-Kennzeichnung¹⁵

Status Quo

(112) Die Anwendung von Gentechnik bei der Herstellung von Lebensmitteln wird kontrovers diskutiert und stößt bei der Mehrzahl der Verbraucher auf Ablehnung.

(113) Um den Bedenken der Verbraucher Rechnung zu tragen, gibt es zwei Formen der Kennzeichnung von Lebensmitteln: die sog. Positivkennzeichnung („genetisch verändert“) und die sog. Negativkennzeichnung („ohne Gentechnik“). Die Positivkennzeichnung erfolgt einheitlich auf europäischer Ebene nach Maßgabe des europäischen Rechts (EG-Verordnungen 1829/2003 und 1830/2003) und ist verpflichtend. Die Negativkennzeichnung ist national unterschiedlich geregelt. Der deutsche Gesetzgeber hat seit 1. Mai 2008 aus rechtssystematischen Gründen die Negativkennzeichnung nicht mehr in der Neuartigen Lebensmittel- und Lebensmittelzutatenverordnung (NLV), sondern im EG-Gentechnik-Durchführungsgesetz (EGGenTDurchfG) geregelt. Obwohl rechtssystematisch von einem grundsätzlichen Verbot einer Auslobung von Lebensmitteln mit dem Hinweis auf das Fehlen gentechnisch veränderter Inhaltsstoffe auszugehen ist, enthält das EGGenTDurchfG materiell eine grundsätzliche Erlaubnis der Angabe „ohne Gentechnik“ sofern keine dort genannten Verbotsstatbestände erfüllt sind.

(114) Eine Positivkennzeichnung ist verpflichtend und hat zu erfolgen, wenn das Lebensmittel gentechnisch veränderte Organismen (GVO) enthält oder wenn das Lebensmittel Zutaten enthält, die aus GVO hergestellt sind. Werden Stoffe, die ein GVO hergestellt hat, als Lebensmittelzutat verwendet, muss das Produkt als „genetisch verändert“ gekennzeichnet werden, auch wenn die verwendeten Stoffe von Naturstoffen nicht zu unterscheiden sind. Eine Positivkennzeichnung ist nur dann verpflichtend, wenn das Produkt oder Lebensmittel GVO oder Material enthält, das aus GVO hergestellt wurde oder wenn der Anteil von GVO-Beimengungen höher ist als 0,9% der einzelnen Lebensmittelzutat oder des Lebensmittels.

(115) Nicht als Zutat gelten während des Produktionsprozesses verwendete technische Hilfsstoffe, Trägerstoffe oder Nährlösungen, da sie lebensmittelrechtlich weder Lebensmittel noch eine Zutat darstellen. Bis auf wenige Ausnahmen werden Enzyme daher nicht auf der Zutatenliste angegeben. Sie sind daher auch nicht kennzeichnungspflichtig (z. B. Chymosin, Amylase, Invertase, Pektin). Der weit überwiegende Teil des Chymosins, welches ursprünglich aus dem Kälbermagen gewonnen wurde und zur Dicklegung der Milch bei der Käseherstellung dient, wird mittlerweile durch GVO (Hefen) produziert. Käse, welcher mit Hilfe des gentechnisch erzeugten Labferments Chymosin hergestellt wurde, braucht demzufolge auch nicht gekennzeichnet werden.

(116) Während Lebensmittel, die „aus“ einem GVO hergestellt wurden, gekennzeichnet werden müssen, gilt dies nicht für Lebensmittel, die „mit“ bzw. „mithilfe“ eines GVO hergestellt wurden. Eine derart dienende Funktion haben GVO insbesondere dann, wenn sie als Futter- oder Arzneimittel an dem Tier, aus dem das Lebensmittel gewonnen wurde, angewandt werden. Nicht kennzeichnungs-

¹⁵ Vgl. auch Stellungnahme des wissenschaftlichen Beirats für Agrarpolitik „Koexistenz der Gentechnik in der Land- und Ernährungswirtschaft“, Juni 2010; <http://www.bmelv.de/SharedDocs/Downloads/Ministerium/Beiraete/Agrarpolitik/Stellungnahme-Koexistenz-Gentechnik.html>.

pflichtig sind demzufolge tierische Produkte, die aus mit GVO-Futtermitteln gefütterten Tieren gewonnen wurden (z. B. Milch, Fleisch, Eier).

