

Ausschuss für
Verbraucherschutz,
Ernährung und
Landwirtschaft

Ausschussdrucksache
15(10)335

Bundesverband der Deutschen
Süßwarenindustrie e. V.

Schumannstraße 4-6, D 53113 Bonn
Postfach 19 01 28, D 53037 Bonn

Telefon: 0228 / 2 60 07 - 0

Telefax: 0228 / 2 60 07 - 89

E-Mail: bdsi@bdsi.de

Internet: <http://www.bdsi.de>

Stellungnahme anlässlich der öffentlichen Anhörung des Verbraucherschutzsausschusses des Deutschen Bundestages am 9. Februar 2004 in Berlin zum

- **Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben über Lebensmittel (KOM(2003) 424 endgültig)**
- **Vorschlag für eine Verordnung zum Zusatz von Vitaminen und Mineralien sowie anderen Substanzen zu Lebensmitteln (KOM(2003) 671 endgültig)**

Gliederung	Seite
Zusammenfassung	2
Stellungnahme	3
Beantwortung des Fragenkatalogs des Verbraucherschutzsausschusses	
• Teil I	9
• Teil II	10
• Teil III	20
• Teil IV	27

Zusammenfassung

Der BDSI fordert die Streichung der Artikel 4 und 11 sowie eine Änderung der Artikel 8 und 12 des Verordnungsvorschlags über Nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben. Darüber hinaus muss die Anreicherung von Lebensmitteln mit Vitaminen oder Mineralien – anders als derzeit vorgesehen – ohne Ausnahme kenntlich gemacht werden dürfen. Art.5 sowie Art. 8 Abs. 3 des Verordnungsvorschlags zur Anreicherung in Verbindung mit Art. 4 des Verordnungsvorschlages zur gesundheits- und nährwertbezogenen Werbeaussagen müssen daher gestrichen werden.

Die Konzeption des Verordnungsvorschlages über Nährwert- und gesundheitsbezogene Werbeaussagen schießt über das Ziel hinaus. Das angestrebte Ziel kann also mit weniger einschneidenden Maßnahmen erreicht werden. Eine Verbesserung des freien Warenverkehrs und ein hohes Verbraucherschutzniveau würde ebenfalls erreicht, wenn die Verordnung – bei Streichung der Artikel 4 und 11 – auf eine „offene Liste“ mit zugelassenen Nährwert- und gesundheitsbezogenen Angaben (Änderung der Artikel 8 und 12) beschränkt würde. Die in dem Verordnungsvorschlag in Art. 10 Abs. 2, Art. 14–16 vorgesehene Konzeption der Zulassung für gesundheitsbezogene Werbeangaben ist gemeinschaftsrechtswidrig, wie kürzlich in einem Parallelverfahren in dem Urteil des Europäischen Gerichtshofs (Rechtssache C-221/00, Europäische Kommission gegen Österreich) festgestellt wurde. Zudem fehlt der Europäischen Kommission für die vorgeschlagene Verordnung wegen des gesundheitspolitischen Schwerpunktes die Regelungskompetenz.

Artikel 4 (Nährwertprofile), der klar eine gesundheitspolitische Zielsetzung hat, ist nach wissenschaftlichen Erkenntnissen nicht zielführend und verstößt gegen das Gemeinschaftsrecht und deutsches Verfassungsrecht. Auch bei Erlass der vorgeschlagenen Verordnung ohne die Einführung von Nährwertprofilen nach Artikel 4 würde ein hohes Verbraucherschutzniveau gewahrt.

Artikel 4 führt dazu, dem Verbraucher **wahrheitsgemäße, wissenschaftlich belegte und nicht irreführende Informationen** vorzuenthalten. Die restriktive Ausgestaltung des Verordnungsvorschlags orientiert sich nicht an der eigenverantwortlichen Entscheidung des mündigen Verbrauchers, sondern ist vielmehr eine staatliche Bevormundung.

Übergewicht ist ein Problem des gesamten Lebensstils und der Gene. Übergewichtige Kinder essen weniger häufig Süßwaren als ihre normalgewichtigen Altersgenossen. Eine Ursächlichkeit zwischen dem Verzehr von Süßwaren und der Entstehung von Übergewicht wird von wissenschaftlichen Studien nicht gesehen.

Stellungnahme

Vor der Beantwortung der Einzelfragen zur Anhörung erlauben wir uns, eine zusammenhängende Stellungnahme zu den beiden Verordnungsvorschlägen zu geben:

1. Verordnungsvorschlag über Nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben auf Lebensmitteln

Zu diesem Verordnungsvorschlag kam es nach mehrjährigen Anläufen, weil die EU-Kommission – im Prinzip durchaus zu Recht – das Ziel verfolgt, nährwert- und gesundheitsbezogene Aussagen in Bezug auf Lebensmittel zu harmonisieren. Bei dem Versuch, dieses Ziel zu erreichen, ist die EU-Kommission jedoch in unverhältnismäßiger Weise über das Ziel hinausgeschossen und hat zu untauglichen Mitteln gegriffen. Mitursächlich hierfür ist der Bericht der Weltgesundheitsorganisation (WHO) vom März 2003 u. a. zu Übergewicht. Die WHO hat auf das Problem aufmerksam gemacht und EU-Kommissar Byrne ist auf den Zug der Bekämpfung des Übergewichts aufgesprungen und hat in letzter Minute Nährwertprofile in den Verordnungsvorschlag eingebracht. Als Gegenmittel soll u. a. die Verordnung über nährwert- und gesundheitsbezogene Werbeaussagen in Bezug auf Lebensmittel dienen. Sein Vorschlag kann nicht ohne Kritik bleiben.

Richtig ist, dass nach den Feststellungen der WHO das Übergewicht und die Fettleibigkeit (Adipositas) zum Problem geworden sind. In Deutschland ist jedes fünfte Kind und jeder dritte Jugendliche übergewichtig. Rund 7 % sind sogar fettleibig.

Vorschnell hat man den Verantwortlichen gefunden. Es ist natürlich die Ernährungsindustrie, weil sie Lebensmittel zur Verfügung stellt und bewirbt, die die Verbraucher essen und infolge dessen dick werden.

Der Ernährungsindustrie wird vorschnell der Schwarze Peter zugeschoben, man weiß offenbar sofort, dass Werbung irreführt, dass Werbung missverstanden wird und dass zuviel Werbung zu einem Mehrverzehr führt. Übersehen wird, dass das Übergewicht auf mehrere Faktoren zurückzuführen ist, keineswegs allein auf die Ernährung.

Wir alle kennen Menschen, die sind dick, obwohl sie wenig essen. Umgekehrt kennen wir Menschen, die sind schlank, obwohl sie viel essen. Wir kennen auch Menschen, die die Werbung verfolgen, sie aber gleichwohl einzuordnen wissen. – So einfach kann man es sich also nicht machen.

Die Ernährung spielt bei der Entstehung des Übergewichts eine durchaus untergeordnete Rolle. Bekannt geworden ist die „Kieler Adipositas Präventions-Studie“, kurz KOPS unter Leitung von Professor Müller, Universität Kiel. Im Rahmen dieser Studie konnte kein Zusammenhang zwischen der Ernährung und dem Übergewicht von Kindern festgestellt werden. Für das Übergewicht von Kindern konnten auch Süßigkeiten nicht verantwortlich gemacht werden. Man fand heraus, dass übergewichtige Kinder weniger häufig Süßwaren essen als ihre normalgewichtigen Altersgenossen. Die Langzeitstudie ergab vielmehr: Mangelnde Bewegung (Fernsehkonsument) und eine genetische Veranlagung (Gewicht der Eltern) führen zu Übergewicht, begünstigt durch sozioökonomische Faktoren (Bildung, soziale Stellung der Familie). Kurz gesagt: Genetik und Lebensstil sind in erster Linie verantwortlich.

Im Hinblick auf die Werbung kommt selbst der Ernährungsbericht der Bundesregierung aus dem Jahr 2000 zu dem Ergebnis, dass kein Zusammenhang zwischen der Intensität der Werbung für bestimmte Lebensmittel und der Häufigkeit des Konsums jener Lebensmittel besteht.

Da die Lebensmittel und erst recht nicht einzelne Produktkategorien nach wissenschaftlichen Erkenntnissen also nicht oder nur in sehr untergeordneter Rolle für das Übergewicht verantwortlich sind und die Werbung den Konsum der Lebensmittel insgesamt nicht erhöht, ist der Verordnungsentwurf insbesondere im Hinblick auf die Einführung von Nährwertprofilen (Art. 4) schon im Ansatz verfehlt.

Er ist insbesondere verfehlt, weil der Verordnungsentwurf durch die geplante Einführung von Nährwertprofilen nach Artikel 4 bestimmte Lebensmittel ohne Not diskriminiert. Die Kommission beabsichtigt, Nährwertprofile festzulegen, die Lebensmittel in positiver Weise aufweisen müssen, um nährwert- oder gesundheitsbezogene Angaben tragen zu dürfen.

Die Nährwertprofile sollen unter Berücksichtigung von a) Fett, gesättigten Fettsäuren, Transfettsäuren, b) Zucker, c) Salz/Natrium festgelegt werden. Bei „ungünstigem Nährwertprofil“ sollen nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben verboten sein, selbst wenn sie zutreffend und nicht irreführend sind.

Schon ernährungspolitisch ist die Aufstellung von Nährwertprofilen ein Irrweg. Es kommt nicht auf das einzelne Produkt an, sondern auf die Gesamternährung und – wenn es um das Thema Übergewicht geht – auf den Lebensstil. Es kommt auf eine ausgewogene Mischkost an, in der das einzelne Lebensmittel nur eine untergeordnete, relative Bedeutung spielt. – Nicht das einzelne Lebensmittel mit seinem Nährwertprofil ist entscheidend, sondern die Gesamternährung über einen längeren Zeitraum. Wollte man Nährwertprofile für Äpfel und Salate aufstellen, könnten diese nur ungünstig ausfallen, weil in der Ernährung z. B. das Fett fehlt, das der Mensch unbedingt braucht. Ein ungünstiges Nährwertprofil in Bezug auf Äpfel und/oder Salate wäre aber unsinnig, weil sich niemand nur ausschließlich von Äpfeln oder Salaten ernährt. Es kommt auf die Mischkost und die Menge an, nichts Anderes gilt z. B. in Bezug auf Schokoladenriegel. Richtig ist, dass es nur gute oder schlechte Lebensstile und Ernährungsweisen gibt. Es gibt aber keine guten oder schlechten Lebensmittel, sondern nur von allem zuviel.

Es bestehen aber nicht nur ernährungswissenschaftliche Bedenken, es bestehen auch juristische Bedenken, die Professor Dr. von Danwitz in einem rechtswissenschaftlichen Gutachten für den Bund für Lebensmittelrecht und Lebensmittelkunde dargelegt hat. Artikel 4 des Verordnungsentwurfs soll das Ernährungsverhalten der Bevölkerung steuern, es geht im Schwerpunkt um ernährungspolitische und gesundheitspolitische Maßnahmen. Es geht nicht nur um eine Harmonisierung innerhalb der Europäischen Union, wozu die Kommission sich auf Artikel 95 EGV berufen könnte, es geht vielmehr um gesundheitspolitische Fragen, wofür die EU-Kommission nach Artikel 152 Abs. 4 EGV keine Kompetenz hat.

Im Übrigen lässt der Verordnungsentwurf den Inhalt der Nährwertprofile im Einzelnen völlig offen. Damit können die betroffenen Unternehmen überhaupt nicht erkennen, welche Verpflichtungen und welche Verbote genau auf welche Lebensmittel zukommen. Die Kommission gibt sich eine Kompetenz, ohne dass in dem Verordnungsentwurf hinreichend deutlich bestimmt wäre, wie diese Nährwertprofile aussehen sollen.

In einem Europa, das demnächst von Estland bis Portugal und von Finnland bis Malta reicht, sind Nährwertprofile für einzelne Lebensmittel ohnehin sinnlos. Es gibt keinen einheitlichen europäischen Verbraucher, es gibt keine einheitlichen europäischen Verzehrsgewohnheiten und der relative Beitrag, den ein einzelnes Lebensmittel in jedem einzelnen Land der Europäischen Gemeinschaft zur Gesamternährung leistet, ist aufgrund unterschiedlicher Verzehrsgewohnheiten in der Europäischen Union sehr unterschiedlich. – Weiterhin nehmen Nährwertprofile keine Rücksicht auf die individuelle Verwendungssituation des einzelnen Lebensmittels. Was für den einen Verbraucher in der einen Situation „Ein-zuviel“ ist, kann für einen anderen in einer anderen Situation ohne weiteres „Ein-zuwenig“ sein.

