

# Die Nationalen Reduktions- und Innovationsstrategie für Fett, Zucker und Salz in Fertigprodukten (NaRIS)

## Stellungnahme

Erstpublikation: 1.3.20 - Letzter Stand: 3.1.23

### Inhaltsverzeichnis

<b>1. Vorbemerkungen.....</b>	<b>2</b>
<b>2. Charakteristika der NaRIS.....</b>	<b>5</b>
2.1 Darstellung.....	5
2.2 Umsetzung.....	5
<b>3. Kritische Anmerkungen zur NaRIS.....</b>	<b>7</b>
3.1 Bisherige Maßnahmen der Politik.....	7
3.2 Freiwillige Selbstverpflichtung.....	7
3.3 Steuervermeidung und Werbeeinschränkungen.....	8
3.4 Ganzheitlichkeit des Strategieansatzes.....	11
3.5 Verhältnisprävention - Gemeinschaftsgastronomie.....	13
3.6 Verhältnisprävention - Fertigprodukte.....	14
3.7 Ernährungserziehung.....	19
3.8 Optimierungspotenziale.....	20
3.9 Kritik von Verbänden.....	21
3.10 Gesamtfazit der Kritik.....	25
<b>4. Bestehende Lösungsansätze.....</b>	<b>26</b>
4.1 Gastronomisches Ampelsystem (GAS).....	27
4.2 Zertifizierungskonzept für die Gemeinschaftsgastronomie.....	30
4.3 Das 7-Punkte-Konzept für die Schulverpflegung.....	33
4.4 Fazit der Lösungsmöglichkeiten.....	40
<b>5. Gesamtfazit.....</b>	<b>41</b>

### Abbildungsverzeichnis

Abb. 1: Primäre Qualitätszuordnung für Lebensmittel-Hauptgruppen.....	28
Abb. 2: Abwertungsstufen der primären Qualitätszuordnung für Lebensmittel-Gruppe.....	29
Abb. 3: Einsatz von GAS im Rahmen der Verhältnisprävention in der GG.....	29
Abb. 4: Prüfetappen der Zertifizierung "Ausgezeichnete Gemeinschaftsgastronomie".....	31
Abb. 5: Zertifizierung der Schulverpflegung, TÜV Rheinland - Hochschule Niederrhein.....	32
Abb. 6: Darstellung der Verbundzertifizierung mit Temperaturentkopplung.....	33
Abb. 7: Modus zur Auswahl der Catering-Dienstleistung.....	35

Abb. 8: Empfehlung für das Verpflegungssystem.....	36
Abb. 9: Verpflichtung der Zertifizierung.....	38
Abb. 10: Die Finanzierung muss sichergestellt sein.....	39
Abb. 11: Übersicht über das 7-Punkte-Konzept für die Schulverpflegung.....	40

## Tabellenverzeichnis

Tab. 1: Handlungsfelder der Reduktions- und Innovationsstrategie des BMEL.....	5
--	---

### 1. Vorbemerkungen

Seit langem fordert die Ernährungswissenschaft, bestimmte Nährstoffe zu bevorzugen und andere zu reduzieren, da dies mit einer besseren Gesundheit einhergeht. Reduziert werden sollten insbesondere Salz, Fett (v.a. gesättigte und trans-Fettsäuren) und Zucker. Der Europäische Rat hat daher schon 2007 in seinem Weißbuch mit dem Titel "Ernährung, Übergewicht, Adipositas: Eine Strategie für Europa"<sup>1</sup> eine klare Handlungsaufforderung ausgesprochen. In den "Schlussfolgerungen zur Produktverbesserungen von Lebensmitteln"<sup>2</sup> wurden diese Aufforderungen zusammengefasst, womit alle Mitgliedsländer erneut aufgerufen wurden, entsprechende Maßnahmen zu entwickeln und einzuleiten. Sie sollten auf eine Neuformulierung von Lebensmitteln abzielen, um den Gehalt der unerwünschten Substanzen sowie den Brennwert zu reduzieren. Diese grundsätzlichen Schlussfolgerungen wurden in weiteren Schlussfolgerungen zu **Salz** (2010), zu **gesättigten Fettsäuren** (2011) und zu **Zucker** (2015) ergänzt. Zuletzt wurden Schlussfolgerungen veröffentlicht, die sich auf "Ernährung und **körperlicher Bewegung**" (2014) bezogen.

Deutschland hat im Jahre 2008 den Nationalen Aktionsplan IN FORM ins Leben gerufen. Dieser konzentriert sich auf fünf Handlungsfelder: (a) Vorbildfunktion der öffentlichen Hand, (b) Bedeutung von Bildung und Aufklärung, (c) Bewegung im Alltag, (d) Qualitätsverbesserung bei der Verpflegung außer Haus und (e) Impulse für die Forschung. Auf die Punkte (b) und (d) wird noch näher einzugehen sein, weil sie zu wenig vorangebracht wurden oder einen ungeeigneten Ansatz aufweisen. Bezüglich der von der EU geforderten Maßnahmen zu Salz, Zucker und gesättigten Fettsäuren ist in all den Jahren nicht viel unternommen worden.

Diese Passivität finden wir in Deutschland leider auch auf anderen Gebieten, z.B. in der Landwirtschaft (Düngemittel-VO: Nitratbelastung im Wasser<sup>3</sup>) oder im Verkehrsbereich (Diesel-skandal: NO<sub>2</sub>-Belastung der Luft). In letzterem Fall hat Deutschland sogar ein Gesetz verabschiedet, das es den Kommunen erlauben würde, den offiziellen Grenzwert von 40 µg NO<sub>2</sub> in der Luft um 25% zu überschreiten. Statt frühzeitig Maßnahmen zu ergreifen, um die Belastung für die Verbraucher zu reduzieren, wurde von der Bundesregierung also das Gegenteil gemacht: die Belastungsgrenzen wurden angehoben.

1 Bundesregierung: Weißbuch der Kommission der EU: Ernährung, Übergewicht, Adipositas: Eine Strategie für Europa KOM (2007) 279. [https://www.umwelt-online.de/cgi-bin/parser/Drucksachen/drucknews.cgi?texte=0412\\_2D07&marker=N%E4hrwert](https://www.umwelt-online.de/cgi-bin/parser/Drucksachen/drucknews.cgi?texte=0412_2D07&marker=N%E4hrwert)  
2 Der Rat der EU: Schlussfolgerungen des Rates zur Produktverbesserung von Lebensmitteln. [www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2016/06/17/epsco-conclusions-food-product-improvement](http://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2016/06/17/epsco-conclusions-food-product-improvement), vom 17.6.2017  
3 Wikipedia: Düngeverordnung von 2016 - Kritik. <https://de.wikipedia.org/wiki/D%C3%BCngeverordnung>

Das ist ein erstaunlicher Vorgang, der gegen die Gesundheit der Bevölkerung gerichtet ist! Zum Glück wurde dieses Gesetz vom Bundesverwaltungsgericht wieder einkassiert, aber erst, nachdem ein privater Verein, die Deutsche Umwelthilfe (DUH), geklagt hatte<sup>4</sup>. Dies war nicht die erste Klage, die angestrengt werden musste, um Recht und Gesetz gegenüber der Bundesregierung zu verteidigen. Daraufhin wurde von der maßgeblichen Regierungspartei CDU/CSU versucht, die Klägerin als reinen "Abmahnverein" zu verunglimpfen und ihr die Gemeinnützigkeit abzusprechen, um sie so finanziell zu schwächen, was aber nicht gelang. Was ist aus Deutschland geworden, dass immer wieder Gerichtsurteile angestrengt werden müssen, um geltendes Recht durchzusetzen?

Die o.g. Versäumnisse haben zu Vertragsverletzungsverfahren der EU gegen Deutschland geführt, insgesamt sind es zzt. 17<sup>5</sup>, die uns noch teuer zu stehen kommen dürften. In einer späteren Mitteilung der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage der Grünen wurden sogar 80 derartige Verfahren genannt<sup>6</sup>. Erst daraufhin hat Deutschland die Gesetze angepasst, allerdings immer noch nicht ausreichend, wie von Fachverbänden kritisiert wurde. Diese große Zahl von Prozessen der EU zeigt, wie wenig Deutschland bereit ist, EU-Gesetze einzuhalten, geschweige denn, selbst aktiv zu werden oder gar als Vorbild für andere Länder zu dienen. Deutschland nimmt doch gern die Rolle eines Vorreiters ein, wenn es z.B. um die Energiepolitik geht. Früher traf dies auch durchaus zu. Heute ist leider eher das Gegenteil richtig: Deutschland zählt auf vielen Gebieten zu den Bremsern<sup>7</sup>. Die Bremserfunktion wird u.a. bei der europäischen Energie- und Klimapolitik, der Verkehrspolitik, der EU-Chemikalienpolitik sowie der Ressourceneffizienz gesehen.

Dieses geringe Engagement Deutschlands bei verbraucherpolitischen Themen lässt Rückschlüsse auf den hier in Rede stehenden Bereich zu. So hat Deutschland die Forderungen nach Steuern auf ungesunde Lebensmittel immer abgewehrt und auf die wenig aussagefähige Nährwertkennzeichnung verwiesen. Ferner wurde mehr Aufklärung empfohlen und ansonsten an den "mündigen Bürger" appelliert. Daraus spricht keine aktive Haltung. Somit ist leider festzustellen, dass Deutschland sich über ein Jahrzehnt lang den Forderungen der "Europäischen Union" nach mehr Gesundheit ihrer Bürger weitgehend verweigert hat.

Mit einer sog. Nationalen Reduktions- und Innovationsstrategie<sup>8</sup> versucht Deutschland nun über das zuständige Ministerium, das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL), verlorenen gegangenen Boden wieder gut zu machen. Allerdings muss die Frage erlaubt sein, warum dieses wichtige Gesundheitsanliegen in die Hand eines Ministeriums gelegt wird, das primär die Interessen der LM-Wirtschaft und der Landwirtschaft vertritt? Zu Beginn der rot-grünen Koalition (1998) war der Verbraucher im Namen dieses Ministerium klar erkennbar (zunächst sogar am Anfang="BMVEL", später am Ende, aber immer noch in der Abkürzung enthalten="BMELV"). Während der unionsgeführten Regierungsverantwortung ist

4 Deutsche Umwelthilfe (DUH): Grundsatzurteil für die Saubere Luft: Deutsche Umwelthilfe begrüßt Klarstellung des Bundesverwaltungsgerichts zu Reutlingen. Pressemitteilung vom 27.2.2020. [www.duh.de/presse/pressemitteilungen/pressemitteilung/grundsatzurteil-fuer-die-saubere-luft-deutsche-umwelthilfe-begruesst-klarstellung-des-bundesverwaltung/](http://www.duh.de/presse/pressemitteilungen/pressemitteilung/grundsatzurteil-fuer-die-saubere-luft-deutsche-umwelthilfe-begruesst-klarstellung-des-bundesverwaltung/)

5 Europäische Kommission: Vertragsverletzungsverfahren: Kommission leitet in 17 Fällen rechtliche Schritte gegen Deutschland ein. [https://ec.europa.eu/germany/news/20190725-vertragsverletzungsverfahren\\_de](https://ec.europa.eu/germany/news/20190725-vertragsverletzungsverfahren_de), Stand: 25.7.2019

6 Deutscher Bundestag: 80 EU-Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland. <https://www.bundestag.de/presse/hib/838046-838046>, Stand: 28.4.21

7 The Greens (Giegold S, MdEP): VOM ÖKOLOGISCHEN VORREITER ZUM BREMSER: DEUTSCHLANDS ABKEHR IN DER EUROPÄISCHEN UMWELTPOLITIK. Hrsg: Europäisches Parlament, Rue Wiertz 60, ASP 05F163, 23 S.

8 Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL): Die Nationale Reduktions- und Innovationsstrategie für Fett, Zucker und Salz in Fertigprodukten. [www.bmel.de/DE/Ernaehrung/\\_Texte/ReduktionsstrategieZuckerSalzFette.html;nn=310342](http://www.bmel.de/DE/Ernaehrung/_Texte/ReduktionsstrategieZuckerSalzFette.html;nn=310342), Stand: 20.11.19

der Verbraucher aus dem Namen des Ministeriums ganz verschwunden ("BMEL"). Naheliegender wäre es gewesen, diese Ernährungs- und Gesundheitsaufgabe dem Gesundheitsministerium (BMG) zuzuordnen.

Nicht nur von der EU wird seit langem gefordert, restriktiver auf die Akteure, v.a. in der LM-Industrie, einzuwirken und hierfür wirkungsvolle Programme zu entwickeln. Beispielsweise sollte nach einer Empfehlung der WHO von 2014 der Zuckergehalt mit einer Steuer belegt werden, um so die Menge in den Lebensmitteln zu reduzieren. Dem schlossen sich 2018 2.000 Ärzte in Deutschland an. In vielen Ländern wird eine Zuckersteuer bereits erfolgreich praktiziert. Doch steuererhöhende Maßnahmen wurden vom zuständigen BMEL stets abgelehnt, was in zahlreichen vergeblichen Initiativen dokumentiert ist<sup>9</sup>.

Mit dieser neuen Initiative des BMEL zur Reduzierung unerwünschter Substanzen, nachfolgend mit NaRIS abgekürzt, die im Koalitionsvertrag der GroKo verankert ist (Beschluss vom 19.12.18), schließt sich die deutsche Politik lediglich einer alten Forderung der EU an. Vielleicht ist auch die Erkenntnis gewachsen, dass es nicht ausreicht, nur an die Mündigkeit des Verbrauchers zu appellieren und mehr Ernährungsaufklärung zu verlangen. Die Politik vertrat bisher nur einen sog. **Verhaltenspräventionsansatz**. Damit sind kaum Erfolge erzielt worden, was vorauszusehen war. Besser wäre es gewesen, eine **Verhältnisprävention** zu fördern, bei der Einfluss auf die Anbieter von Lebensmitteln (LM-Wirtschaft) und Speisen (Caterer) genommen wird. Zaghafte Versuche in diese Richtung hat es gegeben, was an den Qualitätsstandards der DGE zu sehen ist, die aber nicht befriedigen können<sup>10</sup>.

Die Einflussnahme auf den Konsumenten durch eine bessere Aufklärung war immer ein Lippenbekenntnis, da die Politik schon längst durch eine entsprechende Gestaltung im Schulunterricht und viele andere Maßnahmen gerade im Erziehungsbereich hätte aktiv werden können. Zwar sind hierfür die Bundesländer zuständig, was Aktivitäten durch den Bund nicht ausschließt. Es fragt sich, ob mit der NaRIS nun ein größerer Druck auf die Akteure ausgeübt wird oder ob es doch wieder nur bei Appellen bleibt, die lediglich etwas substanzieller sind.

Die neue Strategie bezieht sich primär auf Fertigprodukte, die von der LM-Wirtschaft hergestellt werden. Hierbei handelt es sich auch um Gerichte, wie z.B. Pizzen oder Eintöpfe. Diese Gerichte werden in unterschiedlichen Konservierungsformen im Lebensmittel-Einzelhandel (LEH) angeboten, wobei deren Anzahl und Vielfalt ständig steigt. Insofern ist schon aufgrund dieses Angebots eine Beziehung zur Gemeinschaftsgastronomie gegeben. Diese Beziehung wird auch vom BMEL herausgehoben, weil mit einer "Forschungsbekanntmachung" ausdrücklich auch Mahlzeiten in der "Außer-Haus- und Gemeinschaftsverpflegung" von einem Förderprogramm erfasst werden sollen. Daher ist auch die Gemeinschaftsgastronomie besonders angesprochen, Beiträge für eine bessere Ernährung im Sinne dieser Strategie zu leisten. Das ist ein wesentlicher Grund, weshalb das Konzept des BMEL hier aufgegriffen und diskutiert wird.

<sup>9</sup> Peinelt V: Steuer auf ungesunde Lebensmittel. <https://ewd-gastro.jimdo.com/gas/zuckersteuer/>

<sup>10</sup> Peinelt V und Wetterau J: Stellungnahme zu den Q-Standards der DGE von 2020 - <https://ewd-gastro.jimdo.com/aktivitaeten/q-standards/>

## 2. Charakteristika der NaRIS

### 2.1 Darstellung

Zur Begründung der Strategie wird auf die ernährungsmedizinische Relevanz eingegangen. Die sog. nicht übertragbaren Krankheiten (u.a. Herz-Kreislauf-Erkrankungen, Diabetes) haben massiv zugenommen und beeinträchtigen die Lebensqualität der Bürger von Industriestaaten, also auch in Deutschland. Durch Bewegungsmangel und eine einseitige, überkalorische Ernährung wird das Risiko für Übergewicht erhöht, wodurch wiederum die Wahrscheinlichkeit für andere Erkrankungen steigt. Andererseits wird ein "gesundheitsförderlicher Lebensstil" durch eine "vollwertige Ernährung" begünstigt. Dies alles sind lange bekannte Fakten.

Das BMEL behauptet, mit ihrer Ernährungspolitik einen ganzheitlichen Ansatz zu vertreten, um Risiken für ernährungsmitbedingte Krankheiten zu verringern. Hierfür soll das neue Konzept dienen, das sechs Handlungsfelder aufweist. Als zentrales Ziel gibt das BMEL an, die Verbraucher<sup>11</sup> dabei zu unterstützen, eine geringere Energieaufnahme mit einer gleichzeitig erhöhten Nährstoffdichte zu koppeln. Ferner soll die Ernährungskompetenz in allen Lebensphasen verbessert werden, wobei auf den Nationalen Aktionsplan "IN FORM" verwiesen wird. Vom BMEL wird behauptet, dass diese Strategie in Europa **einzigartig** ist, da mehrere Nährstoffe in einem aufwändigen Ansatz behandelt werden, worauf noch eingegangen wird.

<b>1. Angebote für Kinder</b> (u.a. Kita- und Schulverpflegung)	<b>4. Salz reduzieren</b> (Salzspitzen, Handwerk)
<b>2. Zucker reduzieren</b> (Weniger Gesamtkalorien, höhere Nährstoffdichte)	<b>5. Forschung &amp; Innovation fördern</b> (Ausweitung von Forschungsvorhaben)
<b>3. Fette reduzieren</b> (v.a. industrielle trans-Fettsäuren/gesätt. Fettsäuren)	<b>6. Ernährungskompetenz steigern</b> (Aufklärungskampagnen, Verständlichkeit)

Tab. 1: Handlungsfelder der Reduktions- und Innovationsstrategie des BMEL

### 2.2 Umsetzung

Nach einem intensiven Dialogprozess aller Beteiligten wurde eine Grundsatzvereinbarung zwischen der Politik und der LM-Wirtschaft geschlossen, womit die LM-Wirtschaft "anerkennt", Teil einer Lösung der Ernährungsprobleme zu sein, ohne damit eine Verpflichtung einzugehen. Die Umsetzung ist auf einem Zeitstrahl festgehalten, der bis 2025 reicht.

Bis zu diesem Zeitpunkt soll die LM-Wirtschaft konkrete Reduktionsziele im Rahmen einer "Selbstverpflichtung" (!) erreichen. Es geht u.a. um Zuckerreduzierungen bei Frühstückscerealien oder in gesüßten Milchprodukten. Auch Getränke sollen weniger süß werden. Analoges

<sup>11</sup> Es sind immer alle Geschlechter gemeint

gilt z.B. für Salz im Bäckerhandwerk. Um dies zu erreichen, sollen Informationsmaterialien zur Verfügung gestellt werden, deren Inhalte in Schulungen und Seminaren zu vermitteln sind.

Die Umsetzung hat bereits 2019 begonnen und soll bis 2025 durch ein Monitoringsystem überwacht werden. Die Ergebnisse der Erhebungen, die durch das Max Rubner-Institut (MRI) erfolgen, werden publiziert. Darüber hinaus wird ein sog. Begleitgremium den Prozess flankieren, wie es heißt. Es setzt sich aus allen relevanten Gruppen zusammen und soll "dafür sorgen, dass der Fokus der Strategie nicht verloren geht". Wie das funktionieren soll, ohne jede Sanktionsmöglichkeit, da ja alles eine Selbstverpflichtung ist, bleibt völlig offen. Ferner wird ergänzt, dass umfangreiche Forschungs- und Verbrauchermaßnahmen geplant sind.

Dann kommt es aber doch noch zu einer restriktiven Maßnahme, nämlich einem Verbot der Zuckerzugabe in Säuglings- und Kleinkindtees. Hierzu existiert lediglich ein Verordnungsentwurf. Die schwerwiegenden Schäden des Gebisses aufgrund derartiger Getränke sind schon seit langem bekannt, so dass es erneut verwundert, dass erst jetzt ein solches Verbot in Erwägung gezogen worden ist. Es bleibt abzuwarten, ob die Zuckerlobby den Entwurf noch zu Fall bringen wird, was ja nicht das erste Mal gewesen wäre.

Die Innovationsförderung wird an neun Projekten sichtbar, die am MRI bearbeitet werden. Hierbei handelt es sich um Möglichkeiten der Reduktion der inkriminierten Nährstoffe sowie um die Entwicklung von Ersatzprodukten. Desweiteren werden vom BMEL zzt. sechs weitere Projekte gefördert, bei denen der Salz- und Fettgehalt reduziert werden soll. Ferner sollen kalorienarme Zucker (HealthySugars) entwickelt werden. Es ist beabsichtigt, diese Forschungsaktivitäten durch "neue Bekanntmachungen" weiter auszubauen, u.a. auch in der Gemeinschaftsgastronomie. Darüber hinaus werden Projekte durch einen Forschungskreis der Ernährungsindustrie (FEI), eine AG industrieller Forschungsvereinigungen (AiF) sowie das BM für Wirtschaft und Energie (BMW) gefördert. Auch das Fraunhofer-Institut für Verfahrenstechnik und Verpackung (IVV) wird hierbei eingebunden.

