

## Entwicklungen & Trends 2022

### Hohe Preise – unnötige Verschwendung – zaudernde Politik

von Bernhard Burdick, Frank Waskow und Nora Dittrich

Der Krieg in der Ukraine mit all seinen (geo)politischen und ökonomischen Verwerfungen bedeutet einen »Epochenbruch« auch im Bereich der Ernährung. Über Jahrzehnte waren Lebensmittel, selbst in guter Qualität, zu günstigen Preisen zu haben. Der Anteil der Kosten für Lebensmittel an den Lebenshaltungskosten war in Deutschland so gering wie in kaum einem anderen Land in der EU. Nur in Österreich, Irland und Luxemburg gaben die Menschen noch weniger aus für Nahrungsmittel und alkoholfreie Getränke.<sup>1</sup> *Tempi passati*. In Deutschland, wie auch in den anderen Ländern, sind neben den Energiekosten vor allem die Preise für Lebensmittel geradezu »explodiert«. Und es ist jetzt schon absehbar, dass dies kein kurzfristiges Phänomen sein wird. Im ersten Teil unseres Jahresrückblicks befassen wir uns mit den Gründen dieser zum Teil extremen Preissteigerungen, über Mitnahmeeffekte bei Handel und Industrie sowie zum Teil geschickt versteckte Preissteigerungen, die bereits vor dem Krieg gang und gäbe waren und für viel berechtigten Ärger bei den Verbraucher:innen sorgen. Die Situation an der »Preisfront« verschärft sich zunehmend und mit ihr auch das Problem der Ernährungsarmut – selbst in einem so reichen Land wie Deutschland.

Eine sinnvolle und vor allem besonders effektive Form, wie man bei höheren Lebensmittelpreisen sparen kann, ist die Vermeidung von Lebensmittelverschwendung. Das gilt nicht nur für Verbraucher:innen, sondern auch für die vorgelagerten Bereiche der Lebensmittelkette: Auf allen Stufen der Wertschöpfung – von der Landwirtschaft über den Handel bis zu den privaten Haushalten – werden zu viele Lebensmittel weggeworfen. In zweiten Teil unseres Rückblicks beschäftigen wir uns mit einer bislang zu wenig beachteten Ursache für diese Verschwendung. Deren Ursachen liegen im Lebensmittelgroß- und Einzelhandel. Denn oft sind es fragwürdige Vermarktungsnormen oder spezielle Qualitätsanforderungen des Handels, die dazu führen, dass qualitativ hochwertiges Obst und Gemüse vernichtet wird – und eine bedarfsgerechtere und umweltschonendere Anbauplanung verhindern. Wir machen Vorschläge, wie man diesem Missstand begegnen könnte.

Während bei Obst und Gemüse die teilweise zu hohen Qualitätsanforderungen, die sich häufig eher auf die Ästhetik als auf die Qualität der Lebensmittel beziehen, eher nach unten korrigiert werden sollten, braucht es in weiten Teilen der Land- und Ernährungswirtschaft, vor allem in der Tierhaltung, eine *Anhebung* der Qualitätsstandards und einen grundlegenden Umbau, um eine nachhaltigere Produktion zu gewährleisten. An dieser Aufgabe haben

**Preisexplosion – kein kurzfristiges Phänomen**

**Weniger Kosten durch weniger Verschwendung von Lebensmitteln**

sich in den letzten Jahren zahlreiche Kommissionen – durchaus erfolgreich – abgearbeitet. Nur die Politik kommt mit der Umsetzung nicht nach und nimmt den notwendigen Umbau der Tierhaltung, der auch mit einem spürbaren Abbau der hohen Tierzahlen einhergehen muss, nur zögerlich in Angriff. Dieser Entwicklung widmen wir den dritten Teil unseres Jahresrückblicks. Im Zentrum steht dabei die kritische Bewertung der geplanten staatlichen Haltungskennzeichnung, die mit Blick auf Tierschutz und die Interessen der Verbraucher:innen enttäuscht. Die Politik hinkt auch hier der gesellschaftlichen und fachlichen Debatte hinterher, was im Gegenzug ein verstärktes zivilgesellschaftliches Engagement erforderlich macht.

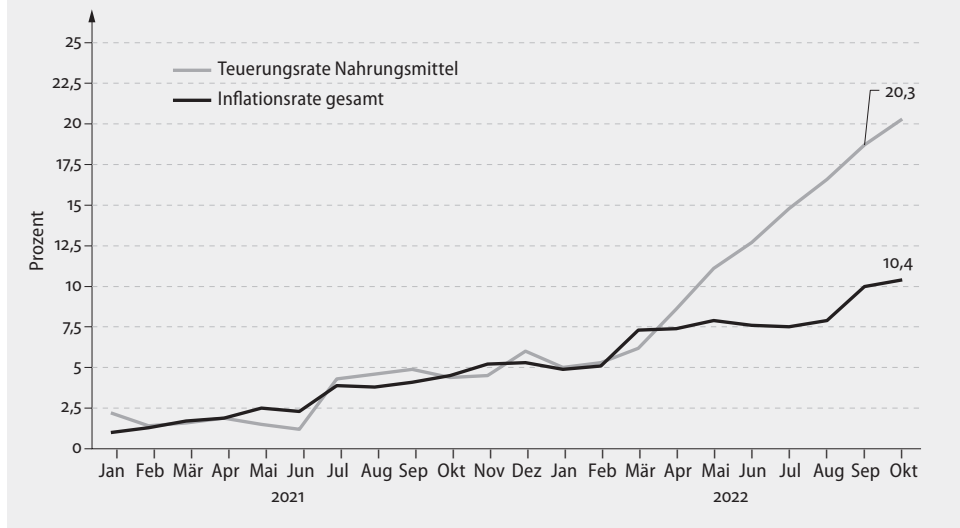
### Von Preissteigerungen zur Preisexplosion

In den vergangenen 20 Jahren sind die Lebensmittelpreise weniger angestiegen als die allgemeinen Lebenshaltungskosten. Zwischen 2000 und 2019 lag die Teuerung bei Lebensmitteln im Schnitt bei knapp unter 1,5 Prozent. Mit durchschnittlich zwölf Prozent machten die Lebensmittelausgaben bei Verbraucher:innen bisher nur einen verhältnismäßig geringen Anteil an den gesamten Konsumausgaben aus. Nach den Daten des Statistischen Bundesamtes sind Nahrungsmittel in den letzten Monaten jedoch deutlich teurer geworden und, anders als früher, über alle Lebensmittelgruppen. Im Oktober 2022 betrug die Teuerungsrate im Jahresvergleich für Lebensmittel durchschnittlich 20,3 Prozent – sie war damit fast doppelt so hoch wie die allgemeine Inflationsrate von 10,4 Prozent. Vor allem Energie- und Nahrungsmittelpreise sind die Treiber der Teuerung (Abb. 1).<sup>2</sup> Für viele Menschen sind diese Preissteigerungen zu einem Problem geworden. Denn beim Einkauf summieren sich die einzelnen Preiserhöhungen und ergeben eine enorme Belastung, vor allem für die unteren Einkommensschichten.

**Teuerungsrate für Lebensmittel doppelt so hoch wie Inflation**

Der Ärger und Frust vieler Verbraucher:innen ist verständlich, denn gerade die alltäglichen Grundnahrungsmittel sind besonders teuer geworden. An der Kasse liegen die Mehrausgaben dann schnell deutlich über der offiziellen Teuerungsrate. Denn diese gibt die Preissteigerungen bei Lebensmitteln eines festgelegten Warenkorbs<sup>3</sup> zwar statistisch korrekt wieder – aber was Verbraucher:innen im Alltag erleben sind oft Preiserhöhungen *über* den offiziellen Werten. Und, anders als in früheren Preisrunden geht es nicht mehr nur um die Teuerung eines Produktes oder einer Lebensmittelgruppe, sondern um das gesamte Lebensmittelsortiment und Speisenangebot. Früher konnte man bei Preiserhöhungen Produkte anderer Anbieter bzw. vergleichbare Lebensmittel oder andere Einkaufsorte wählen – diese Ausweichstrategien

**Abb. 1: Allgemeine Inflationsrate und Teuerung bei Nahrungsmitteln je Monat im Vorjahresvergleich (in Prozent)**



Quelle: Statistisches Bundesamt November 2022

wirken in der aktuellen Krise kaum noch. Die Preise steigen in allen Einzelhandelsgeschäften, Wochenmärkten sowie in der Gastronomie und Gemeinschaftsverpflegung. Hinzu kommt, dass die gesamte Lebenshaltung teurer wird: Da die Kraftstoff-, Gas- und Strompreise explodieren, verteuern sich auch fast alle anderen Produkte und Dienstleistungen.