Damit noch nicht genug. Nach Artikel 4 Absatz 4 soll es erlaubt sein, in einem vereinfachten Ausschussverfahren bei bestimmten (nicht näher definierten) Lebensmitteln oder Kategorien von Lebensmitteln jegliche gesundheitsbezogene Angabe und praktisch jegliche nährwertbezogene Angabe völlig zu verbieten, unabhängig von einem Nährwertprofil und selbst dann, wenn die Angaben zutreffend sind. – Diese Gesamtschau zeigt, dass damit ein Informationsverbot geschaffen werden soll, obwohl wahre und nicht irreführende Angaben in Bezug auf solche Lebensmittel durchaus möglich wären. Dies alles im Übrigen ohne Mitwirkung des Parlaments.

Artikel 11 des Verordnungsentwurfes sieht vor, dass bestimmte gesundheitsbezogene Angaben überhaupt nicht zulässig sein sollen, weil sie nicht konkret genug sind. Wem hat aber die Werbebotschaft: „Esst mehr Obst und Ihr bleibt gesund“ geschadet? Missbräuchen kann und muss mit dem allgemeinen Irreführungsverbot begegnet werden.

Die Artikel 4 und 11 Absatz 1 a) und b) sind daher nach Auffassung des BDSI zu streichen. Weitere Regelungen, insbesondere bezüglich des Zulassungsverfahrens, sind zu ändern, weil sie den freien Warenverkehr behindern, zu bürokratisch sind (auch für die Verwaltung) und Innovationen behindern. So genügen – auch für das angestrebte hohe Verbraucherschutzniveau – offene Listen für nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben (Art. 8 und 12) sowie ein Notifizierungsverfahren anstelle der vorgesehenen vorherigen Prüfung und Zulassung solcher Angaben (Art. 10 Abs. 1, Art. 14-16).

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass der Nutzen von Nährwertprofilen ernährungswissenschaftlich nicht hinreichend abgesichert ist, zumal Sie in Artikel 4 die Tatsache außer Acht lassen, dass jedes Lebensmittel nur einen relativen Beitrag zur Gesamternährung leistet. Ferner ist es unklar, wie Nährwertprofile den unterschiedlichen Ernährungsgewohnheiten in demnächst 25 Mitgliedstaaten der Europäischen Union Rechnung tragen sollen. Dem Problem des Übergewichts kann nicht wirksam mit Werbeverböten begegnet werden, es werden dadurch nur Informationsrechte der Verbraucher und verfassungsrechtliche garantierte Meinungsäußerungen der Hersteller verkürzt. Innovationen bei der Lebensmittelherstellung werden verhindert, denn wer Vorteile seines Produktes nicht mehr erwähnen darf, wird auch nicht über Neuformulierungen in der Rezeptur nachdenken.

2. Verordnungsvorschlag zum Zusatz von Vitaminen und Mineralien sowie anderen Substanzen zu Lebensmitteln

Der BDSI begrüßt zwar die Harmonisierung zur Verbesserung des freien Warenverkehrs, hat aber folgende grundlegende Bedenken:

Der BDSI fordert daher, das Werbeverbot gemäß Artikel 8 Abs. 3 des vorliegenden Verordnungsvorschlages in Verbindung mit Artikel 4 des Verordnungsvorschlages über gesundheits- und nährwertbezogene Werbeaussagen zu streichen.

Weiter muss Artikel 5 letzter Unterabsatz des vorliegenden Verordnungsvorschlages dahingehend ergänzt werden, dass die Europäische Kommission weitere Lebensmittelkategorien nur bei Vorliegen einer begründeten Gesundheitsgefahr und einer konkreten, auf den jeweiligen Anreicherungsstoff bezogenen Risikobewertung von der Anreicherung ausnehmen kann.

a) Kennzeichnungsverbot des Artikels 8 Absatz 3 des Vorschlags der Anreicherungsverordnung in Verbindung mit Artikel 4 des Vorschlags der Verordnung über gesundheits- und nährwertbezogene Werbeaussagen

Diese Vorschrift besagt, dass z. B. Vitaminbonbons nicht mehr die Angabe „mit Vitaminen“ Tragen dürften. Die Europäische Kommission beabsichtigt, Süßwaren im Vergleich zu anderen Lebensmitteln zu diskriminieren. Art. 8 Abs. 3 des Vorschlages der Anreicherungsverordnung spricht in Verbindung mit Artikel 4 des Verordnungsvorschlages zu nährwert- und gesundheitsbezogenen Werbeaussagen ein Verbot z.B. der Aussage „mit Vitaminen“ aus, wenn das betreffende Produkt im Hinblick auf den Fett-, Zucker-, oder Salzgehalt ein „ungünstiges“ Nährwertprofil hat (z.B. Vitaminbonbons). Die gezielte Diskriminierung von Süßwaren führt die Europäische Kommission selbst aus in Ziffer 14 der Begründung des Verordnungsvorschlages zur Anreicherung, der auszugsweise wie folgt lautet:

„...Das Nährstoffprofil eines Lebensmittels wird als Kriterium dafür vorgeschlagen, ob ein Lebensmittel mit diesen Angaben [Anm. z.B. „mit Vitaminen“] versehen werden darf. In der überwiegenden Mehrheit der Fälle wollen Hersteller, die Lebensmitteln Vitamine und Mineralien zusetzen, dies auch angeben. Werden sie daran gehindert, bei einem Lebensmittel diese Angabe zu machen, werden sie damit auch davon abgehalten, die Stoffe tatsächlich zuzusetzen...“

Der Verordnungsvorschlag enthält also durch die Verweisung in Artikel 8 Absatz 3 ein Verbot der Werbung mit den zugesetzten Vitaminen, Mineralien und anderen Stoffen, wenn das Erzeugnis gewisse Nährwertprofile (z. B. in Bezug auf den Gehalt an Salz, Zucker und Fetten) nicht erfüllt. Die Anknüpfung an Nährwertprofile dient dem Willen der Europäischen Kommission nach dazu (Ziff. 14 der Begründung des Verordnungsvorschlages), für Süßwaren die Werbung mit der Anreicherung zu verbieten.

In Ziffer 14 der Begründung zu Artikel 8 Abs. 3 geht es der Kommission in erster Linie darum, den Verbraucher vor einer Irreführung durch nährwert- oder gesundheitsbezogene Angaben zu Vitaminen zu bewahren. Es soll demnach durch Kennzeichnungsverbote verhindert werden, dass solche Angaben ein Produkt als ernährungsphysiologisch „wertvoller“ erscheinen lassen, als es in Wirklichkeit ist. Doch welcher Verbraucher

weiß nicht, dass z.B. Vitaminbonbons in erster Linie aus Zucker bestehen. Über den Energie- und Kaloriengehalt klärt zudem die verpflichtende Nährwerttabelle auf. Es liegt also keine Verbrauchertäuschung vor. Sollte all dies noch nicht reichen, so könnte die Kommission ihr Ziel genauso gut mit einer Statuierung von weiteren Kennzeichnungs- oder Aufklärungspflichten erreichen, die als milderer Mittel zum jetzt vorgesehenen Kennzeichnungsverbot in Frage kämen. Hierauf geht die Begründung der Kommission allerdings in keiner Weise näher ein.

Bei der Anreicherung hat Deutschland seit vielen Jahrzehnten mit der liberalen Regelung auch für den Süßwarenereich nie negative Erfahrungen gemacht. Der Anteil beispielsweise von Vitaminbonbons am Gesamtbombonmarkt ist seit Jahren rückläufig, während der Obst- und Gemüseverzehr kontinuierlich gestiegen ist (Anlage: Grafik zur Marktentwicklung von Vitaminbonbons). Keinesfalls verdrängt also der Verzehr von Vitaminbonbons den Konsum von Obst und Gemüse, wie die Begründung der EU-Kommission glauben machen will.

Die Konzeption der Verordnung nimmt dem Verbraucher durch staatliche Bevormundung die eigenverantwortliche Kaufentscheidung aus der Hand. Der Verbraucher hat heute die Auswahlmöglichkeit zwischen angereicherten und normalen Produkten. Er erhält schon heute für seine Kaufentscheidung eine vollständige Information über alle wesentlichen Merkmale des Produkts auf der Verpackung. Außerhalb der Zutatenliste wird er über den Energie- und Kalorienverbrauch aufgeklärt. Dies geschieht durch die Nährwertkennzeichnung, die durch die Angabe „mit Vitaminen“ verpflichtend vorgeschrieben ist. Ebenso erhält er alle vorgeschriebenen Informationen über die eingesetzten Vitamine bis hin zu der Angabe, wie viel Prozent des Tagesbedarfs sie abdecken. Auf dieser Basis kann der Verbraucher entscheiden, ob er (trotz des Zuckergehalts) Bonbons mit Vitaminen kauft oder nicht. Während die erste Mutter sich möglicherweise dagegen entscheidet, wird die zweite von ihrer Wahlfreiheit Gebrauch machen und Vitaminbonbons kaufen mit der Überlegung, dass es ihr lieber ist, wenn ihr Kind Bonbons mit Vitaminen lutscht als Bonbons ohne Vitamine. Dies in dem Bewusstsein, dass ihr Kind sowieso Bonbons lutschen wird, wie es fast alle Kinder gerne tun. Weitergehende Einschränkungen laufen auf eine Bevormundung des Verbrauchers hin.

Sollten die Pläne der Europäischen Kommission realisiert werden, würde dies den Verlust von einer Vielzahl von Arbeitsplätzen in Deutschland bedeuten. Eine so einschneidende, arbeitsplatzvernichtende Maßnahme darf allenfalls in Frage kommen, wenn eine Gesundheitsgefährdung für den Verbraucher nachgewiesen wurde. Eine solche wird aber selbst von der Europäischen Kommission nicht behauptet und liegt auch nicht vor.

Für Süßwaren wie etwa die Vitaminbonbons „Nimm 2“ und die Produkte vieler weiterer, oft kleiner Süßwarenhersteller hätte das Verbot der Angabe „mit Vitaminen“ zur Folge, dass seit langem eingeführte Erzeugnisse per Verordnung vom Markt genommen würden. Dies ist auch in Bezug auf die gemeinschaftsrechtlich und grundrechtlich geschützte Eigentums-garantie als Eingriff in den eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb (Art. 14 GG) und die Berufsfreiheit (Art. 12 GG) rechtswidrig.

b) *Anreicherungsverbot des Artikels 5, letzter Unterabsatz*

Artikel 5 des Verordnungsvorschlages zur Anreicherung schließt bestimmte Lebensmittel von vornherein von der Möglichkeit der Anreicherung aus und enthält darüber hinaus im letzten Unterabsatz eine General-Ermächtigung für die EU-Kommission, für weitere Lebensmittel die Anreicherung – ohne parlamentarische Kontrolle – zu verbieten. Artikel 5 der vorgeschlagenen Verordnung verstößt gegen den Bestimmtheitsgrundsatz. Der Vorschrift ist nicht mit Bestimmtheit zu entnehmen, in welchem Umfang der Kommission im Regelungsausschussverfahren Einschränkungsbefugnisse eingeräumt werden. So kann das absolute Anreicherungsverbot nach Artikel 5 Abs. 1 des Verordnungsvorschlages durch die Aufnahme neuer Lebensmittelkategorien erweitert werden, ohne dass der Vorschrift nähere Kriterien zu entnehmen sind.

