

Was nicht passt, wird passend gemacht?

Wie Julia Klöckner eine wissenschaftliche Studie des MRI umschreiben ließ – und dies zu vertuschen versuchte: eine Chronologie

Hintergrund: SPD und CDU/CSU hatten in ihrem Koalitionsvertrag vereinbart, bis zum Sommer 2019 in „Anlehnung an bereits bestehende Systeme“ und „in Zusammenarbeit mit Lebensmittel- und Verbraucherverbänden“ ein Modell zur erweiterten Nährwertkennzeichnung zu entwickeln.¹ In diesem Rahmen beauftragte Bundesernährungsministerin Julia Klöckner das bundeseigene Max-Rubner Institut (MRI)², verschiedene europäische Nährwertkennzeichnungsmodelle in einer Studie wissenschaftlich zu bewerten.

25. Oktober 2018: foodwatch fragt mit einem Antrag nach dem Informationsfreiheitsgesetz (IFG) sämtliche vorliegenden Dokumente zum Thema „Nutri-Score“ beim Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) ab.

11. März 2019: Das BMEL erteilt foodwatch einen teilweisen Informationszugang und sendet eine Reihe von Dokumenten, darunter eine interne E-Mail eines BMEL-Mitarbeiters vom 10. Oktober 2018. Zur Studie des Max-Rubner-Instituts (MRI) über verschiedene Systeme zur Nährwertkennzeichnung schreibt er an einen Kollegen im BMEL:

„Die vorläufigen Ergebnisse dieser wissenschaftlichen Studie liegen dem BMEL seit kurzem vor und werden derzeit in der zuständigen Fachabteilung ausgewertet. Es [das MRI; Anm. foodwatch] kommt in seinem Bericht zu dem Ergebnis, dass Nutri-Score grundsätzlich vorteilhaft für eine „Front-of-pack“-Nährwertkennzeichnung ist. Deutschland hatte Nutri-Score in der vergangenen Legislaturperiode kritisiert. Auftragsgemäß hatte das MRI die Systeme jedoch lediglich wissenschaftlich bewertet, einer politischen sowie sonstiger Einschätzungen, z.B. zum Verfahren der Umsetzbarkeit, enthält sich das MRI. (...) BM'n Klöckner hat in der gestrigen Leitungsklausur ausdrücklich darum gebeten, zu den vorbereitenden Arbeiten des MRI größte Vertraulichkeit sicherzustellen.“

Die in der E-Mail erwähnte MRI-Studie wird foodwatch nicht übermittelt. Stattdessen wird foodwatch der Informationszugang zu dieser laut Aussage des BMEL im September 2018 erstellten Studie mit diesem Bescheid verweigert.

9. April 2019: foodwatch legt Widerspruch gegen die Entscheidung des BMEL ein und verlangt die Zusendung der MRI-Studie in der Original- Version vom September 2018.

11. April 2019: Das BMEL veröffentlicht die Studie des Max-Rubner-Instituts. In einer Presseerklärung teilt Julia Klöckner mit, dass das MRI eine Bewertung bestehender Modelle vorgelegt habe, nach der „keines der bestehenden Systeme eine optimale Lösung für die Verbraucher“ biete.³ Im Fazit der veröffentlichten Studie heißt es dementsprechend:

¹ S. 89:

<https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975226/847984/5b8bc23590d4cb2892b31c987ad672b7/2018-03-14-koalitionsvertrag-data.pdf?download=1>

² <https://www.mri.bund.de/de/home/>

³ <https://www.bmel.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/2019/078-MRI-Bericht-Naehrwertkennzeichnung.html>

„Jedes der [...] NWK-Modelle⁴[...] hat bedingt durch seinen spezifischen Schwerpunkt individuelle Vorteile, jedoch auch Einschränkungen. Für Deutschland muss eine grundsätzliche Entscheidung getroffen werden, ob Einzelkomponenten (wie Energie und Nährstoffe) oder das Gesamtprodukt von einem NWK-Modell beschrieben und bewertet werden sollen. Ohne diese Schwerpunktsetzung [...] kann keines der NWK-Modelle uneingeschränkt empfohlen werden.“⁵