Insgesamt ist ein großer Kreis von Fachleuten in Instituten der Wirtschaft und staatlichen Forschungseinrichtungen an der Umsetzung der Strategie beteiligt. Auffallend ist, dass es fast ausschließlich um technologische Fragen geht. Die Gehalte der drei Nährstoffe sollen durch andere Produktionsverfahren reduziert oder komplett gegen günstigere Ersatzstoffe ausgetauscht werden. Im Weißbuch der EU (s. Kap. 1) geht es aber nur darum, geeignete Maßnahmen zu entwickeln, mit denen der Konsum der unerwünschten Substanzen reduziert werden kann. Das müssen nicht zwingend technologische Entwicklungen sein. Denkbar wären auch rechtliche Maßnahmen bis hin zu Werbeverboten oder Vorgaben für die Ernährungserziehung bzw. das Angebot von vollwertigen Mahlzeiten in der Schulverpflegung.

Dies alles wird noch nicht einmal diskutiert, geschweige denn in Form einer Effizienz- oder Kosten-/Nutzen-Abwägung gegenübergestellt. Auch eine Machbarkeitsstudie hätte man gern im Vorwege gesehen, denn immerhin handelt es sich um eine Herkules-Aufgabe, bei der nicht weniger als das gesamte Sortiment an Fertigprodukten im LEH überprüft und z.T. auch verändert werden soll. Wie kann das gelingen?

**Es kann gar nicht genug darauf hingewiesen werden, dass es sich um freiwillige Maßnahmen handelt, deren Umsetzung nicht erzwungen werden kann, weil die deutsche Politik dies nicht will.**



### 3. Kritische Anmerkungen zur NaRIS

#### 3.1 Bisherige Maßnahmen der Politik

Der Versuch, die als gesundheitsschädlich eingestuften Nährstoffe zu reduzieren, ist zwar zu begrüßen, es stellt sich allerdings schon die Frage, warum das alles erst so spät erfolgt. Die beklagten Zustände sind doch schon seit langem bekannt. Zwar wurden Untersuchungen initiiert, Qualitätsstandards entwickelt und ansonsten Appelle zu mehr Sport und Ernährungsaufklärung verbreitet. Das reicht aber nicht wie die Ernährungssituation seit Jahrzehnten belegt. Es hätten Instrumente entwickelt und angewendet werden müssen, mit denen Druck auf die Akteure, insbesondere die LM-Wirtschaft und die Cateringunternehmen, aufgebaut worden wäre. Außer diesen Druck aufzubauen, wären weitere Maßnahmen wichtig, die noch beschrieben werden.

Die bisherigen Maßnahmen haben primär einen diagnostischen und deskriptiven Charakter. So wurde zwar der Gesundheitszustand der Bevölkerung immer wieder (überwiegend negativ) beschrieben, ohne aber aus diesen Wiederholungen Konsequenzen zu ziehen. Eine der wenigen Konsequenzen war die Einrichtung der "Vernetzungsstellen Schulverpflegung" in allen Bundesländern, die allerdings sehr mager ausgestattet sind. Aus diesem Grund sowie wegen eines ungeeigneten Auftrags an diese Stellen waren die Aktivitäten für eine bessere Schulverpflegung wenig wirksam<sup>12</sup>, wie der schlechte Zustand der Schulverpflegung ja auch belegt.

Im Bereich des Lebensmittel-Einzelhandels (LEH) lehnten die unionsgeführten Regierungen die Einführung einer Ampelkennzeichnung stets vehement ab und verwiesen stattdessen auf die Nährwertdeklaration, verbunden mit dem üblichen Appell an den mündigen Verbraucher. Inzwischen wurde der Nutri-Score in Deutschland als Lebensmittelampel für die Nährwertkennzeichnung zugelassen, allerdings wieder nur auf freiwilliger Basis<sup>13</sup>. Dass dies alles nicht reichen konnte, war dem aufmerksamen Beobachter schon seit langem klar. Durch medienwirksame Auftritte in der Öffentlichkeit über die Ankündigung von Maßnahmen entstand der Eindruck, als würde sich die Politik tatsächlich um die Ernährungsprobleme kümmern. Dieser Eindruck ist natürlich erwünscht, hofft man doch, damit im nächsten Wahlkampf besser zu bestehen. Der Bürger erkennt nicht, wie wirkungslos die eingeleiteten oder beabsichtigten Maßnahmen sind.

**Fazit: Die bisherige Politik in Deutschland bestand darin, auf jegliche Druckmittel gegenüber der LM-Wirtschaft zu verzichten und nur Appelle auszugeben. Ansonsten wurde auf die Freiwilligkeit der Akteure und die Eigeninitiative der Verbraucher gesetzt.**

#### 3.2 Freiwillige Selbstverpflichtung

Wegen der geringen Erfolge soll noch einmal auf die "freiwillige Selbstverpflichtung" eingegangen, worauf in Deutschland großer Wert gelegt wird. Als ob man nicht schon genug Erfahrungen damit gesammelt hätte, wie die Industrie mit dieser Verpflichtung umgeht<sup>14</sup>! Häufig

<sup>12</sup> Peinelt V: Vernetzungsstellen Schulverpflegung. <https://ewd-gastro.jimdo.com/schulverpflegung/vernetzungsstellen-sv/>

<sup>13</sup> Nutri-Score: Deutschland und die Lebensmittelampel. <https://www.br.de/nachrichten/wissen/nutri-score-lebensmittelampel-deutschland,R83Ye4G>

<sup>14</sup> Eror D: Die Selbstverpflichtung der Industrie reicht nicht aus. <https://kem.industrie.de/beitragsart/branchennews/die-selbstverpflichtung-der-industrie-reicht-nicht-aus.28.9.18>

wird diese Verpflichtung nicht eingehalten - ohne jede Konsequenzen. Diese Erfahrungen beziehen sich nicht nur auf die Lebensmittel-, sondern auch auf andere, wie z.B. die Automobil-Branche<sup>15</sup>. Daher muss das Instrument der Freiwilligkeit sehr kritisch gesehen werden. Warum die Politik diesmal hofft, dass sich die Industrie daran hält, bleibt ihr Geheimnis. Eigentlich sollte man aus solchen Erfahrungen irgendwann einmal etwas lernen. Ob die publizierten Untersuchungsberichte des Monitorings einen Druck aufbauen können, ist stark zu bezweifeln.

Es ist wohl eher davon auszugehen, dass sich am grundsätzlichen Verhalten der Industrie gegenüber früher nur wenig ändert, was naheliegend ist, weil die Industrie noch nie Konsequenzen zu fürchten hatte. Die Politik hielt immer ihre schützende Hand über sie. Es wurden doch stets Gründe gefunden, warum die Ziele nicht einzuhalten waren, z.B. mit dem Hinweis auf Arbeitsplatzverluste, um Zwangsmaßnahmen abzuwehren. Allerdings lässt sich dieses Argument nur noch schwer im LM-Bereich verwenden, da viele Länder strengere Forderungen bei der Besteuerung oder Werbung mit Fertigprodukten als Deutschland stellen und diese auch durchzusetzen wissen. Es ist also nun gerade umgekehrt: andere Länder haben **Wettbewerbsnachteile** aufgrund der laschen Haltung der Bundesregierung.

Weltweit führend bei den restriktiven Maßnahmen gegenüber der LM-Wirtschaft ist Chile, ein Schwellenland, dem man ein solches Standvermögen gegenüber den Lobbyisten der Großkonzerne gar nicht zugetraut hätte<sup>16</sup>. Mit diesen Maßnahmen kann Chile viele Erfolge vorweisen. Und es ist nicht das einzige Land mit derartigen Maßnahmen. Die Einführung von strengen Vorgaben hat dazu geführt, dass die Ziele, u.a. eine Reduktion des Zuckergehalts in Fertigprodukten, in kurzer Zeit erreicht wurden. Die jeweiligen Firmen waren auf einmal sehr schnell in der Lage, ihre Rezepturen so zu ändern, dass keine Steuern anfielen. Dieser Weg der "finanziellen Daumenschrauben" war also sehr effizient. Der mühsame Weg über die freiwillige Selbstverpflichtung und der Anschub von zahlreichen Forschungsprojekten und Monitoringprogrammen, wie es das NaRIS vorsieht, ist es hingegen nicht. Warum Deutschland den effizienten Weg nicht geht, wird nachfolgend etwas näher ausgeführt.

**Fazit: Der Verzicht auf strenge und verpflichtende Vorgaben bei Lebensmitteln ist eine schwere Hypothek, mit der diese Strategie an den Start geht.**

### 3.3 Steuervermeidung und Werbeeinschränkungen

Im Teil "Fragen und Antworten" des Internetauftritts zur NaRIS geht das BMEL auch darauf ein, warum keine Zuckersteuer bzw. überhaupt "Straf"-Steuern für ungesunde Lebensmittel in Deutschland eingeführt werden sollen. Die Argumentation für die Ablehnung ist erstaunlich. So wird zunächst zugegeben, dass günstige **Effekte** in anderen Ländern erzielt worden sind, um dann zu bezweifeln, dass diese auch **langfristig** anhalten. Die Reduzierung von Zucker in den Rezepturen im Ausland erfolgte doch nur deshalb, weil sonst Steuern fällig geworden wären. Warum sollte die Industrie den Zuckergehalt in diesen Ländern wieder erhöhen, wenn die Zuckersteuer beibehalten wird? Insofern ist es unlogisch, Langfristeffekte zu bezweifeln. Das Argument des BMEL ist also unbrauchbar.

15 Hillenbrand T: Offenbarungseid vor der IAA. Der Spiegel. <https://www.spiegel.de/auto/aktuell/co2-versprechen-der-autohersteller-offenbarungseid-vor-der-iaa-a-504021.html>, 6.9.2007

16 Dorlach T: Vorsicht - süß und fettig! Die Essenmacher. Was die LM-Industrie anrichtet. Edition Le Monde diplomatique, Nr. 24 (2019), 102-103



Desweiteren wird vom BMEL bezweifelt, dass die Steuer den **Konsum dauerhaft verändert**. Es könnte theoretisch sein, dass bei bestimmten Produkten die Zuckerreduktion übertrieben wird, so dass sie geschmacklich unattraktiv sind und vom Konsumenten daher kaum nachgefragt werden. Andererseits ist klar,

- (a) dass die Rezepturen von den Firmen in ihrer **Produktentwicklung** so angepasst werden, dass möglichst keine negativen sensorischen Effekte auftreten, was normalerweise durch zahlreiche Geschmackstests mit verschiedenen Panels ermittelt wird.
- (b) dass es durch die Reduzierung des Zuckergehalts auf breiter Front zu einem **Gewöhnungseffekt** beim Konsumenten kommen würde, weshalb der alte Zuckergehalt danach als zu süß empfunden würde<sup>17</sup>. Dies kann als eine gewohnheitsbedingte Deckelung des Zuckergehalts aufgefasst werden, was noch zusätzlich zur drohenden Zucker-Steuer, also durch den Druck des Konsumenten, dauerhaft den Zuckergehalt auf einem wünschenswerten Niveau halten würde.
- (c) dass die Zuckerreduktion in vielen Produkten eines Landes der **Volksgesundheit** dient. Die Bevölkerung und die Medien werden diese Maßnahmen mit Sympathie begleiten und gutheißen. Sollte diese Maßnahme wieder zurückgedreht werden, dürfte es u.a. von den Verbraucherbänden und der Ärzteschaft geharnischte Proteste geben. Warum sollte die Politik es sich mit ihren Bürgern verscherzen, indem sie den mühsam errungenen Sieg über die Lebensmittel-Lobby wieder verspielt?
- (d) dass letztlich auch die **LM-Industrie** gut dasteht, wenn sie beweisen kann, dass sie geschmacklich attraktive Produkte mit einem höheren gesundheitlichen Wert entwickeln und zu einem fairen Preis anbieten kann. Es wäre für die LM-Industrie mal eine ganz andere und wesentlich angenehmere Erfahrung als das häufige Bashing aufgrund des hohen Gehalts an unerwünschten Stoffen.

**Insgesamt ist es also reichlich abwegig, wenn das BMEL glaubt, die bisherigen günstigen Effekte im Ausland würden wieder aufgeweicht oder gar rückgängig gemacht.**

Ferner wird vom BMEL gemutmaßt, dass es zu "**Ausweichreaktionen**" kommt, ohne diese Behauptung näher zu erläutern. Gemeint ist wohl, dass Konsumenten, die z.B. weniger gesüßte Produkte verzehren, zum Ausgleich nun fettreiche Produkte wählen, so dass es zu einer Kompensation bei der Energieaufnahme kommen könnte. Derartige Energiekompensationen sind vorstellbar, wenn die Gesamtenergieaufnahme unter dem Bedarf liegt. Das Gegenteil ist bekanntlich der Fall: die Mehrheit der Bevölkerung ist übergewichtig, weil sie zuviel Nahrungskalorien aufnimmt, was ja der Grund für diese Strategie ist. Insofern sollte es nicht zu einer Überkompensation mit hochenergetischen Lebensmitteln kommen. Das Ausweichargument kann somit nicht überzeugen. Ein weiterer Grund für einen erhöhten Konsum an unerwünschten Lebensmitteln ist die Werbung für ungesunde Produkte. So findet man immer noch Hinweise auf eine besondere Eignung für Kinder, obwohl die beworbenen Produkte einen hohen Zucker- und Fettgehalt aufweisen<sup>18</sup>. Für die letztgenannten "Ausweichreaktionen" ist die Politik selbst verantwortlich, da sie viel zu wenig gegen diese Werbung unternimmt.

<sup>17</sup> Freitag-Ziegler G: Geschmack und Lebensmittelwahl. Vererbt, gelernt, veränderbar. Ernährung im Fokus, 04 2019, 290-293

<sup>18</sup> z.B. bei Ferrero, wo auf den Gehalt von gesunder Milch hingewiesen wird oder wo mit Symbolen (kleine Herzchen) gearbeitet wird, die um das Wort "Kinder" gekringelt werden

Wenn diese **schwachen Argumente** als einzige Trümpfe gegen eine Besteuerung ins Feld geführt werden, so zeigt dies nur, wie wenig die Politik substanziell einer Besteuerung entgegenzusetzen hat. Das spricht auch für ein geringes Interesse am Wohl des Verbrauchers. Wie bereits erwähnt, betrifft dies nicht nur die Lebensmittel-Industrie, sondern auch die Automobil-Wirtschaft sowie die industrialisierte Landwirtschaft mit ihrer gesundheitsschädlichen Mas-sentierhaltung. Erst androhte Strafzahlung in Höhe von einer fast einer Million Euro pro Tag (!! ) aufgrund der zu hohen Nitratwerte im Wasser haben zu legislativen Aktivitäten geführt, die übrigens immer noch nicht ausreichen. Weitere Strafzahlungen stehen im Raum. So zeigt sich auch an diesem Beispiel, dass die deutsche Politik den Verbraucherinteressen nur eine nachrangige Bedeutung beimisst.

Im Bereich der Ernährung geht das so weit, dass wünschenswerte Maßnahmen zum Verbraucherschutz unterbleiben. Man denke nur an die hartnäckige und langjährige Weigerung der Politik, eine Ampelkennzeichnung einzuführen, wobei die LM-Industrie assistierte. Es verwundert daher nicht, dass Deutschland im internationalen Vergleich zu den Schlusslichtern im Verbraucherschutz im Lebensmittelbereich gehört, was von einem sehr pointierten Artikel in der SZ eindrucksvoll beschrieben wird<sup>19</sup>.

Wenn schon keine Besteuerung ungesunder Lebensmittel in Deutschland durchsetzbar ist, so wäre doch wenigstens zu erwarten gewesen, dass die bereits erwähnte, oft dreiste und auf Kinder und Jugendliche zielende **Werbung**, z.B. für die "Milchschnitte" oder für "Nutella", eingeschränkt oder ganz verboten wird. Leider hat sich die Politik seit Jahrzehnten auch hier nicht bewegt. Von darauf spezialisierten Anwälten wird das Lebensmittelrecht bis an die äußerste Grenze ausgereizt. Es bestehen aber immer noch Spielräume für die Politik, um diese massive Werbung für ungesunde Lebensmittel durch steuerliche Maßnahmen einzuschränken. Diese Spielräume nutzt sie aber nicht. Wie wenig Deutschland an Werbeeinschränkungen für die Industrie interessiert ist, sieht man ja an der Werbung für Tabakerzeugnisse: Deutschland ist das letzte Land in Europa, das noch uneingeschränkte Außenwerbung zulässt<sup>20</sup>. Erst 2020 soll ein Verbot greifen.

Es sei erneut auf Chile verwiesen, die z.B. bei Produkten mit mehr als 10% Zucker ein achteckiges Warnzeichen auf dem Etikett vorgeschrieben haben. Im zweiten Schritt wurden ungesunde Produkte im Verkauf und in der Werbung eingeschränkt. Dies war möglich, weil sich engagierte Politiker (Mediziner) dafür eingesetzt haben<sup>21</sup>. Auch in Chile gibt es eine starke LM-Wirtschaft, die international agiert. Das Beispiel zeigt, dass die **Lobbyisten** von einer stark verbraucherorientierten Politik durchaus in die Schranken verwiesen werden können. In Deutschland ist dergleichen jedoch schwer vorstellbar. Dies zeigt sich an der großen Zahl von Lobbyisten (aktuell sind über 1.100 Personen akkreditiert<sup>22</sup>, über 50% mehr als Bundestags-abgeordnete<sup>23</sup>) und der hartnäckigen Weigerung, ein **Lobby-Register** einzuführen, was in vielen anderen Ländern üblich ist. Einflussreichen Kreisen gelingt es immer wieder, dies zu verhindern, was auch eine Transparenz der Einflussnahme kaum möglich macht. Zwar wird im-

19 Uhlmann B: Ernährung - Das große Schlemmen. Süddeutsche Zeitung, Ressort Wissen. 10.10.2018, nachzulesen auch in: Peinelt V: Deutsche Ern.politik am Pranger. Massive Schwächen deutscher Ernährungspolitik. [www.volker-peinelt.de/gas/zuckersteuer/](http://www.volker-peinelt.de/gas/zuckersteuer/)

20 Anon: Kabinett beschließt Verbot von Tabakwerbung. Spiegel online vom 20.4.2016. [www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/tabakwerbung-bundesregierung-beschliesst-verbot-ab-2020-a-1088226.html](http://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/tabakwerbung-bundesregierung-beschliesst-verbot-ab-2020-a-1088226.html)

21 Dorlach T: Vorsicht - süß und fettig! Die Essenmacher. Was die LM-Industrie anrichtet. Edition Le Monde diplomatique, Nr. 24 (2019), 102-103

22 [abgeordnetenwatch.de](http://abgeordnetenwatch.de): Liste veröffentlicht: Diese Lobbyisten haben Zugang zum Bundestag. [www.abgeordnetenwatch.de/blog/lobbyliste](http://www.abgeordnetenwatch.de/blog/lobbyliste)

23 Sturm FS: Der neue Bundestag ist der größte und teuerste aller Zeiten. Welt online vom 25.9.2017. [www.welt.de/politik/deutschland/artic-le169002203/Der-neue-Bundestag-ist-der-groesste-und-teuerste-aller-Zeiten.html](http://www.welt.de/politik/deutschland/artic-le169002203/Der-neue-Bundestag-ist-der-groesste-und-teuerste-aller-Zeiten.html)

mer wieder das **Lippenbekenntnis** von der "Unterstützung der Verbraucher" und einer "Verbesserung der Ernährungskompetenz" abgegeben, doch wird dieses Bekenntnis durch das tatsächliche Handeln desavouiert, wie hier beschrieben.

**Fazit: Wiederholtes Festhalten an der Selbstverpflichtung der Industrie, die Weigerung einer Besteuerung von ungesunden Lebensmitteln in Verbindung mit fehlenden Werbe-Einschränkungen - das alles passt in das bisherige Bild deutscher Verbraucherpolitik.**

### 3.4 Ganzheitlichkeit des Strategieansatzes

Mehrfach weist das BMEL darauf hin, dass ein **ganzheitlicher Ansatz** verfolgt wird, den man gar als "**einzigartig**" bezeichnet, um Salz, Zucker und Fett zu reduzieren. Die Einzigartigkeit wird in der Bündelung von drei Nährstoffen statt nur eines Nährstoffs gesehen. Inwieweit der Begriff der Ganzheitlichkeit für die Maßnahmen des BMEL im Rahmen der NaRIS gerechtfertigt ist, wird noch zu diskutieren sein. Jedenfalls ist der Ansatz insofern einzigartig, als er eine Weigerung deutscher Politik darstellt, verpflichtende Vorgaben zu machen und diese zu kontrollieren, um sie konsequent umzusetzen.

Ein Blick in das bereits eingangs erwähnte Weißbuch der Kommission der EU von 2007<sup>24</sup> sowie die anschließenden sog. Schlussfolgerungen der EU zeigen aber, dass man in Europa schon über ein Jahrzehnt früher so weit war und Handlungsbedarf für alle Mitgliedsländer in Form eines Forderungskatalogs formulierte. Wie kann die deutsche Politik sich dafür feiern, dass erst 2019 offiziell damit begonnen wurde, die Forderungen der EU von 2007 umzusetzen? Ob das BMEL die eigenen Ziele nun zügig realisieren kann, darf ferner bezweifelt werden.

Die internationale Gemeinschaft handelt hier konsequenter<sup>25</sup>. Über 70 Länder haben verbindliche Ziele vorgegeben. Es wird also Zwang ausgeübt, was schnell gewirkt hat. Ob der freiwillige Ansatz hierzulande geeignet ist, um schnelle und flächendeckende Erfolge zu erzielen, ist höchst unwahrscheinlich. Weil alle Maßnahmen an die Freiwilligkeit gekoppelt sind, kann mit den Ergebnissen kaum Druck aufgebaut werden. Wenigstens sollte die Politik bereit sein, die "schwarzen Schafe" an den Pranger zu stellen, also diejenigen Firmen, die rücksichtslos ihre alten Rezepturen beibehalten, weil sie glauben, damit am meisten Geld zu verdienen. Doch leider ist auch eine solche Maßnahme hierzulande kaum vorstellbar, da die Politik die Industrie bisher immer nur mit Samthandschuhen angefasst hat. Man denke nur an den Dieselskandal und die ambitionslose Verfolgung der kriminellen Machenschaften der Auto-Industrie und deren Verantwortlichen. Verhindern kann die Politik jedenfalls so nicht, dass einzelne Unternehmen den hehren Ansatz unterlaufen.

