

Ja zu Produktinnovation, sinnvoller Reformulierung und Angebotsvielfalt, nein zu Reformulierungs-Rasenmäher und Geschmacksdiktat

Unsere Sicht auf den Entwurf einer
„Nationalen Strategie für die Reduktion
von Fetten, Zucker und Salz
in Fertigprodukten“

Das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) hat Ende Mai 2017 den Entwurf für eine „Nationale Strategie für die Reduktion von Fetten, Zucker und Salz in Fertigprodukten“ vorgelegt. Konkret schlägt das BMEL vor, dass sich die Hersteller von zuckergesüßten Erfrischungsgetränken sowie von Brot und Brötchen, Frühstückscerealien, Joghurt- und Quarkzubereitungen sowie Tiefkühl-Pizzen freiwillig dazu verpflichten sollen, bei diesen Produkten die Gehalte der Nährstoffe Salz, Fett und Zucker mit Blick auf bestimmte Zielwerte zu reduzieren (vgl. hierzu die detaillierten Ausführungen des BMEL zur Produktauswahl und zu Erfrischungsgetränken im *Annex*).

Hintergrund ist ein bereits im Juni 2015 vom Deutschen Bundestag gefasster Beschluss mit dem Auftrag an die Bundesregierung, **gemeinsam** mit der Lebensmittelwirtschaft und dem Lebensmittelhandel eine entsprechende nationale Strategie zu erarbeiten. Diesen haben wir so verstanden, dass eine solche Strategie im strukturierten Dialog und in Abstimmung mit der (Lebensmittel-)Wirtschaft bzw. den Unternehmen entwickelt werden soll.

Daher sehen wir den Entwurf als ersten Aufschlag für diese Diskussion und gehen davon aus, dass er keine konkrete Vorfestlegung enthält. Denn die Entwicklung einer tragfähigen und umsetzbaren Strategie bedarf aus unserer Sicht in der Tat eines intensiven Dialoges mit der Wirtschaft.

In dieser Zielsetzung sind mit besonderem Blick auf die Kategorie Erfrischungsgetränke die nachfolgenden Anmerkungen und Positionen der wafg zu sehen:

1. Die (Auswahl-)Kriterien für die ausgewählten Produktgruppen sowie die ausgenommenen Kategorien erscheinen willkürlich

Die Identifikation für die im vorliegenden Rahmen „relevanten“ Produktgruppen beruht zunächst auf verschiedenen Kriterien, wobei sich diese jedoch für ausgewählte Produktgruppen wiederum teilweise unterscheiden bzw. nicht konsequent durchdekliniert werden.

So werden eigentlich bereits im Grundsatz solche Produkte, die von Natur aus einen hohen Gehalt an Zucker aufweisen oder Produkte, bei denen „offensichtlich“ sei, dass sie beispielsweise einen hohen Gehalt an Zucker haben, ausgeschlossen.

Dieser systematische Ansatz wird aber so nicht für alle Kategorien gleichermaßen angewendet. Denn etwa bei zuckerhaltigen Limonaden bzw. Cola ist der Zuckergehalt offensichtlich und ganz eindeutig über Zutatenverzeichnis wie Nährwertkennzeichnung klar ausgewiesen. Ebenso nicht nachvollziehbar ist die Einbeziehung von Schorlen als eine Mischung der als solche ausdrücklich nicht erfassten Produktgruppen Wässer und Säfte.

Erfrischungsgetränke sind – auch von der rechtlichen Definition her – traditionell alkoholfreie Getränke mit Geschmack, bei denen der Süßung (und damit ganz überwiegend dem süßen Geschmack) eine zentrale und prägende Rolle zukommt. Dies gilt insbesondere für Limonaden, bei denen bereits nach den Leitsätzen der Deutschen Lebensmittelbuch-Kommission in historischer Tradition der Gesamtzuckergehalt (bzw. bei energiereduzierten Varianten die korrespondierende Süße) die maßgebliche Charakteristik mitbestimmt. Dies ist den Verbraucherinnen und Verbrauchern ebenso wie bei anderen (vorliegend per se ausgenommenen) Produktgruppen sehr wohl bewusst.