#### *Ursachen der extremen Preissteigerungen*

Viele Faktoren beeinflussen die Preise in der Landwirtschaft und der Lebensmittelwirtschaft. Die Kosten für Energie, Kraftstoffe, Düngemittel und Futtermittel sind stark gestiegen, Arbeitskräftemangel und die Anhebung des Mindestlohns erhöhen die Personalkosten. Bereits im Juli 2021 setzte der erste Preisschub bei Lebensmitteln ein, der sich bis heute Monat für Monat fortsetzt. Nicht alle Preissteigerungen basieren nachvollziehbar auf höheren Herstellungskosten. Zwar wird vor allem mit Energierohstoffen wie Erdöl und Gas an den Börsen spekuliert, aber auch mit Nahrungsmitteln wie etwa Weizen und Pflanzenölen. Und Börsenspekulationen verstärken Preistendenzen oder verursachen überhaupt erst Preisanstiege.<sup>4</sup>

In der ersten Preisrunde ab Juli 2021 stiegen die Preise vor allem bei energieintensiven Produkten wie Brot, Brötchen und Tiefkühlprodukten. In der zweiten Preisrunde ab März 2022 gab es einen Preisturbo durch den Krieg gegen die Ukraine, der die Preise für Weizenmehl, Sonnenblumenöl und andere Pflanzenöle, aber auch Futtermittel und Dünger für die Landwirtschaft, nach oben katapultierte. In der dritten Preisrunde seit Sommer 2022 steigen die Preise vor allem bei den handelseigenen Marken und bei tierischen Lebensmitteln erheblich. Teurer wurden im September 2022 im Vorjahresvergleich zu September 2021 vor allem folgende Nahrungsmittel(gruppen) (Beträge jeweils auf- und abgerundet):<sup>5</sup>

- Sonnenblumen- und Rapsöl 81 Prozent, Butter 56 Prozent, Margarine 34 Prozent,
- Frische Milch je nach Sorte zwischen 33 und 42 Prozent, Joghurt 30 Prozent, Quark 57 Prozent, Sahne 43 Prozent,
- Gurken 53 Prozent, Paprika 26 Prozent, Spargelkonserve 31 Prozent,
- Schweinefleisch 19 Prozent, Rinderhackfleisch 38 Prozent, Geflügelfleisch 30 Prozent, Fleischwurst 23 Prozent,
- Weizenmehl um 40 Prozent, Nudeln 37 Prozent, frische Brötchen 20 Prozent, Knäckebrötchen 30 Prozent,
- Senf und Mayonnaise 25 Prozent.

Auffällig ist, dass im September 2022 im Vorjahresvergleich nur *ein* Lebensmittel, nämlich Tafelbirnen, günstiger als im Vorjahr war. Ansonsten sind alle anderen 162 erhobenen Lebensmittel teurer geworden. Im Juni 2022 gab es noch frische, saisonale Lebensmittel günstiger als im Vorjahr:

- Kopfsalat, Eisbergsalat: minus 4,2 Prozent,
- Feldsalat, Lauch, Sellerie: minus 7,0 Prozent,
- Blumenkohl, Weißkohl, andere Kohlarten: minus 4,7 Prozent,
- Zwiebeln, Knoblauch: minus 3,5 Prozent,
- Möhren: minus 2,0 Prozent,
- Himbeeren, Erdbeeren, Stachelbeeren: minus 3,7 Prozent,
- Zitrusfrüchte: minus 3,5 Prozent.

Damit scheint jetzt Schluss zu sein.

#### *Zwischen notwendigen Preiserhöhungen und überbordenden Mitnahmeeffekten*

Immer mehr Preissteigerungen sind in ihrer Höhe nicht mehr nachvollziehbar und wirken unangemessen. Selbst wenn man die steigenden Energiepreise und die Lage durch den Krieg in der Ukraine umfassend berücksichtigt, stellt sich schon die Frage, warum manche Lebensmittel von heute auf morgen um 40, 50 oder 100 Prozent und mehr teurer werden – oder ob nicht so mancher Hersteller und Händler die Lage nutzt, um seine Margen zu steigern.

**Preissteigerungen  
auch zur Steigerung  
der Gewinne**

Mitnahmeeffekte sind keine neue Erscheinung, denn sowohl nach der Euro-Umstellung als auch der Anhebung der Mehrwertsteuer konnten Preiserhöhungen bereits im Vorfeld der Änderungen festgestellt werden.

In Krisenzeiten zeigt sich, dass der Lebensmittelmarkt dringend »Leitplanken« braucht. Dies gilt umso mehr, wenn es um intransparente, versteckte Preissteigerungen und vor allem um nicht angemessene Preiserhöhungen von Grundnahrungsmitteln geht. Leider fehlt der Politik und auch den Verbraucherzentralen die notwendige Transparenz, um die Preisbildung im Lebensmittelbereich nachzuvollziehen. Allenfalls sind noch die Erzeugerpreise in der Landwirtschaft und die Verbraucherpreise am Point of Sale bekannt. Durch Mischkalkulation, Preisschwellen und Verzögerung werden Preiserhöhungen noch schwieriger nachvollziehbar. Alles, was sich preistechnisch und vertraglich zwischen Landwirtschaft, Verarbeitern, Logistikern, Groß- und Einzelhandel abspielt, gleicht einer Blackbox. Deshalb mangelt es auch an belastbaren Nachweisen zu offensichtlichen Mitnahmeeffekten. In Krisenzeiten sind jedoch wirksame Instrumente notwendig, um diese zu unterbinden und vor allem Menschen mit geringerem Einkommen und in prekären Lebenssituationen zu schützen.

Die Verbraucherzentrale NRW fordert eine Markttransparenzstelle für Lebensmittelpreise, die unter anderem ein regelmäßiges Monitoring von konkreten Lebensmittelprodukten vornimmt und auffällige Preisentwicklungen stichprobenweise untersucht. Wo Wettbewerb nicht funktioniert, müssen Politik und Kartellbehörden eingreifen und für funktionierenden Wettbewerb sorgen. Um Lebensmittelpreise überprüfen zu können, benötigt das Bundeskartellamt jedoch mehr Kompetenzen und bei Verstößen entsprechende Sanktionsmöglichkeiten. Ende August 2021 hat das Bundeskartellamt mitgeteilt, dass mehrere Beschwerden über die Preisentwicklung bei Lebensmitteln eingegangen seien. In einigen Fällen gehe das Amt den Hinweisen nach, um die wahren Ursachen der Preiserhöhungen festzustellen – schränkte aber auch sogleich ein: Hohe Preise allein seien für die Behörde kein Grund zum Einschreiten. Sie greife ein, wenn Unternehmen ihre Marktmacht missbrauchten, um überhöhte Preise festzulegen, allerdings nur im Lebensmitteleinzelhandel, nicht bei den Herstellern. Bis heute wurden keine Ergebnisse veröffentlicht – obwohl sich die Teuerung inzwischen mehr als verdoppelt hat.<sup>6</sup>

**Mangelnde  
Transparenz bei der  
Preisbildung ...**

**... Markttransparenz-  
stelle könnte  
Abhilfe schaffen**

### **Weizen und Pflanzenöle: Knappheit oder Spekulation?**

Die Ukraine und Russland sind zwar wichtige Weizenproduzenten, aber Deutschland ist nach Frankreich der zweitgrößte Getreideproduzent in der Europäischen Union und importiert kein Brotgetreide. Deutschland und die EU sind gut mit Weizen versorgt. Der Selbstversorgungsgrad liegt hierzulande aktuell bei 101 Prozent. Der Großteil davon wird in der Tierhaltung verbraucht. Es besteht also zumindest in Deutschland keine Knappheit an Weizen.

Laut Daten der EU sind die EU-Agrarmärkte trotz des russischen Angriffskrieges auf die Ukraine stabil geblieben.<sup>7</sup> Dennoch schnellte der Weizenpreis Anfang des Jahres 2022 in die Höhe und verdoppelte sich im Jahresvergleich. Seit Mitte Mai 2022 geht er nun leicht zurück und liegt aktuell um rund 30 Prozent höher als im September 2021. Weltweit gesehen gibt es durch den Ausfall von Ukraine und Russland als wichtige Exporteure eine relative Weizen- und Maisknappheit, denn mit Beginn des Krieges sind insgesamt 29 Prozent der globalen Weizenexporte und 19 Prozent der Maisexporte ausgefallen. Und der globale Getreidemarkt ist hoch spekulativ. Das zeigte sich in aller Deutlichkeit, als ein erstes ukrainisches Schiff mit Futtermais Anfang August

2022 den Bosphorus erreichte und der Weizenpreis daraufhin spürbar fiel. Spekulationen an Warenterminbörsen mit Energierohstoffen, Düngemitteln, Weizen und Speiseölen beeinflussen die Weizenpreise vor allem bei vermeintlichen und echten Knappheiten sehr stark. Bedeutenden Einfluss auf die Preise haben auch »strategische Lagerbestände« von Unternehmen und Staaten, die genauso wie Haushalte hamstern und die Lage dadurch verschärfen. So umfassten im März 2021 allein in China die eingelagerten Weizenvorräte 54 Prozent und bei Mais 68 Prozent der weltweiten Lagerbestände.<sup>8</sup> Diese strategische Verknappung des Weizenangebotes führt zwangsläufig zu hohen Preisen an den Warenterminbörsen.

#### **Wie sieht es bei Pflanzenölen aus?**

Bei Pflanzenölen gab es bereits im Jahr 2021 Preissteigerungen, da weniger Ölpflanzen angebaut wurden und es zu Ernteaufschlägen in Nordamerika und Osteuropa kam. Die Situation hat sich durch den Ukraine-Krieg deutlich verschärft. So gibt es vor allem bei Sonnenblumensaat eine echte Knappheit, denn Ukraine und Russland produzieren ▶

*Versteckte Preissteigerungen führen zu zusätzlichem Verbraucherärger*

Da Verbraucher:innen sensibel auf Preiserhöhungen reagieren, versuchen Hersteller und Handelsketten manche Preiserhöhungen gut zu verstecken. Diese Praxis ist nicht neu, sondern schon seit Langem zu beobachten und ist einer der häufigsten Gründe für Beschwerden von Verbraucher:innen. Der Blick ins »Kleingedruckte« auf den Lebensmittelpackungen lohnt sich, um manchem Ärger vorzubeugen.