Bezüglich der Ganzheitlichkeit wird auch gern auf den Nationalen Aktionsplan "**IN FORM**" verwiesen. Hierbei sollen Bewegung und Ernährung miteinander verzahnt werden. Prinzipiell ist dies ein sinnvoller Plan, zumal hierbei eine große Anzahl von Organisationen in irgendeiner Form beteiligt ist. Ein Blick auf die betreffende Internetseite zeigt allerdings eine bunte Vielfalt von Maßnahmen und Aktionen, wodurch noch keine Ganzheitlichkeit gesichert ist. So erfährt man, dass das BMEL auf diversen Messen vertreten ist, z.B. bei der Biofach oder der

<sup>24</sup> Bundesregierung: Weißbuch der Kommission der EU: Ernährung, Übergewicht, Adipositas: Eine Strategie für Europa KOM (2007) 279. [https://www.umwelt-online.de/cgi-bin/parser/Drucksachen/drucknews.cgi?texte=0412\\_2D07&marker=N%E4hrwert](https://www.umwelt-online.de/cgi-bin/parser/Drucksachen/drucknews.cgi?texte=0412_2D07&marker=N%E4hrwert)

<sup>25</sup> Uhlmann B: Ernährung - Das große Schlemmen. Süddeutsche Zeitung, Ressort Wissen. 10.10.2018, nachzulesen auch in: Peinelt V: Deutsche Ern.politik am Pranger. Massive Schwächen deutscher Ernährungspolitik. [www.volker-peinelt.de/gas/zuckersteuer/](http://www.volker-peinelt.de/gas/zuckersteuer/)

INTERGASTRA, was zunächst noch nichts über die Ganzheitlichkeit aussagt. Was kann dort erreicht werden? Die Messebesucher sehen, dass das Ministerium präsent ist. Dies dient dem guten Eindruck, der vorrangig vermittelt werden soll. Die vertretenen Partner haben keine erkennbaren Aufgaben und sind möglicherweise nur als "Füllmasse" eingebunden, um dem ganzen Unternehmen IN FORM einen besseren Anstrich von Vielfalt und Partizipation zu geben. Es soll viel Wissen über die entsprechende Plattform vermittelt werden. Auch können Konzepte in gedruckter Form angefordert werden. Beides ist bekanntermaßen wenig effektiv, kann aber leicht bereitgestellt werden. Auch so kann man wieder den Eindruck von Aktivität erzeugen.

Ferner sind **Studien** unter den Maßnahmen zu finden, um das Ernährungsverhalten zu erforschen. Wie hoch ist die Relevanz derartiger Studien? Bei allem kommt es doch maßgeblich darauf an, wie gut die Erkenntnisse ausgewertet und dann umgesetzt werden, so dass ein besseres, d.h. gesünderes Verhalten daraus resultiert. Wenn also z.B. in der "BfR Kinder-Ernährungsstudie" festgestellt werden sollte, dass Weißmehlnudeln und Würstchen viel lieber gewählt werden als Obst und Gemüse, so wäre das erstens keine überraschende Erkenntnis und zweitens wäre damit noch immer nicht klar, wie das geändert werden kann. Dabei gibt es ja durchaus erfolgreiche Lösungsansätze (s. Kap. 4). Printmedien gehören sicher nicht zu diesen Ansätzen, da sie ineffektiv sind. Gleichwohl spielen sie immer noch eine wichtige Rolle - auch im Rahmen dieses Aktionsplans.

Somit drängt sich insgesamt der Eindruck auf, dass nicht eine ganzheitliche Lösung im Fokus steht, sondern ein **Potpourri von Einzelmaßnahmen**, wobei wissenschaftliche Bestandsaufnahmen, diverse Forschungsaufträge und Produkt-Entwicklungen dominieren. Die Erkenntnisse derartiger Studien sind oft mager und die Konsequenzen unklar bis unbrauchbar. Das trifft z.B. für den Bereich der Kita- und Schulverpflegung zu, deren Situation vor wenigen Jahren in einer bundesweiten Studie untersucht wurde, wobei auch Handlungsempfehlungen unterbreitet wurden. Die Analyse dieser Studie<sup>26</sup> zeigte, dass die Ergebnisse wenig Erhellendes beizutragen hatten, geschweige denn wirksame Lösungsansätze.

Dabei sollten wir doch schon lange wissen, dass es kaum noch um das **WAS** geht, sondern um das **WIE**, also wie man die bekannten Fehlentwicklungen korrigieren kann. Das ist naturgemäß viel schwieriger als Fehler nur zu dokumentieren. Versuche, das **Ernährungsverhalten** der Menschen zu ändern, sind schon oft gescheitert. Vermutlich traut man sich ungern an erneute Versuche heran, weil die Gefahr eines abermaligen Scheiterns auf den bisherigen Wegen groß ist.

Wichtig wäre daher, andere Wege zu beschreiten und sich auf die **Verhältnisprävention** zu konzentrieren und nicht direkt am Verhalten der Menschen anzusetzen. Hierzu gehören steuerliche Maßnahmen, Werbebeschränkungen oder die Anwendung eines wirksamen Konzepts inkl. Zertifizierungspflicht in der Kita- und Schulverpflegung. Genau das wird aber nicht gemacht oder gar als unwirksam abgetan. Die Politik scheut auch jede Form von Zwang bei der Verpflegung von Kindern und Jugendlichen. So könnte man meinen, die Politik wolle durch viele Einzelmaßnahmen lediglich von wirksamen, aber ungeliebten Maßnahmen ablenken.

<sup>26</sup> Peinelt V: BMEL-Studie "Qualität in der Schulverpflegung". <https://ewd-gastro.jimdo.com/schulverpflegung/bmel-studie-qualitaet>. Abschlussbericht 2015

Der vermeintlich "ganzheitliche Ansatz" steht bei dieser Strategie nur auf dem Papier. Wichtig wäre, einen solchen Ansatz, in die Praxis zu übertragen. Das primäre Anliegen der NaRIS besteht in der Entwicklung neuer Substanzen bzw. Prozesse, die dann für die Neuformulierungen der **Rezepturen** in der LM-Wirtschaft eingesetzt werden sollen, um somit eine Reduzierung der unerwünschten Substanzen zu erreichen. Dies mag bei großen Anstrengungen im Einzelfall erfolgreich sein.

Ganzheitlich wäre eine Strategie aber nur dann zu nennen, wenn es gelänge, mit einer geeigneten Verhältnisprävention in **allen Branchen bzw. Bereichen** - und nicht nur für die Produkte der LM-Industrie bzw. des LM-Handwerks - das Ernährungsverhalten der Bürger aller Altersklassen nachhaltig zu ändern. Es ginge also auch um das richtige Essverhalten im privaten Bereich genauso wie in der Gastronomie und im Bildungs- und Arbeitsbereich. Hierfür ist v.a. ein Ernährungsunterricht notwendig, der bereits in den Kitas beginnt und möglichst lange in der Schulzeit fortgesetzt wird, wobei auch praktische Elemente wichtig sind. Darauf wird im nächsten Kapitel kurz eingegangen. Es leuchtet ein, dass der Ansatz von NaRIS dafür zu eng ist. Der gern zitierte Nationale Aktionsplan "IN FORM" ist für eine erfolgreiche Umsetzung weitgehend ungeeignet, worauf noch einzugehen sein wird.

**Fazit: Drei Nährstoffe statt einen zu behandeln, macht noch keinen ganzheitlichen Ansatz aus. Die Einbeziehung von "IN FORM" ist wenig hilfreich, was an der fehlenden Effektivität liegt. Ganz besonders ist die Freiwilligkeit Teil des Problems.**

### **3.5 Verhältnisprävention - Gemeinschaftsgastronomie**

Bei der Umsetzung von erfolversprechenden Konzepten im Ernährungsbereich kommt es maßgeblich darauf an, Verhältnisse zu schaffen, die eine wünschenswerte Verhaltensweise in hohem Maße sicherstellen. Die Verhältnisse sind einmal im Bereich des LEH zu sehen und zum anderen in Einrichtungen der Gemeinschaftsgastronomie.

Beginnen wir mit der **Gemeinschaftsgastronomie**. Um erfolgreich zu sein, müssten wir ganz unten anfangen, also bei Kindern und Jugendlichen, und bereits dort Verhältnisse durch das **Speisangebot** schaffen, die langfristige Auswirkungen auf das Ernährungsverhalten haben. Dies geht nur durch verbindliche Vorgaben der Betreiber der Schulverpflegung sowie strenge Kontrollen. Das BMEL hat zwar hierfür die Qualitätsstandards der DGE entwickeln lassen, was aber nicht reicht. Warum diese Standards nur eine grobe Orientierung sein können und keinesfalls geeignet sind, ein hohes Qualitätsniveau sicherzustellen, wurde ausführlich erläutert und begründet<sup>27</sup>. Erforderlich wäre ein umfangreicher Prüfkatalog, der für alle Dienstleister als Grundlage für eine verpflichtende **Zertifizierung** anzusehen ist. Dies wird von der Politik trotz immer wieder vorgetragener Forderungen verweigert. Die dafür nötigen Vorgaben inkl. der Überprüfungsverfahren existieren bereits seit Jahren und bräuchten nur noch angewendet zu werden<sup>28</sup>. Diese Vorgaben sind im Gegensatz zu den Qualitätsstandards der DGE hinreichend, da deren Anwendung sicher zu einer guten Qualität führt. Begleitet werden müsste dies durch die bereits erwähnte Ernährungserziehung in Kitas und Schulen. Somit könnte über einen langen Zeitraum auf Kinder und Jugendliche in Ernährungsfragen eingewirkt werden. Wenn das gut gemacht wird, kann Vieles der erlernten Verhaltensweise im Erwachsenen-

27 Peinelt V und Wetterau J: Stellungnahme zu den Q-Standards der DGE - <https://ewd-gastro.jimdo.com/aktivitaeten/q-standards/>

28 Peinelt V: "Ausgezeichnete Gemeinschaftsgastronomie". <https://ewd-gastro.jimdo.com/zertifizierung/ausgezeichnete-gg/>



alter beibehalten werden und eine wertvolle Orientierung bei der Lebensmittel- bzw. Speisenauswahl geben. Ein ausgezeichnetes Konzept wird seit Jahrzehnten in Japan praktiziert, mit großem Erfolg<sup>29</sup>.

Die Verhältnisse in den einzelnen Betrieben und insbesondere das Managementsystem müssten nach einem umfangreichen und ganzheitlichen Kriterienkatalog überprüft werden. Allgemeine Hinweise oder Prinzipien, wie dies sie in den Qualitätsstandards anzutreffen sind, reichen eben nicht aus. Ein Zertifikat auf Basis dieses Prüfsystems bedeutet, dass alle beteiligten Betriebe (Schule, Zentralküche etc.) die Voraussetzungen für einwandfreies Arbeiten erfüllen. Appelle wären dann schlicht überflüssig, da die Verhältnisse gewissenhaft in jährlichen Auffrischungsprüfungen gecheckt werden. Fehler fallen dort auf. Es bedarf daher keiner zusätzlichen Impulse. Wenn Betriebe die Überprüfung nicht bestehen, muss nachgebessert werden. Die Berechtigung, ein Zertifikat zu führen, muss also immer wieder bewiesen werden, womit die korrekten Verhältnisse in der Gemeinschaftsgastronomie garantiert werden können.

Das Prinzip der Freiwilligkeit von Zertifizierungen ist auch in diesem Bereich ungeeignet, weil nur die wenigsten bereit sind, sich zertifizieren zu lassen. Gründe sind meist die Kosten und das voraussichtliche Nichtbestehen der Prüfung. Bei den "neuen Bekanntmachungen" sollen später Forschungsprojekte auf diesem Gebiet gefördert werden. Damit spielt die Gemeinschaftsgastronomie in der aktuellen Strategie der NaRIS noch keine Rolle.

Vielmehr hat sich der Ansatz der NaRIS ganz auf die **Fertigprodukte im LEH** verengt, also inwieweit die Produkte salz-, zucker- und fettärmer gemacht werden können. Doch es spricht einiges gegen diese Ansicht, was im nächsten Kap. behandelt werden soll.

**Fazit: Eine Verhältnisprävention ist effektiver als eine Verhaltensprävention und könnte in der Gemeinschaftsgastronomie gut eingeführt werden. Dies ist aber an bestimmte Voraussetzungen gebunden, die von der Politik nicht geschaffen werden.**

### 3.6 Verhältnisprävention - Fertigprodukte

Die Verhältnisprävention sollte auch bei Fertigprodukten anwendbar sein, was ja das eigentliche Ziel dieser Strategie ist. Um Fertigprodukte bei den drei Nährstoffen zu optimieren, gibt es einige Hürden und Probleme zu überwinden, die nachfolgend dargestellt werden.

1. Es ist aufgrund der **Vielzahl** an bereits bestehenden und ständig hinzukommenden Lebensmitteln unmöglich, alle "zu optimieren", zumal die Firmen nicht gezwungen werden können.
2. In vielen Fällen können die Lebensmittel nur in **bescheidenem Ausmaß** verändert werden. Häufig werden **15%** als Obergrenze genannt<sup>30</sup>. Das optimierte Produkt mag dann zwar besser sein als das Ausgangsprodukt, kann aber immer noch erhebliche Schwachstellen aufweisen, die den Konsum nicht empfehlenswert machen. Das trifft z.B. auf Salzstangen zu, die trotz eines geringeren Salzgehalts als minderwertig einzustufen sind, schon allein wegen des niedrig ausgemahlene Mehls der Backware. Auch Nussnougatcreme enthielte nach einer 15%igen Reduktion immer noch 26 g Fett und 48 g Zucker<sup>31</sup>. Eine

29 Peinelt V: Kann Deutschland von der Schulverpflegung in Japan lernen? Rhombos-Verlag, 2. Aufl. 2018, s. Kap. 5. <https://ewd-gastro.jimdo.com/schulverpflegung/internationaler-vergleich/>

30 Kohl A: Reformulierung in der LM-Wirtschaft. Ernährung im Fokus, 04 2019, 275

31 Hesecker, Hesecker: Die Nährwerttabelle. 4. aktualisierte Aufl. v. 2016/17, Umschau-Verlag, S. 116

Verzehrempfehlung kann auch hier nicht ausgesprochen werden. Es sollte klar sein, dass derartige Produkte nicht optimierbar sind. **Meidung** wäre daher die richtige Strategie, was natürlich den Herstellern dieser Produkte gar nicht gefallen dürfte. Fehlende Optimierbarkeit trifft für bestimmte Produkte des LEH genauso zu wie für viele Speisen in der Gemeinschaftsgastronomie, z.B. Currywurst mit Pommes und Majo.

3. Selbst wenn mit großem Aufwand ein besseres Ersatzprodukt entwickelt worden ist, z.B. durch Verwendung von Süßstoff statt Zucker, so ist damit nicht automatisch **viel gewonnen**. In einer großangelegten Metastudie über die Auswirkung auf das Übergewicht bei Kindern und Erwachsenen konnten trotz intensiver Bemühungen keine statistisch relevanten Unterschiede durch den Einsatz von Süßstoffen gefunden werden<sup>32</sup>.
4. Ersatzprodukte sind u.U. nur zu **höheren Kosten** erhältlich. Allein das wird manchen Hersteller davon abhalten, diese Produkte in die Rezepturen aufzunehmen. Hinzu kommt die **Entwicklungsarbeit** mit diesen neuen Substanzen, die im erforderlichen Umfang oft nur von großen Firmen geleistet werden kann. Diese verfügen über eine **F&E-Abteilung**, wo derartige firmenspezifische Entwicklungen stattfinden. Die NaRIS will durch ihre Forschungsprojekte einen Teil dieser Entwicklungen übernehmen, kann dies aber nur allgemein also grundsätzlich leisten. Es fragt sich daher, ob diese Forschungsarbeiten ausreichen, um die zahlreichen Produkte in der Praxis abzudecken. Viele sind so spezifisch, dass eine Rezepturänderung nicht einfach durch den Ersatz der alten mit den neuen Substanzen bzw. durch Übernahme von neu entwickelten Mengenverhältnissen möglich ist. Meist dürften produktspezifische Mengenanpassungen erforderlich werden. Häufig wird eine **Kombination** dieser Substanzen mit anderen Rohstoffen bzw. Inhaltsstoffen oder dem pH-Wert nötig sein, um die gewünschte Produktqualität unter Einbeziehung von hygienischen bzw. Sicherheitsaspekten zu erzielen. Doch dies ist mit zeit- und kostenaufwändigen Entwicklungsarbeiten verbunden, was die Reformulierung der Rezepturen erheblich verzögert.
5. Es sei darauf hingewiesen, dass schon seit längerem versucht wird, Salz, Zucker und Fett durch völlig neuartige, auch künstlich gewonnene Substanzen zu ersetzen. Der Durchbruch vieler derartiger Substanzen gelang aber aus verschiedenen Gründen nicht. Dies waren einmal sensorische, zum anderen physiologische Gründe, z.B. bei **Olestra**. Mit diesem unverdaulichen Stoff versuchte man, Fett zu ersetzen. Nach fast drei Jahrzehnten (!) gelang es der Entwicklungsfirma Fa. Procter & Gamble, eine Zulassung in den USA zu bekommen. In Europa ist der Stoff nicht zugelassen. Nachteile war eine deutliche Reduzierung der Resorption der meisten fettlöslichen **Vitamine**. Ferner entwickelten sich **Bauch- und Magenkrämpfe**, wenn das Nahrungsfett zu mehr als 30% ersetzt wurde. Außerdem zeigte sich in Rattenexperimenten, dass es mit Olestra zu einer dauerhaften **Gewichtszunahme** kam, also das Gegenteil von dem, weshalb diese Substanz eigentlich entwickelt worden war<sup>33</sup>. Das ist nur ein Beispiel für die Probleme, die bei der Verwendung von künstlichen Ersatz-Produkten auftreten können. Es ist nicht zu 100% sicherzustellen, dass geplante Neuentwicklungen nur positive Auswirkungen haben. **Der Aufwand bei Olestra stand jedenfalls in keinem Verhältnis zur erzielten Wirkung!**

32 Czichos J: Süßstoff oder Zucker? Ernährung im Fokus, 04 2019, 302

33 Wikipedia: Olestra. <https://de.wikipedia.org/wiki/Olestra>

6. Wie schon erwähnt, bedürfen viele Substanzen oder Prozesse erst noch einer Zulassung, und zwar europaweit. Diese **rechtlichen Hürden** führen natürlich zu Kosten, da entsprechend aufwändige Untersuchungen vorzuweisen sind. Der Aufwand ist zudem oft mit einem hohen Zeitbedarf verbunden (s. Olestra in Pkt. 5). Die anschließenden **Umsetzungen in die Praxis** sind auch nicht auf die Schnelle erledigt. Wann also werden die Ergebnisse der Forschung in die Praxis eingeflossen sein? Das anvisierte Jahr 2025 dürfte kaum das Ende aller Umsetzungsarbeiten in der LM-Wirtschaft sein. Vermutlich wird noch ein weiteres Jahrzehnt vergehen, bis die brauchbaren Ergebnisse der Forschungsarbeiten in der Praxis umgesetzt worden sind. Daher sind die Zeitvorstellungen von NaRIS zu optimistisch.

7. Speziell zum **Salz** ist einiges anzumerken. So wird in der Publikation des BMEL beim Bäckerhandwerk von einer "Reduktion von Salzspitzen im Brot" gesprochen. Was heißt das? Will man lediglich die Ausreißer erfassen, die also die sog. "**Gute handwerkliche Praxis**" (GMP) nicht beherrschen oder ignorieren? Um welchen Prozentsatz handelt es sich hierbei? Wie groß sind demnach die erzielbaren Auswirkungen? Wie können Hersteller mit zu hohen Salzgehalten herausgefunden werden? Inwieweit können Marktbeobachtungen Änderungen in den Rezepturen herbeiführen?

Das BMEL unterstellt, dass über das Monitoring eine gute Übersicht gelingt. Allerdings geht es ja hierbei nur um Fertigprodukte, die entsprechend gekennzeichnet sein müssen. Die sog. lose Ware wird bekanntlich nicht gekennzeichnet, macht aber den Löwenanteil in Bäckereien aus. Selbst wenn man sich nur auf die Fertigprodukte konzentrierte und die "schwarzen Schafe" unter den Bäckern dingfest machen kann, so bleibt offen, wie groß der Druck auf die Betriebe aufgrund der "**freiwilligen Selbstverpflichtung**" sein kann. Die Zweifel an einer umfassenden, flächendeckenden Umsetzung sind erheblich. Man hat keinerlei Handhabe, diese Betriebe zu einem anderen Umgang mit Salz zu zwingen.

1. Kritisch sind die Verbrauchszahlen zu sehen, die das BMEL äußert. Hierbei wird auf die **DEGS-Studie**<sup>34</sup> verwiesen. Diese gibt an, dass i.D. 9g NaCl pro Person und Tag aufgenommen werden. Gut die Hälfte stammt demnach aus der LM-Wirtschaft bzw. dem Handwerk (25% Brot, 18% Fleisch und Wurstwaren sowie 10% Käse = 53%). Bezogen auf die zugeführte Gesamtmenge sind das etwa 4,5g Salz. Die Studie kommt zu der Einschätzung, dass eine "moderate" Reduktion des Salzgehaltes dieser Produkte schon einen wichtigen Beitrag leisten könnte. Darunter wird ein Wert von 10-15% verstanden, so dass der Gehalt dieser Produkte bei knapp unter 4g Salz liegt. In der Summe aller salzhaltigen Produkte würden also immer noch 8,5g NaCl aufgenommen. Das ist eine geradezu lächerlich geringe Reduktion, die den geplanten Riesenaufwand zumindest beim Salz nicht lohnt.