Dies alles spricht aus unserer Sicht nicht für einen systematisch wirklich stimmigen bzw. auch nur konsequenten Konzeptansatz. Es sollte aus unserer Sicht bei einer solchen weitreichenden Strategievorgabe der Bundesregierung eigentlich schon im Ausgangspunkt jeder Eindruck vermieden werden, dass eine Auswahl mit weitgreifenden Maßgabenplänen für einzelne Produkte auf einem Vorverständnis beruht.

2. Ein „Reformulierungs-Rasenmäher“ ist keine Lösung und bedarf der gesellschaftlichen Diskussion

Ein weiteres Kriterium ist der Verzehr dieser Produktgruppen in „vulnerablen Bevölkerungsgruppen, die mit verhaltenspräventiven Maßnahmen nicht oder nur schlecht erreicht werden, wie z.B. die einkommensschwache Bevölkerungsschicht“. Wir stellen insofern nicht in Frage, dass für bestimmte Bevölkerungsgruppen – insbesondere im angesprochenen Kontext „Übergewicht im Kindes- und Jugendalter“ – angesichts der in der Vorlage kurz skizzierten Ausgangslage und Herausforderungen sachgerechte gesellschaftliche Antworten gefunden werden müssen.

Dennoch bedarf es in diesem Zusammenhang sehr wohl einer fachlichen wie politischen (gesellschaftlichen) Debatte, ob insofern die als Legitimation gesuchte **spezifische** Betroffenheit einzelner (kleinerer) Teile der Bevölkerung der rechtfertigende Ansatz sein kann, um die angebotene Produktauswahl für **alle** Verbraucherinnen und Verbraucher durchgängig beschneiden zu wollen (und zu dürfen). Hier wäre ebenso zunächst einmal zu analysieren, warum diese Gruppen durch unser Bildungssystem oder öffentliche Informationen nicht erreicht werden und wie man diesen als Problem erkannten Befund als solchen verändern kann.

Aus unserer Sicht kann es nicht richtig sein, für alle Bevölkerungsschichten das Produktangebot ändern zu wollen, weil ein Teil der Bevölkerung nicht das gewünschte Ernährungsverhalten umsetzt. Zumal es in der Strategie weitestgehend weder um eine (noch) breitere bzw. mit Blick auf den Kaloriengehalt besser erkennbare Auswahl geht, sondern vielmehr um die hoheitlich gewünschte Zielvorgabe, sämtliche Rezepturen in eine bestimmte Richtung zu lenken („Reformulierungs-Rasenmäher“). Und zwar ganz unabhängig davon, ob die Konsumenten dies mögen oder nicht.

3. *Transparenz und funktionale rechtliche Rahmenbedingungen statt heimlicher Rezeptur-Angleichung*

Offenbar plant das BMEL im Rahmen der Strategie vor allem eine „schleichende“ Rezepturumstellung, die im Regelfall den Verbraucherinnen und Verbrauchern möglichst verborgen bleiben soll.

Zwar mag im Einzelfall der vorgenannte Weg sogar der präferierte für einzelne Produkte bzw. Unternehmen sein. Es mag aber auch andere Situationen geben, in denen die Unternehmen faktenbasiert über die Rezepturanpassungen informieren wollen: Denn wenn Unternehmen ihre Produkte neu aufstellen (auch mit Blick auf einen reduzierten Kalorien- bzw. Zuckergehalt) müssen sie in die Lage versetzt werden, solche Veränderungen auch gegenüber ihren Kunden (Handel wie Konsumenten) transparent zu kommunizieren.

Wir sprechen uns dafür aus, dass

- zum einen etwa über die „Leitsätze für Erfrischungsgetränke“ neue, in der Zielsetzung des Konzepts wünschenswerte Rezepturen auch eine sichere und belastbare rechtliche Basis finden (Stichworte: „leichte Schorle“ bzw. „leichte Limonade“) und
- zum anderen die in bestimmten Fallgestaltungen möglicherweise zu strikten Vorgaben der EU-Health-Claims-Verordnung (HCVO), etwa bei gleichzeitiger Zucker- und Kalorienreduktion, für eine offene Kommunikation der neuen Rezepturen (Stichwort: „weniger Zucker“) zu überprüfen sind.