Margarine, deren Füllmenge um 20 Prozent abgesenkt wurde, eine Gummibärchen-Tüte, deren Inhalt plötzlich nur noch 175 statt 200 Gramm ausmacht, Tafeln von Schokolade, die geringfügig dünner als zuvor daherkommen, Joghurt, der nun eine neue Füllmengenangabe von 140 Gramm, statt der ehemals 150 Gramm, trägt – und das alles bei einem unveränderten Preis.<sup>9</sup> Diese Verbraucherbeschwerden und viele weitere Produktfälle<sup>10</sup> zeigen, dass sich Verbraucher:innen nicht nur mit direkten Preissteigerungen von Nahrungsmitteln auseinandersetzen müssen, sondern auch vermehrt auf indirekte, versteckte Preiserhöhungen, die sog. »Shrinkflation«, stoßen. Der Begriff ist eine Verbindung des englischen Wortes für schrumpfen – *to shrink* – und Inflation. Damit wird das Phänomen der wachsenden Zahl von »geschrumpften« Produkten auf dem Markt beschrieben, deren Füllmenge von Herstellern reduziert wird, um damit eine Preiserhöhung des einzelnen Produktes zu verbergen.<sup>11</sup> Dabei wird die Reduzierung des Inhalts und die damit verbundene Preiserhöhung den Verbraucher:innen in der Regel gar nicht bewusst, da sie sich beim Einkauf auf die Verpackungsgröße oder frühere Käuferfahrungen verlassen.<sup>12</sup> Untersuchungen zeigen auch, dass Verbraucher:innen weniger stark auf die Verpackungsgröße als auf den Preis reagieren und daher eher zu Shrinkflation-Varianten als zu Produkten mit einer direkten Preiserhöhung greifen.<sup>13</sup>

So liegt es nahe, dass jene Untersuchungen zum Schluss kommen, dass Unternehmer das sog. »Downsizing« als versteckte Preiserhöhung nutzen können, um Produktions- und Rohstoffkostensteigerungen an Verbraucher:innen durchzureichen und damit ihre Gewinne zu halten oder zu steigern.<sup>14</sup> Dass Verbraucher:innen aber auf genau dieses intransparente Vorgehen der Unternehmen stark reagieren und sich häufig getäuscht fühlen, zeigt die Vielzahl an Verbraucherbeschwerden, die die Verbraucherzentralen regelmäßig erreicht. Dabei ist die

**Versteckte  
Preiserhöhungen ...**

**... durch weniger Inhalt  
in der Verpackung**

zusammen etwa 80 Prozent der weltweiten Sonnenblumensaaten. Die Ukraine ist auch wichtiger EU-Lieferant für Rapsöl. Zwar liegt der Selbstversorgungsgrad Deutschlands für Ölsaaten wie Sonnenblumen, Raps, Soja oder Leinsaat nur bei 22 Prozent. Abgesehen von Sonnenblumensaaten gab es aber bisher keinen Mangel an Ölsaaten. Bei Raps gilt ähnliches wie bei Weizen. In Deutschland können Verbraucher:innen problemlos auf andere Speiseöle zurückgreifen. Dazu zählen etwa Rapsöl und Olivenöl zum Braten, bei denen es keine Engpässe gibt.

Nach intensiver Berichterstattung, dass Pflanzenöle knapp werden, setzte eine große, zusätzliche Nachfrage durch die Verbraucher:innen ein. Dabei sind Hamsterkäufe weder bei Pflanzenöl noch bei Mehl oder anderen Lebensmitteln notwendig; sie erzeugen nur einen über großen Abverkauf, der künstliche Engpässe verursacht. Weil Lieferketten und Produzenten nicht so schnell auf extreme Nachfragen reagieren können, konnten die leeren Supermarktregale durch begrenzte Kapazitäten erst Monate später wieder vollständig beliefert werden. Durch Hamstern steigen die Preise zusätzlich. Denn, wenn nur jeder Haushalt eine Flasche Rapsöl als Reserve kauft, ergibt das einen zusätzlichen Abverkauf von rund 29 Millionen Liter in sehr

kurzer Zeit. Inzwischen hat sich die Lage entspannt und Raps- und Sonnenblumenöl sind wieder in den Regalen zu finden – wenn auch zu teilweise sehr hohen Preisen.

**Ausblick auf den Getreide- und Pflanzenölmarkt**

Grundsätzlich gilt: Wenn Preise steigen, werden mehr Ölpflanzen und Getreide angebaut. Dies zeigen auch die Anbauplanungen, sodass mit der nächsten Ernte eine relative Entspannung zu erwarten ist. Erste vorläufige Ernteergebnisse für die deutsche Getreide- und Rapserte 2022 liegen vor: 22,1 Millionen Tonnen für Winterweizen, damit 4,6 Prozent über der Vorjahresmenge, die Gerstenernte fällt mit 11,3 Millionen Tonnen um rund 8,5 Prozent größer aus. Nur Roggen verliert aufgrund von Anbaureduzierungen um knapp sechs Prozent auf 3,1 Millionen Tonnen. Die Rapserte 2022 wird auf 4,3 Millionen Tonnen geschätzt und liegt damit 22 Prozent über Vorjahr. Während die Rapsölpreise fallen, wird Sojaöl und Palmöl teurer. Auch für den Nudelmarkt zeichnet sich Entspannung ab, da die Hartweizenernte in Kanada 100 Prozent über dem Vorjahr liegt. Neben Italien und Frankreich gehört Kanada zu den wichtigsten Lieferländern von Hartweizen (Durum).<sup>15</sup>

Shrinkflation für Verbraucherschützer nichts Neues, im Zuge der aktuell deutlichen Preissteigerungen über alle Lebensmittelgruppen hinweg hat der Ärger über die Preiserhöhung durch die Hintertür deutlich zugenommen.

**Billigere Zutaten bei  
gleichem Preis**

So ist es nicht verwunderlich, dass auch andere intransparente Vorgehensweisen zur Verschleierung einer Preiserhöhung wie die »Skimpflation« (*to skimp* = sparen, knausern) zunehmend in den Fokus geraten. Bei einer Skimpflation wird die Qualität eines Produktes oder einer Dienstleistung verringert, Verbraucher:innen erhalten weniger für den gleichen Preis. So enthält z. B. ein Haferdrink, bei unverändertem Preis, plötzlich nur noch fünf statt elf Prozent Vollkornhafer.<sup>16</sup> Besonders unerschrockene Unternehmer nehmen auch sog. kombinierte, doppelte Preiserhöhungen vor, indem sie nicht nur die Füllmenge reduzieren oder die Zusammensetzung und Rezeptur des Lebensmittels »verschlechtern« bzw. wertgebende Zutaten verringern oder austauschen, sondern auch noch den Preis erhöhen.

Viele Verbraucher:innen sind angesichts der verschiedenen Formen versteckter Preiserhöhungen verständlicherweise verunsichert und fragen sich, ob entsprechende Vorgehensweisen rechtens sind. Eine Veränderung der Füllmenge bei einem unveränderten Preis ist nicht in jedem Fall rechtswidrig und je nach Einzelfall durchaus schwer zu belangen. Gemäß Lebensmittelinformationsverordnung dürfen Lebensmittelinformationen nicht irreführend sein, insbesondere in Bezug auf die Menge. Diese Vorgaben bedürfen in der Regel einer Einzelfallprüfung, allerdings sollen die Vorgaben der Lebensmittelinformationsverordnung auch ein hohes Verbraucherschutzniveau in Bezug auf die Information über Lebensmittel gewährleisten und Verbraucher:innen somit eine informierte Kaufentscheidung ermöglichen. Ob diese Kaufentscheidung bei einer »relativen Mogelpackung«, also einer unveränderten Verpackung (mit z. B. unveränderter Packungsgröße und -gestaltung) bei verringerter Füllmenge und gleichbleibendem Preis, informiert erfolgen kann, ist fraglich.

**Kaum Rechtssprechung  
zu relativen  
Mogelpackungen**

Eine Irreführung könnte vorliegen, wenn bei nahezu gleichem Design und ähnlicher Verpackungsgestaltung die Füllmenge des neuen Produkts – bei zeitnahe Aufeinanderfolgen der alten und neuen Packung – reduziert wurde, denn »die Vorstellung des Verbrauchers von der alten Packung und die darin enthaltene Füllmenge wirkt weiterhin fort«.<sup>17</sup> Auch sind mögliche Verstöße der Hersteller gegen die allgemeinen Irreführungstatbestände des Lauterkeitsrechts des Gesetzes gegen den unlauteren Wettbewerb zu prüfen, obgleich es zu den beschriebenen relativen Mogelpackungen bislang erstaunlich wenig Rechtsprechung gibt.<sup>18</sup> Ferner können Vorgaben des Mess- und Eichgesetzes verletzt werden, wenn durch die Verringerung der Füllmenge, z. B. bei unveränderter Packungsgröße mit den gleichen Abmessungen, in der neuen Packung ein zu großer Frei- bzw. Luftraum entsteht und die Packung eine größere Füllmenge vortäuscht, als tatsächlich in ihr enthalten ist.