Doch welche LM-Gruppen sind besonders salzreich und woher kommt der Rest, immerhin etwa die Hälfte? Auffallend hoch sind Salzgehalte von **Würsten**, ob in warmem oder kaltem Zustand verzehrbar. Während die warmen Würste bei 2g NaCl/100g<sup>35</sup> liegen, sind viele kalt verzehrbare Wurstsorten eher beim Doppelten anzusiedeln, einige beim Dreifachen dieses Wertes. Bezogen auf eine übliche Portion (150g warm/75g kalt) liegen die beiden Wurstkategorien etwa gleichauf (~3g/Port). Die bereits genannten **Käsesorten** als Salz-

34 BMEL: Gesunde Ernährung. Salzkonsum in Deutschland: Ergebnisse der DEGS-Studie. [www.bmel.de/DE/Ernaehrung/GesundeErnaehrung/\\_Texte/DEGS\\_Salzstudie.html](http://www.bmel.de/DE/Ernaehrung/GesundeErnaehrung/_Texte/DEGS_Salzstudie.html)

35 Hesecker/Hesecker: Die Nährwerttabelle der DGE. Aktualisierte 4. Aufl. von 2016/2017, Umschauverlag

quelle weisen zwischen 1,5 bis 3,5g Salz/100g auf. Sie liegen somit etwa auf dem Niveau von kalten Wurstwaren.

Die Salzgehalte bei den genannten **Backwaren** liegen hingegen beim Brot i.D. bei 1,2 g/100g, wobei der Wert ziemlich konstant ist. Lediglich einige Sonderprodukte, wie Laugenbrezel oder Salzstangen, ragen mit 3g/100g resp. 4,6g/100g weit darüber hinaus.

Interessant sind auch **Frühstückscerealien**, insbesondere Cornflakes, die mit 2,5g Salz/100g im Bereich von Wurst und Käse liegen, wobei sie noch zusätzlich große Mengen an Zucker enthalten (bis zu 50%), also ein hohes Ärgernis darstellen und deshalb deutlich gekennzeichnet werden sollten. Zu erwähnen sind ferner einige **Fischwaren**, wie z.B. Hering, Sardine und geräucherter Lachs, die ebenfalls hohe Salzengen enthalten, z.T. über 10g/100g. Wegen des geringen Verzehrs von Fisch spielen sie bei uns eine untergeordnete Rolle, wobei allerdings gerade der sehr salzreiche Matjeshering innerhalb dieser LM-Gruppe recht beliebt ist.

Wie kann man die hohen Salzgehalte bzw. den Konsum der Produkte reduzieren? Eine **Salzdeklaration** würde das Problem schnell und unkompliziert lösen, wobei man diejenigen Produkte mit einem **Warnsymbol** versehen bräuchte, deren Gehalt besonders hoch ist. Sind zwei unerwünschte Substanzen in einem LM in einem kritischen Bereich (s. Cornflakes: Salz und Zucker), sollte dies durch zwei Symbole veranschaulicht werden. Hierfür wäre die britische Ampel geeignet, die für jeden der kritischen Nährstoffe ein Ampelzeichen vergibt. Die Vergabe von Warnzeichen wurde, wie bereits erwähnt, in Chile erfolgreich praktiziert.

Es dürfte ziemlich sicher sein, dass die Hersteller von Produkten mit einem solchen Warnsymbol bzw. einer roten Ampel sehr schnell reagieren, um es wieder los zu werden. Zum wiederholten Male sei kritisch darauf hingewiesen: **Vor einer solchen Maßnahme hat die Bundesregierung immer zurückgeschreckt.** Inzwischen wurde "Nutri-Score", ein Ampelsystem von Frankreich, vom BMEL akzeptiert, wenn auch nach langem Sträuben. Mit diesem Ampelsystem werden jedoch die unerwünschten Substanzen nicht direkt kenntlich gemacht, wie bei der britischen Ampel. Erneut ist auch diese Kennzeichnung wieder nur freiwillig. Man kann sich leicht denken, welche Produkte von einer Kennzeichnung verschont bleiben werden. Und genau deren Kennzeichnung wäre für den Verbraucher wichtig. Es ist allerdings fraglich, ob Warnhinweise auf den LM-Verpackungen wirklich so viel bewirken können. Man denke nur an die Zigarettenaufdrucke von Warnhinweisen und Fotos von krankhaften Organen, die auch nicht so viel bewirkt haben.

Mit einer moderaten Reduktion der Salzengen aufgrund der Aktivitäten von NaRIS ist nicht viel gewonnen, wie oben ausgeführt wurde. Allerdings würden wahrscheinlich Warnsymbole zu einer Verschiebung des Konsums führen, mit dem Effekt, dass besonders salzreiche Käse- und Wurstsorten sowie andere wichtige Salzquellen weniger häufig konsumiert würden. Dem Autor liegen keine exakten Verzehrzahlen für die besonders salzreichen Produkte vor. Vielleicht könnte durch eine Warndeklaration weitere 10-20% Salz reduziert werden. Und das ganz einfach und schnell! Wir lägen dann i.D. bei ca. **3-3,5g Salz pro Person und Tag**, die durch die Produkte des LEH eingespart werden könnten. In der Summe wird immer noch 7,5 bis 8g Salz verzehrt, was noch zu hoch wäre.

Als weitere Stellschraube für die Reduzierung des Salzkonsums kämen insbesondere **Mahlzeiten** im privaten Bereich und in der GG in Frage. Viele Zeitgenossen salzen ihre Speisen oder würzen ihre Suppen und Eintöpfe mit sehr salzigen Würzsoßen, ohne auch nur einmal probiert zu haben. Dadurch sind die Mahlzeiten häufig übersalzen. Dies könnte durch eine **Ernährungserziehung** in Kita und Schule verhindert werden. Die Effekte auf den Salzkonsum durch eine gute Ernährungserziehung können gar nicht hoch genug veranschlagt werden. Sie dürften jedenfalls größer sein als die anvisierten 10-15% im LEH.

Inzwischen liegt ein erstes sog. Monitoring durch das MRI vor (April 2020). Es zeigte sich, dass die unerwünschten Substanzen nicht oder nur geringfügig gesenkt werden konnten<sup>36</sup>. So lag der Zuckergehalt von Joghurts mit Kinderoptik bei 14 g/100 g Produkt, mit sehr geringen Unterschieden zu anderen Joghurt-Produkten, die nicht für Kinder beworben wurden. Bei der Veränderung beim Salzgehalt wurden TK-Pizzen untersucht. Auch hier konnte nur sehr geringe Unterschiede festgestellt werden. Entsprechend kritisch waren die Kommentare verschiedener Fachorganisationen, die in der Aussage gipfelten, dass der bereits zuvor heftig kritisierte Freiwilligkeitsansatz offensichtlich nicht funktioniert.

1. Selbst wenn eine Zulassung neuer Produkte als Ersatz für Salz, Zucker oder Fett erreicht werden kann, muss bei künstlichen Substanzen, die dem Körper zugeführt werden, immer damit gerechnet werden, dass sich **später negative Auswirkungen** zeigen, die man anfangs, in der Untersuchungsphase, noch nicht gesehen hat (Beispiel Olestra). Dies hätte zur Folge, dass die Zulassung der Substanz im Extremfall zurückgenommen werden muss. Die Unternehmen müssten ihre Rezepturen erneut umstellen. Vermutlich wäre dies das letzte Mal gewesen, dass ein Unternehmen eine solche Aktion mitgemacht hat.
2. Der ganze Strategieansatz basiert auf der Freiwilligkeit, so dass es keine Druckmittel auf die Hersteller der Produkte gibt, diese entsprechend zu ändern. Es wird immer Firmen geben, die zu solchen Änderungen aus ökonomischen Gründen nicht bereit sind oder die Kapazität nicht haben, alles umzustellen. Außerdem müsste jeder Verbraucher eine gute Zusammenstellung für seine individuelle Ernährung finden. Daher ist die Vermittlung von **Ernährungskompetenz** eine unabdingbare Voraussetzung für jegliche Optimierung im Ernährungsbereich. Doch genau dieser Bereich wird vernachlässigt.
3. Es kommt paradoxerweise hinzu, dass die Bemühungen um weniger Zucker in Getränken gegen die "**Leitlinien für Erfrischungsgetränke**" des Deutschen Lebensmittelbuches verstoßen<sup>37</sup>. Daher können die Behörden einen "zu niedrigen" Zuckergehalt beanstanden, womit der Ansatz der NaRIS **konterkariert** würde. Dies drohte einer kleinen Bio-Limonadenfirma. Eine solche Konsequenz wird zwar von einem Hamburger Bezirksamt abgelehnt, wäre aber sogar geboten, da Abweichungen von den Leitsätzen grundsätzlich zu beanstanden sind und i.d.R. auch werden. Deutschland hat also nicht nur sehr spät auf die Forderungen der EU reagiert, sondern zusätzlich nicht seine Hausaufgaben gemacht und nationale Leitlinien so verändert, dass sie mit dem hehren Ziel einer Optimierung der Produktqualitäten konform gehen. Sehr peinlich!

36 Schmidt S: Monitoring-Ergebnisse der Nationalen Reduktionsstrategie: Unterschiedliche Auffassung der gesundheitspolitischen Akteure. <https://www.ernaehrungs-umschau.de/news/07-04-2020-unterschiedliche-auffassungen-der-gesundheitspolitischen-akteure/>

37 Gienke E: Ärger um Limonade. Zu wenig Zucker ist kein Verstoß. <https://www.aerztezeitung.de/Medizin/Zu-wenig-Zucker-ist-kein-Verstoss-256408.html>



**Fazit: Mit neuen Substanzen die alten zu ersetzen, stößt auf viele Schwierigkeiten. Die schon manische Weigerung der Politik, Zwangsmittel einzusetzen, also nur auf die Freiwilligkeit zu setzen, erweist sich als Schwachstelle des gesamten Ansatzes.**

### 3.7 Ernährungserziehung

Eine Verhältnisprävention bringt optimale Ergebnisse, wenn eine gute Ernährungserziehung im Mittelpunkt aller Bemühungen steht und die Ernährungspraxis einbezieht. Wenn Kinder und Jugendliche befähigt werden, gute Lebensmittel von schlechten zu unterscheiden und auch wissen, in welchen Mengen sie diese essen sollten, werden sie im Laufe ihres Lebens gesunde Entscheidungen treffen können - im Supermarkt wie in der Gastronomie. Es ist dann auch gar nicht mehr so wichtig, ob ein bestimmtes Produkt, z.B. eine Majonäse, nur noch 50% statt vorher 80% Fett enthält. Bei entsprechender Kompetenz und guter Kennzeichnung (z.B. durch ein Ampelsymbol) würden die ungünstigen Produkten selten gegessen, so dass dies kaum ins Gewicht fallen. Gegenüber einer klaren Kennzeichnung mit Warnhinweisen oder einer Ampel in Verbindung mit einer guten Ernährungserziehung ist die geringfügige Reduktion bestimmter unerwünschter Substanzen von untergeordneter Bedeutung.

Leider fehlt diese Relativierung bzw. das richtige Setzen von Prioritäten im Ansatz der NaRIS. Dieser Aspekt wird kaum erwähnt. Das deckt sich auch mit der Tatsache, dass die Vermittlung einer hohen Ernährungskompetenz bei Kindern und Jugendliche für die Politik kaum eine Rolle spielt. Die Ernährungserziehung fristet nur ein Schattendasein, d.h. sie taucht in den Lehrplänen nur rudimentär auf. Auch die Konzepte für eine Verbesserung der Speisenangebote in der Kita- und Schulverpflegung müssen als ineffektiv angesehen werden, was ausführlich untersucht worden ist<sup>38,39</sup>, so dass das Ziel einer hohen Ernährungskompetenz bisher in Deutschland nicht erreicht wurde. Um bessere Lebensmittel-Angebote anzunehmen, sind sowohl eine gute Ernährungserziehung, als auch eine transparente Ampel-Kennzeichnung notwendig. Die alleinige Optimierung der Fertigprodukte geht an diesem Erfordernis vorbei.

Die Politik und die nachgeordneten Behörden sind mehrfach darüber informiert worden<sup>40</sup>, dass im Laufe der letzten 20 Jahre Konzepte in Deutschland entwickelt wurden, die sich in der Praxis bewährt haben und im ganzen Land zum Einsatz kommen könnten. Im Kap. 4 werden diese Konzepte dargestellt. Die Anwendung dieser Konzepte könnte erheblich dazu beitragen, die Volksgesundheit zu verbessern - und das mit einem vergleichsweise geringen Aufwand seitens der Politik. Die Konzepte für Schulen könnten Selbstläufer werden, wenn die empfohlene Überprüfung mit einem ganzheitlichen Prüfungsansatz<sup>41</sup> (s. auch Kap. 4.2) von der Politik festgelegt wird, wobei die Qualität der Betriebe immer weiter optimiert würde. Die Politik müsste diese Bedingungen zunächst erst einmal herstellen, was aber nirgendwo in Deutschland geschieht. Ansatzweise gibt es in Berlin eine Kontrollpflicht<sup>42</sup>, die aber deutlich hinter dem umfassenden Konzept der Hochschule Niederrhein zurückbleibt.

38 Peinelt V: Wo steht die deutsche Schulverpflegung? <https://ewd-gastro.jimdo.com/schulverpflegung/bestandsanalyse/>

39 Peinelt V: Masterplan Schulverpflegung. <https://ewd-gastro.jimdo.com/schulverpflegung/masterplan-de/>

40 Peinelt V, Wetterau J: Briefe an die Minister Schmidt und Klöckner (BMEL) sowie an Landesministerien von 2010-2019, Hochschule Niederrhein

41 Peinelt V: "Ausgezeichnete Gemeinschaftsgastronomie". <https://ewd-gastro.jimdo.com/zertifizierung/ausgezeichnete-gg/>

42 Klesmann M: Unangekündigte Besuche der Kontrollstelle Schulessen ziehen erste Bilanz: Alle Caterer weisen Mängel auf. Berliner Zeitung Online v. 29.2.2020. [www.berliner-zeitung.de/mensch-metropole/unangekuendigte-besuche-der-kontrollstelle-schulessen-ziehen-erste-bilanz-alle-caterer-weisen-maengel-auf-li.69027](http://www.berliner-zeitung.de/mensch-metropole/unangekuendigte-besuche-der-kontrollstelle-schulessen-ziehen-erste-bilanz-alle-caterer-weisen-maengel-auf-li.69027)

Leider drängt sich in den letzten Jahren der Eindruck auf, dass die Bevölkerung immer mehr verblödet<sup>43</sup>, was auf ein ineffizientes Schulsystem mit falschen Ansätzen<sup>44</sup> zurückgeführt wird, mit Auswirkungen auch auf das Essverhalten. Der bekannte Kabarettist Georg Schramm stellt in seinem Programm die Frage, ob die Verdummung der Menschen gewollt ist<sup>45</sup>, weil dies der Wirtschaft nutzt - und bejaht diese Frage. Kritische Fragen zum aktuellen Schulsystem stellt auch der bekannte Philosoph Richard David Precht<sup>46</sup>. Eine schlechte Schulbildung im Allgemeinen hat natürlich auch Nachteile für die Ernährungserziehung im Besonderen. Eine bessere Ernährungsaufklärung führt zu gesünderen Entscheidungen im Supermarkt und im Restaurant. Dann würden viele der problematischen Produkte von den aufgeklärten und "mündigen" Bürgern nicht mehr so oft gekauft. Dies würde zunächst Umsatzeinbußen für die LM-Wirtschaft bedeuten, die aber durch ein attraktives Angebot an gesunden Produkten kompensiert werden könnten. Dies wiederum kann leichter mit aufgeklärten Bürgern gelingen. Insofern bedingt das eine das andere.

**Fazit: Ein gesünderes Angebot muss vom Verbraucher auch angenommen werden. Ernährungsaufklärung und -bildung in Kombination mit einer attraktiven Präsentation und effektiven Kennzeichnung sind die Voraussetzungen hierfür.**

### 3.8 Optimierungspotenziale

Der Ansatz der NaRIS vermittelt den Eindruck, als würde erst mit dieser Strategie die Reduzierung des Gehalts der drei unerwünschten Nährstoffe in Angriff genommen. Dabei sollte einmal in Erinnerung gerufen werden, dass die gesundheitlichen Nachteile eines zu hohen Konsums von Salz, Zucker und Fett **seit Jahrzehnten bekannt** sind und daher auch in der LM-Wirtschaft mehrfach Versuche unternommen wurden, um die Gehalte zu reduzieren. Seit einem halben Jahrhundert gibt es Lehrstühle und Fachbereiche an Hochschulen zum Thema Oecotrophologie und LM-Technologie. Darüber hinaus werden Studiengänge und Weiterbildungsmöglichkeiten für Ernährungsmedizin angeboten. Nicht zu vergessen sind die zahllosen Forschungsvorhaben mit unterschiedlichen Geldgebern, die sich natürlich auch mit der Frage der Reduzierung oder des Ersatzes der hier in Rede stehenden Substanzen befassen und Lösungsmöglichkeiten gesucht haben. Vieles wurde gefunden und manches ausprobiert. Eine Recherche würde mit Sicherheit eine große Anzahl von Arbeiten mit dieser Thematik zutage fördern.

Die **Einflussmöglichkeiten** auf den Gehalt der Substanzen sind allerdings oft nur **beschränkt**. Wenn Salz oder Zucker eine hygienische oder lebensmitteltechnologische Funktion erfüllen, so ist ihre Konzentration nicht beliebig hoch oder runter zu fahren. Die Parameter für die Sicherheit der Lebensmittel lauten: Temperatur, pH-Wert und Wasseraktivität ( $a_w$ -Wert). Wenn an einer Stellschraube gedreht wird, so muss eine andere in die entgegengesetzte Richtung verändert werden. Wird beispielsweise die Lager-Temperatur von 5°C auf 10°C erhöht, muss der Salz- oder Zuckergehalt des Produkts erhöht oder der pH-Wert erniedrigt werden.

43 Bohmann C: Auf dem besten Wege in die absolute Verblödung. Welt Online vom 18.7.2013. <https://www.welt.de/vermishtes/article118147140/Auf-dem-besten-Wege-in-die-absolute-Verbloedung.html>

44 Computer an Schulen: Hitzige Debatte über "digitale Verdummung". Interview mit M. Spitzer im Deutschlandfunk. 8.3.2018. [www.deutschlandfunk.de/computer-an-schulen-hitzige-debatte-ueber-digitale.2852.de.html?dram:article\\_id=412570](http://www.deutschlandfunk.de/computer-an-schulen-hitzige-debatte-ueber-digitale.2852.de.html?dram:article_id=412570)

45 Georg Schramm - ist die Verdummung der Menschen gewollt? Kabarettprogramm. 11.8.2016. [www.youtube.com/watch?v=ULWvAoRhdMA](http://www.youtube.com/watch?v=ULWvAoRhdMA)

46 Precht RD: Anna, die Schule und der liebe Gott. Der Verrat des Bildungssystems an unseren Kindern. Goldmann 2013

Die Änderungen müssen ferner zu sensorisch akzeptablen Produkten führen, was eine weitere Einschränkung darstellt. Zu diesen Produktgruppen zählen insbesondere die bereits erwähnten Milch- und Wurst-Produkte sowie Fischwaren, aber auch Backwaren. Der Problematik, die mikrobielle Sicherheit zu gewährleisten, ist man sich in den Forschungseinrichtungen am Max-Rubner-Institut durchaus bewusst<sup>47</sup>.

Anders sieht es bei Produkten aus, wo keine hygienischen Anforderungen bestehen. So könnte z.B. der Salzgehalt von Salzstangen oder Erdnüssen deutlich reduziert werden, ohne dass die Hygiene davon tangiert wird. Ein anderes Beispiel wäre der Zuckergehalt in vielen Desserts oder Fruchtjoghurts, der oft ohne sensorische Nachteile gesenkt werden könnte. Entsprechende Studien-Ergebnisse liegen vor<sup>48</sup>. Lediglich die vermeintliche Präferenz vieler Verbraucher, die lieber zu den süßeren oder salzigeren Produkten greifen, hat dazu geführt, dass die Rezepturen unnötig viel dieser Substanzen enthalten. Man kann salz- und zuckerärmere Produkte entwickeln, anbieten und kennzeichnen, damit der ernährungsbewusste Verbraucher diese Produkte wählt. Wenn alle Anbieter von salzigen/süßen Produkten unter dem Druck einer entsprechenden Reduzierung stünden, könnte das allgemeine Niveau der Süßeempfindung schneller sinken. Dies setzt primär vernunftmotivierte Entscheidungen voraus.

Gerade weil der **Einfluss** auf die Kaufentscheidungen allein über die **Vernunft** und die **Aufklärung** gering ist, müsste die LM-Wirtschaft über eine Steuer motiviert werden, ihre Produkte salz-/zuckerärmer zu machen. Wie bereits mehrfach erwähnt, hat die Politik hierzulande diesen Weg immer wieder ausgeschlossen, auch in der NaRIS. Wie bereits erwähnt, soll nach langem Zögern und nach mehrfacher Ablehnung des Vorschlags, mit der britischen Ernährungssampel<sup>49</sup> die Lebensmittel zu kennzeichnen, nun doch ein Ampel-System, das **Nutri-Score**, in Deutschland eingeführt werden. Somit dürfte bald eine der lange geforderten Voraussetzungen für eine gesundheitsbewusste Wahl geschaffen sein, zumindest im Bereich des LEH. Für die Bewertung von Speisen und Gerichten ist das Nutri-Score hingegen weniger geeignet, wie ausführlich dargelegt wurde<sup>50</sup>. Auch diese Kennzeichnungen sollen wieder freiwillig sein. Dies schmälert den Wert der Kennzeichnung.