Eine – wie vom BMEL vorgeschlagene – Lösung für eine Verbraucherkommunikation innerhalb der HCVO bedarf in dieser Zielsetzung unseres Erachtens noch einmal der vertieften Diskussion mit allen betroffenen Kreisen (natürlich unter Einbezug der Verbraucherverbände).

4. Die Vielfalt einer Produktkategorie (bzw. ihrer Unterkategorien) darf nicht systematisch gegen diese gewendet werden

Produktgruppen, die bereits eine breite Vielfalt von kalorienfreien bzw. -reduzierten (sowie zuckerfreien bzw. -reduzierten) Rezepturen zur Auswahl anbieten – wie Erfrischungsgetränke – werden durch den Entwurf des BMEL mit Blick auf klassische Zutaten besonders unter Angleichungs- und Minimierungsdruck gesetzt. Dies führt am Ende weg von der breiten Angebotsvielfalt hin zu einheitlichen Rezepturen und einem beschränkten Produktangebot. Dies kann nicht im Sinne der Konsumenten sein.

Bislang gehen zumindest wir davon aus, dass die Vorgaben der EU-Lebensmittelinformations-Verordnung (LMIV) eine sachgerechte und wissenschaftsbasierte Informationsgrundlage zu den Rezepturen und Nährstoffgehalten bieten. Zudem weist der Entwurf zutreffend darauf hin, dass es – nicht nur global, sondern sogar national – unterschiedliche Geschmackspräferenzen gibt. Es wäre jedenfalls nicht unser Verständnis, dass es Aufgabe der Industrie bzw. von Herstellern und Handel sein kann, hier staatlich motiviert zu vereinheitlichen.

5. Ausführungen zur Produktgruppe „Erfrischungsgetränke“ sind fachlich und sachlich unzutreffend

Die Definition von zuckergesüßten Erfrischungsgetränken im Rahmen der nationalen Strategie zur Reduktion von bestimmten Nährstoffen umfasst laut dem Entwurf als Kategorien Limonaden, Brausen, Fruchtschorlen und Fruchtsaftgetränke. Schon diese nun vorgenommene Eingrenzung bzw. Zuordnung bedarf im Grundsatz („ob“) sowie im Einzelfall insbesondere mit Blick auf die Festlegung konkreter Reduktionsziele für einzelne Produktgruppen („was“ bzw. „wie“) einer detaillierten Erörterung.

Fakt ist jedenfalls, dass (wie bereits aufgezeigt) kaum eine Produktkategorie wie Erfrischungsgetränke eine insgesamt dermaßen hohe Produktvielfalt mit unterschiedlichen Rezepturen umfasst. Für nicht nachvollziehbar und in dieser isolierten Sichtweise unhaltbar bewerten wir insbesondere die Aussage:

„Zucker spielt bei zuckergesüßten Erfrischungsgetränken keine lebensmitteltechnologische Rolle. Das bedeutet, dass eine Reformulierung dieser Produktgruppe ohne technologischen Aufwand möglich ist.“

Bei der Kategorie Erfrischungsgetränke ist die „Süße“ eines der tragenden Elemente. Und jenseits technologischer Aspekte sind Geschmack und Qualität auch für unsere Kategorien elementare Faktoren. Zucker hat – selbstverständlich – wie bei vielen anderen Lebensmitteln auch in Erfrischungsgetränken eine technologische Wirkung. So trägt Zucker – jenseits der Geschmackskomponente – insbesondere zur Struktur der Produkte bzw. zum Mundgefühl sowie zum Säureausgleich bei.

6. Maßnahmen bedürfen der wissenschaftlichen Grundlage

Mit Blick auf die übrigen Produktkategorien wurde das Max Rubner-Institut (MRI) als wissenschaftliche sowie unabhängige Institution vom BMEL beauftragt, die Erhebung „Häufig im Lebensmitteleinzelhandel gekaufte industriell vorgefertigte Produkte und ihre Energie- und Nährwertgehalte, insbesondere Fett, Zucker und Salz“ zu erstellen. „Erfrischungsgetränke“ wurden in diese Studie nicht einbezogen.