Anstatt eine Preiserhöhung transparent zu gestalten, versuchen Hersteller häufig Preiserhöhungen zu verschleiern. Mitunter verstecken sie sie auch hinter kleinen, optischen Veränderungen der Verpackungsgestaltung oder Hinweisen auf der Verpackung wie »neu« oder »bessere Qualität/Rezeptur«. Verbraucher:innen bleibt also nur, besonders genau auf den Gesamt- und Grundpreis sowie auf die Füllmengenangabe und Zutatenliste zu achten. Das kann sich insbesondere bei jenen Lebensmitteln lohnen, die öfter im Einkaufswagen landen. Da indirekte Preiserhöhungen bewusst unauffällig gestaltet und alte und neue Packungen für einen direkten Vergleich in der Regel nicht zeitgleich verfügbar sind, erfordern sie nicht nur von Verbraucher:innen eine besondere Aufmerksamkeit: Mit einer Markttransparenzstelle und einem Preismonitoring sowie mehr Regulierung, beispielsweise über das Mess- und Eichgesetz, könnte für mehr Klarheit und Transparenz gesorgt werden.

*Ein Blick in die Glaskugel: Wie geht es mit der Preisentwicklung weiter?*

Genau Prognosen sind nicht einfach, aber die Lebensmittelpreise und Energiepreise werden absehbar erst mal hoch bleiben und weitere Preissteigerungen sind sogar angekündigt. Dadurch werden sich Verbraucher:innen nicht nur weiterhin mit direkten Preissteigerungen auseinandersetzen, sondern wahrscheinlich auch damit rechnen müssen, öfter auf versteckte Preiserhöhungen über verringerte Füllmengen und veränderte Rezepturen von Lebensmitteln zu treffen. Generell müssen sich Verbraucher:innen darauf einstellen, zukünftig einen höheren Anteil ihres verfügbaren Haushaltsbudgets für Lebensmittel auszugeben. Vor allem

Arbeitslose, Geringverdiener, Studierende und Rentner:innen sind stark betroffen, wenn sie einen höheren Anteil ihres Einkommens für Ernährung ausgeben müssen.

Für Menschen mit geringem Einkommen sind die Preissteigerungen ein großes Problem. Denn die Ausgabenbereiche Wohnen, Energieversorgung und Nahrungsmittel nehmen einen Anteil von fast 70 Prozent der Ausgaben der untersten Einkommensgruppen ein. Viele Haushalte mit wenig oder keinem Einkommen, wie Menschen in Grundsicherung, Minijobber:innen, Studierende und Rentner:innen, fragen sich täglich, wie sie ihr Essen sicherstellen können. Durch die hohe Inflationsrate und weiter steigende Preise drohen Armut – auch Ernährungsarmut – in immer größeren Teilen der Bevölkerung bis hinein in die Mittelschicht. Bei den politisch Verantwortlichen wird dieses Problem noch viel zu wenig wahrgenommen. Die bisher beschlossenen Hilfspakete hatten einen Fokus auf Tankrabatte, Gasumlagen und Gas- und Strompreisdeckel. Doch die Sicherung der Ernährung für alle ist bisher kaum Gegenstand im politischen Diskurs. Gerade Haushalte mit geringerem Einkommen verfügen aber in der Regel kaum über Ersparnisse, und offensichtlich besitzt auch ein Teil der Mittelschicht nur wenig Reserven. (Zum Thema »Ernährungsarmut in Deutschland« siehe auch den Beitrag von Silvia Monetti in diesem *Kritischen Agrarbericht*, S. 331-337.)

**Ernährungsarmut  
breitet sich aus**

#### *Die Krise als Chance*

Selbst wenn die aktuellen Krisen – vor allem der Krieg in der Ukraine – hoffentlich bald enden und nicht mehr die Preise nach oben treiben sollten, so sind die gestiegenen Preise doch wiederum Treiber von mehr Nachhaltigkeit. Die hohen Energiepreise verursachen einen Nachfrageboom für Beratungen und Einbau von effizienter Heiztechnik, Dämmung, Wärmepumpen oder Photovoltaikanlagen. Werden Lebensmittel teurer, schmerzt der Verlust mehr, wenn etwas verdirbt und weggeworfen werden muss. Mehr Nachhaltigkeit und mehr Wertschätzung sind längst überfällig. Der seit einiger Zeit diskutierte Umbau der Land- und Ernährungswirtschaft bedarf erheblicher finanzieller Unterstützung und erfordert auch höhere Preise für Lebensmittel. Die Preise für Lebensmittel werden wohl auch deshalb länger höher bleiben müssen. Umso notwendiger ist die sozialpolitische Unterstützung Bedürftiger, um Ernährungsarmut zu verhindern. Der wohl beste und einfachste Tipp, wie man bei höheren Lebensmittelpreisen sparen kann, ist die Vermeidung von Lebensmittelverschwendung. Und das gilt nicht nur für Verbraucher:innen, sondern für alle Akteure entlang der Lebensmittelketten. Auf allen Stufen der Wertschöpfung wird zu viel weggeworfen, auch in der Landwirtschaft. Die Ursachen dafür liegen aber oft nicht in der Landwirtschaft selbst, sondern im Lebensmittelgroß- und Einzelhandel.

**Höhere Preise –  
Treiber für  
Nachhaltigkeit?**

#### **Vermeidbare Verluste bei Obst und Gemüse**

Das Landesumweltamt NRW und das Thünen-Institut haben die Ursachen für Obst- und Gemüseverluste wissenschaftlich untersucht. Dabei wurden einige Ursachen identifiziert. Extremwetterereignisse (Hagel, Hitze, Nässe, Trockenheit – die mit dem Klimawandel zunehmen) sowie Pflanzenkrankheiten und Schädlinge führen zu Beschädigungen, die das Aussehen von Obst und Gemüse beeinträchtigen und zu hohen Aussortierquoten führen. Erzeuger:innen müssen die Höchstmengen des Handels bei Pestizidrückständen einhalten, deshalb sind die Mittel teilweise weniger wirksam, was sich ebenfalls auf das Aussehen auswirken kann. Eine geringe Nachfrage oder ein zu geringer Abgabepreis führt bei schnell verderblichem Obst und Gemüse ebenfalls zu größeren Verlusten. Und letztlich planen die Landwirte mit Sicherheitsaufschlägen (z. B. bei Salat circa zehn bis 20 Prozent, bei Erdbeeren circa 15 bis 20 Prozent), um Ernteausfälle und optische Fehler ausgleichen zu können. Gibt es dann eine gute Ernte, entstehen schnell Überschüsse. Insgesamt kommt es zu Verlusten von zehn bis 25 Prozent bei verschiedenen Kulturen, manchmal sogar noch höher.<sup>19</sup>

**Vielfältige Gründe  
für hohe Verluste  
bei Obst und Gemüse**

In den Vermarktungsnormen sind die Mindestqualität und Eigenschaften für Obst und Gemüse definiert. Allerdings *nicht* für die inneren Werte wie der spezielle Geschmack oder der Gehalt an Vitaminen, Mineral- und Ballaststoffen oder bioaktiven Substanzen. Qualität steht bei den Normen nicht für die ernährungsphysiologische Güte. Vielmehr geben sie in erster Linie das Aussehen (Größe, Form, Farbe usw.) vor, legen aber auch fest, dass Obst und Gemüse

keine Fäulnis oder Schimmel aufweisen dürfen. Die Normen schließen damit Produkte mit bestimmten Mängeln oder optischen Abweichungen von der Vermarktung aus. Dabei kann allein die rote Farbe einer Tomate darüber entscheiden, ob sie verkaufsfähig ist oder nicht. Stellen Obst- und Gemüsebauern oder abnehmende Handelsunternehmen fest, dass eine Charge Gemüse oder Obst nicht normgerecht ist, darf sie nicht in den Handel gebracht werden. Sofern die Vorgaben erfüllt sind, kann die Ware abgestuft und als Klasse II angeboten werden.

**Genießbares Obst  
und Gemüse  
wird aussortiert**

Die handelsübliche Praxis der Vermarktungsnormen und die Qualitätsanforderungen des Handels führen dazu, dass ein Teil des genießbaren Obstes und Gemüses aussortiert bzw. gar nicht erst geerntet werden. So stellt die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) fest, dass es »praktisch keine Beanstandungen wegen falscher Klasseneinteilung oder zu starker Schalen-, Farb- und Formfehler« gibt.<sup>20</sup> Wenn jedoch nur das schönste Obst und Gemüse in den Handel kommt, gibt es natürlich nichts zu beanstanden.

Für Äpfel, Birnen, Gemüsepaprika, Erdbeeren, Pflirsiche, Nektarinen, Kiwis sowie Salate, Tafeltrauben, Tomaten und Zitrusfrüchte, die immerhin rund 75 Prozent des EU-Handelswertes ausmachen, gelten zehn spezielle EU-Vermarktungsnormen. 26 spezielle EU-Vermarktungsnormen wurden bereits im Jahr 2009 aufgehoben, darunter auch das prominente Beispiel der krummen Gurke. Für den Großteil der Obst- und Gemüsearten gilt die allgemeine EU-Vermarktungsnorm, die kaum Vorgaben für Größe, Gewicht, Aussehen und vor allem keine Klassen (Extra, I, II) vorsieht.