**Fazit: Die NaRIS hat viele Vorläufer. Die Möglichkeiten einer Reduktion sind durch wichtige Parameter eingeschränkt. Ampelsysteme könnten helfen, Entscheidungen zu treffen. Deren Einsatz in der LM-Wirtschaft ist aber freiwillig und somit wenig effektiv.**

### 3.9 Kritik von Verbänden

Der erste Entwurf für die NaRIS erschien Ende 2018. Daraufhin haben verschiedene Verbände reagiert, überwiegend negativ. Einige der Stellungnahmen werden nachfolgend in den Grundzügen wiedergegeben.

47 Giese et al: Reduktion von Kochsalz. Reformulierung von Fischprodukten und Schnittkäse. Ernährung im Fokus, 04 2019, 276-283

48 Freitag-Ziegler G: Geschmack und Lebensmittelwahl. Vererbt, gelernt, veränderbar. Ernährung im Fokus, 04 2019, 290-293

49 Wikipedia: Lebensmittelampel. <https://de.wikipedia.org/wiki/Lebensmittelampel>

50 Peinelt V: Bewertung der Aussagekraft von Nutri-Score. <https://ewd-gastro.jimdo.com/gas/nutri-score/>

## 1. AOK Bundesverband<sup>51</sup>

Es wird die Freiwilligkeit kritisiert, die im Gegensatz zum Vorgehen anderer Länder steht. Es wäre wichtig, dass konkrete Maßnahmen festgelegt werden. Mit der freiwilligen Selbstverpflichtung fällt Deutschland nach Meinung der AOK hinter die Konzepte und Ziele auf EU-Ebene zurück. Es wird erwartet, dass folgende konkrete Positionen in die NaRIS eingebracht werden:

- Reduktion des Zuckergehalts in Erfrischungsgetränken um  $\leq 50\%$
- Reduktion des Zuckergehalts in Milchprodukten und Frühstückscerealien um  $\leq 50\%$
- Verbot von an Kinder gerichtete Werbung für stark zucker-, salz- und fetthaltige LM
- Einführung einer verständlichen Lebensmittel-Kennzeichnung
- Verbindliche Standards für die Verpflegung in Kitas und Schulen
- Aufklärung der Verbraucher und Ernährungserziehung in Kitas und Schulen
- Eine gesunde Gemeinschaftsgastronomie und ein Bewegungsangebot wird für wichtig erachtet

## 2. Deutsche Adipositas Gesellschaft (DAG)<sup>52</sup>

Die DAG wirft Frau Klöckner vor, die versprochenen konkreten Reduktionszahlen nicht geliefert zu haben. Man vermutet, dass die LM-Industrie auf Zeit spielt und kritisiert speziell wieder den Ansatz der freiwilligen Selbstverpflichtung, der von der Ministerin gewählt wurde. Damit rückt das Ziel der Reduktion der unerwünschten Inhaltsstoffe in weite Ferne. Es wird für unrealistisch gehalten, mit dieser singulären Strategie, die sich auf Fertigprodukte beschränkt, die gesetzten Ziele zu erreichen. Die vorgestellte Reduktionsstrategie wird nur als ein Baustein im Rahmen einer übergeordneten Konzeption gesehen, die aber noch fehlt.

Auch wenn einige Aspekte der NaRIS als sinnvoll angesehen und auch begrüßt werden, so überwiegt doch die Kritik. Neben der Selbstverpflichtung wird kritisiert:

- das Fehlen von konkreten Angaben für die Reduktion
- keine Einbindung der Maßnahmen in ein Präventionsgesetz
- fehlende rechtsverbindliche Zeitpläne für die Umsetzung
- die reduktionistische Begrenzung auf Fertigprodukte. Es fehlen z.B. Süßigkeiten sowie der gesamte Bereich der Außer-Haus-Verpflegung.
- der Fokus auf die Kinder statt auf alle Zielgruppen
- keine Kombination mit von der WHO empfohlenen Maßnahmen, z.B. ein Werbeverbot
- Aufklärung und Verbesserung der Ernährungskompetenz mit Hilfe der Industrie wird als problematisch angesehen
- keine Sanktionierung bei Überschreitung eines Grenzwertes (Underperformance)

<sup>51</sup> AOK-Bundesverband: Stellungnahme des AOK-Bundesverbandes zum Entwurf der NaRIS des BMEL vom 20.11.2018

<sup>52</sup> Deutsche Adipositas Gesellschaft (DAG): Volle Kraft voraus mit nebulösen Zielmarken. Stellungnahme der DAG zum Entwurf für eine NaRIS des BMEL, Stand 11/2018

### **3. Bundesärztekammer<sup>53</sup>**

Es wird kritisiert, dass keine validen Ausgangsdaten genannt werden, von denen man die Zielmargen für notwendige Veränderungen für die Aufnahme von Zucker, Salz und Fett ableiten könnte. Die Festsetzung dieser Daten solle offensichtlich der LM-Industrie überlassen werden, was ausdrücklich in einer Stellungnahme moniert wurde. Die angestrebten Ziele seien zu vage, obwohl es ausreichende epidemiologische Daten und internationalen Konsens für Grenzwerte gebe. Entsprechende Vereinbarungen liegen bereits mit den Rahmenvorgaben von 2008 auf EU-Ebene vor.

Ferner wurde bezweifelt, ob die beteiligten Verbände die für die Bevölkerung relevanten LM-Gruppen hinreichend abdecken. Auch sei unklar, welche Instrumente bestünden, um seitens der Verbände auf ihre Mitglieder einzuwirken und diese zu Rezepturänderungen zu veranlassen. Es sei eine klare Definition und Abgrenzung für die LM-Gruppen nötig, worauf sich die Strategie letztlich beziehen soll. In einer Entschließung des 121. Deutschen Ärztetages 2018 habe sich die Ärzteschaft für wirksame Maßnahmen ausgesprochen, die in einer Besteuerung und einer Kennzeichnung bestünden. Die Ablehnung einer solchen Besteuerung von der Politik wird kritisiert.

### **4. Deutsche Diabetes Gesellschaft (DDG)<sup>54</sup>**

Die DDG wurde im Vorfeld der Erstellung von der NaRIS nicht einbezogen. Das Gremium, das die Prozess- und Zielvereinbarungen vorstellte, sei aus Sicht der DDG "praktisch wirkungslos", da wissenschaftliche Erkenntnisse kaum berücksichtigt würden. Die vorgesehenen Werte blieben weit hinter dem zurück, was geboten wäre. Die Freiwilligkeit der Umsetzung wurde ebenfalls kritisiert und stattdessen eine Verbindlichkeit gefordert. Der deutsche Weg der Freiwilligkeit sei bereits jetzt - 2018 - als gescheitert anzusehen.

Kritisiert wird ferner, dass die Reduktionsziele nicht konkret sind und die Firmen die Werte eigenständig festlegen könnten. Wichtig wären mittel- bis langfristige Reduktionsziele für konkrete Produktgruppen. Es müsse ein konstruktiver Dialog mit dem BMEL stattfinden, zu dem die DDG bereit sei. Hierzu gehöre, dass eine verständliche LM-Kennzeichnung erfolge und Kinder vor der Werbung zuckerreicher Produkte geschützt werden. Es wird erwartet, dass der Schutz der Gesundheit Vorrang vor wirtschaftlichen Interessen hat.

### **5. Foodwatch<sup>55</sup>**

Auch Foodwatch nimmt die Freiwilligkeit des Strategieansatzes für die Reduktion von Salz & Co aufs Korn und verweist auf das kürzliche Scheitern dieses Ansatzes in den Niederlanden. Es werden notwendige Maßnahmen aufgeführt, wie z.B. eine verständliche Ampelkennzeichnung oder eine Besteuerung, die in anderen Ländern angewendet werden. Als Beispiele wurden Frankreich, Spanien, Großbritannien oder Chile genannt. Deutschland wird in Bezug auf die Maßnahmen im Vergleich zu vielen Ländern als rückständig bezeichnet. So habe die Limo-

53 Bundesärztekammer: Kritik an Strategie für weniger Zucker und Fett. MTA Dialog, News v. 4.12.2018. [www.mta-dialog.de/artikel/kritik-an-strategie-fuer-weniger-zucker-und-fett.html](http://www.mta-dialog.de/artikel/kritik-an-strategie-fuer-weniger-zucker-und-fett.html)

54 DDG sagt Teilnahme am Begleitgremium zur Reduktionsstrategie ab. [aerzteblatt.de online vom 12.2.2018. www.aerzteblatt.de/nachrichten/101063/Deutsche-Diabetes-Gesellschaft-sagt-Teilnahme-am-Begleitgremium-zur-Reduktionsstrategie-ab](http://aerzteblatt.de/online/vom/12.2.2018/www.aerzteblatt.de/nachrichten/101063/Deutsche-Diabetes-Gesellschaft-sagt-Teilnahme-am-Begleitgremium-zur-Reduktionsstrategie-ab)

55 foodwatch-Statement zu Klöckner Reduktionsstrategie/Zucker v. 19.12.2018. [www.foodwatch.org/de/pressemitteilungen/2018/foodwatch-statement-zu-kloeckner-reduktionsstrategie-zucker/](http://www.foodwatch.org/de/pressemitteilungen/2018/foodwatch-statement-zu-kloeckner-reduktionsstrategie-zucker/)



nade "Fanta" in Deutschland doppelt so viel Zucker wie in Großbritannien, nachdem dort eine Steuer auf Zucker eingeführt worden war. Ähnliches trifft für andere Erfrischungsgetränke zu. Der Begriff der "Innovation" im Namen der Strategie des BMEL wird als eine Irreführung aufgefasst. Die freiwillig gesetzten Ziele seien viel zu lasch. Es wird kritisiert, dass Frau Klöckner damit weit hinter den medizinischen Forderungen zurückbleibt, um Adipositas und Übergewicht zu bekämpfen. Die WHO und über 2.000 Ärzte in Deutschland haben politische Maßnahmen gefordert, die sich u.a. auf Folgendes beziehen:

- Lebensmittelampel
- Werbebeschränkung für Kinder-Ernährungsstudie
- Limo-Steuer

Alle Forderungen finden sich nicht im Papier von Frau Klöckner, was scharf kritisiert wird.

## **6. Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv)<sup>56</sup>**

Diese Stellungnahme ist ein Jahr jünger als die anderen. Die vzbv ist Mitglied des Begleitgremiums der Reduktionsstrategie. Sie setzt sich dafür ein, die Ziele verbindlich, schärfer und transparenter zu gestalten. Gefordert wird:

- Lebensmittel konsequent verbessern. Hierfür sollten alle LM-Hersteller sich verpflichten, wobei die Reduktionsmaßnahmen mit einem geringeren Energiegehalt verbunden sein sollten.
- Fortschritte transparent und überprüfbar machen. Die firmenspezifischen, selbstbestimmten Maßnahmen sollten stattdessen transparent und unabhängig überprüfbar sein. Ein erster Schritt wäre die Datenerfassung der jeweiligen Unternehmen inkl. Veröffentlichung. Außerdem müssten Sanktionen bei Verfehlen der Ziele festgelegt werden.
- Verletzliche Verbrauchergruppen besonders schützen: Lebensmittel für Kinder müssen strenger gesetzlich geregelt werden. Ein Verbot von Marketing für Kinder wäre zu erlassen, wenn die Anforderungen der WHO nicht eingehalten werden. Beispielsweise sind für Frühstückscerealien im NaRIS-Konzept 30g Zucker geplant. Die WHO empfiehlt aber nur 15g.

Die vzbv stellt fest, dass zwei Drittel der Verbraucher staatliche Maßnahmen für eine gesunde Ernährung befürworten, d.h. die geplanten freiwilligen Maßnahmen werden von der Bevölkerung als zu schwach eingestuft. 80% wünschen ferner, dass der Reduktionsprozess transparent und nachvollziehbar ist.

**Fazit: Die Stellungnahmen von sechs verbraucherorientierten Verbänden zeigen eine große Unzufriedenheit mit der Reduktionsstrategie des BMEL. Alle sehen in der Freiwilligkeit einen der Hauptgründe, warum die Maßnahmen kaum greifen dürften. Außerdem sieht man die geplanten Reduktionswerte auf Vorschlag der Unternehmen als nicht ausreichend an, um die Ziele der Strategie umzusetzen.**

<sup>56</sup> Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv): Zucker, Fett, Salz: Weniger ist mehr. 2019\_vzbv\_faktenblatt\_reduktionsstrategie.pdf. www.food-monitor.de/2019/10/vzbv-veroeffentlicht-faktenblatt-zur-reduktionsstrategie-fuer-zucker-fett-und-salz. Stand: 10/2019

### 3.10 Gesamtfazit der Kritik

Die Probleme des Konsums von zu viel Salz, Zucker und Fett, die mit der NaRIS angegangen werden sollen, wurden bereits seit Jahrzehnten immer wieder thematisiert. Aufgrund gravierender Gesundheitsprobleme in der Bevölkerung, insbesondere Übergewicht und dadurch begünstigte Erkrankungen, besteht inzwischen ein großer Handlungsbedarf für geeignete Maßnahmen. Diese wurden 2007 durch die Europäische Union von allen Mitgliedsländern eingefordert. Deutschland blieb lange Zeit inaktiv, hat also nicht geliefert und entwickelte dann mit großer Verspätung eine halbherzige Strategie, die sich erstens auf Freiwilligkeit beschränkte und zweitens nur auf Fertigprodukte bezog. Die Entwicklung neuer Substanzen zum Ersatz der unerwünschten ist aufwändig, teuer und langwierig. Mit diesen Substanzen können Nebenwirkungen verbunden sein, wie frühere Erfahrungen gezeigt haben. Das Ziel einer schnellen Umsetzung ist so nicht erreichbar.

Selbst wenn die Entwicklungsarbeiten überwiegend durch Forschungsinstitute der öffentlichen Hand und von wirtschaftsnahen Einrichtungen erbracht werden, so müssten sie doch noch für die Rezepturen der Betriebe übersetzt werden, was immer noch eine längere Zeit in Anspruch nimmt. Ausnahmen stellen solche Rezepturen dar, die bereits in anderen Ländern im Einsatz sind und sich bewährt haben, z.B. geringerer Zuckergehalt in Getränken. Wegen der technologischen und sicherheitsrelevanten Funktionen von Salz und Zucker in einigen Produktgruppen sind entsprechende Reduktionen fraglich bzw. nur in kleinem Umfang möglich, was die mageren Ergebnisse von Bemühungen der letzten Jahrzehnte gezeigt haben. Allerdings behauptet die DAG, dass der Salzgehalt in Fischkonserven um 25-60% reduziert werden könne, ohne die Sicherheit zu gefährden<sup>57</sup>. Dies wäre ein Fortschritt, der sich aber zunächst nur auf Fischkonserven bezöge, und Fisch macht nur einen geringen Anteil im deutschen Warenkorb aus. Wichtiger wäre die Reduktion bei Wurst und Käse. Hierzu wurde jedoch zum Reduktionsumfang nichts ausgesagt.

Bei brauchbaren Lösungen können die Firmen nicht gezwungen werden, diese anzuwenden, da alles auf Freiwilligkeit basiert. Das Fehlen von Sanktionsmaßnahmen bei sog. Underperformance ist ein gravierender Schwachpunkt der Strategie. Die Politik hat aus den Erfahrungen der letzten Jahrzehnte nichts gelernt, da Selbstverpflichtungen der Industrie häufig nicht eingehalten wurden. Oder sie ist sich der laxen Einhaltung von Verpflichtungen durch die Industrie durchaus bewusst, will aber keinerlei Maßnahmen gegen die Industrie ergreifen, sondern nur den Schein einer aktiven Politik gegenüber dem Wähler aufrecht erhalten. Effektive Maßnahmen aufgrund der Nichteinhaltung von Verpflichtungen wären z.B. Steuern auf Zucker, Werbebeschränkungen oder verständliche Ampelkennzeichnung bei problematischen Produkten bis hin zu Warnhinweisen. Doch diese werden von der Politik in Deutschland a priori ausgeschlossen. Damit bleibt sie einer langjährigen Praxis treu, die LM-Wirtschaft in keiner Weise zu gängeln und nimmt dabei in Kauf, dass der Verbraucher Nachteile erleidet. Eine Abstrafung des Wählers für diese Politik unterbleibt weitgehend. Das verbraucherfeindliche Verhalten der Politik bleibt also ohne jede Konsequenz. Daher kann es sich die Politik erlauben, auf wirksame Mittel für ein erfolgreiches Handeln zu verzichten und die guten Erfahrungen im Ausland in den Wind zu schlagen, die sie auch noch kleinzureden versucht.

<sup>57</sup> Deutsche Adipositas Gesellschaft (DAG): Volle Kraft voraus mit nebulösen Zielmarken. Stellungnahme der DAG zum Entwurf für eine NaRIS des BMEL, Stand 11/2018, s. S. 2/6

Die Europäische Union gibt mit ihrem Weißbuch eine wichtige Orientierung, was zu tun ist. Sie empfiehlt nur als eine von mehreren Maßnahmen, dass die LM-Industrie tätig wird. Wesentlich ist, die Ursachen von Gesundheitsrisiken zu beseitigen. Dazu sollte auch die Werbung und das Marketing in einen Aktionsplan einbezogen werden. Ferner ist von einer "schlechten Ernährung" und von zu wenig "körperlicher Bewegung" die Rede, die durch entsprechende Maßnahmen angegangen werden sollen. Die ausschließliche Fixierung auf Fertigprodukte, wie dies im NaRIS geschieht, ist ein viel zu kleiner Schritt, um diese Probleme zu lösen.

Eine Abwägung, welcher Pfad am ehesten zum Ziel führt, hätte zwei Alternativen untersuchen müssen

- (a) Maßnahmen nur für den LEH **ohne jede Sanktion**, keine verbindliche Ampel-Kennzeichnung, keine Optimierungsansätze für die Gemeinschaftsgastronomie sowie keine Ernährungserziehung für Kinder und Jugendliche  
oder
- (b) **Sanktionen bei Fehlverhalten** der LM-Wirtschaft sowie eine Förderung der Gemeinschaftsgastronomie inkl. Ernährungserziehung und Aufklärungsmaßnahmen in Verbindung mit Ampelkennzeichnungen.

Eine solche Abwägung hält die Politik in Deutschland anscheinend nicht für nötig. Sie hat sich immer schon klar gegen Sanktionen entschieden. Was die notwendige Ernährungsaufklärung und -erziehung betrifft, so wird lediglich auf den Nationalen Aktionsplan IN FORM verwiesen, der aber als weitgehend erfolglos bezeichnet werden muss. Andernfalls hätten wir eine bessere Ernährungssituation. Neuere Konzepte, wie sie im Bereich der Gemeinschaftsgastronomie im Einsatz sind, v.a. ein ganzheitliches, bundesweit einsetzbares Zertifizierungskonzept sowie das Gastronomische Ampelsystem, werden nicht aufgegriffen. Für die Schulverpflegung liegt ein komplett ausgearbeitetes Konzept vor. Auf diese Punkte wird im anschließenden Kap. 4 näher eingegangen.

#### **4. Bestehende Lösungsansätze**

Wie in Kap. 3 ausführlich dargelegt, müsste der Schwerpunkt einer Verbesserung der Situation bei der Aufnahme von Salz, Zucker und Fett auf der Verhältnisprävention liegen. Zu unterscheiden ist zwischen dem LEH und der Gemeinschaftsgastronomie. Welche Mittel beim LEH am wirkungsvollsten wären, wurde dargelegt und erläutert, weshalb hier nicht erneut darauf eingegangen werden soll. Da aber die Politik in Deutschland sich strikt gegen jede Form von "Zwangsmaßnahmen" zur Wehr setzt, sei es als Steuer, als Werbebeschränkung oder als Warnkennzeichnung, obwohl damit in anderen Ländern gute Erfolge erzielt wurden, fällt dieser Lösungsansatz für Deutschland komplett aus.

Es soll stattdessen auf den großen Bereich der Gemeinschaftsgastronomie näher eingegangen werden, wo es Konzepte gibt, mit denen auch die hier in Rede stehenden Substanzen reduziert werden können. Es handelt sich um Lösungsansätze, die in vielen Bereichen zum Einsatz kommen können, insbesondere in Kitas und Schulen und in der Betriebsgastronomie. Die Maßnahmen beziehen sich auf die Kennzeichnung von Speisen, auf die Zertifizierung des kompletten

Systems sowie auf ein Konzept, um speziell die Verpflegung für Kinder und Jugendliche zu verbessern.

#### 4.1 Gastronomisches Ampelsystem (GAS)<sup>58</sup>

GAS dient dem Zweck der gesundheitlichen Bewertung der angebotenen Speisen und Gerichte mit Hilfe des allgemein bekannten Ampelsystems. Dementsprechend bedeutet "grün" gut/empfehlenswert, "rot" ungünstig/nicht empfehlenswert und "gelb" liegt dazwischen. Die Bewertung ist an die wesentlichen Aussagen der 3D-Lebensmittelpyramide der DGE angelehnt, mit der verschiedene LM-Gruppen in einem ganzheitlichen Sinne (v.a. Nährstoffdichte und präventivmedizinische Eigenschaften) bewertet werden. Das Spektrum der Kriterien ist jedoch weiter gefasst als bei der 3D-Lebensmittelpyramide, da insgesamt sieben Kriterien angewendet werden. Grüne Gerichte weisen prinzipiell eine geringe Energiedichte und eine hohe Nährstoffdichte auf. Nachfolgend die Übersicht der LM-Gruppen. Das GAS ist ausgiebig auf Validität geprüft worden. Hierbei hat sich immer wieder gezeigt, dass es im Wesentlichen mit den Aussagen von Nährwertberechnungen übereinstimmt, dabei aber besser verständliche Informationen gibt<sup>59</sup>. Auch im Vergleich mit Nutri-Score schneidet das GAS deutlich besser ab<sup>60</sup>. In manchen Fällen muss bei den Bewertungen durch Nutri-Score sogar von eklatanten Fehlbewertungen gesprochen werden.