Dass die Anreicherungsverbote aus Gründen der Volksgesundheit notwendig wären, ist dem Verordnungsvorschlag der Kommission indes an keiner Stelle zu entnehmen. Die gesamte Konzeption erhebt nicht einmal den Anspruch, zum Schutz der Volksgesundheit erforderliche Beschränkungen anzuordnen, von einer konkreten und auf den jeweiligen Anreicherungsstoff bezogenen Risikobewertung ganz zu schweigen. Diese Vorschrift ermächtigt die Kommission nicht zur Durchführung der Grundverordnung, sondern überträgt ihr die Entscheidungsbefugnisse in der wesentlichen Frage, für welche anderen als in der Verordnung ausdrücklich erwähnten Lebensmittel oder Lebensmittelkategorien der Zusatz von Vitaminen und Mineralien in Zukunft gemeinschaftsrechtlich verboten sein wird – ohne Mitwirkung des Parlaments. Artikel 5 hätte die Grenzen der der Kommission übertragenen Befugnisse deutlich angeben müssen. Da dies nicht geschehen ist, verstößt er in der vorliegenden Form gegen das Bestimmtheitsgebot und ist daher gemeinschaftsrechtswidrig.

Bonn, 29.01.2004

Fragenkatalog

zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Verbraucherschutz, Ernährung
und Landwirtschaft des Deutschen Bundestages am
Montag, 9. Februar 2004, um 11.00 Uhr
zu den EU-Verordnungen

**Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über
nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben über Lebensmittel
KOM-Nr. (2003) 424 endg.; Ratsdok.-Nr: 11646/03**

**Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über
den Zusatz von Vitaminen und Mineralien sowie bestimmten anderen Stoffen zu
Lebensmitteln
KOM-Nr. (2003) 671 endg.; Ratsdok.-Nr: 14842/03**

I. Regelungskompetenz

*Ist nach Ihrer Auffassung die EU-Kommission nach dem EU-Vertrag zum Erlass dieser
Verordnung zuständig?*

Die Regelungskompetenz der Gemeinschaft (und damit das Vorschlagsrecht der Kommission) richtet sich nach Artikel 95 EG-Vertrag (Angleichung der Rechtsvorschriften). Darüber hinausgehende Regelungen sind durch den Vertrag nicht gedeckt, sie verbleiben bei den Mitgliedstaaten. Dies gilt im vorliegenden Fall für alle in erster Linie gesundheitspolitischen Maßnahmen, wie etwa in Artikel 4 des Verordnungsvorschlages über nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben für die Festlegung von Nährwertprofilen, für das Werbeverbot für alkoholische Getränke oder für etwaige gesundheitspolitisch motivierte Werbeverbote für weitere Lebensmittel, deren Erlass nach Art. 4 Abs. 4 des Verordnungsvorschlages ermöglicht würde. In Fällen dieser Art fehlt es an der Regelungskompetenz der Gemeinschaft (so auch Gutachten Professor von Danwitz).

Im Übrigen stellt sich die Frage nach der Rechtsform der vorgeschlagenen Regelung. So wird zu Recht von führenden Europarechtlern (vgl. Gutachten von Danwitz) die Auffassung vertreten, dass eine Regelung dieser Art im Hinblick auf das an Art. 5 Abs. 3 EG-Vertrag festgeschriebene Verhältnismäßigkeitsprinzip nicht als unmittelbar anwendbare EG-Verordnung, sondern als eine lediglich für die Mitgliedstaaten verbindliche Richtlinie erlassen werden sollte.

II. Regelungserfordernis und Ausgestaltung

1. *Kann mit dem von der EU-Kommission vorgelegten Verordnungsvorschlag (2003) 424 endg. dem Trend hin zu einer falschen Ernährung in Europa entgegen gewirkt werden?*

Nein, hierfür ist der Verordnungsvorschlag kein geeignetes Mittel. Auch die wissenschaftlichen Fakten sprechen dafür, dass mit dem Verordnungsvorschlag (2003) 424 endg. dem Trend hin zu einer falschen Ernährung in Europa nicht entgegen gewirkt werden. Nach dem Ernährungsbericht 2000, herausgegeben von der Deutschen Gesellschaft für Ernährung (DGE), entspricht das Ernährungsverhalten der Deutschen zwar nach wie vor nicht in allen Bereichen den Empfehlungen der DGE, hat sich aber insgesamt verbessert und in eine wünschenswerte Richtung entwickelt. So ist beispielsweise der Pro-Kopf-Verbrauch an Gemüse, Joghurt und Fisch gestiegen, während z. B. der von alkoholischen Getränken gesunken ist. Auch die Daten des Bundesgesundheits surveys des Robert-Koch-Institutes gehen in die gleiche Richtung.

Besonders besorgniserregend ist offenkundig der in Europa festzustellende Trend der Zunahme an Übergewicht und starkem Übergewicht (Adipositas) im Kindes- und Jugendalter und der damit verbundenen Folgeerkrankungen.

Wie die wissenschaftlichen Studien aber deutlich zeigen, bedarf es zur Lösung dieses Problems ganzheitlicher Strategien und integrierter Ansätze, die alle Einflussfaktoren berücksichtigen und bei deren Umsetzung alle betroffenen Gruppen mitwirken müssen. Eine Reduzierung des Problems auf falsche Ernährungsweisen oder gar auf einzelne Lebensmittelgruppen ist verfehlt und kann nicht zur Lösung des Problems beitragen.

Nachfolgende Expertenmeinungen machen dies sehr deutlich:

a) Professor Dr. Müller, Universität Kiel, Leiter der Kieler Adipositas Präventions-Studie KOPS:

Allein die Ernährung von Kindern und Jugendlichen wird heute nahezu selbstverständlich – aber fälschlicherweise – als Hauptursache für die Übergewichtigkeit genannt. Allerdings zeigen die vorliegenden Daten keine wirklich stringenten Beziehungen zwischen der Energie- und Fettaufnahme sowie auch dem Konsum einzelner Lebensmittelgruppen (z. B. Fast Food, Süßigkeiten) und dem Auftreten der Übergewichtigkeit bzw. der Adipositas bei Kindern und Jugendlichen. (...) Die in allen Studien stärksten Einflussfaktoren auf Übergewicht und Adipositas von Kindern sind neben mangelnder Bewegung und der Genetik familiäre und soziale Faktoren. Dabei zeigt das Gewicht der Eltern eine Beziehung zum Gewicht ihrer Kinder. Übergewicht und Adipositas haben einen deutlichen und inversen „sozialen Gradienten“. Kinder aus sozial schwachen Familien (schlechte Schulbildung der Eltern, Alleinlebende etc.) sind häufiger dick als Kinder von Eltern mit besserer Schulbildung bzw. intakten Familien. Diese Befunde deuten darauf hin, dass die relative Verteilung von Ressourcen (z. B. Bildung) in unserer Gesellschaft einen Einfluss auf Gesundheitsrisiken und Krankheiten hat.

(Quelle : Dipl. oec. Troph. Corinna Geißler, Prof. Dr. Med. M. J. Müller, Institut für Humanernährung und Lebensmittelkunde, Christian-Albrechts-Universität zu Kiel, „Übergewicht bei Kindern“, DGE-info 8/2003, Seite 126-127).

b) Professor Dr. Koletzko, Klinikum der Universität München, Leiter des Haunerschen Kinderspitals:

Auch wenn das Risiko des Einzelnen für die Entstehung von Übergewicht wesentlich von der genetischen Veranlagung abhängt, bleibt doch die Lebensweise entscheidend: Übergewicht entwickelt sich, wenn die Energiezufuhr dauerhaft den Energieverbrauch überschreitet. Ein wesentlicher Risikofaktor ist deshalb die auch bei Kindern zunehmend sitzende Lebensweise mit geringer körperlicher Aktivität – mit niedrigem Energieverbrauch, niedrigerer Muskelmasse und geringer Fettverbrennung. Bei Grundschulkindern, die täglich mehr als 2 Stunden fernsehen oder Elektronikspiele benutzen, finden wir 1,7fach häufiger Übergewicht.

Hinsichtlich der Ernährungsweise werden oft einzelne Lebensmittel als Ursache des zunehmenden Übergewichts angeschuldigt. Diese monokausalen Erklärungsansätze lassen sich jedoch nicht belegen. Erhebungen bei mehr als 6.800 Schulanfängern in Bayern zeigen bei Normal- und Übergewichtigen gleiche Verzehrshäufigkeiten für Schokolade, gesüßte Getränke, Kuchen sowie Chips, Erdnüsse und Kekse.

(Quelle: Prof. Dr. med. Berthold Koletzko, Dr. von Haunersches Kinderspital, Klinikum der Universität München, Kongress „Kinder und Ernährung“ des BMVEL am 08. Juli 2003, Berlin)

c) Professor Dr. Pudel, Professor Dr. Ellrott:

Übergewicht wird durch verschiedene Faktoren (z. B. Bewegungsarmut) gefördert, so dass eine singuläre Betrachtung oft zu Fehlschlüssen über die Verursachung eines multi-kausalen Phänomens führen kann.

(Quelle: Pudel V, Ellrott T: „Kohlenhydrate oder Fett? Flexible Verhaltenskontrolle in der Adipositasstherapie“, in: Journal für Ernährungsmedizin (2003), 5 (2), 11-15)

Richtiges Ernährungsverhalten kann und muss den betreffenden Bevölkerungsgruppen über Aufklärungskampagnen vermittelt werden. Das Ziel einer verbesserten Ernährung der Bevölkerung und der Vermeidung von Übergewicht kann mit dem Regelungsinhalt des Verordnungsvorschlages (2003) 424 endg. jedoch nicht erreicht werden. Zudem wird Ernährungsverhalten nicht nur durch Information, sondern durch vielfältige andere individuelle Faktoren wie das soziale Umfeld, Gewohnheiten, Geschmackspräferenzen etc. beeinflusst. Um eine ausgewogene Ernährung bzw. einen insgesamt gesundheitsorientierten Lebensstil zu fördern, bedarf es also umfassender Ansätze inklusive der Berücksichtigung sozialer Faktoren und übergreifender Aufklärungskampagnen auch über die Bedeutung der Bewegung. Wichtig ist, bereits frühzeitig, d. h. schon in Kindergärten und Schulen, Ernährungswissen und die Bedeutung von Bewegung zu vermitteln.

2. *Wie beurteilen Sie angesichts der zunehmenden Über- und Fehlernährung in industrialisierten Ländern und der steigenden Vielfalt an sogenannten gesundheitsförderlichen und innovativen Produkten die Notwendigkeit, Werbebeschränkungen für gesundheitsbezogene Angaben auf Lebensmitteln vorzuschreiben?*

Eine Notwendigkeit für Werbebeschränkungen gibt es schon aus ernährungswissenschaftlicher Sicht nicht. Die Entscheidung über ihre individuelle Ernährungsweise treffen Verbraucher eigenverantwortlich. Sich für eine gesunde Ernährungs- und Lebensweise zu entscheiden, erfordert ein bestimmtes Wissen über Lebensmittel. Dabei können

gerade auch nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben auf Lebensmitteln dem Verbraucher helfen und ihn in seiner Kaufentscheidung unterstützen. Eine Einschränkung der Kommunikation für Lebensmittel ist kontraproduktiv. Innovative Produkte müssen zum Wohle der Verbraucher auch dahin beworben werden dürfen, welchen Beitrag sie im Rahmen einer ausgewogenen, gesunden Ernährung leisten können.

Auch das im Verordnungsvorschlag vorgesehene Prinzip den Verbraucher vor falschen oder irreführenden Angaben zu schützen ist grundsätzlich begrüßenswert, die bestehenden Regelungen reichen aber völlig aus, um dieses Ziel zu erreichen. Lediglich in solchen Fällen, wo der Verbraucher vor Irreführung geschützt werden muss, sind Regelungen notwendig und gerechtfertigt. Diese sind aber bereits heute im bestehenden Recht verankert. Die bestehenden Vorschriften zum Schutz vor irreführenden Angaben, Aufmachungen usw. sind ausreichend. EU-weit gilt die Richtlinie 84/450/EWG über irreführende Werbung. Die EU-Kommission hat weiter einen Richtlinienvorschlag über unlautere Geschäftspraktiken vorgelegt (KOM (2004) 356 endg. vom 18.06.2003). National gilt bereits das allgemeine Irreführungsverbot sowie die Regelungen des Gesetzes gegen den unlauteren Wettbewerb und speziell für Lebensmittel die §§ 17 und 18 des Lebensmittel- und Bedarfsgegenständegesetzes und die Nährwertkennzeichnungsverordnung. Es gibt keine Notwendigkeit für weitere Regelungen. Insbesondere die Werbeverbote in Artikel 4 und 11 des Verordnungsvorschlags über nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben und Artikel 5 und 8 Absatz 3 des Anreicherungs-vorschlags sind vor diesem Hintergrund unverhältnismäßig (so auch Gutachten von Danwitz). Wahrheitsgetreue und wissenschaftlich abgesicherte Aussagen müssen ohne aufwändiges Zulassungsverfahren und vor allem für alle Lebensmittel möglich sein. Daneben gibt es aber auch allgemein gehaltene Aussagen, die keine Wirkungsaussage beinhalten, nicht irreführen und demzufolge auch zulässig sein müssen.