Handelsunternehmen wenden jedoch Ausweichstrategien an: Statt die allgemeine EU-Vermarktungsnorm anzuwenden, werden fast immer die freiwilligen UNECE-Normen von Obst und Gemüse zugrunde gelegt. Damit ist es dann möglich, die Klassen Extra, I und II weiter auszuweisen, was unter der allgemeinen Vermarktungsnorm nicht möglich wäre. Durch die Fokussierung auf Klasse I ergeben sich strenge Anforderungen an die Erzeuger:innen.

Letztlich veranlassen die Mindeststandards die landwirtschaftlichen Betriebe zu einer latenten Überproduktion, denn sie können aufgrund der wechselnden Anbaubedingungen (Wetter, Schädlinge, Pflanzenkrankheiten etc.) nicht absehen, wie viel normgerechte Ware die Ernte liefert bzw. wie viel Lebensmittel aussortiert werden müssen. Um Konventionalstrafen zu entgehen und möglichst viele Produkte der Klasse I zu erzeugen, wird teilweise über den Bedarf angebaut, weil Klasse II häufig vom Handel nicht akzeptiert wird. Diese Sicherheitsaufschläge in der Anbauplanung führen immer wieder zur umweltschädlichen Überproduktion, die niedrige Preise und Absatzprobleme nach sich zieht. Wenn sich die Ernte nicht lohnt, werden Gemüsegelder auch mal untergepflügt. Und wenn auch eine minderwertige Verwertung (z. B. als Saft) nicht lohnt, vergammeln auch öfter mal große Haufen am Feldrand. In Statistiken zur Lebensmittelverschwendung taucht das aber nicht auf, obwohl es natürlich eine Verschwendung von Lebensmitteln und Ressourcen darstellt.

**Ausweichstrategien der  
Handelsunternehmen**

Verbraucher:innen können mit ihrem Kaufverhalten das derzeitige Obst- und Gemüseangebot wenig beeinflussen, denn »naturgemäßes« Gemüse und Obst ist in den Frischeabtei-

### Marktcheck der Verbraucherzentralen zum Obst- und Gemüseangebot im Einzelhandel

Optisch perfekte »Naturprodukte« sind zur alltäglichen Selbstverständlichkeit im Lebensmittelhandel geworden. Für beste Ästhetik zahlt die Gesellschaft einen hohen ökologischen und sozialen Preis. Im August 2021 haben die Verbraucherzentralen einen Marktcheck im Handel durchgeführt<sup>21</sup> und unter anderem die Angebote von Klasse II untersucht. Das Ergebnis: Insgesamt ist das Angebot an Klasse II in Supermärkten und Discountern gering. Einerseits, weil beispielsweise Äpfel nur *sehr leichte* oder *leichte* Schalenfehler wie Berostung oder Schorfflecken auf der Schale aufweisen dürfen – tritt mehr Schorf oder Berostung auf, wird die Ware aussortiert. Andererseits, weil Erzeuger:innen mit Obst und

Gemüse der Klasse II häufig keine kostendeckenden Preise erzielen. Um Verschwendung einzudämmen und Ressourcenschutz zu praktizieren, sollten daher auch Äpfel und Birnen mit kleinen Schalenfehlern, Kartoffeln mit Schorf oder krumme Möhren in der Klasse II ins Angebot kommen. Natürlich können unter Klasse II dann auch viele Produkte angeboten werden, die die Anforderungen der Klasse I erfüllen. Dazu bedarf es einer Vereinbarung zwischen Handel und Erzeuger:innen für eine kostendeckende bzw. gewinnerzielende Honorierung. Nur dann wird es auch möglich, dass Erzeuger:innen die Sicherheitsaufschläge in der Anbauplanung reduzieren und damit bedarfsgerechter anbauen.



lungen des Handels kaum zu finden. Die meisten Discounter und Supermarktketten setzen mit speziellen Angeboten auf »krummes Obst und Gemüse«, das mit positivem Marketing aufgeladen wird. In der Werbung erscheinen dann häufig besonders missgebildete Produkte. Das verstellt jedoch den Blick darauf, dass es in erster Linie um Obst und Gemüse mit nur geringfügig anderem Aussehen geht, das nicht aussortiert, sondern vermarktet werden sollte. Das Nachsehen dieser Imagepflege haben die Obst- und Gemüsebauer und -bäuerinnen, denn sie erhalten für Klasse II deutlich geringere Abnahmepreise, falls die Ware überhaupt vermarktet werden kann. Zielführend ist dagegen eine Abkehr des Handels von »perfekten« Obst- und Gemüseabteilungen. Nur dann ist eine bedarfsgerechtere Anbauplanung für die Landwirtschaft möglich. Und eine »kritische Masse« von Verbraucher:innen ist längst bereit, »naturgemäßes« Gemüse und Obst zu kaufen, denn letztlich kommt es auf den Geschmack und die inneren Werte an. Und wenn der Handel naturgemäßes Gemüse und Obst am Point of Sale auch erklärt, werden viel mehr Verbraucher:innen dieses auch akzeptieren.

**»Krummes Obst  
und Gemüse«  
als Marketing**

#### *Handlungsoptionen für weniger Obst- und Gemüseverluste*

Die staatlichen und freiwilligen Normen sowie die Qualitätsanforderungen des Handels gehören auf den Prüfstand, um Verschwendung von Gemüse und Obst zu vermeiden. Produkte beispielsweise mit kleinen Schorfstellen oder einer akzeptablen Krümmung (Klasse II) sollten in naturnaher Sortierung im Frischesortiment des Handels angeboten werden. Insgesamt bedarf es einer anderen Einkaufspolitik des Handels, um den Anteil vermarktungsfähiger Ware bei den Erzeuger:innen deutlich zu vergrößern und bei den Verbraucher:innen wieder ein realistisches Bild über naturnahe Sortierungen von Obst und Gemüse herzustellen. Dafür kann der Handel schon heute die Spielräume der Vermarktungsnormen nutzen und damit Lebensmittelverluste vermeiden. Die staatlichen Kontrollstellen beraten und unterstützen dazu. Die Politik kann sich in Brüssel und auf internationaler Ebene für eine Überprüfung der Vermarktungsnormen einsetzen. Das Ziel muss es sein, einen möglichst hohen Anteil der Gemüse-, Kartoffel- und Obsternten zu vermarkten. Die wirtschaftliche Situation der Erzeuger:innen muss dabei im Blick behalten werden. Für aussortierte und überschüssige Produkte fehlt es bisher an Vermarktungswegen. Digitale, regionale, innovative Lebensmittelbörsen können helfen, diese Lebensmittel zu angemessenen bzw. zumindest kostendeckenden Preisen zu vermarkten.

**Spielräume der  
Vermarktungsnormen  
besser nutzen**

Wenn bei Obst und Gemüse die Qualitätsanforderungen eher nach unten korrigiert werden sollten, braucht es in weiten Teilen der Land- und Ernährungswirtschaft, vor allem in der Tierhaltung, eine *Anhebung* der Qualitätsstandards und einen grundlegenden Umbau, um eine nachhaltigere Produktion zu gewährleisten.

## **Umbau der Tierhaltung**

### *Borchert-Kommission – und kein Ende der Diskussion*

Viele Vorschläge zum Umbau der Nutztierhaltung bzw. des gesamten Landwirtschafts- und Ernährungssystems vom Kompetenznetzwerk Nutztierhaltung (»Borchert-Kommission«), dem Wissenschaftlichen Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz (WBAE) beim Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) oder der Zukunftskommission Landwirtschaft liegen seit Langem auf dem Tisch. Es wurde und wird viel diskutiert, viel berichtet, aber kaum etwas ist passiert. Es gibt immer noch keine konkreten Fahrpläne, keine klaren Rahmenbedingungen und keine gesicherte finanzielle Begleitung des Umbaus.

**Umsetzungstau  
beim Umbau  
der Tierhaltung**

Für die nächsten vier Jahre hat der Finanzminister lediglich eine Summe von einer Milliarde Euro für den Stall(um)bau in Aussicht gestellt. Darüber hinaus lehnt die FDP die Vorschläge ab, den Umbau der Tierhaltung mit weiteren öffentlichen Mitteln zu unterstützen. »Die Zukunft der Tierhaltung in Deutschland kann nicht durch Geld gesichert werden«, sagte der landwirtschaftliche Sprecher der FDP-Bundestagsfraktion Gero Hocker im August 2022. Vielmehr bräuchte es seiner Meinung nach verlässliche Versprechen der Politik, dass es während der Laufzeit einer Investition in einen neuen Stall keine zusätzlichen Auflagen für den Betrieb geben wird. Anstatt einer dauerhaften Finanzierung von laufenden Kosten

schlagen die Liberalen daher ein Auflagenmoratorium für 20 Jahre vor.<sup>22</sup> Ein Moratorium allein genügt nicht, gleichwohl sollte Planungssicherheit selbstverständlich gegeben sein.