Die Ampel-Kennzeichnung hilft den Küchenfachkräften, die Qualität ihrer Speisen oder Gerichte schnell zu erkennen und zu optimieren. Weil GAS leicht verständlich ist, hilft es auch dem Gast, eine gesundsförderliche Auswahl zu treffen. Die Bewertung kann für einzelne Speisen, für normale Teller-Gerichte, mehrgängige Menüs bis hin zu ganzen Speisenplänen erfolgen. Insbesondere ist GAS auch bei Free-Flow-Angeboten oder bei Gerichten mit Komponentenwahl geeignet. Dies ist bei der Bewertung mit einer Nährwertberechnung hingegen nicht möglich.

In Abb. 1 werden die verschiedenen LM-Gruppen mit ihren sog. primären Qualitätswerten (Q-Werten) dargestellt. Von diesen Werten leiten sich dann aufgrund verschiedener Abzüge (s.u.) die letztendlichen GAS-Werte ab, denen bestimmte Ampelfarben zugeordnet sind. Zur Bewertung werden nur die wichtigen und mengenmäßig relevanten Zutaten eines Rezepts in eine Auswertungstabelle eingegeben. Diese Zutaten werden anschließend bzgl. der Qualität, des Garprozesses, des Fett- und Zuckergehalts sowie der Heißhaltezeiten bewertet. Auch ein hoher Salzgehalt geht in die Bewertung ein.

- Für die **Qualität** werden null bis fünf Punkte (rot bis grün) vergeben. Für die Festlegung der Qualität wird eine Zuordnungstabelle herangezogen.
- Für **Garprozesse** sind verschiedene Zahlen einzugeben. Diese Zahlen werden automatisch in Abzüge umgerechnet. Hierbei spielt die Fettmenge beim Garen eine wichtige Rolle. Je höher sie ist, desto höher sind die Abzüge.
- Ferner werden für den **Fett- und Zucker**gehalt der Zutaten Punkte abgezogen. Hierbei werden die eingegebene Mengenangaben automatisch in einen Punktabzug umgerechnet.

58 Peinelt V: Das Gastronomische Ampelsystem - Beschreibung. Langfassung. <https://ewd-gastro.jimdo.com/gas/beschreibung/langfassung/>

59 Peinelt V: Bewertung von 4-Wochen-Modellspeisenplänen. <https://ewd-gastro.jimdo.com/gas/validierungen/4-wo-plan-modell/>

60 Peinelt V: Nutri-Score - Ergebnisse einer Untersuchung. <https://ewd-gastro.jimdo.com/gas/nutri-score/>

- Reine Fette und Öle werden nach ihrer Qualität bewertet. Hierbei wird ein hoher Gehalt an **gesättigten Fettsäuren** schlechter bewertet als an ungesättigten Fettsäuren. Am besten eingestuft wird ein ausgeglichenes Fettsäurespektrum, wie es von der Ernährungswissenschaft empfohlen wird. Der Gehalt an **Omega-3-Fettsäuren** geht noch zusätzlich positiv in die Bewertung ein.
- Bei längerem **Heißhalten** kommt es ebenfalls zu einem Punktabzug. Dieses Kriterium ermöglicht einen Vergleich der Systeme bei sonst gleichen Bedingungen.
- Die **Salzmenge** der eingesetzten Lebensmittel führt ab einem bestimmten Grenzwert zu einem pauschalen Punktabzug.

Wie sich bei diesem Abzugssystem zeigt, gehen auch die Gehalte an Fett, Zucker und Salz in die Bewertung ein.

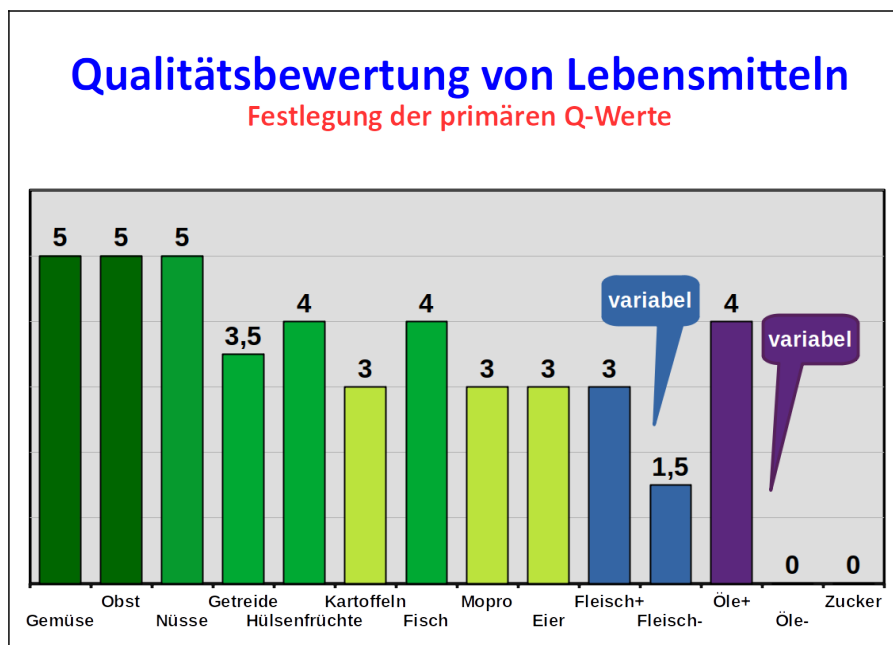


Abb. 1: Primäre Qualitätszuordnung für Lebensmittel-Hauptgruppen (© Peinelt)

Aufgrund der Abzüge bei den einzelnen Speisen entsteht ein Gesamtpunktwert, der die Bewertung bezogen auf 100 g repräsentiert. Diese Bewertung entspricht dem GAS-Wert, wird in eine Ampelfarbe übersetzt und so angezeigt. Um die Ampelfarbe von Gerichten oder Menüs zu ermitteln, müssen noch die einzelnen Speisemengen berücksichtigt werden, was nach der Eingabe dieser Mengen ebenfalls automatisch über Algorithmen erfolgt.

**Dieses System bewertet Speisen und Gerichte ganzheitlich, wobei die drei Substanzen der NaRIS in die Bewertung eingehen. Bei hohen Gehalten von Salz, Zucker und Fett kommt es zu deutlichen Abzügen und somit zu einer schlechteren Ampelbewertung. Die Art der Fettsäuren gehen bei der Bewertung der Fette und Öle noch zusätzlich in die Bewertung ein.**



### Bewertung von Speisen

Ermittlung von Q-Werten und GAS-Werten

Phasen	Stufe	Bewertungskriterien
Ermittlung der Q-Werte	I.	<b>Primärer Q-Wert:</b> Anwendung der Qualitätskriterien
	I.	<b>Sekundärer Q-Wert:</b> Anwendung der LM-Technologie, Salz
Ermittlung der GAS-Werte	II.	<b>Küchentechnische Prozesse:</b> Garverfahren, Heißhalten
	II.	<b>Qualitätsindikatoren:</b> Fettgehalt, Zuckergehalt

Abb. 2: Abwertungsstufen der primären Qualitätszuordnung für Lebensmittel-Gruppen (© Peinelt)

Da die Kennzeichnung für jede Speise oder jedes Gericht gut sichtbar ist, weiß jeder Gast sofort, wie die Angebote bewertet werden. Es hat sich im Laufe der Erfahrung von über 60 Großküchen und zzt. über 80.000 Gästen<sup>61</sup> gezeigt, dass diese Lenkung akzeptiert wird und die Qualität der angebotenen Speisen in den Betrieben sich im Laufe der Zeit deutlich verbessert haben. Nachfolgend werden die Vorteile von GAS dargestellt.

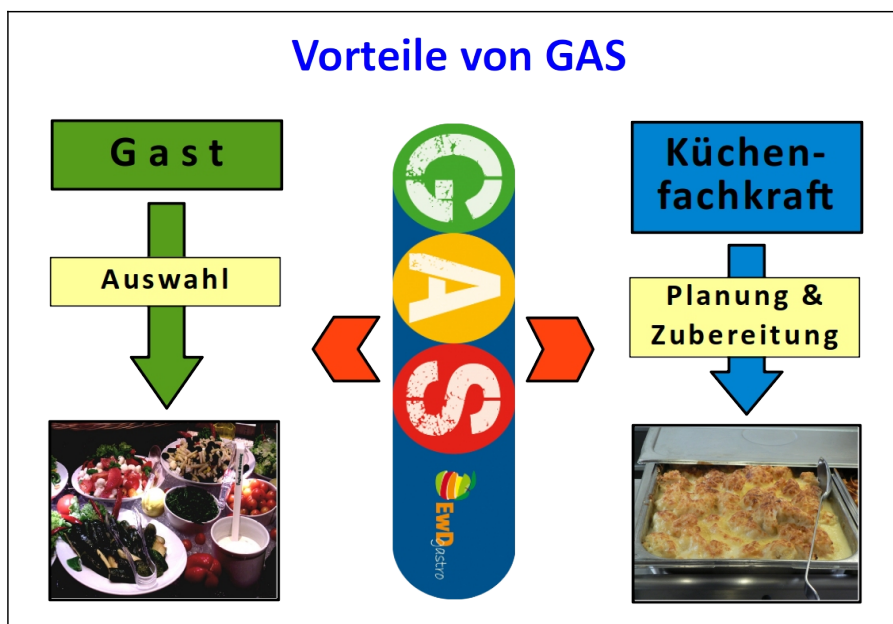


Abb. 3: Einsatz von GAS im Rahmen der Verhältnisprävention in der GG (© Peinelt)

Im Laufe dieses Jahres wurde mit einer Gästezahl von deutlich über 100.000 gerechnet, die in den Genuss von GAS kommen. Leider hat Corona einen Strich durch die Rechnung gemacht, so dass diese Zahlen später erreicht werden können. Mit diesem Bewertungsinstrument wird

61 Angaben von GESOCA, dem Lizenznehmer von GAS, Stand: 12/2019

niemand zur gesunden Ernährung genötigt. Vielmehr kann ein Gast auch mal ein rotes Gericht essen, ohne ein schlechtes Gewissen haben zu müssen. Er sollte nur darauf achten, dass die Farben der Gerichte bevorzugt aus dem gelb-grünen Bereich entnommen werden. Der GAS-Wert für die Einschätzung des Essverhaltens kann häufig schon durch Kassensysteme ermittelt werden.

Dieses System kommt allerdings nur dort zum Tragen, wo die Geschäftsleitung eines Betriebes von den Vorzügen überzeugt werden kann. Inzwischen unterstützen auch einige gesetzliche Krankenkassen das System im Rahmen von Präventionsmaßnahmen und werben auf ihrer Homepage damit<sup>62</sup>. In immer mehr Betrieben kommt eine Unterstützung von Krankenkassen zum Tragen, z.B. die BKK bei Daimler<sup>63</sup>. Dadurch werden die geringen Zusatz-Kosten für den Einsatz des Systems für die Betriebe reduziert oder ganz erstattet. Das System GAS sorgt somit durch bessere Angebote für eine Verhältnisprävention und verändert auch ganz nebenbei noch das Essverhalten der Gäste, die mit Hilfe der Ampelkennzeichnung lernen, welche Speisen günstig sind und welche nicht. Mit besonderem Gewinn könnte das System im Kita- und Schulbereich eingesetzt werden, weil gerade Kinder und Jugendliche für Symbole ansprechbar sind.

**Fazit: Das Gastronomische Ampelsystem bewertet die Speisen auch unter Berücksichtigung des Fett-, Zucker- und Salzgehaltes - auch bzgl. der gesättigten Fettsäuren - und entspricht somit den Forderungen der Europäischen Union.**

## 4.2 Zertifizierungskonzept für die Gemeinschaftsgastronomie

Eine Zertifizierung ist kein Selbstzweck, sondern sollte Betrieben der Gemeinschaftsgastronomie helfen, Defizite sowie Stärken zu erkennen. In diesem Kapitel wird in aller Kürze ein erfolgreiches Konzept vorgestellt, das seit Anfang des Jahrtausends entwickelt und seitdem kontinuierlich verbessert und erweitert wurde. Es geht im Wesentlichen von den gleichen Themenfeldern wie die Standards der DGE aus, ergänzt jedoch die dort fehlenden Themen. Eine Zertifizierung für Betriebe ist deshalb so wichtig, weil nur auf diesem Wege sicherzustellen ist, dass alle wichtigen Aspekte bei dieser Dienstleistung berücksichtigt werden. Leider wird das noch nicht von allen Verantwortlichen so gesehen, z.B. von den zuständigen Ministerien für die Schulverpflegung oder die "Vernetzungsstellen Schulverpflegung". Diese halten eine Zertifizierung mehrheitlich für einen Luxus, den man sich zudem gerade in diesem Bereich nicht leisten könne. Doch diese Auffassung ist unhaltbar, da eine Zertifizierung nur zu einer minimalen Verteuerung einer Mahlzeit führt (s.u.) und einen sicheren Rundumcheck des Betriebes ermöglicht, dessen Umfang und Vielfalt für einen Einzelnen kaum möglich ist. Zu den wesentlichen Themen einer Zertifizierung gehören die Vollwertigkeit des Angebots, die Hygiene und die Nachhaltigkeit.

Ein sehr ausgereiftes und seit vielen Jahren in allen Bereichen erprobtes System ist das Zertifizierungskonzept "Ausgezeichnete Gemeinschaftsgastronomie"<sup>64</sup>, das von der Hochschule Niederrhein entwickelt wurde und seit Jahren in Kooperation mit dem TÜV Rheinland angewendet wird. Mit diesem Konzept ist es möglich, die Qualität aller wesentlichen Bereiche zu

62 DAK Gesundheit: Arbeit und Ernährung. <https://www.dak.de/dak/mitarbeitergesundheit/kantinenprogramm-2121982.html>

63 Wird von der BKK unterstützt

64 Peinelt V: "Ausgezeichnete Gemeinschaftsgastronomie". <https://ewd-gastro.jimdo.com/zertifizierung/ausgezeichnete-gg/>

durchleuchten. Hierbei werden nicht nur die Speisenpläne bzgl. der Vollwertigkeit bewertet, sondern auch alle anderen Themen behandelt, die für eine rundum gelungene GG von Bedeutung sind. Hierzu gehören u.a. die Hygiene, arbeitswissenschaftliche Anforderungen, die Nachhaltigkeit, die Akzeptanz durch die Gäste inkl. eines funktionierenden Beschwerdemanagementsystems u.v.a.m. Hiermit geht die Überprüfung weit über den Umfang der Qualitätsstandards der DGE hinaus. Dies trifft nicht nur thematisch, sondern auch bzgl. der Tiefe der Überprüfung zu, bei der konkrete Anforderungen formuliert werden, so dass der geprüfte Betrieb sofort weiß, woran er ist, also was von ihm verlangt wird.

Die Bewertung der gastronomischen Leistung besteht aus drei Teilen, einer **Checkliste**, einem **Belegverfahren** und dem **Audit** vor Ort. Die Fragen bzw. Kriterien sind gewichtet in Kategorie 1-3. Die dritte Kategorie ist essentiell, d.h. sie müssen erfüllt werden, weil andernfalls die gesamte Prüfung nicht bestanden werden kann. Dies ist ein Unterschied zur DGE-Zertifizierung, bei der diese K.O.-Fragen fehlen. Somit kann es bei Betrieben mit bestandener Prüfung keine gravierenden Fehler geben. Während des Audits werden alle Fragen der Checkliste durchgegangen und die Belege geprüft.

Das Zertifizierungsergebnis wird einem von drei Leistungsstufen zugeordnet (Basic, Medium, Premium). Neben der erreichten Punktzahl ist auch die Einhaltung von Zusatzbedingungen für diese Zuordnung von Bedeutung. Hierfür wird ein Zertifikat vom TÜV Rheinland<sup>65</sup> verliehen, der auch die komplette Prüfung vornimmt. Es besteht also eine strikte Trennung zwischen der Stelle, die das Prüfkonzept entwickelt hat<sup>66</sup> und der Stelle, die dieses Konzept anwendet. Es sei hier nur erwähnt, dass der TÜV Rheinland höchste Anforderungen an derartige Prüfstellen erfüllt. Er ist akkreditiert und wird regelmäßig von übergeordneten europäischen Prüfstellen geprüft. Mit dem Bestehen dieser anspruchsvollen Prüfung kann ein Betrieb gegenüber seinen Gästen, aber auch gegenüber den vorgesetzten Stellen seine Leistungsfähigkeit unter Beweis stellen. In Abb. 4 wird das gesamte Verfahren kurz grafisch dargestellt.

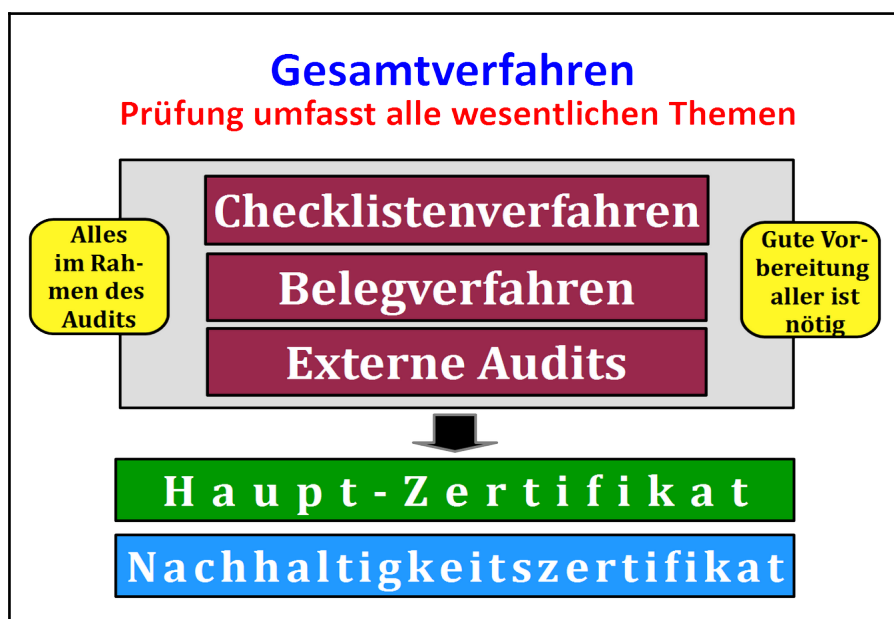


Abb. 4: Prüfetappen der Zertifizierung "Ausgezeichnete Gemeinschaftsgastronomie" (© Peinelt)

65 TÜV Rheinland: "Ausgezeichnete Gemeinschaftsgastronomie". [www.tuv.com/germany/de/ausgezeichnete-gemeinschaftsgastronomie.html](http://www.tuv.com/germany/de/ausgezeichnete-gemeinschaftsgastronomie.html)  
66 Peinelt V: Hochschule Niederrhein, Fachbereich Oecotrophologie, 41065 Mönchengladbach

Eine Besonderheit dieses Prüfkonzepts ist die sog. Verbund-Zertifizierung, bei der ein Verbund von vielen Betrieben stichprobenweise überprüft wird, ohne dass die Prüfqualität darunter leidet. Mit diesem Konzept können auch die Kosten erheblich reduziert werden, so dass für ein **Mittagessen nur ca. 1 Cent mehr zu zahlen**<sup>67</sup> sind. Das ist nicht der Rede wert und zeigt, dass das Argument der angeblich hohen Kosten bei einer Zertifizierung abwegig ist.

Diese Zertifizierung kann für ganz Deutschland durchgeführt werden, weil der TÜV Rheinland über die notwendigen Kapazitäten verfügt bzw. diese in relativ kurzer Zeit aufstocken kann. Zu empfehlen ist die Verbund-Zertifizierung, da sie einfacher und günstiger durchführbar wäre, was eine weitgehende Umstellung von der leidigen Warmverpflegung auf temperatur-entkoppelte Systeme voraussetzen würde. Dies wäre eine wichtige Maßnahme, um die Schulverpflegung in Deutschland auf ein hohes Niveau zu bringen (s. hierzu auch Kap. 4.3). Mit dieser Zertifizierung gäbe es kaum eine zusätzliche finanzielle Belastung. Allerdings müssten einige Voraussetzungen geschaffen werden, um die Vorteile voll auszuschöpfen, nicht zuletzt seitens der Politik.

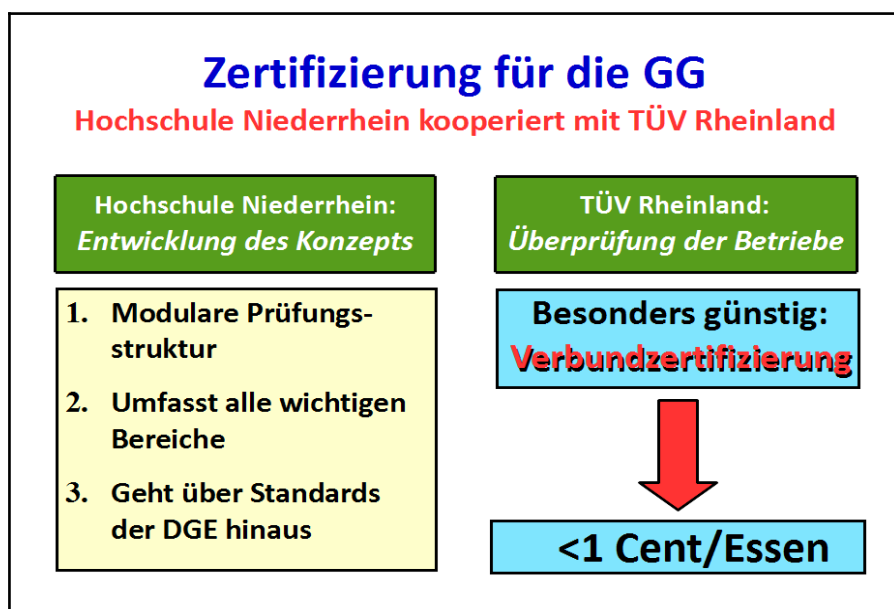


Abb. 5: Zertifizierung der Schulverpflegung, TÜV Rheinland - Hochschule Niederrhein (© Peinelt)

Es sei an dieser Stelle ausdrücklich betont, dass die Zertifizierung nur ein, wenn auch wesentlicher Baustein eines Gesamtkonzepts sein kann. Will man die Schulverpflegung optimal gestalten, sind noch andere Maßnahmen erforderlich, deren Umsetzung im Rahmen einer solchen Zertifizierung erleichtert werden kann. Allerdings wäre es im Erziehungsbereich möglich, dass der Staat mehr Vorgaben macht und auch durchsetzt. Welche Maßnahmen dies sein könnten, wurde ausführlich in der Beschreibung der japanischen Schulverpflegung im Vergleich zur deutschen dargestellt<sup>68</sup>.