(117) Die Kennzeichnung „ohne Gentechnik“ ist freiwillig. Die Angabe „ohne Gentechnik“ ist verboten für Lebensmittel, bei deren Herstellung Lebensmittel und Lebensmittelzutaten verwendet wurden, die als „genetisch verändert“ gekennzeichnet sind oder zu kennzeichnen wären. Seit der Neuregelung zum 1. Mai 2008 steht die Gabe von Futtermittelzusatzstoffen oder Arzneimitteln, die mit der Hilfe von gentechnischen Verfahren hergestellt wurden, einer Kennzeichnung „ohne Gentechnik“ nicht mehr im Wege. Vorher galt dies nur für alternativlose Tierarzneimittel. Tierische Produkte, die aus mit GVO-Futtermitteln gefütterten Tieren gewonnen wurden, müssen nicht mit „genetisch verändert“ gekennzeichnet werden und dürfen sogar mit der Angabe „ohne Gentechnik“ gekennzeichnet werden, wenn gewisse Abstinenzzeiten in der Fütterung mit genetisch veränderten Futtermitteln eingehalten werden.

(118) Hingegen steht eine Verwendung von gentechnisch erzeugtem Chymosin einer Kennzeichnung „ohne Gentechnik“ im Wege. Hier besteht eine gewisse Asymmetrie: es gilt für Käse, welcher mit dem gentechnisch erzeugten Labferment Chymosin hergestellt wurde, dass eine Kennzeichnung „ohne Gentechnik“ nicht erlaubt ist, aber auch keine Positivkennzeichnung erfolgen muss.

(119) Werden die Anforderungen für die Kennzeichnung „ohne Gentechnik“ erfüllt, so darf nicht jeder beliebige Begriff verwendet werden, um die „Gentechnikfreiheit“ auszuloben. Hier ist in Deutschland, im Gegensatz zu Österreich, nur die Angabe „ohne Gentechnik“ gestattet. Verboten sind Begriffe wie „gentechnikfrei“ oder „keine Gentechnik“, „ohne Verwendung von Gentechnik“ etc.

Empfehlungen

(120) Die WB empfehlen, die Pflicht der Kennzeichnung „genetisch verändert“ auf tierische Produkte auszudehnen, die unter Einsatz gentechnisch veränderter Futtermittel erzeugt wurden. Auch Fleisch und Milch von Tieren, die nur in früheren Phasen ihres Lebens mit GV-Futtermitteln gefüttert wurden, sollten als „genetisch verändert“ gekennzeichnet werden.

(121) Eine Änderung der Positivkennzeichnung kann nur auf europäischer Ebene erfolgen. Auf nationaler Ebene ist aber eine Änderung der so genannten „Negativkennzeichnung“ möglich. Diese erfolgt bisher durch die Verwendung des Labels „ohne Gentechnik“. Hier empfehlen die WB die derzeitige Regelung nach einer dreijährigen Übergangsfrist entfallen zu lassen. Erzeuger und Vermarkter, die ihre Produkte weiter entsprechend labeln wollen, müssen die Einhaltung der GV-freien Fütterung durch ein Zertifizierungssystem sicherstellen. Dazu sollte das bereits eingeführte staatliche ohne Gentechnik-Label zur Verfügung gestellt werden. Die Kontrollaufgaben sollten soweit wie möglich privatwirtschaftlich geregelt sein, z. B. in Form einer hoheitlichen Beilehung einer privatwirtschaftlichen Organisation. Die Bezeichnung „ohne Gentechnik“ sollte durch den Gesetzgeber weiterhin als vorbehaltene Angabe definiert werden.

(122) Die WB empfehlen eine Kennzeichnung von „Weißer Gentechnik“ (im Labor: u. a. Enzyme, Hilfsstoffe) einzuführen.

(123) Diese weitgehenden Anforderungen an eine Gentechnikkennzeichnung sind begründet in der Vertrauenseigenschaft der Prozesstechnologie und im hohen Verbraucherinteresse. Kennzeichnungs-

kosten fallen insbesondere für diejenigen Unternehmen an, die das fakultative Label „ohne Gentechnik“ nutzen wollen. Diese können aber gleichzeitig höhere Markterlöse durch die Marktdifferenzierung erzielen.