**Erst finanzieren –  
dann diskutieren**

Die Mitglieder der Borchert-Kommission sind enttäuscht über das Mauern der FDP und dass die Regierung immer noch keine Einigung für die Einführung einer Tierwohlprämie gefunden hat. Damit war nach dem Beschluss des Bundestags im Juli 2020, nach dem Beschluss der Agrarministerkonferenz im August 2020, nach der Zustimmung des Bundesrats im März 2021 und nach der Zustimmung der Zukunftskommission Landwirtschaft im Juni 2021 nicht zu rechnen. Stattdessen gab es Mitte 2022 aus dem BMEL den Auftrag an die Borchert-Kommission zur Fortführung der Kommissionsarbeit. Also erst mal weiter diskutieren? Oder auch nicht! Die Borchert-Kommission hat das Mandat des BMEL zwar angenommen, aber unter einer Bedingung: Solange es keine Einigung der Koalition auf eine der empfohlenen Tierwohlprämien gebe, bliebe der Umbau der Nutztierhaltung unerreichbar und Landwirte hätten weiterhin keine Perspektive und Planungssicherheit. »In dieser Situation würde eine Weiterarbeit des Kompetenznetzwerks den gegenwärtig fehlenden Gestaltungswillen der Ampelkoalition nur kaschieren und wäre gegenüber den Nutztierhalterinnen und Nutztierhaltern unverantwortlich«, heißt es vom Kompetenznetzwerk. In ihrem Beschluss erklärt die Borchert-Kommission, die Arbeit so lange ruhen zu lassen, bis die Bundesregierung eine Lösung dafür gefunden hat, wie sie den Umbau der Nutztierhaltung finanzieren will. Die Kommission appelliere »mit Nachdruck an die Ampelkoalition, zügig eine entsprechende Einigung herbeizuführen«.<sup>23</sup>

Der wertvolle und breite gesellschaftliche Konsens der Borchert-Kommission darf auch aus Sicht des Verbraucherschutzes nicht unter den Tisch fallen, das schafft nur Frust bei allen Beteiligten und kostet viel zu viel Zeit. Damit stellt sich die Frage, ob die wünschenswerte und von vielen Handelsketten in Aussicht gestellte Ausweitung des Angebots von Fleisch der Haltungsfarm 3 und 4 dann noch gelingen kann – und erst recht die Auslistung der Haltungsfarmen 1 und 2 bis 2030. Wenn es nicht bald klare politische Beschlüsse gibt, führt die anhaltende Unsicherheit dazu, dass weitere Nutztierhalter:innen aufgeben, es immer weniger Betriebe gibt, die den notwendigen Wandel umsetzen können und Deutschland als Nutztierhaltungsstandort gefährdet ist. Das ist aus gesellschaftlicher Sicht nicht wünschenswert. Allein in den letzten 20 Jahren hat sich die Zahl der landwirtschaftlichen Betriebe in Deutschland halbiert. Innerhalb nur eines Jahres (von Mai 2021 bis Mai 2022) haben 1.900 schweinehaltende Betriebe aufgegeben. Gleichzeitig hat sich der Schweinebestand um zehn Prozent bzw. 2,41 Millionen Tiere verringert.<sup>24</sup> Letzteres weist jedoch in die richtige Richtung. Ziel sollte sein, möglichst viele Betriebe zu erhalten, aber den Bestand der Nutztiere erheblich zu verringern. Das kann nur mit »Klasse statt Masse« funktionieren, also weniger, dafür anders, besser, nachhaltiger und tiergerechter produzieren und so entsprechend höhere Wertschätzung und Wertschöpfung erzielen, auch mit stärkerer regionaler Vermarktung und Vernetzung mit Gastronomie und Gemeinschaftsverpflegung.<sup>25</sup>

**Deutschland als  
Standort für  
Nutztierhaltung  
gefährdet**

Auch die Umsetzung der Empfehlungen der Borchert-Kommission erfordert eine deutliche Verringerung der Tierzahlen. Genau das ist ein wichtiger Schritt zur Lösung vieler Probleme.<sup>26</sup> Die Deutsche Gesellschaft für Ernährung empfiehlt seit Langem aus gesundheitlichen Gründen eine Halbierung des Pro-Kopf-Fleischkonsums. In der Verbraucherschaft gibt es deutliche Trends zu einer stärker pflanzlichen Ernährung. Die Anforderungen des Nationalen Klimagesetzes<sup>27</sup> wären für die Landwirtschaft allein durch eine erhebliche Reduzierung oder gar Halbierung der Tierzahlen zu erreichen. Insgesamt hat sich der Viehbesatz bezogen auf die landwirtschaftliche Nutzfläche in den letzten zehn Jahren von etwa 79 Großvieheinheiten (GVE) auf 75 GVE je 100 Hektar landwirtschaftlicher Fläche verringert. Ein Rückgang von gerade einmal fünf Prozent! Bis 2030 müsste die GVE-Zahl nach den Zielen des Klimagesetzes jedoch auf gut 56 GVE schrumpfen. Für 2040 liegt der Zielwert dann etwa bei 45 GVE.<sup>28</sup>

#### *Gesetzentwurf für eine staatliche Haltungskennzeichnung*

Das BMEL hat im Juli 2022 den Entwurf eines Tierhaltungskennzeichnungsgesetzes vorgelegt, das laut Landwirtschaftsminister Cem Özdemir Mitte 2023 in Kraft treten soll – was jedoch angesichts der massiven Kritik aus allen Richtungen fraglich erscheint. Von der seit vielen Jahren angekündigten staatlichen Tierwohlkennzeichnung ist leider keine Rede mehr.

Stattdessen soll es vor allem um den Platz im Stall, etwas Beschäftigungsmaterial und in den höheren Stufen – wie bei der Haltungsform-Kennzeichnung des Handels auch – um Außenklimakontakt oder Auslauf gehen. Verhaltens- und gesundheitsbezogene Kriterien oder gar ein schon lange gefordertes Monitoring dieser Indikatoren werden nicht berücksichtigt. Bei den verbreiteten gesundheitlichen Problemen in der landwirtschaftlichen Nutztierhaltung wäre das aber dringend nötig. Also wieder nur der oberflächliche »Zollstocktierschutz« statt tatsächlicher Verbesserung des Tierwohls.

Des Weiteren gilt die Kennzeichnung zunächst nur für Schweine und auch dort nur für die Mast. Verbraucher-, Tierschutz- und Umweltverbände fordern jedoch, dass die gesamte Prozesskette in den Blick genommen werden muss: von der Haltung der Elterntiere über die Geburt, die Jungtieraufzucht, Mast und Transport bis hin zur Schlachtung. Das ist vom Minister angekündigt, dürfte aber erfahrungsgemäß dauern, ebenso wie die Ausweitung auf die anderen Nutztierarten.

Zusätzlich wird – anders als bei der vierstufigen Haltungsform-Kennzeichnung des Handels – eine weitere fünfte Stufe für Biofleisch vorgeschlagen, obwohl Biolebensmittel seit Jahrzehnten eindeutig und transparent mit dem EU-Biosiegel gekennzeichnet werden. Zudem gibt es manche sehr guten »konventionellen« Haltungsverfahren wie z. B. bei NEULAND, die Bio nicht nur ebenbürtig, sondern überlegen sein können, auch hinsichtlich der Tiergesundheit und des Tierwohls.

Die gepriesene Transparenz zur Tierhaltung kommt zudem vorerst nur im Angebot des unverarbeiteten Fleisches im Handel zum Tragen. Bei verarbeitetem Fleisch in der Außer-Haus-Verpflegung und in Fleisch- und Wurstwaren bleibt das Tierhaltungskennzeichnungsgesetz außen vor. Damit haben Verbraucher:innen beim deutlich größeren Teil des deutschen Schweinefleischabsatzes weiterhin keine Anhaltspunkte, von wo das Fleisch stammt und wie die Tiere gehalten wurden – und engagierte Landwirte viel weniger Chancen ihre guten Produkte glaubwürdig zu vermarkten.

Auch hinsichtlich der Kontrollen hat die staatliche Kennzeichnung gravierende Schwachpunkte. Weder gibt es Eingangskontrollen, ob die Haltungsbedingungen der angemeldeten Stufe entsprechen, noch sind regelmäßige, mindestens jährliche Kontrollen der Tierhaltungsbetriebe vorgesehen. Stattdessen wird die Kontrolle auf die amtliche Überwachung durch die Bundesländer delegiert – die bekanntlich ohnehin überlastet ist und im bundesweiten Schnitt nur alle 17 Jahre (!) Tierschutzkontrollen auf einem Betrieb durchführt.<sup>29</sup>

Bleibt als einziger Vorteil der geplanten staatlichen Tierhaltungskennzeichnung, dass es eine Pflichtkennzeichnung werden soll. Doch auch die nationale Kennzeichnung ist nur als Übergangslösung geeignet, denn sie lässt die importierten Produkte außen vor. Mittelfristig ist daher eine verbindliche europäische Kennzeichnung erforderlich, die Transparenz über das gesamte Angebot – einschließlich des gesetzlichen Mindeststandards – herstellt, und das auch für tierische Zutaten in verarbeiteten Lebensmitteln, in der Gastronomie und in der Außer-Haus-Verpflegung insgesamt. Auch eine verbindliche Herkunftskennzeichnung ist überfällig, um Tierschutz-Dumping aus Drittstaaten zu unterbinden.