Jedenfalls würde mit der Einführung der Zertifizierung im Erziehungsbereich eine weitere **Verhältnisprävention** ermöglicht, bei der man ganz ohne Appelle auskommt, die meistens

67 Peinelt V: "Ausgezeichnete Gemeinschaftsgastronomie", hier: Erläuterungen und Veranschaulichung, Kap. 6. <https://ewd-gastro.jimdo.com/zertifizierung/ausgezeichnete-gg/>

68 Peinelt V: Was macht das Ausland? Bericht über Japan. <https://ewd-gastro.jimdo.com/schulverpflegung/internationaler-vergleich>, s. Kap. 5.8

sowieso nicht befolgt werden. Wenn der Staat für Kitas und Schulen eine Zertifizierungspflicht einführen würde, könnten die Einrichtungen beweisen, dass sie einwandfrei arbeiten. In der Betriebsgastronomie könnte eine solche Pflicht auch erreicht werden, indem diese oder eine gleichwertige Zertifizierung in den Ausschreibungen verlangt wird. Das führte auch zu mehr Chancengleichheit.

Beweisen würden eine solche Zertifizierung, dass die Betriebe ein vollwertiges Angebot haben, bei dem die drei problematischen Nährstoffe Salz, Zucker und Fett nur in Maßen in den Speisen enthalten sind. Diese Sicherheit wird folgendermaßen erreicht:

- (a) Forderung nach einem **Beschwerdemanagementsystem**
- (b) Bewertungen der **sensorischen Qualität** durch die **Gäste**
- (c) **Verkostungen** einer größeren Zahl von Speisen bei den **Audits**
- (d) Kontrolle der **Rezepturen**, die weitere Aufschlüsse über den Nährstoffgehalt geben.

Auffälligkeiten beim Salz- und Zuckerkonsum werden dabei aufgedeckt. Mit dieser Zertifizierung wird viel mehr erreicht, als bloß die Gehalte der drei Nährstoffe zu reduzieren. Es geht um einen ganzheitlichen Ansatz, der damit verfolgt werden kann. Besonders effektiv ist die Verbund-Zertifizierung, die am Beispiel der Temperaturentkopplung dargestellt wird.

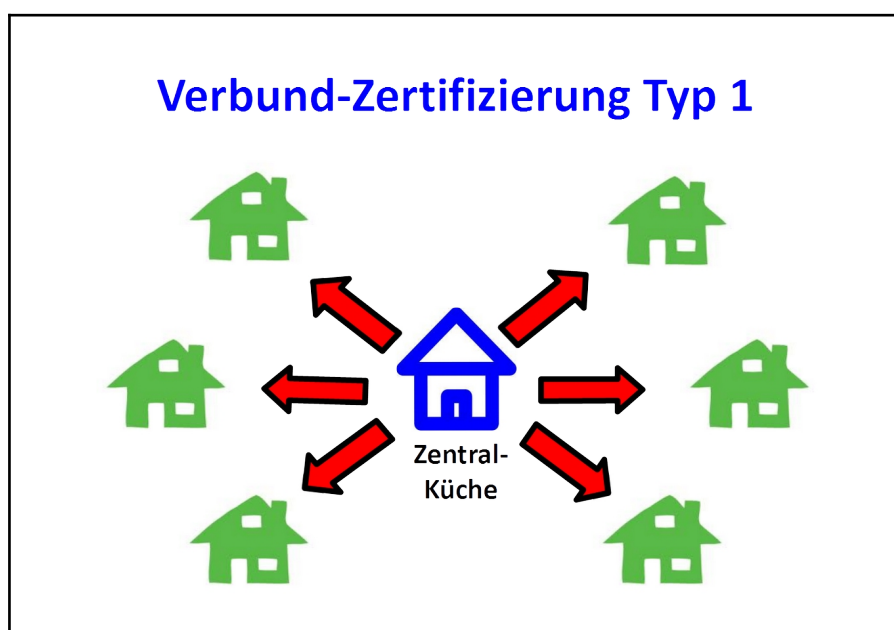


Abb. 6: Darstellung der Verbundzertifizierung mit Temperaturentkopplung (© Peinelt)

**Fazit:** Mit diesem Zertifizierungskonzept werden auf verschiedenen Wegen die Gehalte für Zucker, Salz und Fett überprüft. Zu hohe Gehalte sind erkennbar, werden moniert und müssen letztlich abgestellt werden.

### 4.3 Das 7-Punkte-Konzept für die Schulverpflegung

Bisher wurde ein Ampelkennzeichnungs-System sowie eine ausgereifte Zertifizierung vorgestellt, um die Verhältnisprävention in der Gemeinschaftsgastronomie sicherzustellen. Wegen der guten Einflussmöglichkeit des Staates bei der Gestaltung der Verpflegung in Kitas und



Schulen und der wichtigen Funktion im Rahmen der Ernährungserziehung wird nachfolgend auf dieses Thema durch Vorstellung des **7-Punkte-Konzept**<sup>69,70</sup> näher eingegangen.

### **Punkt 1. Erlass einer Nationalen Schulverpflegungs-Verordnung**

Zur Regelung aller wesentlichen Fragen zur Schulverpflegung wird eine Nationale Schulverpflegungs-Verordnung erlassen. Damit werden alle Punkte verbindlich geregelt, die in diesem 7-Punkte-Konzept vorgeschlagen werden.

**Vorteil-1: Die Rechtslage für die Schulverpflegung ist einheitlich. Alle Schulträger müssen sich an dieser Verordnung orientieren.**

### **Punkt 2. Auswahlverfahren für Dienstleister**

Die Schulverpflegung für alle Schulen in einer Stadt oder einem Landkreis wird vorzugsweise an einen professionellen, externen Dienstleister übertragen. Dieser ist für alle Fragen der Organisation der Schulverpflegung einschließlich der Einhaltung aller einschlägigen rechtlichen Bestimmungen zuständig und gegenüber dem Schulträger verantwortlich.

Die Wahl des Dienstleisters erfolgt im Rahmen der Ausschreibung auf der Basis eines einheitlichen Prüfverfahrens, in dem alle wesentlichen Aspekte einer guten Verpflegung berücksichtigt werden. Die Überprüfung der Vollwertigkeit des Speisenplans oder des Geschmacks im Rahmen einer Verkostung reicht nicht. Bezüglich der Anforderungen handelt es sich um ein Prüfkonzept wie es von der Hochschule Niederrhein entwickelt wurde<sup>71</sup>. Für die Überprüfungen werden zunächst nur Selbstauskünfte auf der Basis einer standardisierten, umfangreichen Checkliste verlangt. Die Antworten werden so ausgewertet, dass daraus ein Gesamtpunktwert ermittelt wird. Wenn ein anderes Prüfverfahren gewählt wird, muss es gleichwertig sein. Der Preis als maßgebliches Entscheidungskriterium ist nicht zulässig.

Besteht ein Bewerber diese Prüfung nicht, darf kein Vertrag mit ihm abgeschlossen werden. Gibt es mehrere Bewerber mit bestandener Prüfung, erfolgt die Auswahl aufgrund der erzielten Gesamtpunktzahl in Verbindung mit nachgeordneten Kriterien. Hierzu gehören der Preis, besondere geschmackliche Qualitäten der Speisen oder bestimmte zusätzliche Dienstleistungen. Wird der Auftrag an einen *internen* Dienstleister vergeben, z.B. an einen Mensaverein, ist dieser in gleicher Weise zu überprüfen. Es sollte keine Unterschiede für interne und externe Dienstleister geben.

Die Überprüfung erfolgt einheitlich durch eine qualifizierte, möglichst akkreditierte Stelle. Im Falle des Prüf- bzw. Zertifizierungskonzepts der Hochschule Niederrhein besteht eine Kooperation mit dem TÜV Rheinland, der über die erforderliche Kompetenz und Erfahrung verfügt. Der TÜV Rheinland ist in der Lage, alle Bewerberprüfungen in Deutschland durchzuführen. Andere Prüfstellen müssen über die gleiche Qualifikation verfügen.

Dieses Auswahlverfahren für Bewerber ist die Basis für die Zertifizierung, die vom Dienstleister anschließend durchgeführt werden muss, um das Ergebnis der Vorprüfung jährlich durch

69 Peinelt V: Bericht über Japan. 7-Punkte-Konzept. Kann Deutschland von der Schulverpflegung in Japan lernen? <https://ewd-gastro.jimdo.com/schulverpflegung/internationaler-vergleich>, Kap. 7.3

70 Peinelt V: "7-Punkte-Konzept" für die Schulverpflegung. <https://ewd-gastro.jimdo.com/schulverpflegung/7-punkte-konzept/>

71 Peinelt V: "Ausgezeichnete Gemeinschaftsgastronomie". Konzeptdarstellung. <https://ewd-gastro.jimdo.com/zertifizierung/ausgezeichnete-gg/>

Audits zu bestätigen. Die Zertifizierung ist Bestandteil des Vertrags. Eine einmalig bestandene Prüfung vor Beginn des Vertrags reicht nicht aus.

**Vorteil-2: Die Schule braucht einen Dienstleister nicht mehr allein auszuwählen. Eine faire, einheitliche und qualifizierte Bewertung der Bewerber ist gesichert. Auch die Nachhaltigkeit ist durch die jährlichen Audits im Rahmen der Zertifizierung gegeben.**

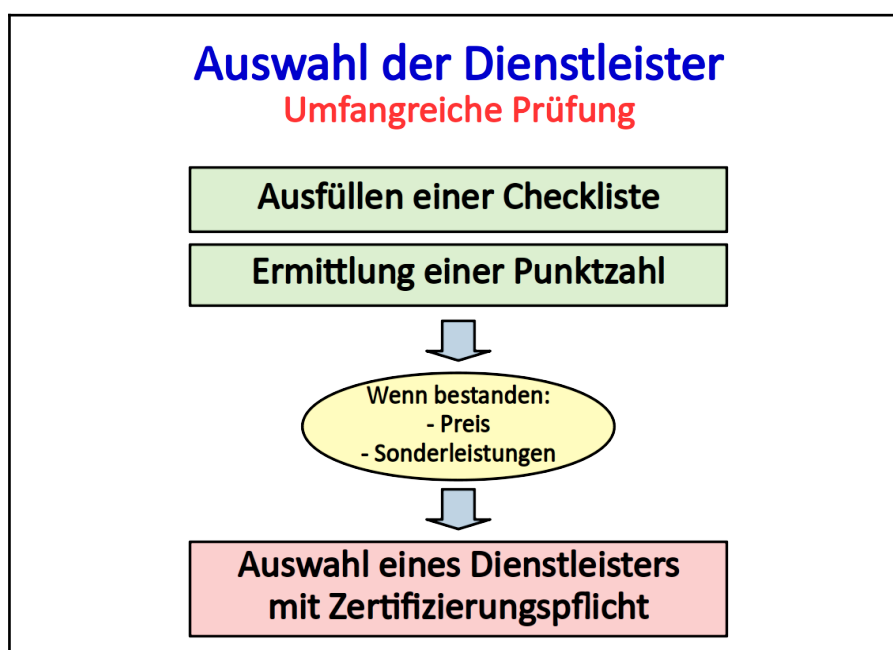


Abb. 7: Modus zur Auswahl der Catering-Dienstleistung (© Peinelt)

### Punkt 3. Empfehlungen für das Verpflegungssystem

Es kommt vorzugsweise ein **temperaturentkoppeltes System mit Zentralküche** zum Einsatz, was folgendermaßen zu charakterisieren ist:

Die Produktion der Speisen erfolgt in **Zentralküchen** auf Basis von "Cook and Chill" oder "Cook and Freeze". Die Schulen bereiten in diesem System nicht selbst zu, sondern beziehen die vorgefertigten Speisen, um sie kurz vor der Ausgabe zu regenerieren. In den Schulen handelt es sich also um **Aufbereitungsküchen**. Das **Personal** für die Arbeiten in der Schule darf gering qualifiziert sein. Deren Aufgabe besteht v.a. in der Lagerung, Regeneration und Ausgabe angelieferter Speisen sowie in Reinigungs- und Entsorgungsarbeiten. Hierfür reichen relativ **kurze Schulungen** und Einweisungen in die Tätigkeiten sowie regelmäßige Kontrollen aus.

Der Schulträger sorgt in Absprache mit dem Dienstleister dafür, dass die Schulküche und angrenzenden Räume entsprechend den Anforderungen ausgestattet sind. Es dürfen auch andere Systeme als die hier genannten zum Einsatz kommen, z.B. die Frisch-/Mischküche oder Warmverpflegung. Insofern besteht **kein "Systemzwang"**. Bedingung für den Einsatz eines jeden Systems ist immer die Zertifizierung. Nur dann kann sichergestellt werden, dass das System ordnungsgemäß und nachhaltig betrieben wird.

Es wird allen Schulträgern empfohlen, sich auf ein bestimmtes System langfristig festzulegen, da bei einem Systemwechsel immer wieder Änderungen erforderlich sind. Dies betrifft das Personal sowie die Ausstattung. Investitionen bei einem System sind möglicherweise bei ei-

nem anderen nicht nötig, weshalb bei einem Systemwechsel zusätzliche Kosten entstehen können.

**Vorteil-3:** Mit einem temperaturregeltem System kann auf die Vor- und Zubereitung in Schulen verzichtet werden. Hiermit ist eine hohe Qualität und gemäßigte Kosten sicherzustellen. Das Personal in Schulen braucht nur gering qualifiziert zu sein.

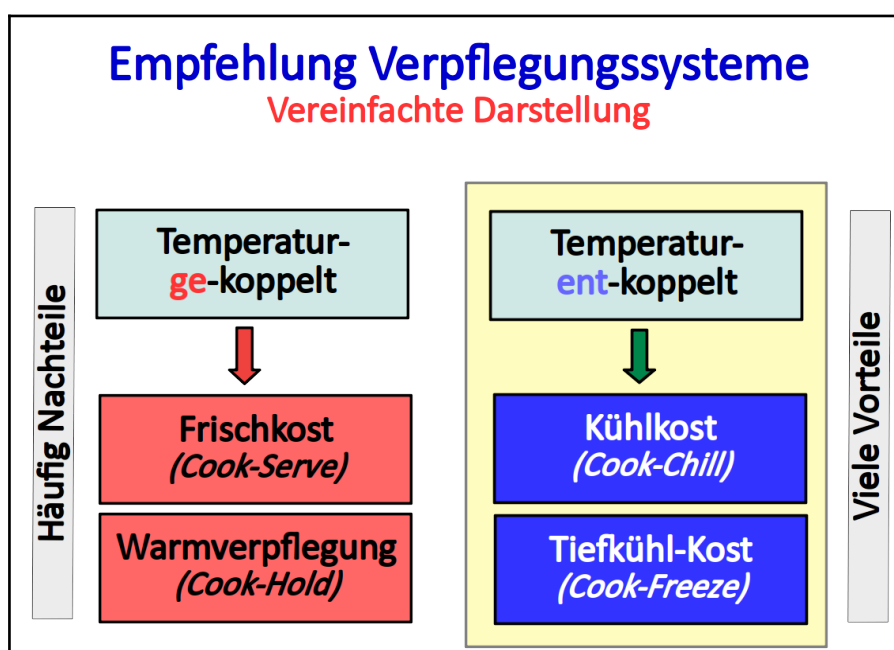


Abb. 8: Empfehlung für das Verpflegungssystem (© Peinelt)

#### Punkt 4. Qualitätsanforderungen an ein Verpflegungssystem

Alle Qualitätsanforderungen für die einzelnen Verpflegungssysteme sind im **Prüfkonzept** der **Hochschule Niederrhein** enthalten. Hiermit ist auch der DGE-Standard inbegriffen. Die wichtigsten Qualitätskriterien werden nachfolgend kurz dargestellt.

Einzuhalten sind die **ernährungsphysiologischen** Anforderungen gemäß den Vorgaben des Qualitätsstandards der DGE. Dies schließt eine gute Vielfalt und Abwechslung des Speiseplans ein. Ferner ist auf einwandfreie **Hygiene** in allen Prozess-Stufen auf der Basis eines lückenlosen HACCP-Konzepts zu achten. Desweiteren müssen Speisen ein hohes **sensorisches** Niveau haben. Hierzu sollten regelmäßige **Akzeptanzbefragungen** stattfinden. Mit den **Schülern** ist ein enger Kontakt zu halten, um deren Wünsche zu kennen. Die Ergebnisse von Befragungen sind transparent zu machen und auszuwerten. Dabei aufgetretene Schwachstellen sind zu dokumentieren und zeitnah zu beseitigen. Auch ein **Beschwerde-Managementsystem** dient dem Erkennen von Defiziten und muss daher vorliegen. Ein solches System ist weit mehr als ein "Kummerkasten", bei dem nur Kritik eingereicht wird. Beschwerden müssen erkennbar ausgewertet werden. Ferner werden die Wünsche der Schüler und anderer Gruppen durch regelmäßige Rückkopplungen in einem institutionalisierten Gremium (z.B. "Mensa-Beirat") berücksichtigt. Weitere Anforderungen beziehen sich u.a. auf den **Arbeitsschutz** und die **Ökologie**. Qualitätsanforderungen sollten nicht nur für das Mittagessen, sondern auch für die **Pausenverpflegung**/Kioskverkauf aufgestellt und kontrolliert werden.

Für alle Arbeitsprozesse existiert für die Sicherung der Qualität sowohl für die Zentralküche, als auch für die belieferten Schulen ein **QM-System**. Es besteht eine transparente und jederzeit einsehbare Dokumentation. Die Anforderungen orientieren sich am Prüf-System der Hochschule Niederrhein, das auch der Eigenkontrolle dient. Qualität ist an strukturelle Voraussetzungen gebunden. Diese müssen daher an das verwendete System angepasst sein. So ist z.B. beim empfohlenen System der Temperaturentkopplung eine sehr gute fachliche **Qualifikation** des Personals sowie eine hochwertige technologische **Ausstattung** in der **Zentralküche** notwendig. Für **Schulen** ist beides auf einem niedrigeren Niveau ausreichend.

Damit die Mitarbeiter über die von ihnen verlangten Leistungen genau informiert sind, finden regelmäßige **Schulungen** in allen wichtigen Belangen statt. Diese sind vom Dienstleister zu organisieren. Eine Kooperation mit anderen Fachorganisationen, z.B. mit der jeweiligen Vernetzungsstelle für Schulverpflegung, Veranstaltungen von Fachorganisationen oder einschlägigen Fachfirmen, ist anzustreben. Es ist zu **kontrollieren**, ob die Anforderungen in der Praxis vom Personal eingehalten werden.

**Vorteil-4: Durch ein geeignetes QM-System werden alle relevanten Qualitätsaspekte berücksichtigt. Hierfür müssen die infrastrukturellen Voraussetzungen erfüllt sein und Schulungen und Kontrollen stattfinden.**

#### **Punkt 5. Kontrolle durch Zertifizierung**

Der Dienstleister wird von unabhängigen Dritten im Rahmen einer Zertifizierung regelmäßig kontrolliert, d.h. auditiert. Die Basis für eine solche umfassende Prüfung ist das **Prüfkonzept** der **Hochschule Niederrhein**, das vom TÜV Rheinland angewendet wird. Wenn andere Prüfkonzepte zum Einsatz kommen, sollten sie äquivalent sein, also nicht weniger fordern. Die Beauftragung der Zertifizierung durch eine externe Prüfstelle kann vom Schulträger veranlasst werden. Besser wäre noch eine landesweite **Beauftragung** durch das zuständige **Ministerium**. Dadurch wäre eine einheitliche Prüfung für alle Zentralküchen und Schulen gewährleistet. Dies hätten mehrere Vorteile, u.a. auch kostenmäßige. Die Ergebnisse werden dem Ministerium mitgeteilt. Schwachstellen sind zu diskutieren, Vorschläge für deren Beseitigung sind vorzulegen.

Davon unberührt bleiben die Kontrollen im Rahmen der hoheitlichen Aufgaben der zuständigen Behörden, wie z.B. den Veterinärämtern. Wegen der häufigen Überlastung der staatlichen Stellen sollten alle relevanten Aspekte der Schulverpflegung, also auch die Hygiene, im Rahmen der Zertifizierung geprüft werden.

**Vorteil-5: Durch diese Überprüfung können Kommunen ihrer Aufsichtspflicht mit einem sehr geringen eigenen Aufwand nachkommen. Die Prüfungen werden neutral und auf höchstem Niveau durchgeführt.**



Abb. 9: Verpflichtung der Zertifizierung (© Peinelt)

## Punkt 6. Ernährungsunterricht und Verzehrspflicht

Das **Mittagessen** sollte Teil des Schulunterrichts sein. Es gehört somit zu den **inneren Schulangelegenheiten** und muss in den Lehrplan eingebunden werden. In diesem Unterricht lernt der Schüler ein gesundheitsförderndes **Ernährungsverhalten**. Außerdem sollte eine hohe Esskultur in Theorie und Praxis vermittelt werden. Daher ist Anwesenheit im Unterricht Pflicht. Da auch die angebotenen Speisen Teil des Unterrichts sind, ist die Verzehrspflicht für diesen Unterricht einzuführen.