3. *Der Verordnungsentwurf (2003) 424 endg. ist stellenweise sprachlich ungenau formuliert. Wie kann eine einheitliche Interpretation und Anwendung in den Mitgliedstaaten sichergestellt werden?*

Soweit sprachliche Ungenauigkeiten im jetzigen Entwurfsstadium erkennbar werden, können die deutschen Vertreter im Ministerrat auf eine Präzisierung hinwirken, z. B. durch Protokollnotizen. Eine einheitliche Interpretation und Anwendung kann aber letztendlich nur durch den EuGH geschehen. Die gelegentliche Praxis der Kommission, Leitlinien zu entwickeln, ist für diese Materie weniger empfehlenswert.

4. *Ist der Verordnungsvorschlag (2003) 424 endg. grundsätzlich praktikabel und mit welchem zusätzlichen bürokratischen und finanziellen Aufwand ist zu rechnen?*

Der Verordnungsvorschlag ist grundsätzlich nicht praktikabel, vor allem die vorgeschlagenen Verfahrensvorschriften implizieren einen unverhältnismäßigen bürokratischen und finanziellen Aufwand, der sich im Einzelnen noch nicht beziffern lässt. Zu kritisieren ist insbesondere das gigantische Zulassungsverfahren für jeweils ein einzelnes Unternehmen bei gesundheitsbezogenen Angaben. Dies ist nicht nur unverhältnismäßig aufwändig und teuer, was den Mittelstand benachteiligt, sondern auch von sehr langer Dauer, was Innovationen am Markt behindert.

5. *Ist es ausreichend dem Werbenden lediglich eine Anzeigepflicht und eine Nachweispflicht für die Richtigkeit der Werbeaussagen aufzuerlegen statt ein reguläres Zulassungsverfahren einzuführen?*

Grundsätzlich reichen schon die Vorschriften zum Schutz vor Täuschung aus (siehe oben Ziff. II.2), so dass auch eine generelle Anzeigepflicht entfallen kann. Für die Erleichterung der Kontrolle könnte allerdings ein solches Anzeigeverfahren in bestimmten Fällen z. B. bei den Aussagen zur Verringerung eines Krankheitsrisikos oder allgemein bei gesundheitsbezogenen Angaben nützlich sein. Eine generelle Nachweispflicht erscheint als Alternative zu einem Zulassungsverfahren bei den gesundheitsbezogenen Angaben dagegen geboten. Man könnte dabei an eine Dossier-Lösung denken (siehe unten Ziff. 6).

6. *Gibt es für das Zulassungsverfahren für gesundheitsbezogene Angaben und das Totalverbot für implizite gesundheitsbezogene Angaben eine Alternative?*

Grundsätzlich gilt für gesundheitsbezogene Angaben hier das soeben zu Ziff. II.5 Gesagte (Anzeigeverfahren statt Zulassungsverfahren). Als eine zusätzliche Regelung könnte die Verpflichtung zur Bereithaltung von Nachweisen in Form eines Dossiers erwogen werden, etwa nach dem Vorbild des Artikels 7 a) der Kosmetik-Richtlinie, der seinen Niederschlag in § 5 b Abs. 1 Nr. 5 der deutschen KosmetikVO gefunden hat.

Das Totalverbot für implizite gesundheitsbezogene Angaben ist unverhältnismäßig und angesichts bereits bestehender Vorschriften zum Täuschungsschutz (s. oben Ziffer II.2) überflüssig. Insbesondere Art. 11 Abs. 1 Buchstabe a) und b) sollten gestrichen werden.

7. *Wie wird die genaue Ausgestaltung der Positivliste für etablierte Werbeversprechen sein? Wie detailliert sollen die Vorgaben für die Werbebranche sein? Geht es dabei um wortgenaues Vorschreiben oder Rahmenvorgaben?*

Grundsätzlich bedarf es keiner Positivliste für etablierte Werbeversprechen. Das Korrektiv ist grundsätzlich der Irreführungsschutz, hierzu gibt es genügend Regelungen (siehe oben Ziff. II.2). Unter Umständen könnte man an eine (offene) Positivliste denken, wenn dafür das Zulassungsverfahren nach Artikel 10 Absatz 1 und 14 ff. entfällt. Maßstab ist die Irreführung.

8. *Reicht es aus, die Verordnung (2003) 424 endg. nur auf Etikettierung, Aufmachung und Werbung zu beziehen oder müssten auch Markennamen (die u.U. ein hohes Täuschungspotential haben) einbezogen werden?*

Es ist umstritten, ob Markennamen unter den Begriff der „Kennzeichnung“ fallen. Es sollte durch eine entsprechende Formulierung klargestellt werden, dass Markennamen nicht unter diese Regelung fallen. Markennamen werden mit großem Aufwand aufgebaut und müssen daher einen besonderen Schutz genießen.

9. *Sollen Gesundheitsangaben für Bier, Wein und sonstige alkoholische Getränke generell verboten werden?*

Gesundheitsangaben für Bier, Wein und sonstige alkoholische Getränke dürfen nicht generell durch die Gemeinschaft verboten werden. Als gesundheitspolitische Maßnahmen fallen derartige Verbote von vornherein nicht in die Regelungskompetenz der Gemeinschaft (siehe oben I. 1.). Im Übrigen würden sie auch gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit (Art. 5 Abs. 3 EG) verstoßen. Kennzeichnungspflichten sind als mildere Mittel zur Erreichung eines hohen Verbraucherschutzes vorrangig vor Werbeverboten.

10. *Sollten in der Verordnung (2003) 424 endg. spezielle Produktgruppen festgelegt und konkret benannt werden, für die Nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben nicht erlaubt sind, wie das bereits für spezielle alkoholische Getränke gemacht wird? (z. B. grundsätzlich keine derartige Werbung bei Süßigkeiten wie Bonbons oder Schokoriegeln bzw. auf Snacks)*

Zunächst gilt hier das soeben zu Ziff. II.9 Gesagte bezüglich der gesundheitsbezogenen Angaben. – Ein Verbot von Nährwert- und gesundheitsbezogenen Angaben ist überflüssig, da das allgemeine Irreführungsverbot ausreicht, es wäre zudem unverhältnismäßig.

Die Festlegung von Werbeverboten für spezielle Produktgruppen wie Süßwaren ist nicht zielführend und zudem rechtswidrig. Zutreffende, wahrheitsgemäße wissenschaftlich hinreichend belegte und nicht irreführende Nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben dienen dem Informationsrecht des Verbrauchers und müssen ausnahmslos für alle Lebensmittel erlaubt sein. Ihr Verbot wäre selbst rechtswidrig, da solche Eingriffe in Gemeinschafts- und Verfassungsgrundrechte allenfalls durch ein höherwertiges Schutzgut, z. B. den Schutz der Volksgesundheit zu rechtfertigen wäre. Hierauf beruft sich aber die Europäische Kommission in ihrer Begründung nicht und legt eine solche Gefährdung auch nicht dar. Das von der Kommission herangezogene hohe Verbraucherschutzniveau rechtfertigt solche Werbeverbote nicht, da der Verbraucher gerade ein Anrecht auf zutreffende Produktinformationen hat.

Im Übrigen gingen nach dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz ohnehin Kennzeichnungspflichten eventuellen Werbeverboten vor.

Nach übereinstimmender Auffassung von Europäischer Kommission, Lebensmittelwirtschaft und Ernährungswissenschaft gibt es keine guten und schlechten Lebensmittel, sondern nur gute und schlechte Ernährungs- und Lebensgewohnheiten. Vor diesem Hintergrund ist es nicht zu rechtfertigen, aber auch nicht zielführend, bestimmte Lebensmittelgruppen wie Süßwaren zu stigmatisieren und von der Möglichkeit, Nährwert- und gesundheitsbezogene Aussagen zu tragen, auszuschließen.

Ein Verbot von Nährwert- und gesundheitsbezogenen Aussagen bei Süßwaren würde keinen Beitrag zu einer gesünderen Ernährungsweise leisten (zur Begründung siehe oben Ziff. II.1).

11. *Gibt es nach Ihrer Meinung in diesem Bereich wettbewerbsverzerrende Gründe, die den Erlass der beiden Verordnungen erforderlich machen?*

Sinn der Verordnungsvorschläge über Nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben ist die europäische Rechtsharmonisierung zwecks Herstellung des freien Warenverkehrs. Unterschiedliche Regelungen in den Mitgliedstaaten machen eine Harmonisierung daher erforderlich, allerdings nicht in der von der Kommission vorgelegten restriktiven Ausgestaltung, die den freien Warenverkehr eher einschränkt.

12. *Welche Maßnahmen halten Sie, auch gesetzlich, stattdessen bzw. zusätzlich für erforderlich, um ein Mehr an Wahrheit und Klarheit in der Werbung für Lebensmittel zu erreichen?*

Weitere gesetzliche Maßnahmen sind nicht notwendig. Die bestehenden Regelungen müssen nur konsequent angewandt werden. Hinzu kommen z. B. die Richtlinien des Deutschen Werberats bzw. entsprechende Selbstkontrollregelungen in anderen Ländern.

Der Irreführungsschutz des Verbrauchers bei Lebensmitteln ist ein hohes Gut. Die vorhandenen gemeinschaftsrechtlichen (Etikettierungsrichtlinie 2000/13/EG und die Richtlinie über irreführende Werbung 84/450/EWG) und nationalen Gesetze (Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb sowie speziell der Täuschungsschutz in §§ 17 und 18 LMBG) sowie Verhaltensregeln (z. B. des Deutschen Werberates) reichen bereits heute aus, um unter Zuhilfenahme der Überwachungsbehörden und der Gerichte für Wahrheit und Klarheit in der Werbung zu sorgen.

Dabei ist entsprechend dem europäischen Verbraucherleitbild davon auszugehen, dass die Verbraucher Werbung als solche einordnen können. Sollten dennoch Defizite auftreten, sind an erster Stelle die dazu vom Gesetzgeber vorgesehenen Kontrollorgane aufgerufen, ihre Pflicht zur Kontrolle von Werbeaussagen wahrzunehmen. Wettbewerbszentralen, Verbraucherschutzverbände und Wettbewerber sind nicht nur frei, sondern vor allem berufen, bei fragwürdigen Werbeaussagen die Überwachungsämter einzuschalten und die Gerichte anzurufen, was auch geschieht.

13. *Welche Maßnahmen halten Sie statt der Verordnungen bzw. zusätzlich für erforderlich, um das Problem der Fehl- und Überernährung insbesondere bei Kindern und Jugendlichen zu bekämpfen, wie es die Kommission mit diesem Vorschlag zu tun beabsichtigt, und inwiefern kann Ihr Verband dazu beitragen?*

Es handelt sich um ein gesamtgesellschaftliches Problem mit vielen Ursachen. Wie die Kieler KOPS-Studie zeigt (siehe hierzu Ziff. II.1), sind die wichtigsten Faktoren, die zu Übergewicht führen, mangelnde Bewegung, sozialer Status der Familie und genetische Veranlagung. Die Ernährung spielt eher eine untergeordnete Rolle. Übergewichtige Kinder essen sogar weniger häufig Süßwaren als normalgewichtige Altersgenossen. Kurz gesagt: Ursächlich sind der gesamte Lebensstil und die Genetik. Es gibt bei diesem komplexen Thema viele Institutionen, die einen Beitrag leisten können, und auch wenn sie nicht verantwortlich sind, bei der Lösung des gesamtgesellschaftlichen Problems helfen sollten.

Nun zu den Maßnahmen: Als erste Säule kommen in Betracht wirkungsvolle, d.h. kindgerechte Verbraucher- und auch Aufklärungsmaßnahmen über eine ausgewogene und gesunde Ernährung auf der Basis von Schulungsinformationen, möglichst durch geschultes Personal bereits in Kindergärten und verstärkt in Schulen, jeweils unter Einbeziehung der Eltern. Man muss an übergreifende staatliche Kampagnen in großem Ausmaß etwa nach dem Vorbild der AIDS-Kampagne des AID denken oder an breit angelegte Projekte mehrerer Kooperationspartner wie z. B. die Aktion „Talking Food“, hinzu können Maßnahmen durch Verbände und Einzelfirmen kommen.