Unser Resümee: Der Entwurf, der im Oktober 2022 die Zustimmung des Kabinetts erhielt, ist um ein Vielfaches verwässert gegenüber dem, was mal als »Tierwohlkennzeichnung« angekündigt war. Eigentlich hätte Minister Özdemir einfach die Haltungsform-Kennzeichnung des Handels als obligatorisch erklären können – das hätte viel Zeit, Arbeit und Mittel gespart.

#### *Haltungsform-Kennzeichnung des Handels jetzt auch für Milch und Milchprodukte*

Bei Eiern ist die Angabe der Haltungsform der Legehennen seit 2004 EU-weit vorgeschrieben. Bei verpacktem Frischfleisch von Schweinen, Rindern, Hühnern und Puten ist seit 2019 zumindest die freiwillige »Haltungsform«-Kennzeichnung der Initiative Tierwohl (ITW) in vielen Geschäften zu finden. Bei konventioneller Milch und daraus hergestellten Produkten wie Joghurt und Käse gab es jedoch bislang nur ganz vereinzelte Angaben zur Tierhaltung. Und viele dieser Angaben waren zwar werbewirksam, aber gesetzlich nicht definiert und daher oft beliebig.

Die größten deutschen Handelsunternehmen hatten zum Jahreswechsel 2021/22 angekündigt, ab 2022 auch Milch und Milchprodukte mit der Haltungsform zu labeln. Dabei wird

**»Tierschutz  
mit dem Zollstock«  
statt mehr Tierwohl**

**Transparenz  
mit erheblichen  
Einschränkungen**

**Schwachstellen  
bei der Kontrolle**

die vierstufige Haltungsform-Kennzeichnung verwendet, die bereits für Frischfleisch genutzt wird. Deshalb wurde das System um Kriterien für die Haltung von Milchkühen (z. B. Ausschluss der Anbindehaltung ab Stufe 3) erweitert.

Die Haltungsform-Kennzeichnung bei Milch und Milchprodukten schaffe »vollständige Transparenz«, sodass Verbraucher:innen sich »bewusst für mehr Tierwohl entscheiden können«. Sie würden beim Einkauf »auf den ersten Blick erkennen, wie hoch das Tierwohl-Niveau bei der Haltung der Milchkühe ist«. So die vollmundigen Versprechen in den Pressemitteilungen der Handelsunternehmen.

Tatsache ist jedoch: Das Angebot in den Geschäften ist weiterhin meist intransparent! Nur ein kleiner Teil ist mit der Haltungsform gekennzeichnet, und dabei handelt es sich überwiegend um Biotrinkmilch mit Haltungsform 4. Doch Bioprodukte sind gerade diejenigen, bei denen die Haltungsform-Kennzeichnung am wenigsten benötigt wird. Denn Bio ist, wie oben

### Fünf Kernforderungen an die Politik

1. Sozialpolitische Flankierung der steigenden Lebensmittelpreise: Angesichts der starken Preiserhöhungen bei Lebensmitteln muss die Politik den sozialpolitischen Ausgleich zur Vermeidung von Ernährungsarmut dringend verbessern. Dazu sind die Regelsätze für Hartz-IV bzw. das neue Bürgergeld anzuheben, sodass auch bei hoher Inflation eine gesunde Ernährung gemäß den DGE-Empfehlungen möglich ist. Für Menschen mit niedrigem Einkommen, niedriger Rente und für Bezieher:innen von Grundsicherung bedarf es Sonderzahlungen und eines niedrigschwelligen und sehr kostengünstigen Zugangs zu öffentlichen Kantinen und Mensen in Kitas, Schulen, Hochschulen, Kommunen und sozialen Einrichtungen. Tafeln und Einrichtungen, die Mahlzeiten für Obdachlose anbieten, müssen stärker unterstützt werden. Ebenso kann eine Mehrwertsteuerbefreiung von Obst, Gemüse und Hülsenfrüchten helfen.

2. Mehr Transparenz über Preisbildung und mögliche Mitnahmeeffekte: Derzeit fehlt die nötige Transparenz, um die Preisbildung bei Lebensmitteln nachzuvollziehen und Mitnahmeeffekte zu unterbinden. Deshalb ist eine Markttransparenzstelle notwendig, die unter anderem ein regelmäßiges Monitoring von Preisen konkreter Produkte sowie versteckten Preiserhöhungen vornimmt und auffällige Preisentwicklungen stichprobenweise untersucht. Dafür benötigt das Bundeskartellamt mehr Kompetenzen und wirksame Sanktionsmöglichkeiten.

3. Mehr Nachhaltigkeit durch »wahre« Preise ermöglichen: Höhere Produktionsstandards für eine nachhaltigere, tier- und umweltgerechtere Erzeugung und die Einpreisung externer Kosten (z. B. Umwelt- und Gesundheitsschäden) würden dem Verursacherprinzip Geltung verschaffen, versteckte Wettbewerbsverzerrungen abbauen und die Gesamtkosten für die Gesellschaft senken. Auch würden durch den Umbau hin zu einem nachhaltigen Agrar- und Ernährungssystem gesellschaftliche Leistungen stärker

honorieren. Damit steigen aber voraussichtlich die Lebensmittelpreise bzw. bleiben auf dem aktuell hohen Niveau. Einem großen Teil der Verbraucher:innen sollte es leicht fallen, die höheren Qualitäten zu honorieren. Aber für die Menschen in unserer Gesellschaft, die das vor Probleme stellt, muss ein sozialpolitischer Ausgleich erfolgen. Eine gesunde und nachhaltige Ernährung darf keine Frage des Portemonnaies sein.

4. Umbau der Nutztierhaltung hin zu einer tiergerechteren und nachhaltigeren Erzeugung: Die Empfehlungen der Borchert-Kommission und der Zukunftskommission Landwirtschaft sind mit höchster Priorität umzusetzen. Dazu müssen verlässliche Rahmenbedingungen geschaffen, finanzielle Unterstützung gewährleistet und Zielkonflikte gelöst werden. Die geplante Tierhaltungskennzeichnung muss vor allem um ein Tiergesundheitsmonitoring ergänzt und zusammen mit einer Herkunftsangabe auf verarbeitete Lebensmittel in Handel und Außer-Haus-Verpflegung erweitert werden, um »Tierschutz-Dumping« zu verhindern.

5. Verbindliche Kennzeichnung, strenge Risikoprüfung und Rückverfolgbarkeit für alle gentechnischen Verfahren: Der Gesundheitsschutz und die Wahlfreiheit von Verbraucher:innen sowie Schäden an Ökosystemen und biologischer Vielfalt dürfen nicht gefährdet werden. Bestehende EU-Gentechnikregeln mit strengen Zulassungsverfahren und Risikoprüfungen dürfen in künftigen Gesetzgebungsvorschlägen nicht aufgeweicht werden und müssen auch für neue gentechnische Verfahren gelten. Alle gentechnisch veränderten Produkte und Folgeprodukte sind klar als gentechnisch veränderte Organismen (GVO) zu kennzeichnen. Unabhängige Forschung zu Risiken und Nachweisverfahren muss gefördert werden. Auch neue Gentechnik muss entlang der gesamten Lebensmittelkette rückverfolgbar sein. Nur so bleibt auch die Wahlfreiheit für die Verbraucher:innen gewährleistet.



bereits erwähnt, die einzige Tierhaltungsform, die gesetzlich definiert und seit Jahrzehnten einfach durch das EU-Bio-Label erkennbar ist.

Viel wichtiger wäre es, im großen, unüberschaubaren Angebotssegment von konventioneller Milch und Milchprodukten (einschließlich der Weidemilch, Heumilch und Bergbauernmilch) Transparenz über die Haltungsbedingungen der Milchkühe zu schaffen und das Angebot zu differenzieren. Bei diesen Produkten können die tatsächlichen Haltungsbedingungen bisher durch schönfärberische Werbung verschleiert werden. Durch die Haltungsform-Kennzeichnung würde möglicherweise so manche vermeintlich »beste Milch von glücklichen Kühen auf herrlichen Bergweiden« tatsächlich der Haltungsform 1 oder 2 »überführt«. Doch ob es irgendwann vollständige Transparenz im Angebot von Milch und Milchprodukten geben wird, ist fraglich: Denn die Händler wollen nur Produkte ihrer Eigenmarken mit der Haltungsform kennzeichnen und einige Handelsunternehmen sogar nur Trinkmilch und nicht die Milchprodukte wie beispielsweise Joghurt und Käse.

Und überhaupt: Was für Fleisch gilt, gilt auch für Milch – die Haltungsform-Kennzeichnung ist kein Tierwohllabel. Wenn tatsächlich – irgendwann – möglichst alle Angebote von Trinkmilch und Milchprodukten mit den Haltungsformen 1 bis 4 gekennzeichnet sein sollten, wäre die Haltungsform-Kennzeichnung eine gute Hilfestellung für die Auswahl von Milchprodukten aus verbesserter Tierhaltung. Die Kennzeichnung garantiert aber nicht, dass es den Tieren wirklich besser geht. Denn weder mehr Platz und Kuhbürsten im Stall noch Außenklimakontakt oder selbst der Weidegang ermöglichen eine direkte Aussage zur Gesundheit und dem Wohlbefinden der Tiere.