Verzehrspflicht bedeutet nicht, dass ein Schüler alles essen muss, was angeboten wird. Auf **Unverträglichkeiten** und Diäten ist selbstverständlich Rücksicht zu nehmen. Es gehört aber zum Konzept eines Ernährungsunterrichts dazu, dass die Schüler auch Speisen probieren, die sie noch nicht oder kaum kennen. Schmecken ihnen bestimmte Speisen weniger gut, so sollten sie diese wenigstens in kleinen Mengen probieren. Dies erweitert die akzeptierte LM-Palette eines Schülers. Ferner ist vorzusehen, dass Schüler den praktischen Umgang mit LM erlernen. Hierzu sind **Lehrküchen** in den Schulen einzurichten und selbstverständlich auch qualifiziertes und pädagogisch geschultes Personal einzustellen.

Die Einführung der Verzehrspflicht darf erst dann erfolgen, wenn der **Dienstleister zertifiziert** wurde. Somit ist eine hohe Qualität gewährleistet, gerade auch in sensorischer Hinsicht, so dass den Schülern die Speisen "zugemutet" werden können.

**Vorteil-6: Ernährung muss ein fester Bestandteil des Lehrplans sein. Hierzu gehört auch die Verkostung des Mittagessens sowie die Zubereitung von Speisen in einer Lehrküche. Daraus leitet sich die Notwendigkeit einer Verzehrspflicht ab.**

## Punkt 7. Finanzierung

Alle genannten Maßnahmen dürfen nicht an mangelnder Finanzierung scheitern. Daher muss in der Nationalen Schulverpflegungs-Verordnung auch die Finanzierung der Schulverpflegung



geregelt werden. Hierbei sind die **Vollkosten** zu berücksichtigen, also nicht nur die LM- und Produktionskosten. Auf der Basis von temperaturentkoppelten Systemen mit zentraler Produktion und Aufbereitungsküchen in den Schulen kann von einem Preis für eine Mahlzeit von rund **5 Euro** ausgegangen werden.

Die Finanzierung der Kosten sollte auf möglichst viele Schultern verteilt werden und nicht wie bisher v.a. von den Eltern und zum kleinen Teil vom Schulträger geleistet werden. Daher sollte auch der Bund und die Länder an den Kosten beteiligt werden. Dies setzt die Aufhebung des Kooperationsverbots voraus. Somit gäbe es insgesamt vier Säulen für die Finanzierung:

**1. Bund, 2. Land, 3. Schulträger und 4. Eltern.** Wegen des hohen Schuldenstands vieler Kommunen wäre zu erwägen, den Anteil der Kommunen auf die anderen Säulen zu übertragen. Die Forderung nach Beteiligung des Bundes und der Länder an der Finanzierung ergibt sich aus dem großen Nutzen einer guten Ernährung für die Volksgesundheit. Darüber hinaus wäre es denkbar, die **Krankenkassen** im Rahmen ihrer Präventionsaufgaben zu beteiligen.

Da **kein Systemzwang** besteht, wäre es möglich, dass auf Wunsch der Schulgemeinde nicht empfohlene Systeme wie die Frischküche zum Einsatz kommen, vorausgesetzt, sie könnten die Überprüfung bestehen. Die höheren Kosten hierfür werden á la longue dazu führen, diese Systeme wieder aufzugeben. Dies führt zu einer Minimierung der Kosten. Die Finanzierung muss auch die **Zertifizierungskosten** berücksichtigen. Im Falle einer Gruppen-Zertifizierung (Zentralküche mit Aufbereitungsküchen in den Schulen) sind die Kosten sehr gering.

**Vorteil-7: Das Problem der Finanzierung des Mittagessens ist mit diesem Ansatz der Kostenverteilung gelöst. Ein temperaturentkoppeltes System kann die Kosten moderat halten. Die Regelung würde nicht nur Teil-, sondern Vollkosten einbeziehen.**



Abb. 10: Die Finanzierung muss sichergestellt sein (© Peinelt)

Die Umsetzung dieses 7-Punkte-Konzepts führt zu deutschlandweiten Verhältnissen bei der Schulverpflegung, die mit einer hohen Qualität einhergehen, hygienisch sicher und kosten-

günstig sind. Appelle sind nicht mehr notwendig. Durch die Zertifizierungen wird jährlich überprüft, ob die Verhältnisse noch in Ordnung sind. Andernfalls muss nachgebessert werden. Der Staat braucht sich nicht mehr darum zu kümmern. Allerdings muss dieses Verfahren in rechtskonformer Weise von der Politik verpflichtend vorgeschrieben werden. Die Anforderungen für Kitas können im Prinzip in ähnlicher Weise kontrolliert werden.

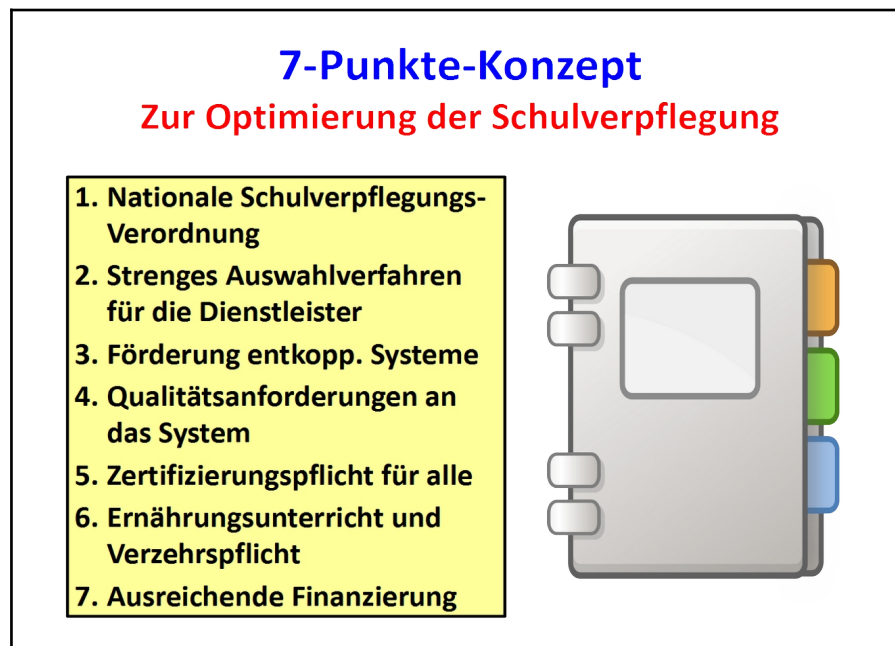


Abb. 11: Übersicht über das 7-Punkte-Konzept für die Schulverpflegung (© Peinelt)

#### 4.4 Fazit der Lösungsmöglichkeiten

Die drei dargestellten Lösungen für die Bewertung und Kennzeichnung von Speisen durch das **Gastronomische Ampelsystem**, für die **Zertifizierung** von **Betrieben** sowie für das **Konzept** für die **Schulverpflegung** sollen zeigen, dass die Verhältnisse für das Speisenangebot günstig beeinflusst werden können. Mehr noch, sie können sicherstellen, dass hohe Qualitätsanforderungen erfüllt werden. Im Bereich der Verpflegung von Kindern und Jugendlichen können alle drei Aspekte gleichermaßen wirksam sein. Dies hätte, über ein gutes Angebot hinaus, den zusätzlichen Effekt, dass im Bewusstsein dieser Zielgruppe nach und nach verankern würde, *welche* Speisen *wie* zu bewerten sind.

Bei einer Zertifizierung genauso wie bei der Kontrolle nach der Einführung des Gastronomischen Ampelsystems würde der sensorischen Seite des Essens ebenfalls großer Wert beigemessen, also nicht nur der Vollwertigkeit. Daher würden die Kinder und Jugendlichen wertvolle Speisen in einem solchen System auch mit "**schmackhaft**" assoziieren. Das praktische Ernährungswissen wäre dann so stabil und ausgeprägt, dass es auch in späteren Lebensphasen helfen würde, die richtige Auswahl bei einem Speisenangebot zu treffen.

Dieses richtige Ernährungsverhalten müsste nun noch durch einen geeigneten **theoretischen Unterricht** über einen längeren Zeitraum ergänzt werden. Dadurch würde das Ernährungsverhalten gefestigt. Die Vermittlung von theoretischem Wissen allein wäre jedoch weit weniger wirksam als ein Unterricht mit gekoppeltem Speisenangebot. Dies hat sich bei der Analyse

des japanischen Schulverpflegungssystems gezeigt<sup>72</sup>. Ein vollwertiges und attraktives Speisenangebots für die Ernährungserziehung ist unverzichtbar. Zur Zeit ist es leider so, dass ein Ernährungsunterricht durch die Qualität des Mensa-Angebots der Schulen eher konterkariert wird. Dies frustriert die Schüler und hat natürlich auch keine nachhaltige Wirkung, womit die wichtigste Zielsetzung des Ernährungsunterrichts verfehlt wird.

## 5. Gesamtfazit

Die Europäische Union fordert seit 2007 die Mitgliedsländer auf, nationale Maßnahmen für eine gesündere Ernährung und mehr Bewegung zu entwickeln und umzusetzen. Deutschland hat zwar 2008 den "Nationalen Aktionsplan IN FORM" aufgestellt, der aber noch nicht die spezifischen Anforderungen für Salz, Zucker und gesättigte Fettsäuren enthält, diesen Forderungen also gar nicht gerecht wird. Mit der über ein Jahrzehnt später nun vorgelegten Reduktions- und Innovations-Strategie soll dies nachgeholt werden.

Das zuständige BMEL hebt den angeblich "einzigartigen und ganzheitlichen" Ansatz der NaRIS-Strategie hervor, obwohl doch genau dieser auf mehrere unerwünschte Substanzen bezogene Ansatz von Anfang an von der EU gefordert wurde. Deutschland hat also keinen besonderen Ansatz entwickelt, sondern hinkt lediglich diesen alten Forderungen hinterher. Eine Reduzierung von Salz, Zucker und Fett könnte über eine bessere **Ernährungskompetenz**, v.a. durch Ernährungsunterricht in den Schulen und mit neuen **Rezepturen** bei den Fertigprodukten erreicht werden. Beide Punkte wurden als Ziele der Strategie ausgegeben, wobei die optimierten Rezepturen durch umfangreiche Forschungsvorhaben staatlicher und wirtschaftsnaher Institute entwickelt werden sollen. Die Förderung einer besseren Ernährungskompetenz wird jedoch nicht ausgeführt. Mit einer hohen Ernährungskompetenz könnte der Bereich des privaten Konsums, aber auch das Auswahlverhalten in der Gastronomie und in der GG, günstig beeinflusst werden. Es fehlen aber Maßnahmen in NaRIS für die Gastronomie und die Verpflegung in Gemeinschaftseinrichtungen, wie z.B. KITAS und Schulen.

Die gesamte Strategie steht zudem unter dem Motto der **Freiwilligkeit**, obwohl man wissen sollte, dass Selbstverpflichtungen, v.a. der Industrie, meist nicht eingehalten werden. Die sinnvolle Alternative wären **Sanktionen** für Zuwiderhandlungen im Rahmen von Gesetzen und Verordnungen oder Steuern bei unerwünschten Gehalten der im Fokus stehenden Substanzen. Das BMEL lehnt aber einen effektiven, ordnungsrechtlichen Rahmen unter Einbeziehung solcher Sanktionen ab und glaubt, dieses Instrument durch publizierte Monitoring-Berichte ersetzen zu können. Es wird sich bis 2025 zeigen, ob damit der nötige Druck aufgebaut werden kann, um die LM-Industrie sowie das LM-Handwerk zum Handeln zu motivieren.

Die **Erfolgsaussichten** für eine flächendeckende Reduzierung von Salz, Zucker und Fett sind daher nicht gut zu bewerten. Es ist fraglich, ob geeignete Ersatzstoffe in der nötigen Vielfalt entwickelt werden können und ob sie überhaupt eine nennenswerte Reduktion erreichen. Meist werden Reduktionsziele von  $\leq 15\%$  genannt. Damit wären viele Lebensmittel kaum besser einzustufen als bisher, so dass die gesundheitlichen Auswirkungen nur gering wären.

<sup>72</sup> Peinelt: Kann Deutschland von der Schulverpflegung in Japan lernen? <https://ewd-gastro.jimdo.com/schulverpflegung/internationaler-vergleich/>

Ebenfalls sehr schwierig ist die Aufgabe, die neu entwickelten Substanzen in die unübersehbar große Anzahl von Rezepturen zahlreicher Firmen einzupflegen. Der Ersatz kann meist erst nach **Entwicklungsarbeiten** der F&E-Abteilungen dieser Firmen gelingen, deren Aufwand nicht unterschätzt werden sollte.

Der interne Forschungsaufwand wird durch die externen Forschungseinrichtungen nur z.T. ersetzt werden können. Dies dauert nicht nur viel Zeit, sondern ist auch noch kostspielig, weshalb bei den geforderten Änderungen viele kleine und mittlere Firmen wohl nicht mitmachen werden. Nicht zu unterschätzen sind Rückschläge bei neuen Produkten, deren **nachteilige Nebenwirkungen** erst im Laufe ihres Einsatzes ans Tageslicht kommt, wie das früher einmal beim Fettersatzstoff **Olestra** der Fall war. Der Aufwand und die Kosten für die einzelnen Unternehmen für diese Schäden wären kaum abzuschätzen.

Daher wäre es viel einfacher, für die zu reduzierenden Substanzen **Steuern** einzuführen, z.B. eine Zuckersteuer. Dieses Instrument hat sich in vielen Ländern bereits bewährt. Die Firmen würden dann sehr schnell überprüfen, bei welchen Produkten der Zuckergehalt abgesenkt werden kann. Eine weitere Möglichkeit wären deutlich sichtbare **Warnhinweise**, wenn bestimmte Schwellenwerte überschritten werden. Nicht zuletzt könnten für bestimmte Produkte, die sich bevorzugt in der Werbung an Kinder und Jugendliche wenden, **Werbeeinschränkungen** bis hin zu **Verboten** erlassen werden. Doch solche restriktiven Maßnahmen lehnte Deutschland leider immer ab, weil die Vorzugsbehandlung der Industrie gegenüber dem gesundheitlichen Schutz der Bevölkerung immer Vorrang hatte. Ausnahmen sind Produkte für Säuglinge.

Wirkungsvoll wäre auch eine **Ampelkennzeichnung** für die hier in Rede stehenden Nährstoffe, die es bereits seit langem in Großbritannien gibt. Damit könnte man sehr plakativ auf hohe Gehalte hinweisen. Eine rote Ampel hätte auch einen Warncharakter. Aber auch dieses Instrument wurde bisher von Deutschland abgelehnt, immer wieder mit den gleichen Argumenten, dass dies nichts bringen würde und dass der Verbraucher schon mündig und verständig genug wäre, um den Wert der Produkte selbst einschätzen zu können, was natürlich nicht haltbar ist. Neuerdings wird das aus Frankreich kommende Symbol des "Nutri-Score" in Deutschland eingeführt, allerdings auf freiwilliger Basis. Das wäre eine Ampelkennzeichnung mit zusätzlichen fünf Buchstaben, die eine ungünstige Zusammensetzung mit "rot" und einem "D" oder "E" zum Ausdruck brächte. Die Aussagekraft dieses Symbols ist zumindest im Bereich der GG sehr zweifelhaft. Im LEH sind Kennzeichnungen mit einem "A" (grün) für eine Pizza auf Basis von Weißmehl-Teig und geringem Gemüseanteil bekannt. Derartige Bewertung sind nicht nur unplausibel, sondern auch irreführend.

Ferner ist mit **Nutri-Score** nicht erkennbar, wie hoch die Gehalte der unerwünschten Substanzen sind, da sich der Ampelwert aus mehreren Nährstoffen und dem Energiegehalt zusammensetzt. Das ist vermutlich auch der Grund, weshalb man sich hierfür dann doch entschieden hat. Der Verbraucher erkennt mit der Ampel nicht, ob der Gehalt der inkriminierte Nährstoffe bedenklich ist. Er müsste erst auf die Nährwertkennzeichnung sehen, um die kleingedruckten Zahlenangaben zu interpretieren, was die wenigsten können. In der gesamten Strategie des BMEL ist ja auch von einer Ampelkennzeichnung nicht die Rede. Daher spielt sie für diese Strategie offenbar auch keine Rolle. Dann sollte bedacht werden, dass auch die nun zugelassene Ampelkennzeichnungen freiwillig ist, weshalb damit zu rechnen ist, dass gerade die

besonders schlechten Produkte von den Herstellern nicht gekennzeichnet werden. Somit fehlen die problematischen Lebensmitteln durch das Bewertungsraster.

Wegen der fehlenden, restriktiven Steuerungsmöglichkeiten in Deutschland wäre es dringend erforderlich, dass der **Ernährungskompetenz** eine größere Bedeutung in der Strategie zukäme. Sie wird in den Zielen von NaRIS zwar kurz genannt, aber erst an letzter Stelle. Hierbei wird lediglich auf den Nationalen Aktionsplan IN FORM verwiesen. Wie im Text näher erläutert, ist die nötige Ernährungskompetenz damit kaum erreichbar. Ein wesentlicher Schwachpunkt ist die Fokussierung auf die Wissensvermittlung, womit das Ernährungsverhalten bekanntlich nicht geändert werden kann. Viel wichtiger wäre eine Verhältnisprävention.

Eine **Verhältnisprävention** könnte dann gelingen, wenn in Einrichtungen der GG, v.a. in **Kitas** und **Schulen**, eine ernährungsphysiologisch hochwertige und attraktive Verpflegung angeboten und diese auch im Unterricht aufgegriffen würde. Mit den Qualitätsstandards der DGE ist eine Sicherung einer hohen Qualität wegen inhaltlicher Schwächen des Standards, aber auch wegen fehlender Durchsetzbarkeit nicht möglich. Trotz jahrelanger Forderungen aller Verbraucherverbände und wissenschaftlicher Einrichtungen hat sich die deutsche Politik beharrlich geweigert, verbindliche Vorgaben zu machen. Neuerdings wird dies für die DGE-Standards angestrebt - mit den voraussehbaren geringen Effekten.

Um erfolgreiche Effekte zu erzielen, müsste der Staat eine **geeignete Zertifizierung** für die Verpflegung sowie einen langjährigen Ernährungsunterricht vorschreiben. Damit ließe sich eine Ernährungskompetenz erzielen, die bis ins hohe Alter anhalten könnte. Was im Detail geschehen müsste, ist bereits alles entwickelt und vielfach publiziert worden. Es müsste nur noch auf den Weg gebracht werden. Zur Qualitätssicherung des Verpflegungsangebots wäre das ausgereifte Zertifizierungskonzept der **Hochschule Niederrhein** in Kooperation mit dem **TÜV Rheinland** zielführend. Dieses Konzept ist für alle Einrichtungen der GG anwendbar, daher auch für Kitas und Schulen.

Es müsste Bestandteil von Ausschreibungen sein, damit es zu einer weiten Verbreitung kommt. Die Vorgaben für die Kita- und Schulverpflegung wurden in einem **7-Punkte-Konzept** entwickelt, das bundesweit verpflichtend eingeführt werden müsste. Wird dies mit dem Ernährungsunterricht gekoppelt, stehen mind. 10 Jahre zur Verfügung, um den Schülern eine gute Ernährungskompetenz zu vermitteln. Auf dieser Basis können gesunde Entscheidungen bei der Wahl im LEH und in der Gastronomie getroffen werden. Dies sollte noch ergänzt werden durch eine aussagefähige Kennzeichnung mit Warnhinweisen bei Produkten mit besonders hohen Gehalten an unerwünschten Substanzen.

Eine wichtige Funktion zur Steuerung einer gesünderen Auswahl von Gästen könnte mit dem **Gastronomischen Ampelsystem** erreicht werden, da dieses System leicht verständlich ist und eine umfassende ernährungsphysiologische Bewertung vornimmt. Und auch die Küchenfachkräfte wären besser in der Lage, ihre Rezepturen zu optimieren. Um eine höhere Durchschlagskraft zu entfalten, wäre es sinnvoll, wenn die Einführung von GAS in der Gemeinschaftsgastronomie von Staats wegen empfohlen würde, womit leider wegen der Neutralität des Staates nicht gerechnet werden kann. Eventuell ließen sich Wege finden, um trotz der Neutralitätspflicht dieses effektive und einfache System zu propagieren. Man müsste sich nur um eine Lösungsmöglichkeit bemühen, wovon kaum auszugehen ist. Eine Unterstützung wird bereits durch einige **gesetzliche Krankenkassen** gewährt, was zeigt, dass dieses System von



wichtigen Trägern des Gesundheitssystems anerkannt wurde. Hier hat es offensichtlich keine Probleme mit der Empfehlung gegeben. Da keine Konkurrenz zu diesem System besteht (ein vergleichbares Konzept existiert bundesweit nicht), wird die Wettbewerbssituation auch nicht verzerrt.

**Die geplanten Ansätze der NaRIS für eine bessere Ernährung werden nicht zum Ziel führen. Bessere Lösungen liegen auf dem Tisch. Sie können aber nur dann erfolgreich angewendet werden, wenn auf die Interessen einflussreicher Gruppen der Gesellschaft, wie z.B. die LM-Wirtschaft, keine Rücksicht genommen wird, wenn sie sich gegen die Gesundheit der Bevölkerung richten.**

**So wie es aussieht, hat Deutschland nicht den Mut, die bei der Umsetzung empfohlener und wirkungsvoller Konzepte unvermeidlichen Konfrontationen mit Lobby-Gruppen zu wagen. Doch eine solche Haltung hat die deutsche Politik noch nie angestrebt.**