Als zweite Säule kommen Projekte infrage, die konkret Bewegung und Sport fördern und die speziell auch auf übergewichtige Kinder und Jugendliche, die oft Sport meiden, abgestimmt sind.

Als dritte Säule ist die Verbraucherinformation über die Produktverpackung zu nennen, also insbesondere die Nährwertkennzeichnung, die von der EU-Kommission bereits als neuer Verordnungsentwurf vorgelegt wurde, im Einzelnen aber noch diskutiert wird.

Mit diesen drei Maßnahmenfeldern würde den Verbrauchern – ins besondere Eltern und Kindern – das notwendige Wissen über eine ausgewogene Ernährung vermittelt und sie würden beim Kauf über den Nährwertgehalt (z. B. Kalorien- und Fettgehalt) der Produkte informiert. Auf dieser Basis kann jeder Verbraucher eigenverantwortlich die für seine Ernährungssituation richtigen Produkte auswählen. Durch die Bewegungsförderung bei Kindern und Jugendlichen würde effektiv und früh dem Problem einer unausgeglichener Energiebilanz vorgebeugt und so Übergewicht vermieden und ein gesunder Lebensstil gefördert.

Über Werbebeschränkungen auf der Basis von Nährwertprofilen kann dieses Ziel nicht erreicht werden.

Der BDSI selbst betreibt seit vielen Jahren Ernährungsaufklärung in intensivem Dialog mit namhaften Experten aus der Wissenschaft. Als eine der jüngsten Maßnahmen wurde ein Faltblatt in Kooperation mit der Forschungsstelle für Kinderernährung in Köln zur Ernährung von Kindern entwickelt, das an interessierte Personenkreise abgegeben wird. Eine der Kernbotschaften ist, dass es in einer ausgewogenen Ernährung keine guten und schlechten Lebensmittel gibt, dass Süßwaren Produkte sind, die man in Maßen genießen kann. Dies ist eigentlich ein Wissen, das als bekannt vorausgesetzt werden dürfte, auf das der Verband aber dennoch besonders hinweist.

14. Wie beurteilen Sie die Verhältnismäßigkeit der beiden Verordnungen im Hinblick auf die bestehende Etikettierungsrichtlinie (§17LMBG und §§ 1,3 UWG) und die geplante Unlauterkeitsrichtlinie?

Als unnötige und zu weitgehende Regelungen widersprechen beide Verordnungsvorschläge dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit (Art. 5 Abs. 3 EG), soweit es um Täuschung und damit Verbraucherschutz geht. Die europäischen und nationalen Regelungen reichen völlig aus (siehe oben Ziff. II.2) und die weitergehenden Einschränkungen der beiden Verordnungen sind unverhältnismäßig (so auch das Rechtsgutachten Professor von Danwitz).

15. *Wie beurteilen Sie das in beiden Verordnungsentwürfen vorgesehene Komitologieverfahren zur Festlegung der Gesundheitsangaben durch die EU-Kommission?*

Das Komitologieverfahren darf nur bei Durchführungsmaßnahmen zur Anwendung kommen. Große Bedenken bestehen daher insbesondere bei Art. 4 Abs. 4 des Verordnungsvorschlags zu Nährwert- und gesundheitsbezogenen Angaben sowie Artikel 5 Unterabsatz 2 des Verordnungsvorschlages zur Anreicherung, die Werbe- bzw. Anreicherungsverbote über das Komitologieverfahren vorsehen. Beide Vorschriften verstoßen gegen den Bestimmtheitsgrundsatz, weil der Ordnungsgeber die für die Durchführung der Verbote maßgeblichen Kriterien nicht selbst festlegt, sondern dies der Durchführungsbehörde und dem Komitologieverfahren überlässt (so auch das Rechtsgutachten Prof. von Danwitz).

Die vorgesehene Regelung führt zudem zu einer Ausschaltung der parlamentarischen Kontrolle bei der Frage, für welche Produkte gesundheitsbezogene Angaben verboten sein sollen. Eine solche Festlegung kann nicht der Durchführungsebene überlassen werden, der Ordnungsgeber muss dies – zumindest durch Festlegung der Kriterien – selbst tun.

16. *Wie beurteilen Sie das Einzelzulassungsverfahren unter dem Aspekt des Verwaltungsaufwandes?*

Das Verfahren ist für Industrie und Verwaltung vom Verwaltungsaufwand her unververtretbar. Es blockiert auch Kapazitäten für wichtige andere Aufgaben z. B. der EFSA.

17. *Wie sehen Sie das Problem der Haftung der EU-Kommission für eine fälschlicherweise zugelassene gesundheitsbezogene Angabe?*

Die Frage der Haftung kann nur im Zusammenhang mit anderen Zulassungsentscheidungen von weit größerer Bedeutung (z. B. Zulassung von Zusatzstoffen, Gentechnologie usw.) gesehen werden. Hier finden sich im Rahmen der EG keine Ansätze.

18. *Inwieweit sehen Sie in den Verordnungen einen möglichen Verstoß gegen Artikel 5, 12 und 14 Grundgesetz?*

Schwerwiegende Verstöße gegen die Artikel 5, 12 und 14 des Grundgesetzes liegen vor. Hier verweisen wir auf das Gutachten von Professor von Danwitz. Dieser führt hierzu aus:

„Die vorgeschlagenen Regelungen verletzen die auch für juristische Personen des Privatrechts geltenden Grundrechte aus Art. 5 Abs. 1 Satz 1, 12 Abs. 1 und 14 GG. Beeinträchtigt wird ferner das gleichfalls grundrechtlich geschützte Institut der freien Presse (s. Seite 122 ff.).

a) Die Kennzeichnungs- und Werbeverbote greifen in die durch Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG geschützten Kommunikationsfreiheiten ein (s. Seite 123 ff.).

aa) Das Grundrecht der Meinungsfreiheit (Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG) schützt auch die Wirtschaftswerbung (s. Seite 123 ff.) ...Die geplanten Werbeverbote greifen deshalb in die Meinungsfreiheit ein.

bb) Wirtschaftswerbung gehört zu den allgemein zugänglichen Informationsquellen im Sinne des Art. 5 Abs. 1 Satz 1, 2. Halbsatz GG (s. Seite 130). Deshalb greifen die geplanten Werbe- und Kennzeichnungsverbote auch in den Schutzbereich dieses Grundrechts ein, das zusammen mit der Meinungsfreiheit den Prozess der Kommunikation umfassend schützt (s. Seite 129 ff.) ...

b) Diese Eingriffe und Beeinträchtigungen der Kommunikationsfreiheiten sind verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigt (s. Seite 134 ff.). Sie entsprechen insbesondere nicht dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz.

aa) Im Hinblick auf den Verbraucherschutz fehlt ihnen bereits die Eignung. Sie dienen nicht dem Schutz, sondern der Bevormundung des Verbrauchers (s. Seite 136 f.). Auch auf den Gesundheitsschutz kann sich der Gemeinschaftsgesetzgeber nicht berufen (s. Seite 136 ff.). Insoweit fehlt es bereits an einer hinreichend substantiierten Darlegung einer Gesundheitsgefahr, die von nährwert- oder gesundheitsbezogenen Angaben ausgehen könnte. Auch wird in keiner Weise dargelegt, dass die bisher schon vorhandenen gesetzlichen Maßnahmen auf diesem Gebiet keinen ausreichenden Schutz gegen allenfalls denkbare Restrisiken vermitteln würden.

bb) Die vorgeschlagenen Werbeverbote sind auch nicht erforderlich, weil Etikettierungsvorschriften als milderen, die Kommunikationsfreiheiten weniger beeinträchtigenden, gleichwohl ebenso wirksamen Mitteln der Vorrang gebührt (s. Seite 139 ff.)...

c) Die Kennzeichnungs- und Werbeverbote der vorgeschlagenen Verordnung über nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben greifen auch in den Schutzbereich der Berufsfreiheit ein (Art. 12 Abs. 1 GG). Da es sich aus den zu Art. 5 Abs. 1 GG dargelegten Gründen um unverhältnismäßige Regelungen handelt, ist dieser Eingriff verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigt (s. Seite 144 ff.).

d) Das gilt in besonderer Weise auch für Art. 8 Abs. 3 der vorgeschlagenen Verordnung über den Zusatz von Vitaminen und Mineralien sowie bestimmten anderen Stoffen zu Lebensmitteln (s. Seite 145 ff.).

... Damit wird das in einer älteren Fassung des Verordnungsvorschlags noch ausdrücklich geregelte nährwertprofilabhängige Anreicherungsverbot für Lebensmittel gleichsam „durch die Hintertür“ als faktisches Anreicherungsverbot wieder eingeführt (s. Seite 145 f.).

... e) Die Anreicherungsverbote in Art. 5 der vorgeschlagenen Verordnung über den Zusatz von Vitaminen und Mineralien sowie von bestimmten anderen Stoffen zu Lebensmitteln verletzen Art. 12 Abs. 1 GG (s. Seite 147 ff.).

... f) Aus den dargelegten Gründen handelt es sich bei den Anreicherungsverböten auch um unverhältnismäßige und damit verfassungswidrige Inhalts- und Schrankenbestimmungen des Eigentums (Art. 14 GG) (s. Seite 153 ff.).“ *(auszugsweise)*

19. *Welche Auswirkungen werden die beiden Verordnungen auf die Rechtssicherheit der Werbewirtschaft haben?*

Die Regelung des Artikels 12 könnten in gewissem Umfang zu einer Rechtssicherheit allgemeiner Art führen, dagegen ist das Zulassungsverfahren bei gesundheitsbezogenen

Angaben nicht geeignet, eine Rechtssicherheit der Werbewirtschaft herbeizuführen. Nach einem gigantischen Aufwand kommt es allenfalls zu einer Sicherheit für den einzelnen Antragsteller, nicht aber für die Wirtschaft allgemein.

Auch Artikel 4 Absatz 1 und 2 (Nährwertprofile) und Artikel 4 Absatz 4 führen zu Rechtsunsicherheit, weil aus den Vorschriften für die Betroffenen nicht erkennbar ist, welche Produkte von Werbeverböten betroffen sein werden.

20. *Sind die beiden Verordnungen nach Ihrer Beurteilung WTO-konform?*

Die beiden Verordnungen sind nicht WTO-konform. Produkte, die aus Drittländern in die Europäische Union eingeführt werden, würden Regelungen unterworfen, die den WTO-Regelungen widersprechen. Es liegt ein Verstoß gegen das TBA-Übereinkommen wegen diverser Werbeverböte (Kennzeichnungseinschränkung) vor. Bezüglich prohibitiver Werbeverböte liegt möglicherweise ein Verstoß gegen das SPS-Übereinkommen (gesundheitsbezogene Angaben) vor.

21. *Welcher grundsätzliche Ansatz zur Vereinbarkeit von mehr Verbraucherschutz und „schlankem Staat“ ist zu favorisieren?*

Verbraucherschutz und „schlanker Staat“ könnten vereinbart werden, wenn geeignete Regelungen über Nährwertangaben in die bereits bestehende Nährwertkennzeichnungsrichtlinie überführt und die restlichen Regelungen in den nun vorgelegten beiden Verordnungen gestrichen würden. Dadurch entfielen bürokratische Zulassungsverfahren. Gleichzeitig würden dem Verbraucher alle notwendigen Informationen über das Produkt auf der Verpackung mitgeteilt, sodass er eine fundierte Kaufentscheidung treffen kann.

22. *Wie sind die aufwändigen Zulassungsverfahren mit den Forderungen der Bundesregierung um einen generellen Bürokratieabbau zu vereinbaren?*

Die aufwändigen Zulassungsverfahren sind mit den Forderungen der Bundesregierung um einen generellen Bürokratieabbau in keiner Weise zu vereinbaren. Die in Artikel 4 der Verordnung über nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben vorgesehenen Nährwertprofile würden in ihrer Erarbeitung die Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit EFSA für Jahre lahm legen. Für das Zulassungsverfahren der Artikel 10 Abs. 1, 14-16 gilt dasselbe. Auch für die Unternehmen ist der bürokratische Aufwand unverhältnismäßig.