Für verlässliche Aussagen zum Tierwohl müssten verhaltens- und gesundheitsbezogene Kriterien wie Lahmen, Krankheiten, Verletzungen, Organbefunde usw. in der Tierhaltung und am Schlachthof systematisch erhoben und ausgewertet werden – und bei Auffälligkeiten die Tierhaltung zwingend nachgebessert werden. Solche Erhebungen zur Tiergesundheit in der Tierhaltung sind im Rahmen der beschriebenen Haltungsform-Kennzeichnung nicht vorgesehen, wären aber gerade bei vielen Milchkühen mit hoher Milchleistung angesagt. Hochleistungsmilchkühe erbringen heutzutage in Deutschland im Durchschnitt Milchmengen von 9.000 Kilogramm Milch pro Kuh und Jahr und in zwei bis drei Laktationen eine Lebensleistung von 29.000 Kilogramm Milch. Zahlen des Landeskontrollverbandes Nordrhein-Westfalen zeigen, dass gut 20 Prozent der Kühe bereits nach der ersten Laktation und etwa ein Drittel nach der zweiten Laktation den Betrieb verlassen und in einem noch sehr jungen Lebensalter geschlachtet werden. »Die leistungsorientierte Milchviehzucht wird bestimmt durch die Setzung von Zuchtzielen und nimmt indirekt Einfluss auf die Gesundheit der Milchkühe. Insbesondere Hochleistungskühe, wie Holstein Friesian Kühe, zeigen ein vermehrtes Auftreten von Produktionskrankheiten, hohe unfreiwillige Abgangsraten und eine kurze nicht ökonomisch sinnvolle Nutzungsdauer.«<sup>30</sup> So das Ergebnis einer systematischen Literaturrecherche der von 1986 bis 2020 publizierten Fachliteratur zum Thema leistungsorientierte Milchviehzucht und daraus möglicherweise entstandene Tierschutzprobleme. Die sog. PraeRi-Studie der Tierärztlichen Hochschule Hannover, der FU Berlin und der LMU München kommt zu ähnlich klaren Ergebnissen.<sup>31</sup>

Diese Probleme kann man sicherlich auf viele auf Hochleistung getrimmte Züchtungen und Tierhaltungsverfahren übertragen. Immer noch werden in der Regel die Tiere den Haltungsverfahren angepasst und nicht die Haltungsverfahren den Tieren. Das aber »schmeckt« immer mehr Menschen nicht mehr. Die Politik sollte und muss dieses Votum der Bürger:innen ernst nehmen.

**Schönfärberische  
Werbung für  
Milchviehhaltung**

**Hohe Leistung der  
Tiere – kein Ausdruck  
ihrer Gesundheit,  
sondern Ursache von  
Krankheiten**

#### Anmerkungen

- 1 Statista: Anteil von Nahrungsmitteln und alkoholfreien Getränken an den privaten Konsumausgaben in der Europäischen Union nach Ländern in den Jahren 2018 bis 2020. Veröffentlicht im November 2021.
- 2 »Inflationsrate im Oktober 2022 bei +10,4 %«. Pressemitteilung des Statistischen Bundesamtes (Destatis) Nr. 472 vom 11. November 2022.

- 3 Statistisches Bundesamt: Methodenberichte - Komponentenzzerlegung und Saisonbereinigung ökonomischer Zeitreihen mit dem Verfahren BV4.1. Wiesbaden 2004.
- 4 Siehe hierzu den Beitrag von Martin Häusling in diesem *Kritischen Agrarbericht* (S. 67-72).
- 5 Statistisches Bundesamt: Preisentwicklung für Nahrungsmittel im Zeitraum Januar 2015 bis September

- 2022 (Sonderauswertung). Wiesbaden 2022 (Stand 13. Oktober 2022).
- 6 Bundeskartellamt: Jahresbericht 2021/2022. Bonn 2022.
  - 7 »EU-Agrarmärkte trotz des russischen Angriffs auf die Ukraine stabil«. Pressemitteilung der EU-Kommission vom 5. Oktober 2022.
  - 8 R. Köninger: China ist wie ein Getreide-Staubsauger. In: Bayerisches Landwirtschaftliches Wochenblatt vom 15. März 2021.
  - 9 Beispiele von Verbraucherbeschwerden, die die Verbraucherzentrale NRW seit August 2022 erreichten.
  - 10 Vgl. die Mogelpackungsliste der Verbraucherzentrale Hamburg ([www.vzhh.de/mogelpackungsliste](http://www.vzhh.de/mogelpackungsliste)).
  - 11 M. Cakir and J. V. Balagtas: Consumer response to package downsizing: Evidence from the Chicago Ice Cream Market. In: *Journal of Retailing* 90/1 (2014), pp. 1-12. – J. Yao, D. Wang and G. Mortimer: All new smaller size! Why getting less with shrinkflation is preferable to paying more. In: *The Conversation* 24. April 2022
  - 12 K. Golovacheva: (Un)fairness of shrinkflation: The role of consumer-, firm-, and marketrelated factors. Conference papers 8667, St. Petersburg State University 2016 (<https://ideas.repec.org/p/sps/cpaper/8667.html>).
  - 13 (Siehe Anm. 11).
  - 14 Cakir and Balagtas (siehe Anm. 12). – Golovacheva (siehe Anm. 13).
  - 15 Agrarmarkt Informations-Gesellschaft mbH (AMI): Marktwoche Getreide/Ölsaaten. Ausgabe 35 vom 31. August 2022. Bonn 2022.
  - 16 Verbraucherbeschwerde an die Verbraucherzentrale NRW, September 2022.
  - 17 C. Ruttmann: Mogelpackungen – Ein Rechtsprechungsüberblick. In: *Verbraucher und Recht* 12 (2017).
  - 18 Ebd.
  - 19 T. Schmidt et al.: Wege zur Reduzierung von Lebensmittelabfällen – Pathways to reduce food waste. REFOWAS-Projekt. Thünen Report 73, Vol. 1. Braunschweig 2019. – Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz NRW (LANUV NRW): LANUV-Fachbericht 85, Recklinghausen 2018.
  - 20 U. Bickelmann: Normen und Kontrolle – (k)ein Grund für Lebensmittelverluste? In: *Fruchthandel Warenkunde*. Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE). Bonn 2019.
  - 21 Verbraucherzentrale Niedersachsen (Hrsg.): Obst und Gemüse im Einzelhandel. Qualitätsanforderungen und Lebensmittelverschwendung. Marktcheck der Verbraucherzentralen. Hannover 2022.
  - 22 Y.-F. Rawe: Zukunft der Tierhaltung: FDP lehnt dauerhafte Subventionen ab. In: *agrarheute* vom 24. August 2022.
  - 23 J. Michel: Borchert-Kommission macht weiter – unter einer Bedingung. In: *agrarheute* vom 9. September 2022.
  - 24 H. Jahberg: Das Leben vor dem Kotelett. Kabinett beschließt Pflicht zur Kennzeichnung. In: *Tagespiegel* vom 12. Oktober 2022.
  - 25 Auch deshalb ist die Ausweitung der Haltungskennzeichnung und einer Herkunftskennzeichnung auf verarbeitete Lebensmittel und die Außer-Haus-Verpflegung dringend notwendig.
  - 26 H. Westhoek et al.: Food choices, health and environment: Effects of cutting Europe’s meat and dairy intake. In: *Global Environmental Change* 26 (2014), pp. 196-205.
  - 27 Ausgehend von einem Niveau von 66,4 Millionen Tonnen CO<sub>2</sub>-Äquivalente im Jahr 2020 müssen die Emissionen aus der deutschen Landwirtschaft bis 2030 auf 54 Millionen Tonnen und bis 2040 auf 40 Millionen Tonnen CO<sub>2</sub>-Äquivalente reduziert werden.
  - 28 O. Zinke: Was wäre, wenn die Bauern 50 Prozent weniger Tiere halten? Die Fakten. In: *agrarheute* vom 15. Juni 2021.
  - 29 Deutscher Bundestag: Drucksache 19/3195 vom 3. Juli 2018 (<https://ds.server.bundestag.de/btd/19/031/1903195.pdf>).
  - 30 A. Bauer, H. Martens und C. Thöne-Reineke: Tier-schutzrelevante Zuchtprobleme beim Milchvieh – Interaktion zwischen dem Zuchtziel »Milchleistung« und dem vermehrten Auftreten von Produktionskrankheiten. In: *Berliner und Münchener Tierärztliche Wochenschrift* vom 16. Juni 2021.
  - 31 Tierärztliche Hochschule Hannover, FU Berlin und LMU München (Hrsg.): Tiergesundheit, Hygiene und Biosicherheit in deutschen Milchviehbetrieben – eine Prävalenzstudie (PraeRi). Hannover/Berlin/München 2021.



**Bernhard Burdick**  
Leiter der Gruppe Markt und Konsum im Bereich Lebensmittel und Ernährung der Verbraucherzentrale NRW e.V.

bernhard.burdick@  
verbraucherzentrale.nrw



**Frank Waskow**  
Referent für Lebensmittelqualität und Nachhaltigkeit der Gruppe Markt und Konsum im Bereich Ernährung und Umwelt der Verbraucherzentrale NRW e.V.

frank.waskow@  
verbraucherzentrale.nrw



**Nora Dittrich**  
Referentin für Lebensmittelrecht und -sicherheit der Gruppe Markt und Konsum im Bereich Ernährung und Umwelt der Verbraucherzentrale NRW e.V.

nora.dittrich@  
verbraucherzentrale.nrw