Diese Bewertung weicht eklatant von der Aussage des BMEL-Mitarbeiters vom Oktober 2018 über das Ergebnis der Studie ab, nach der der Nutri-Score „grundsätzlich vorteilhaft für eine „Front-of-pack“-Nährwertkennzeichnung ist.“ Zudem widerspricht sie auch dem aktuellen wissenschaftlichen Forschungsstand, nachdem der Nutri-Score gerade aufgrund seiner zusammenfassenden Bewertung des Gesamtprodukts das verständlichste und wirkungsvollste Modell zur Kennzeichnung von Nährwerten ist.⁶

foodwatch hegt daher den Verdacht, dass das BMEL nicht die in der Email des BMEL-Mitarbeiters vom 10. Oktober 2019 erwähnte Original-Studie des MRI aus dem Herbst 2018 veröffentlicht hat, sondern eine stark überarbeitete Version.

Das BMEL antwortet foodwatch am Tag der Veröffentlichung auf den Widerspruch gegen die verweigerte Informationserteilung lapidar, dass die MRI-Studie inzwischen veröffentlicht sei.⁷

29. April 2019: foodwatch startet eine E-Mail-Aktion an das BMEL und verlangt die Veröffentlichung der „Original-Studie“ des MRI. Diese wird bis zum Ende der Aktion von mehr als 63.000 Verbraucherinnen und Verbrauchern unterschrieben. Das BMEL reagiert auf den Start der E-Mail-Aktion noch am gleichen Tag mit einer Sprechererklärung, in der es den Anschein erweckt, als sei die am 11. April 2019 veröffentlichte Version die von foodwatch verlangte Original-Studie:

„Die vorläufige Studie des MRI hat unser Ministerium am 11. April auf seiner Internetseite veröffentlicht, kurz nachdem festgestellt wurde, dass die vorläufige Studie die vom BMEL gestellten Fragen beantwortet.“⁸

22. Mai 2019: Das MRI stellt mit dem „Wegweiser Ernährung“ ein im Auftrag des BMEL entwickeltes Nährwertkennzeichnungsmodell vor, das auf dem Bewertungs-Algorithmus des Nutri-Score und der Darstellungsweise des australischen Health Star-Ratings basiert.⁹ Das mit Informationen zu einzelnen Nährwerten versehene, einfarbige Modell verzichtet jedoch auf die farbliche Einstufung in Ampelfarben und kann aufgrund der wenig intuitiven und als eher verwirrend empfundenen Darstellung in einer repräsentativen Verbraucherbefragung gegen den leicht verständlichen Nutri-Score

⁴ NWK-Modelle = Nährwertkennzeichnungs-Modelle

⁵ April-Version der MRI-Studie, S. 79: https://www.foodwatch.org/fileadmin/-DE/Themen/Ampel/Dokumente/MRI-Bericht-Naehrwertkennzeichnungs-Modelle_Version_April2019.pdf

⁶ Überblick des französischen Gesundheitsministeriums über wissenschaftliche Studien zum Nutri-Score: <https://solidarites-sante.gouv.fr/prevention-en-sante/preserver-sa-sante/nutrition/article/articles-scientifiques-et-documents-publies-relatifs-au-nutri-score>

⁷ https://www.foodwatch.org/fileadmin/-DE/Themen/Ampel/Dokumente/2019-04_Schriftverkehr_BMEL_foodwatch_geschwaerzt.pdf

⁸ <https://www.bmel.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/2019/190429-SprechereklaerungKennzeichnung.html>

⁹ https://www.mri.bund.de/de/presse/pressemitteilungen/presse-einzelansicht/?tx_news_pi1%5Bnews%5D=296&cHash=5aeb99fabeaf7e08d5cdbe2738ccc235

nicht bestehen.¹⁰ Medizinisch-wissenschaftliche Fachorganisationen wie die Deutsche Allianz Nichtübertragbare Krankheiten¹¹ und die Deutsche Diabetes Gesellschaft kritisieren das vom MRI vorgelegte Modell und fordern die Einführung des Nutri-Scores.¹²

29. Mai 2019: foodwatch sendet dem BMEL eine ausführliche Widerspruchs begründung und besteht auf der Zusendung der Original-Version der MRI-Studie.¹³