23. *Wird zukünftig ein Werbespruch, wie „Haribo macht Kinder froh“ durch Artikel 11 der Verordnung verboten sein?*

Ein Werbespruch wie „Haribo macht Kinder froh“ kann auf der Grundlage von Art. 11 Abs. 1 Ziffer a) der Verordnung über nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben verboten werden. Der Werbespruch weist durch den Zustand des Frohseins auf das allgemeine Wohlbefinden hin (im Gegensatz zum Traurigsein mit Nähe zur Depression). Artikel 11 gibt den Gerichten die Basis, diese Werbeaussage als allgemeine, implizite Angabe zum Wohlbefinden zu verböten.

III. Wirkung von Inhaltsstoffen

1. *Bereits jedes fünfte Kind und jeder dritte Jugendliche ist übergewichtig und kämpft mit Gesundheitsproblemen. Welche Ernährungsregeln beugen hier vor und wie sehen gesunde Ernährungsweisen aus?*

Übergewicht stellt sich als ein vielschichtiges Problem dar, dem einseitige Lösungsansätze nicht genügen. Nach Ansicht der Experten spielen insbesondere sozioökonomische Faktoren und die genetische Veranlagung bei der Entstehung von Übergewicht eine Rolle, daneben die körperliche Aktivität bzw. Inaktivität, das Ernährungsverhalten und psychosoziale Aspekte. Kurz gesagt: Die Entstehung von Übergewicht ist eine Frage des Lebensstils und der Gene.

Allein die Ernährung oder gar einzelne Lebensmittelgruppen für die Entstehung von Übergewicht verantwortlich zu machen, ist wissenschaftlich nicht haltbar. So kommt Professor Dr. Müller vom Institut für Humanernährung und Lebensmittelkunde der Universität Kiel, Leiter der Kieler Adipositas Präventionsstudie (KOPS), zu folgendem Ergebnis: "Die Gewichtsunterschiede von Kindern werden im Wesentlichen durch Unterschiede der körperlichen Aktivität bzw. Inaktivität (Fernsehkonsument), vor dem Hintergrund sozialer Aspekte (Bildungsstand der Eltern) und eines möglichen genetischen Risikos (Gewicht der Eltern) begründet. Der Verzehr einzelner Lebensmittel (wie z. B. Fast Food, Süßwaren oder auch süße Limonaden) oder auch das Ernährungsmuster insgesamt zeigen in wissenschaftlichen Untersuchungen kaum Beziehungen zum Ernährungszustand."

Was den Faktor Ernährung im Kontext der vielen zu beachtenden Faktoren betrifft, geben die 10 Regeln der Deutschen Gesellschaft für Ernährung e.V. (DGE) eine Orientierung für eine vielfältige, ausgewogene Ernährung, die der Aufrechterhaltung der Gesundheit förderlich ist. Im Rahmen einer solchen ausgewogenen Ernährung hat jedes Lebensmittel seinen Platz. So lautet Regel 1 der DGE "Vielseitig essen: Genießen Sie die Lebensmittelvielfalt. Es gibt keine „gesunden“ oder „ungesunden“ oder gar „verbotene“ Lebensmittel. Auf die Menge, Auswahl und Kombination kommt es an". Zudem sollte – wie dies die zehnte Regel der DGE betont – einer ausreichenden Bewegung besondere Beachtung geschenkt werden. Auch auf den Genuss des Essens wird verwiesen. Menschen essen keine Nährstoffe, sondern Lebensmittel. Und Menschen essen nicht nur, um satt zu werden, sondern auch wegen des Genusses und des kommunikativen Erlebnisses.

2. *Ernährungsexperten empfehlen 5 x am Tag Obst und Gemüse, da epidemiologische Studien den Zusammenhang zwischen Obst- und Gemüseverzehr und Krebsrisiko belegen. Auch das Risiko für Zivilisationskrankheiten wie Herz-Kreislauf-Erkrankungen, Fettsucht, Diabetes, Bluthochdruck, Gicht und Rheuma kann durch Obst und Gemüse positiv beeinflusst werden. Was sind die Gesundheitsmacher in unserer Nahrung und auf welche Nährwertprofile ist besonders zu achten?*

Entscheidend ist eine insgesamt ausgewogene Ernährungsweise und eine gesundheitsorientierte Lebensführung. In einer ausgewogenen und gesunden Ernährung haben alle Lebensmittel ihren Platz. Es gibt, so betont auch die Deutsche Gesellschaft für Ernährung, keine „gesunden“ oder „ungesunden“ Lebensmittel und somit unter den Lebensmitteln auch keine „Gesundmacher“ oder gar „Krankmacher“. Hintergrund für die Empfehlung "5 x am Tag Obst und Gemüse" sind Bevölkerungsstudien, die belegen, dass Populationen mit einem hohen Verzehr an Obst und Gemüse gesünder sind und eine höhere Lebenserwartung haben. Das heißt aber natürlich nicht, dass nur Obst und

Gemüse gegessen werden sollen und diese allein eine ausgewogene Ernährung darstellen.

Was Nährwertprofile anbetrifft, ist zu betonen, dass es kein Lebensmittel gibt, das von Natur aus alle notwendigen Makro- und Mikronährstoffe in den erforderlichen Relationen liefert. Dies ist auch nicht notwendig, denn entscheidend ist eine ausreichende Nährstoffzufuhr durch die Gesamternährung und die Ausgewogenheit der Ernährung über einen mittleren/längeren Zeitraum und nicht etwa die Zusammensetzung oder das Nährstoffprofil eines einzelnen Lebensmittels. Eine Einteilung von Lebensmitteln in solche mit „günstigen“ und solche mit „ungünstigen“ Nährwertprofilen widerspricht zudem den o.g. wissenschaftlichen Grundsätzen und führt durch die Hintertür – entgegen der Maxime der Ernährungswissenschaft – zu einer Unterteilung in „gute“ und „schlechte“ Lebensmittel.

3. *Einige Lebensmittel, die mit dem Prädikat "gesundheitsfördernd" versehen werden, sind bei Ernährungswissenschaftlern durchaus umstritten (z. B. vitaminisierte Süßigkeiten, die natürlich in adäquaten Mengen gegessen werden können oder Belobigungen "mit der Extraportion Milch" oder "mit viel Vitamin C" an dem kein Mangel herrscht). Welche Lebensmittel und Ernährungsgewohnheiten sind prinzipiell für eine ausgewogene und gesunde Ernährung geeignet und helfen Krankheitsrisiken wie Infektionen, Herzkrankheiten oder Krebs zu senken?*

Es gibt bei den beispielhaft genannten Produkten kein „Prädikat“ mit dem Inhalt „gesundheitsfördernd“, das solche Produkte benutzen würden. Auch ist nicht bekannt, ob es ein solches „Prädikat“ bei Lebensmitteln überhaupt gibt.

Was speziell die Erwähnung von „Mit der extra Portion Milch“ anlangt, ist nicht bekannt, dass diese Auslobung, die seit Jahrzehnten unbeanstandet benutzt wird, in der Ernährungswissenschaft umstritten ist. Dasselbe gilt für die Anreicherung mit Vitaminen bei Produkten, die seit Jahrzehnten ohne gesundheitliche Schäden der Bevölkerung auf dem Markt sind. Der Anteil vitaminierter Bonbons am Gesamtbonbonmarkt hat sich jetzt bei 6-7 % eingependelt. – Im Übrigen muss man differenzieren und genau prüfen, was überhaupt unter „gesundheitsfördernd“ verstanden wird. Nicht jede Inhaltsangabe (Milch, Vitamine usw.) wird vom Verbraucher bereits als „gesundheitsfördernd“ verstanden. So handelt es sich bei der Auslobung „Mit der extra Portion Milch“ beispielsweise um eine Abgrenzung zu Schokoladen mit weniger Milch.

Im Übrigen gilt es bei der Beantwortung der Frage zu differenzieren zwischen Lebensmitteln und Ernährungsgewohnheiten. Für eine ausgewogene und gesunde Ernährung sind prinzipiell alle Lebensmittel geeignet, denn in einer solchen haben alle Lebensmittel, auch angereicherte Produkte, ihren Platz. Hier sei nochmals auf die Ausführungen zu III., Frage 1. verwiesen. Was die Ernährungsgewohnheiten insgesamt anbetrifft, so sollten die 10 Regeln der Deutschen Gesellschaft für Ernährung beachtet werden. Wichtig ist die Vielseitigkeit und Ausgewogenheit der Ernährung als Ganzes und insbesondere eine bedarfsgerechte Ernährung im Hinblick auf die Energiezufuhr. Über die Ernährung hinaus sollte der gesamte Lebensstil gesundheitsorientiert sein und z. B. einer ausreichenden körperlichen Aktivität genügend Beachtung geschenkt werden.

Hinsichtlich der Anreicherung hat Deutschland seit vielen Jahrzehnten mit der liberalen Regelung, die auch für den Süßwarenereich gilt, nie negative Erfahrungen gemacht. Der Anteil beispielsweise von Vitaminbonbons am Gesamtbonbonmarkt ist seit Jahren rückläufig, während der Obst- und Gemüseverzehr kontinuierlich gestiegen ist. Keines-

falls verdrängt der Verzehr von Vitaminbonbons den Konsum von Obst und Gemüse. Zudem gehen von angereicherten Produkten keine Gesundheitsgefahren aus, sie können vielmehr einen wertvollen Beitrag zur Nährstoffzufuhr der Bevölkerung leisten.

Wie Professor Hötzel in einem Gutachten aus dem Jahr 2001 zur "Ernährungsphysiologischen Notwendigkeit der Anreicherung von Lebensmitteln in Deutschland" ausführt, ist das Risiko für regelrechte Vitaminmangelkrankheiten in hochentwickelten Ländern wie der Bundesrepublik Deutschland deutlich zurückgegangen. Bei dieser Entwicklung spielen auch das steigende Angebot von vitaminisierten Lebensmitteln und die bei einem nicht unerheblichen Teil der Bevölkerung verbreitete Verwendung von Vitamin-Supplementen eine bedeutende Rolle. Dennoch weisen Verzehrstudien in Deutschland sowie klinisch-chemische Untersuchungen darauf hin, dass Vitamindefizite gegeben sind. Regelrechte Mangelzustände sind in speziellen Fällen (Veganer) und bei betagten Menschen und geriatrischen Patienten festzustellen. Außerdem wird eine ausreichende Vitaminzufuhr heute nicht mehr nur unter dem Gesichtspunkt der Verhütung von suboptimaler Versorgung oder von Mangelzuständen betrachtet. (...) Vor diesem Hintergrund erscheint das Angebot von mit den genannten kritischen Vitaminen angereicherten Lebensmittel ein sinnvolles, praktikables und effizientes Instrument zur Sicherung einer ausreichenden Vitaminversorgung zu sein. Darüber hinaus leisten vitaminisierte Produkte beispielsweise einen wertvollen Beitrag zur vollwertigen Ernährung, wenn der Nährstoffbedarf erhöht ist (z. B. bei Erkrankungen), so Hötzel.

4. *Welchen Beitrag können isolierten Nährstoffe bzw. einzelne Zusatzstoffe zu einer gesunden Ernährungsweise leisten?*

Bei der Beantwortung der Frage nehmen wir an, dass der Begriff "Zusatzstoff" nicht technologisch gemeint ist, sondern dass zugesetzte Stoffe, wie z. B. Produkten zugesetzte Vitamine oder Mineralstoffe, gemeint sind.

Im Prinzip kann eine ausgewogene Ernährung alle Nährstoffe, die der menschliche Körper benötigt, zuführen. Angereicherte Produkte und Nährstoffsupplemente können aber hinsichtlich bestimmter Nährstoffe und vor allem bei sog. vulnerablen Bevölkerungsgruppen durchaus einen wertvollen und wichtigen Beitrag zur Nährstoffzufuhr leisten und somit zu einer insgesamt ausgewogenen und gesunden Ernährungsweise beitragen.

So kommt Hötzel in seinem Gutachten zur "Ernährungsphysiologischen Notwendigkeit der Anreicherung von Lebensmitteln in Deutschland" zu dem Ergebnis, dass für bestimmte Nährstoffe und verschiedene Bevölkerungsgruppen eine Anreicherung von Lebensmitteln oder eine Einnahme von Nährstoffsupplementen durchaus sinnvoll sein kann.