9.6 Nanotechnologien

Status Quo

(124) Bislang werden in wenigen Lebensmitteln und Lebensmittelzusatzstoffen, einigen Nahrungsergänzungsmitteln (z. B. amorphes Siliziumdioxid als Rieselhilfe, Micellen als Nanokapseln) sowie wenigen Lebensmittelverpackungsmaterialien (z. B. Titanitrid) tatsächlich nanoskalige Substanzen eingesetzt. Gleichwohl sind einige Anwendungen in der Forschungspipeline bzw. stehen kurz vor der Markteinführung (bspw. Frischesensoren). Zudem wurden oder werden einige Produkte mit „nano“ beworben, auch wenn sie keine nanoskaligen Substanzen enthalten (z. B. Neosino Nahrungsergänzungsmittel).

(125) Konsumenten stehen den Nanotechnologien insgesamt positiv-kritisch gegenüber. Verbraucherpanel in Deutschland und der Schweiz haben jedoch ergeben, dass Nanomaterialien eher „outside“ (also bspw. in Verpackungen) akzeptiert werden als „inside“ (also im Lebensmittel). Zudem ergaben diese Untersuchungen, dass Verbraucher ernst genommen und glaubwürdig über die Anwendung dieser Technologien informiert werden wollen.

(126) Die Bundesregierung hat 2006 die Nanokommission eingesetzt. Diese hat u. a. Empfehlungen für einen verantwortlichen Umgang mit Nanotechnologien erarbeitet und hat vorgeschlagen, ein Nanoproduktregister einzuführen. Seitens des BMU wurde unter Beteiligung von Wissenschaft, NGOs, Politik, Wirtschaft und Verbraucherschutz ein Nano-Dialog durchgeführt. Solche staatlich initiierten Dialoge wurden auch in anderen Ländern durchgeführt, bspw. in der Schweiz und in Österreich.

(127) Im Kosmetiksektor wurde 2009 auf EU-Ebene eine Nanokennzeichnungspflicht verabschiedet, die grundsätzlich am 11. Juli 2013 in Kraft tritt. Im Juli 2011 hat das Europäische Parlament in seiner Entscheidung zur Änderung des Entwurfs der Lebensmittelkennzeichnungsverordnung¹⁶ empfohlen, eine Kennzeichnungspflicht für synthetische Nanomaterialien in Lebensmitteln einzuführen. Nach der formalen Annahme durch den Rat und der Veröffentlichung im Amtsblatt der EU müssen drei Jahre nach Inkrafttreten der Verordnung alle Produkte, die technisch hergestellte Nanomaterialien enthalten, mit der Angabe „Nano“ hinter dem Inhaltsstoff gekennzeichnet sein.

Empfehlungen

(128) Sollte wider Erwarten die Einführung einer Nanokennzeichnung auf EU-Ebene doch noch scheitern, empfehlen die WB eine solche obligatorische Kennzeichnung national einzuführen.

¹⁶ Standpunkt des Europäischen Parlaments festgelegt in zweiter Lesung am 6. Juli 2011 im Hinblick auf den Erlass der Verordnung (EU) Nr. .../2011 des Europäischen Parlaments und des Rates betreffend die Information der Verbraucher über Lebensmittel und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 1924/2006 und (EG) Nr. 1925/2006 und zur Aufhebung der Richtlinien 87/250/EWG, 90/496/EWG, 1999/10/EG, 2000/13/EG, 2002/67/EG, 2008/5/EG und der Verordnung (EG) Nr. 608/2004.

(129) Nach wie vor besteht bei der Anwendung nanoskaliger Substanzen im Bereich der Lebensmittel erheblicher Forschungsbedarf insbesondere hinsichtlich human- und ökotoxikologischer Risiken. So müssen bspw. Zulassungsverfahren dahingehend weiterentwickelt werden, dass die Größe der zugelassenen Substanzen ein zulassungsrelevantes Kriterium ist, um sicher Gesundheits- und/oder Umweltrisiken von nanoskaligen Substanzen ausschließen zu können. Ebenso müssen geeignete Analyse- und Nachweisverfahren entwickelt werden.

(130) Die Nanokommission hat die Einführung eines Nano-Produktregisters empfohlen. Die WB schließen sich dieser Empfehlung für Lebensmittel, Zusatzstoffe, Nahrungsergänzungsmittel und Lebensmittelverpackungen an. Die Einführung sollte möglichst EU-weit erfolgen.