4. Juli 2019: Das BMEL weist den Widerspruch von foodwatch zurück. Das Argument: Die Herausgabe der Informationen könne den noch laufenden „Meinungsbildungsprozess beeinträchtigen“, vor Abschluss des Beratungsprozesses seien „frühe Festlegungen auf einzelne Systeme“ zu vermeiden. „Meinungsäußerungen“ (gemeint ist offenkundig die wissenschaftliche Arbeit des MRI!) seien „Teil des behördlichen Entscheidungsprozesses“ und deren vorzeitige Veröffentlichung „geeignet, das Verfahren zu vereiteln“. ¹⁴

29. Juli 2019: foodwatch reicht beim Verwaltungsgericht Köln Klage gegen das BMEL ein, da dieses aus Sicht von foodwatch keine schlüssige Begründung für die Verweigerung des Informationszugangs vorlegen konnte. Der Schutz der Vertraulichkeit des Beratungsvorgangs gelte dem Beratungsprozess als solchem, nicht jedoch den Beratungsgrundlagen, wie gutachterlichen Stellungnahmen.¹⁵

30. September 2019: Das BMEL nimmt das Ergebnis einer eigens beauftragten Verbraucherbefragung als Entscheidungsgrundlage, um den Nutri-Score in Deutschland auf freiwilliger Basis einzuführen. In der repräsentativen Erhebung waren BLL-Modell, MRI-Modell, Keyhole und Nutri-Score den Befragten vorgestellt und von diesen bewertet worden. 57 Prozent hielten den Nutri-Score für das beste Modell, nur 28 Prozent den „Wegweiser Ernährung“ des MRI.

24. Januar 2020: Das BMEL erklärt gegenüber dem Verwaltungsgericht Köln, dass es „nach Wegfall der Hinderungsgründe“ die MRI-Studie in der Version vom September 2018 auf der Internetseite des BMEL veröffentlicht habe.¹⁶

¹⁰ https://www.foodwatch.de/fileadmin/-DE/Themen/Ampel/Dokumente/2019-08-14_Zusammenfassung_forsa-Ergebnisse_Nutri-Score.pdf

¹¹ Die Deutsche Allianz Nichtübertragbare Krankheiten ist ein Zusammenschluss von 22 wissenschaftlich-medizinischen Fachgesellschaften, Verbänden und Forschungseinrichtungen, siehe: <https://www.dank-allianz.de/ueber-uns.html>

¹² <https://www.deutsche-diabetes-gesellschaft.de/presse/ddg-pressemeldungen/meldungen-detailansicht/article/repraesentative-umfrage-zur-naehrwertkennzeichnung-grosse-mehrheit-fuer-nutri-score-ampel-kloeckne.html>

¹³ Widerspruchs begründung 29.5.2019: https://www.foodwatch.org/fileadmin/-DE/Themen/Ampel/Dokumente/20190529_Widerspruch_Begrueundung_BMEL_geschwaerzt.pdf

¹⁴ Widerspruchsbescheid 4.7.2019: https://www.foodwatch.org/fileadmin/-DE/Themen/Ampel/Dokumente/20190704_Widerspruchsbescheid_geschwaerzt.pdf

¹⁵ Klage: https://www.foodwatch.org/fileadmin/-DE/Themen/Ampel/Dokumente/20190729_Klage_foodwatch_BMEL_geschwaerzt.pdf

¹⁶ <https://www.bmel.de/DE/Ernaehrung/Kennzeichnung/FreiwilligeKennzeichnung/Texte/Naehrwertkennzeichnungs-Modelle-MRI-Bericht.html>

Vergleich der verschiedenen Versionen der MRI-Studie

Ein direkter Vergleich der beiden Versionen zeigt eindeutig: Die wissenschaftliche Studie des nach eigenen Angaben „wissenschaftlich selbstständigen“¹⁷ Max Rubner-Instituts vom September 2018 wurde vor der offiziellen Veröffentlichung durch das BMEL im April 2019 inhaltlich grundlegend verändert.