Allerdings ist es eine völlig andere (und mehr als fragwürdige) Dimension, wenn dann als (vermeintlich wissenschaftliche bzw. fundierte) maßgebliche Quelle auf eine „Markterhebung“ von foodwatch e.V. Bezug genommen wird. Foodwatch ist keine neutrale bzw. wissenschaftliche Instanz. Vielmehr ist foodwatch wie auch in anderen Debatten selbst Akteur und Partei mit eigener Sichtweise und eigenen Forderungen. Als weitere Bezugsgrundlage herangezogen wird dann noch die Aktionsgruppe „Action on Sugar“ – für die ebenfalls ein klarer Programm-Auftrag gilt. Die hier bemühten Quellen können aufgrund ihrer tendenziösen Ausgestaltung keine sachlich belastbare Diskussionsgrundlage für lösungsorientierte Prozesse sein.

7. Ja zu sinnvoller Reformulierung, nein zum „Geschmacksdiktat“

Im Rahmen der nationalen Reduktionsstrategie soll zudem nicht nur der Gehalt an Zucker in Erfrischungsgetränken schrittweise reduziert werden – darüber hinaus soll auch eine Reduktion des „süßen Geschmacks“ angestrebt werden.

Hierfür sehen wir, zumal damit jegliche Bezugnahme auf Kalorien aufgelöst wird, weder eine wissenschaftliche Grundlage noch halten wir diese (weitergehende) Zielvorgabe durch den parlamentarischen Auftrag für gedeckt. Dies gilt umso mehr, als zum einen über den hinterlegten „best in class“-Ansatz ein fortwährender Reformulierungsdruck aufgebaut wird. Zum anderen werden aber Süßstoffe als mögliche Alternative kritisch adressiert – und damit als belastbare Lösung ihrerseits in Frage gestellt.

Solch einem faktischen „Geschmacksdiktat“ können wir uns als Wirtschaft nicht unterwerfen. Uns fehlt zudem die Phantasie, dass ein solcher Ansatz – durch den das Produktangebot bzw. die Auswahl staatlich motiviert gelenkt und begrenzt würde – von Verbraucherinnen und Verbrauchern im Allgemeinen geschätzt würde.

8. Unsere Unternehmen nehmen ihre Verantwortung ernst, setzen aber auf sachgerechte Lösungen

In Deutschland sind sich die (im Übrigen überwiegend mittelständischen) Hersteller von Erfrischungsgetränken ihrer Verantwortung, insbesondere mit Blick auf das Angebot einer breiten und höchst differenzierten Produktauswahl, sehr bewusst.

Auch bei (zucker-)gesüßten Getränken haben die Unternehmen bereits in den vergangenen Jahren zahlreiche Maßnahmen ergriffen. Neben der Einführung von neuen innovativen Produkten, insbesondere Getränken mit weniger bzw. ohne Kalorien, ist

auch die Anpassung bestehender Rezepturen an sich ändernde Verbraucherwünsche gelebte Praxis. Dies betrifft konkret auch die Etablierung neuer Süßungskonzepte, die zu einem geringeren Energiegehalt der Produkte führen.

Die Überarbeitung von Rezepturen (im Sinne einer „Reformulierung im engeren Sinne“) zur Veränderung der Produkt- bzw. Nährwertigenschaften bedarf aber stets einer Prüfung auf Umsetzbarkeit und vor allem auch Akzeptanz der Verbraucherinnen und Verbraucher bezogen auf das konkrete Produkt.

Die auf EU-Ebene von maßgeblichen Unternehmen der Branche getroffenen Vereinbarungen (UNESDA-Commitments) gelten auch mit Blick auf den deutschen Markt. Die UNESDA möchte allerdings einen breiten Mix von unterschiedlichen Maßnahmen heranziehen, um diese Zielvorgabe zu erreichen. Zudem haben zahlreiche weitere Unternehmen auf nationaler Ebene sich in der Vergangenheit in dieser Thematik nachweislich engagiert und engagieren sich auch weiterhin.