10 Anmerkungen zum Außer-Haus-Markt

Status Quo

(131) Im Außer-Haus-Markt fehlen derzeit selbst einfache, zentrale Angaben wie der Kaloriengehalt von Mahlzeiten. Nur wenige Anbieter, hauptsächlich aus der Systemgastronomie, weisen Nährwerte oder GDA-Werte aus. Diese Beispiele zeigen allerdings, dass Angaben, die für verpackte Lebensmittel konzipiert wurden, grundsätzlich auch im Außer-Haus-Markt umsetzbar sind – umso leichter, je standardisierter das Angebot ist.

(132) Eine weitergehende Orientierung der Konsumenten ist momentan jedoch allenfalls an der Qualität der Küche (Michelin-Sterne, Kochmützen etc.) möglich, die Qualitäten der verwendeten Zutaten bleiben hingegen zumeist unbekannt mit Ausnahme weniger Bio-Restaurants, Bio-Mahlzeiten-Angebote, Fair Trade-Angebote oder der Ausweisung der regionalen Herkunft mancher Zutaten. Insgesamt ist die Transparenz über Produkt- und Prozesseigenschaften im Außer-Haus-Markt erheblich niedriger als im Lebensmitteleinzelhandel. Angesichts der zunehmenden Relevanz der Außer-Haus-Verpflegung, die bereits rund ein Drittel der Mahlzeiten umfasst, ist dies problematisch.

Empfehlungen

(133) Ein zu konzipierendes Dachlabel sollte genutzt werden, um auch im wachsenden Außer-Haus-Markt Orientierungsmöglichkeiten zu bieten.

(134) Es sollten Forschungen und Pilotprojekte unterstützt werden, die sich der Frage widmen, in welcher Form zukünftig Informationen zur ernährungsphysiologischen Zusammensetzung von Mahlzeiten und Angeboten (Nährwertangaben, GDA) angepasst an die verschiedenen Bereiche der Außer-Haus-Verpflegung obligatorisch eingeführt werden können. Sinnvoll erscheint hierbei eine Differenzierung in Systemgastronomie und Individualgastronomie:¹⁷ für die Systemgastronomie sollte die Kennzeichnung der ernährungsphysiologischen Zusammensetzung des Angebots obligatorisch eingeführt werden, für die Individualgastronomie hingegen freiwillig.

(135) Zudem sollte die Einführung eines Eigenkontrollsystems im Außer-Haus-Sektor unterstützt werden, um Hygiene-Qualitätsstandards zu verbessern.

¹⁷ Unter Systemgastronomie werden Unternehmen im Außer-Haus-Markt verstanden, die standardisierte Verpflegungsangebote in mindestens fünf eigenen Betriebsstätten oder Franchisebetrieben anbieten.

11 Ausblick

(136) Die Relevanz von Prozesseigenschaften wie Umwelt- oder Tierschutz auf der einen und gesunder Ernährung auf der anderen Seite hat in der jüngeren Vergangenheit erheblich zugenommen. Markt, NGOs und Politik reagieren auf diese Herausforderungen mit vielfältigen Formen der Produktkennzeichnung, deren Verständlichkeit jedoch durch eine Ausrichtung der Maßnahmen an langfristig ausgerichteten Zielen, die umwelt-, ernährungs-, verbraucher- und agrarpolitische Ziele integrieren, sowie eine stringenterer Regulierung deutlich gewinnen könnte.

(137) Die in den Empfehlungen skizzierten Vorschläge zu einem mehrstufigen Dachlabelkonzept, das staatlich gestützt werden sollte, können als Blaupause für die zukünftige Ausgestaltung neuer Label dienen. Angesichts der bereits vorhandenen komplexen Labelvielfalt auf europäischer wie auf nationaler Ebene wird eine „Labelstrategie aus einem Guss“ allerdings nicht kurzfristig realisierbar sein. Viele Detailüberlegungen der Empfehlungen lassen sich jedoch kurz- bis mittelfristig und auch auf nationaler Ebene umsetzen. Gleichzeitig sollte die Politik die Orientierung auf eine Eindämmung der Labelvielfalt, insbesondere von irreführenden Labels, eine höhere Glaubwürdigkeit der Label sowie eine bessere Verständlichkeit nicht aus den Augen verlieren.