Folgende wesentliche Aussagen des Gutachtens seien hier angeführt:

Kritische Vitamine im Sinne einer unzureichenden Deckung der empfohlenen Aufnahme (DACH-Referenzwerte) sind in erster Linie:

- Folsäure und Vitamin D bei [nahezu] allen Altersgruppen, wobei die Zufuhrdefizite bei weiblichen Personen tendenziell höher ausfallen.
- Vitamin E bei Jugendlichen und Erwachsenen, dabei fällt die durchschnittliche Zufuhr bei männlichen Personen tendenziell niedriger aus.
- Darüber hinaus sind gemessen an den Referenzwerten eine unzureichende Zufuhr von Beta-Carotin, Vitamin B₁ und B₂ bei Kindern und Jugendlichen beiderlei

Geschlechts sowie von Pantothersäure durchgängig bei allen Altersgruppen festzustellen.

Bezogen auf sog. vulnerable Gruppen, sind folgende Ergebnisse von besonderer Relevanz:

- Schwangere und Stillende zählen zu den Bevölkerungsgruppen, bei denen eine Nahrungsergänzung empfohlen werden sollte, um gesundheitliche Risiken für Mutter und Kind abzuwenden. Es wird zur Supplementation von Jod und Folsäure geraten. Wegen des erheblichen Mehrbedarfs ist auch die zusätzliche Aufnahme von B-Vitaminen und Vitamin C sinnvoll, die mit angereicherten Lebensmitteln erfolgen kann, ggfls. in Kombination mit Mineralstoffen und Spurenelementen wie Kalzium, Magnesium, Jod (oder Eisen).
- Zu den vulnerablen Bevölkerungsgruppen gehören nach den Schwangeren und Stillenden die Senioren, wobei multiple und schwerwiegende Nährstoffdefizite vor allem bei hochbetagten Menschen und geriatrischen Patienten zu beobachten sind. Bei Senioren sind Zufuhrdefizite insbesondere bei Vitamin D und von Folsäure von je bis zu 50-60% festzustellen. Auch bei den Vitaminen A, E, B₆ und C ist eine unzureichende Aufnahme – vor allem bei den betagten (>85 Jahre) Männern und Frauen zu beobachten.
- Auch Kinder und Heranwachsende gelten hinsichtlich einer ausreichenden Nährstoffversorgung als vulnerabel. Für die Ernährung von Kindern und Jugendlichen tragen üblicher Weise die Eltern die Verantwortung. Ein Teil der Kinder nimmt in Kindertagesstätten oder Ganztagschulen regelmäßig an der Außer-Haus-Verpflegung teil. Damit ist das Risiko eines unangepassten Speisenangebots verbunden. So ergaben Untersuchungen über Qualität der Nährstoffversorgung in Kindertagesstätten für die Vitamine A, B₁ und B₆ unzureichende (70-90%) und für die Vitamine E, C und Folsäure deutlich (<70%) zu niedrige Nährstoffdichten.
- Eine weitere wichtige vulnerable Gruppe sind Personen, die Diät halten. Diese sind generell in Bezug auf eine unzureichende Nährstoffaufnahme gefährdet, da mit einer Reduktion der Nahrungszufuhr das Risiko einer defizitären Aufnahme an Mikronährstoffen steigt.

5. *Wie problematisch ist eine übermäßige Nährstoffzufuhr für die Ernährung und Gesundheit von Menschen?*

Die Fragen 5 und 6 sollen gemeinsam beantwortet werden.

6. *Wie ist dies für die zusätzliche Zufuhr von Mineralien und Vitaminen zu beurteilen?*

Übergreifend bei der Ernährung als problematisch anzusehen ist eine über einen längeren Zeitraum hinweg unausgewogene Energiebilanz, bei der die Energieaufnahme den Energieverbrauch übersteigt. Dies führt zu Übergewicht inklusive möglicher Folgeerkrankungen. Aber auch eine dauerhaft in die andere Richtung extreme Energie-Imbalance ist problematisch. Hier kann es zu Nährstoffdefiziten und Krankheiten bis hin zur Magersucht und anderen Essstörungen kommen.

Bezogen auf die verschiedenen Nährstoffe müsste die Frage differenziert für die einzelnen Makronährstoffe wie Kohlenhydrate, Fette, Protein und Mikronährstoffe (Vitamine und Mineralstoffe) beantwortet werden. Dies würde an dieser Stelle sicher zu weit gehen.

Daher wollen wir uns auf die nachfolgenden generellen Aussagen bei der Beantwortung beschränken.

Im Hinblick auf Vitamine und Mineralstoffe ist das SCF (Scientific Committee on Food der EU-Kommission) bzw. die European Food Safety Authority mit dieser Fragestellung der Sicherheitsbewertung beauftragt. Für einige Nährstoffe wie z. B. Vitamin C, die Vitamine B₁, B₂, B₁₂, Biotin, Pantothenensäure ist das SCF nach der Beurteilung der wissenschaftlichen Erkenntnisse zu dem Ergebnis gekommen, dass auch bei langfristiger Aufnahme dieser Nährstoffe über den empfohlenen Nährstoffbedarf hinaus keine Gesundheitsgefahr für den Verbraucher ausgeht. Demzufolge hat das SCF keine Höchstwerte für diese Mikronährstoffe festgelegt. Bei anderen Nährstoffen wurden zum Teil Höchstwerte festgelegt. Allerdings lassen sich durch eine übermäßige Zufuhr über die Nahrung diese Höchstmengen kaum erreichen, noch weniger ist es möglich, diese Mengen chronisch, d. h. längerfristig zu überschreiten.

Bei einigen wenigen Nährstoffen hingegen besteht eine reelle Gefahr bei übermäßiger Nährstoffzufuhr über die Ernährung auch die sicheren Höchstmengen zu überschreiten. Zu diesen Nährstoffen gehört beispielsweise Vitamin A und D. Daher ist es für solche speziellen Nährstoffe erforderlich, zulässige Höchstmengen festzulegen.

Insgesamt von deutlich höherer praktischer Relevanz ist nach den vorliegenden Daten die suboptimale Zufuhr bei verschiedenen Nährstoffen. Wir verweisen diesbez. auf die Ausführungen zu Frage 3 und 4. Ergänzend dazu möchten wir noch wesentliche Ergebnisse zum Ernährungsverhalten der Deutschen des Robert-Koch-Institutes "Was essen wir heute?" aus dem Jahre 2002, Kapitel 5 "Vitamine und Mineralstoffe" anführen. Dort wird dargelegt, dass bei den meisten Vitaminen und Mineralstoffen bei Männern die Versorgung für den Großteil der männlichen Bevölkerung gesichert ist. Ausnahmen bilden jedoch Vitamin D und Folat. Bei etwa der Hälfte der Männer liegt jedoch die Aufnahme von Vitamin E und bei einem Viertel die Aufnahme von Vitamin C unterhalb der aktuellen Referenzwerte. Ebenfalls erreicht ein Teil der Männer nicht die empfohlene Calciumaufnahme und die Jodaufnahme könnte auch zu gering sein. Ähnlich zeigt sich die Situation für Frauen. Neben der im Durchschnitt zu niedrigen Aufnahme von Vitamin C, D, E und Folat liegt für einen Teil der Frauen die Aufnahme von Vitamin B₁ und B₂ sowie für fast die Hälfte der Frauen die Zufuhr von Eisen unterhalb der Referenzwerte.

7. *Wie bewerten Sie Forderungen nach weiteren Nährwertdefinitionen, z. B. glutenfrei, laktosefrei o.ä.?*

Forderungen nach weiteren Definitionen, wie z. B. glutenfrei, laktosefrei sind positiv zu bewerten, es darf aber nur eine offene Liste geben. Nach unserer Auffassung handelt es sich aber bei den angeführten Beispielen nicht um nährwertbezogene Angaben. Eine Definition von z. B. glutenfrei, laktosefrei könnte aber trotzdem für manche Verbraucher aufgrund von z. B. individuellen Unverträglichkeitsreaktionen gegen Milchzucker (Laktose) oder Gluten (ein natürlicher Eiweißbestandteil in z. B. Weizen und Roggen) hilfreich sein.

8. *Auf welcher wissenschaftlichen Grundlage könnte die Definition von „gutem“ und „schlechtem“ Ernährungsprofil beruhen?*

Die Werbung für Lebensmittel vom Vorliegen „günstiger“ Nährwertprofile abhängig zu machen, ist ein verfehlter Ansatz. Dieser Versuch muss zudem in der Praxis an dem Fehlen durchgängiger, wissenschaftlich begründeter Kriterien für Nährwertprofile scheitern.

Neben diesen generellen Fakten sprechen darüber hinaus unter anderem folgende Argumente gegen Nährwertprofile/Ernährungsprofile:

Der Gehalt eines Lebensmittels an bestimmten Nährstoffen sagt nichts über den Beitrag des Lebensmittels zur Nährstoffaufnahme eines Individuums aus. Neben der Zusammensetzung des Lebensmittels ist vielmehr die Verzehrmenge und Verzehrhäufigkeit von ausschlaggebender Bedeutung. Dies müsste bei der Festlegung von Nährwertprofilen Berücksichtigung finden, ist aber vor dem Hintergrund unterschiedlicher Verzehrsgewohnheiten innerhalb der EU nicht praktikabel.

Die Schaffung von Nährwertprofilen führt zu willkürlich festgelegten, aber scharfen Grenzziehungen zwischen verschiedenen Lebensmitteln. Beispiel: Grenze in bezug auf den Zuckergehalt: 10 % \Rightarrow Lebensmittel mit 9,9 % Zuckergehalt dürfen einen Claim tragen, solche mit 10,1 % nicht, obwohl beide Lebensmittel sich in bezug auf ihren Zuckergehalt praktisch nicht unterscheiden. Diese scharfe Grenzziehung wäre unabhängig davon, welchen Beitrag das jeweilige Lebensmittel durch seine Verzehrmenge zur Gesamtzuckeraufnahme leistet.

Eine Einstufung eines Lebensmittels in die Kategorie „ungünstig“ wegen des Gehaltes an z. B. Nährstoff A, führt außerdem dazu, dass auch andere Nährstoffe nicht mehr ausgelobt werden dürfen, selbst wenn diese wissenschaftlich nachgewiesene positive Effekte haben. Dies ist diskriminierend und führt zur Fehlbewertung des Lebensmittels durch das Verbot von Information.

9. *Wie verlässlich sind diese Angaben aus wissenschaftlicher Perspektive?*

Eine wissenschaftliche verlässliche Grundlage für die Definition eines guten bzw. schlechten Nährwertprofils gibt es nicht. Die Beantwortung dieser Frage im Detail ergibt sich aus der Antwort zu Frage III.8.

10. a) *Wie problematisch ist eine unphysiologische / übermäßige Zufuhr von „anderen Substanzen“ (Kap. I, Art 2 (3)), z. B. isolierten sekundären Pflanzenstoffen?*

Wissenschaftliche Erkenntnisse der letzten Jahre zeigen, dass außer den bereits eingehend untersuchten Mikronährstoffen wie Vitaminen und Mineralstoffen noch weitere Inhaltsstoffe für die Gesunderhaltung maßgeblich sind. Hierzu zählen auch die sekundären Pflanzenstoffe. Einige von ihnen werden beispielsweise im Zusammenhang mit der Prävention von Krebs und Herz-Kreislauf-Erkrankungen gesehen.

Bei den sekundären Pflanzenstoffen handelt es sich insgesamt um eine im Hinblick auf ihre chemische Struktur sehr heterogene und wenig erforschte Stoffgruppe. Eine generelle Beantwortung dieser Frage ist daher nicht möglich.

10. b) Welche Konsequenzen resultieren daraus für die Kennzeichnung der Lebensmittel?

Falls es negative Auswirkungen gibt, ist eine Kennzeichnung vorzusehen. Wie bei allen Zutaten könnte auch der Zusatz von sekundären Pflanzenstoffen durch eine entsprechende Nennung im Rahmen des Zutatenverzeichnisses kenntlich gemacht werden.

11. Bestehen nach wissenschaftlichen Erkenntnissen bei mit Vitaminen und Mineralstoffen angereicherten Nahrungsmitteln Risiken für die Gesundheit?