In diesem Zusammenhang ist aber zu betonen, dass der vorliegende Entwurf einerseits die Rezepturhoheit der Unternehmen in Frage stellt und andererseits zugleich völlig ausblendet, dass nicht vorrangig bzw. allein das Lebensmittelangebot über die als Anlass genannte „weltweit steigende Häufigkeit nichtübertragbarer Krankheiten“ entscheidet, sondern vor allem der individuelle Lebensstil bzw. die Ausgewogenheit der persönlichen Kalorienbilanz. Auch deshalb werden wir uns weiterhin dafür einsetzen, dass übergreifende (staatlich motivierte) Maßnahmen umsetzbar und wettbewerbsneutral sein müssen und die Entscheidung über Veränderungen der Rezeptur auch zukünftig den einzelnen Unternehmen obliegt.

Berlin, im Juni 2017

Weitere Informationen zur Wirtschaftsvereinigung Alkoholfreie Getränke e.V. (wafg) finden Sie unter www.wafg.de.

Annex

Auszüge

aus dem Entwurf des BMEL für eine „Nationale Strategie für die Reduktion von Zucker, Fetten und Salz in Fertigprodukten“ (Stand: 18. Mai 2017 – Az.: 213-20000/0013)

(...)

4.2. Identifikation relevanter Produktgruppen

Zur Identifikation der für die Reformulierung relevanten Produktgruppen werden verschiedene Kriterien zugrunde gelegt, wobei sich die Kriterien für die ausgewählten Produktgruppen teilweise unterscheiden.

Ein Kriterium für die Identifikation der für die Reformulierung relevanten Produktgruppen ist deren Beitrag zur Zucker-, Fett- und Salzzufuhr in Deutschland. Es werden Produktgruppen ausgewählt, die einen relevanten Beitrag leisten. Diesbezügliche Angaben werden den Verzehrsstudien entnommen.

Ein weiteres Kriterium ist der Gehalt von Zucker, Fett und Salz in den verarbeiteten Lebensmitteln. Es werden Produktgruppen ausgewählt, die einen hohen Gehalt (pro 100 g bzw. pro Portion) an Zucker, Fett und Salz enthalten. Ausgenommen sind jedoch Lebensmittel, die von Natur aus z. B. einen hohen Zuckergehalt aufweisen (wie z. B. Trockenobst). Ebenfalls ausgenommen sind Lebensmittel, deren hoher Gehalt als Hauptbestandteil offensichtlich ist, wie z. B. der hohe Zuckergehalt bei Süßwaren oder der hohe Salzgehalt bei Würzmitteln.

Tabelle 2: Produktgruppen und die zu reduzierenden Inhaltsstoffe

Produktgruppe	zu reduzierender Inhaltsstoff
zuckergesüßte Erfrischungsgetränke	Zucker
Brot, Brötchen	Salz
Frühstückscerealien	gesättigte Fettsäuren Zucker
Joghurt- und Quarkzubereitungen	Zucker
Tiefkühl-Pizzen	Salz gesättigte Fettsäuren

Ebenfalls relevant ist die Spanne der Gehalte an Zucker, Fett und Salz in den verschiedenen Produktgruppen. Produktgruppen mit einer großen Spanne sind von besonderem Interesse, da eine große Spanne auf ein größeres Reformulierungspotential hinweist.

Von Bedeutung zur Identifikation der für die Reformulierung relevanten Produktgruppen ist zudem, welche verarbeiteten Produkte von Personen in vulnerablen Bevölkerungsgruppen besonders häufig konsumiert werden. Zu den vulnerablen Bevölkerungsgruppen gehören z. B. Kinder und Jugendliche, da Übergewicht im Kindes- und Jugendalter mit Übergewicht und weiteren ernährungsmitbedingten Krankheiten im Erwachsenenalter assoziiert ist. Zu den vulnerablen Bevölkerungsgruppen gehören zudem Bevölkerungsgruppen, die mit verhaltenspräventiven Maßnahmen nicht oder nur schlecht erreicht werden, wie z. B. die einkommensschwache Bevölkerungsschicht.