So unterscheidet sich das Fazit der Original-Studie vom September 2018 eklatant vom später durch das BMEL veröffentlichten Fazit:

Version September 2018

Fazit

Sowohl aus ernährungsphysiologischer als auch aus sozialwissenschaftlicher Sicht sind die beiden NWK-Modelle Nutri-Score® und Health Star Rating als grundsätzlich vorteilhaft für eine FoP-Nährwertkennzeichnung vorgefertigter Produkte für VerbraucherInnen anzusehen (s. Kapitel 5.3). Aus Sicht des MRI sollte sich die Weiterentwicklung einer FoP-Nährwertkennzeichnung für Deutschland daher an diesen beiden Modellen orientieren.

Version April 2019

7 Fazit und Empfehlungen

Jedes der in Kapitel 4 und 5 beschriebenen und bewerteten NWK-Modelle einschließlich des finnischen Salz-Warnhinweises hat bedingt durch seinen spezifischen Schwerpunkt individuelle Vorteile, jedoch auch Einschränkungen. Für Deutschland muss eine grundsätzliche Entscheidung getroffen werden, ob Einzelkomponenten (wie Energie und Nährstoffe) oder das Gesamtprodukt von einem NWK-Modell beschrieben und bewertet werden sollen. Ohne diese Schwerpunktsetzung (vgl. Abbildung 13) kann keines der NWK-Modelle uneingeschränkt empfohlen werden.

In der veröffentlichten Version wurde also die ursprünglich durch das MRI gegebene klare Empfehlung für den Nutri-Score und das Health Star Rating entfernt.

Auch mehrere dieser Empfehlung zugrunde liegenden Einschätzungen sind in der veröffentlichten Version verschwunden: Während sich die Wissenschaftler im September 2018 unter anderem klar für ein farblich abgestuft gestaltetes, interpretatives und das Gesamtprodukt zusammenfassend bewertendes Modell ausgesprochen haben¹⁸, sind diese Empfehlungen in der im April 2019 veröffentlichten Version zugunsten neutraler Beschreibungen möglicher Optionen verschwunden (ausführlichere Darstellung der erfolgten Änderungen im Vorher-Nachher-Dokument).

¹⁷ <https://www.mri.bund.de/de/ueber-das-mri/das-mri/>

¹⁸ Siehe S. 52 Original-Version der MRI-Studie: https://www.foodwatch.org/fileadmin/DE/Themen/Ampel/Dokumente/Bewertung-ausgewaehlter-Naehrwertkennzeichnungs_VersionSep2018.pdf

27. Januar 2020: Das Verwaltungsgericht Köln fragt foodwatch an, ob nach der Veröffentlichung der Original-Version der Studie foodwatch nun eine „prozessbeendende Erklärung“ abgebe, mit der das Verfahren dann eingestellt wäre.

03. März 2020: foodwatch gibt keine prozessbeendende Erklärung ab, sondern stellt auf eine Fortsetzungsfeststellungsklage um. foodwatch besteht damit auf der gerichtlichen Klärung, ob der Rechtsanspruch auf den Informationszugang zu der Original-Version bestand.

Denn die Gefahr, dass das BMEL auch in Zukunft wissenschaftliche Auftrags-Studien so abändern lässt, dass sie zur eigenen politischen Agenda passen, besteht weiterhin.

18. Mai 2020: Über einen bereits im Dezember 2019 gestellten Informationsfreiheitsantrag erhält foodwatch interne Dokumente aus dem BMEL. Darin enthalten ist ein Erlass vom 16.04.2019, in dem das BMEL das MRI anweist, ausgerechnet auf Grundlage des vom Industrieverband BLL (heute: Lebensmittelverband) entwickelten NWK-Modells ein eigenes Modell zu entwickeln.¹⁹ Der „Wegweiser Ernährung“ entstand also auf Basis eines von der Lebensmittelindustrie entwickelten Modells, das vom Max Rubner-Institut in einer wissenschaftlichen Bewertung als unverständlich und undifferenziert kritisiert wurde.²⁰

¹⁹ Erlass des BMEL: https://www.foodwatch.org/fileadmin/-DE/Themen/Ampel/Dokumente/2019-04-16_Erlass_BMEL_NWK_Modell_geschwaerzt.pdf

²⁰ vgl. S. 13: <https://www.mri.bund.de/fileadmin/MRI/Themen/Naehwertkennzeichnung/MRI-Bewertung-BLL-NWK-Modell-190521.pdf>