Darüber hinaus ist bei der Auswahl der Produktgruppen von Bedeutung, ob eine Reformulierung ohne großen technologischen Aufwand realisierbar ist. Im Rahmen der nationalen Strategie zur Reformulierung von Lebensmitteln werden zunächst Produktgruppen ausgewählt, bei denen eine kurzfristige Reformulierung möglich erscheint. Längerfristig sollen auch weitere Produktgruppen in Betracht gezogen werden, deren Reformulierung einen höheren technologischen Aufwand benötigt. Die Industrie wird dabei um Unterstützung gebeten und zur Initiierung eigener Forschungsvorhaben aufgerufen.

Bei der Auswahl der Produktgruppen ist darüber hinaus von Bedeutung, ob es sich um Lebensmittel handelt, die Verbraucherinnen und Verbraucher grundsätzlich als „gesunde Produkte“ wahrnehmen und die bereits im Rahmen einer gesundheitsfördernden und ausgewogenen Ernährung von Fachgesellschaften empfohlen werden, wie z. B. Vollkorn- und Milchprodukte.

Bei der Reformulierung der Lebensmittel gilt für alle Produktgruppen, dass zur Anpassung der Geschmacksgewohnheiten die Reduktion des Zucker-, Fett- und Salzgehalts schrittweise in Form kleinerer, kaum sensorisch bemerkbarer Reduktionen erfolgen sollte.

4.2.1. Zuckergesüßte Erfrischungsgetränke

Die in der NVS II erhobenen Daten zeigen, dass zuckergesüßte Erfrischungsgetränke insbesondere von Jugendlichen im Alter von 14 bis 18 Jahren getrunken werden – Jungen dieser Altersgruppe tranken durchschnittlich 505 g/Tag. Dabei nehmen 5 % aller Jungen dieser Altersgruppe mehr als 700 kcal/Tag über zuckergesüßte Erfrischungsgetränke auf. Die höchste Zufuhr findet sich bei 14- bis 24-jährigen Jungen und Männern der einkommensschwachen Bevölkerungsschicht. Der Hauptanteil des Konsums gesüßter Getränke wird über zuckergesüßte Erfrischungsgetränke abgedeckt; der Anteil an energiereduzierten Limonaden ist vergleichsweise gering. Zuckergesüßte Erfrischungsgetränke tragen damit in hohem Maß zur Zucker- und Energiezufuhr in vulnerablen Bevölkerungsgruppen bei.

Der Zuckergehalt einiger zuckergesüßter Erfrischungsgetränke liegt nach einer Auswertung der britischen Expertengruppe „Action on Sugar“ bei ca. 10 g/100 ml. Die Verbraucherorganisation Foodwatch e. V. identifizierte in einer Marktstudie von 2010 das zuckerreichste Produkt in Deutschland unter den Cola-Getränken mit 13,4 g Zucker/100 ml.

Zucker spielt bei zuckergesüßten Erfrischungsgetränken keine lebensmitteltechnologische Rolle. Das bedeutet, dass eine Reformulierung dieser Produktgruppe ohne technologischen Aufwand möglich ist. Darüber hinaus ist zu beachten, dass sich der Konsum zuckergesüßter Erfrischungsgetränke durch eine geringere Sättigungswirkung auszeichnet als vergleichbare feste Lebensmittel, was insgesamt eine unerwünschte erhöhte Energiezufuhr begünstigt.

Aus den hier genannten Gründen soll im Rahmen der nationalen Reformulierungsstrategie in einem ersten Schritt der Zuckergehalt in zuckergesüßten Erfrischungsgetränken schrittweise reduziert werden (s. Tab. 2). Dabei sollte die Reduktion des zugesetzten Zuckers mit einer Reduktion des süßen Geschmacks einhergehen, um eine Gewöhnung an den weniger süßen Geschmack zu gewährleisten. Im Hinblick darauf, dass zu den Folgen eines gesteigerten Einsatzes von Süßstoffen Forschungsbedarf besteht, wird das BMEL die weiteren Entwicklungen beobachten und gegebenenfalls eigene Forschungsvorhaben initiieren.

(...)