Nein. Seit über 25 Jahren werden in Deutschland Lebensmittel mit Vitaminen und Mineralstoffen angereichert. Erkenntnisse, dass die bisherige liberale Anreicherungspraxis zu Gesundheitsrisiken geführt haben, liegen dabei nicht vor. Die angereicherten Produkte können vielmehr einen wichtigen Beitrag zur Nährstoffzufuhr der Bevölkerung leisten. Dies belegt auch das Ernährungsphysiologische Gutachten von Professor Hötzel aus dem Jahr 2001 (siehe oben Ziff. III.3).

Auch wenn die neue europäische Verordnung zur Anreicherung einen solchen liberalen Ansatz übernehmen sollte, ist aus unserer Sicht nicht von einer grundsätzlichen Änderung der Anreicherungspraxis mit Vitaminen und Mineralstoffen in Deutschland auszugehen. Dies liegt darin begründet, dass dem Zusatz sensorische, technische, aber auch finanzielle Grenzen gesetzt sind. Zudem werden angereicherte Lebensmittel nur ein Teilangebot neben dem Großteil der unangereicherten Produkte bleiben.

Was die Gefahr einer zu hohen Aufnahme an Vitaminen und Mineralstoffen an betrifft, so verweisen wir auf unsere Ausführungen zu den Fragen III. 5 und 6.

Was die teils geäußerte Befürchtung an betrifft, dass das Angebot an bzw. ein vermehrter Konsum von angereicherten Produkten zu einer Vernachlässigung der Ausgewogenheit der Ernährung führe, so kann dies aus den vorliegenden Daten nicht geschlossen werden. So ist beispielsweise der Anteil von Vitaminbonbons am Gesamtbonbonmarkt seit Jahren rückläufig, während der Obst- und Gemüseverzehr kontinuierlich gestiegen ist. Keinesfalls verdrängt der Verzehr von Vitaminbonbons also den Konsum von Obst und Gemüse.

Produkte, die mit Vitaminen und Mineralstoffen angereichert sind, sind in Deutschland seit Jahrzehnten auf dem Markt. Wissenschaftliche Erkenntnisse über Risiken für die Gesundheit beim Verzehr dieser Produkte sind nicht bekannt geworden. Die liberale deutsche Regelung hat sich in der Praxis bewährt.

IV. Verbraucherschutz, Werbung, Wettbewerb

1. *Wie kann der unerfahrene Konsument den Gesundheitsnutzen von Lebensmitteln erkennen?*

Durch eine sachgerechte Gesundheitswerbung, im Rahmen der bestehenden Regelungen.

2. *Bringt eine einheitliche Nährwertkennzeichnung in Europa Vorteile im Hinblick auf Verbraucherschutz, Rechtssicherheit und Wettbewerb?*

Eine einheitliche Nährwertkennzeichnung bringt in Europa Vorteile, es gibt aber schon eine einheitliche Nährwertkennzeichnungs-Richtlinie, die dies sicherstellt.

3. *Welche Bedeutung hat die Vereinheitlichung der Vorschriften für nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben in Europa für ein „Europa des mündigen Verbrauchers“?*

Die Harmonisierung von nährwert- und gesundheitsbezogenen Werbeaussagen ist für den freien Warenverkehr wie auch für den Verbraucher vorteilhaft, aber nicht in der vorgelegten Form. Insbesondere die Regelung des Artikels 4 (Nährwertprofile) führt dazu, dass dem Verbraucher zutreffende Produktinformationen vorenthalten werden, damit sich sein Ernährungsverhalten ändert. Eine solche staatliche Ernährungslenkung ist eher eine Bevormundung des Verbrauchers in seiner Auswahlfreiheit.

4. *Wie ist das der Verordnung zugrunde liegende Leitbild des sogenannten „durchschnittlichen Verbrauchers“ zu bewerten?*

Das Leitbild des so genannten durchschnittlichen Verbrauchers ist positiv zu bewerten. Der „durchschnittliche Verbraucher“ ist in Artikel 2 Ziff. 8 des Verordnungsentwurfs über nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben definiert als „der mit durchschnittlicher Sorgfalt handelnde, angemessen sachkundige und verständige Verbraucher“. Dies entspricht dem in langjähriger Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs entwickelten Verbraucherleitbild. Der Verordnungsvorschlag in seiner Ausgestaltung bevormundet aber den Verbraucher in der eigenverantwortlichen Entscheidung und steht in diametralem Gegensatz zum Verbraucherleitbild des EuGH.

5. *Wie ist der Verordnungsvorschlag (2003) 424 endg. aus verbraucherpolitischer Perspektive zu bewerten?*

Das Rechtsgutachten von Professor von Danwitz befasst sich auch mit der Verbraucherperspektive und kommt zu dem Schluss, dass die vorgesehene Beschränkung der Werbung mit nährwert- und gesundheitsbezogenen Angaben in das grundgesetzlich verbrieft Informationsrecht des Bürgers (Art. 5 GG) rechtswidrig eingreift, wenn ihm zutreffende Produktinformationen vorenthalten werden. Eine mögliche Rechtfertigung eines solchen Eingriffs in die Informationsfreiheit z. B. über zwingende Gründe des Gesundheitsschutzes werden von der Kommission in den Verordnungsbegründungen nicht dargelegt.

6. *Wie sind Angaben, die auf allgemeine nicht spezifische Vorteile eines Nährstoffs oder eines Lebensmittels in Bezug auf allgemeine Befindlichkeiten verweisen oder Angaben, die sich auf psychische Funktionen oder Verhaltensfunktionen beziehen sowie Angaben, die auf schlankmachende und gewichtskontrollierende Eigenschaften hinweisen, aus Sicht der Verbraucher zu beurteilen?*

Generell ist anzumerken, dass alles, was keine Wirkungsaussage ist, zulässig sein muss (z. B. Esst mehr Obst und ihr bleibt gesund). Aussagen über die allgemeine Befindlichkeit sind keine Wirkungsaussage. Eine Täuschung kann regelmäßig nur durch Wirkungsaussagen erfolgen.

7. *Welchen Einfluss haben nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben in der Werbung für Lebensmittel auf das Kaufverhalten von Erwachsenen und Kindern?*

Es liegen keine konkreten Erfahrungen vor. Verbrauchenumfragen dazu sind nicht bekannt. – Es ist aber auf den Ernährungsbericht der Bundesregierung 2000 zu verweisen (S. 144/145). Dort ist ausgeführt, dass es keinen Unterschied in den Verzehrsmengen bei intensiv beworbenen Produkten zwischen Kindern gibt, die länger fernsehen und solchen, die weniger fernsehen.

8. *Wie sieht es mit derartigen Angaben auf speziellen Kinderlebensmitteln aus?*

Der Begriff der „speziellen Kinderlebensmittel“ ist nicht genau definiert und Studien sind nicht bekannt (siehe oben Frage IV.7). Generell ist aber zu berücksichtigen, dass nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben auf Lebensmitteln nicht isoliert zu betrachten sind. Als Hauptinformationsquelle haben alle Verbraucher die Zutatenliste und seit geraumer Zeit nicht nur die herkömmliche Zutatenliste, sondern die Zutatenlisten mit Mengenkennzeichnung (Quid-Regelung).

Werden nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben getätigt, kommt verpflichtend die Nährwertkennzeichnung, in der Regel als Nährwerttabelle hinzu. Solche Angaben dürften in erster Linie Erwachsene ansprechen, die für ihre Kinder einkaufen und die sich so als Verbraucher über die Verpackungskennzeichnung beim Kauf informieren können.

9. *Wie werden Kennzeichnungen aus Kindersicht verstanden und gewertet?*

Untersuchungen hierzu sind nicht bekannt, es ist aber wohl eher davon auszugehen, dass nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben aus Kindersicht eher unbeachtet bleiben.

10. *In welcher Weise beeinflussen Angaben, die dem Lebensmittel eine das allgemeine Wohlbefinden steigernde Wirkung zusprechen, die Konsum- und Ernährungsgewohnheiten von Verbrauchern?*

Erkenntnisse hierzu sind nicht bekannt. Die Verbraucher sind an solche Angaben gewöhnt und haben ersichtlich keinen Schaden dadurch genommen, dass es solche Angaben bisher gegeben hat. Solche Angaben dürfen natürlich nicht irreführend sein.

Aber allein dadurch, dass eine Angabe nicht spezifisch ist, wird sie nicht unwahr oder täuschend.

Werbung bei Essen und Trinken ist mehr als nur die Vermittlung wissenschaftlicher Fakten. Auch Emotionen werden mit solchen Aussagen transportiert, ohne dass der Verbraucher hierdurch getäuscht wird. Der Verbraucher weiß solche Aussagen einzuschätzen.

11. *Gibt es derzeit eine Fehlinformation der Verbraucherinnen und Verbraucher durch irreführende nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben?*

Evtl. Missbräuche bestehen wohl eher bei Nahrungsergänzungsmitteln. Sofern nährwert- oder gesundheitsbezogene Angaben bei Lebensmitteln falsch informieren, sind in erster Linie die vom Gesetzgeber versprochenen Kontrollorgane zuständig, die Aussagen am geltenden Recht zu messen. Wettbewerbszentralen, Verbraucherschutzverbände und Wettbewerber sind nicht nur frei, sondern geradezu berufen, bei fragwürdigen Werbeaussagen die Überwachungsämter einzuschalten und die Gerichte anzurufen, was auch geschieht.

12. *Können die im Verordnungsvorschlag (2003) 424 endg. vorgesehenen Regelungen dazu beitragen, dass eine irreführende Werbung in Zukunft unterbleibt?*

Die im Verordnungsvorschlag (2003) 424 END g. vorgesehenen Regelungen können in keiner Weise dazu beitragen, dass eine irreführende Werbung in Zukunft unterbleibt. Die dort vorgesehenen Regelungen sind überflüssig, die bestehenden Regelungen reichen aus (siehe oben Ziffer II.2). Die vorgesehenen Regelungen speziell in Artikel 4 und 11 verbieten vielmehr zutreffende Werbeaussagen.

13. *Welchen Einfluss auf die Ernährungsgewohnheiten von Kindern und Jugendlichen haben Angaben bei Lebensmitteln mit verringertem Nährstoffgehalt?*

Untersuchungen hierzu sind nicht bekannt. Die Lebensmittelindustrie bietet jedoch zunehmend noch mehr Produkte mit verringertem Nährstoffgehalt an und gibt so jedem Verbraucher, auch Kindern und Jugendlichen eine breitere Auswahlmöglichkeit, z. B. auch dann, wenn sie übergewichtig sind.

14. *Wie werden aus der Sicht von Verbraucherinnen und Verbrauchern Angaben über Gesundheit und Nährwert verstanden und gewertet?*

Nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben stellen einen Teil der Lebensmittelkennzeichnung auf Verpackungen dar. Mit dem Informationsnutzen der Lebensmittelkennzeichnung für den deutschen Konsumenten und mit der Fragestellung, ob der Verbraucher diese versteht, beschäftigt sich ein Kapitel des Ernährungsberichtes 1996, der von der Deutschen Gesellschaft für Ernährung herausgegeben wird. Dort wird ausgeführt, dass nach den durchgeführten Befragungen das Votum der Bevölkerung über die Lebensmittelkennzeichnung als positiv interpretiert werden kann, da 73 % die Informationsmenge als ausreichend und mehr, 64 % ihre Verständlichkeit als ausreichend und besser und 32 % bzw. 52 % ihr Vertrauen in die Korrektheit der Deklaration als hoch bzw.

mittelmäßig einstufen. Die Lebensmittelkennzeichnung ist für den Verbraucher subjektiv wichtig, da er Orientierungs- und Entscheidungshilfen bei der Auswahl von Lebensmitteln haben will. Er bezieht sich in der überwiegenden Mehrzahl in seiner Kaufentscheidung auf die Informationen.

Dabei bestehen selbstverständlich Unterschiede von Verbraucher zu Verbraucher, was die Bedeutung und das Verständnis der Kennzeichnung allgemein und der einzelnen Angaben betrifft.

Wie im Ernährungsbericht 1996 jedoch weiter ausgeführt wird, zeigten die Auswertungen der Verbraucherbefragungen aber auch, dass die Informationen auf der Lebensmittelpackung zu Fehlinformationen für den Verbraucher führen kann, weil er den tatsächlichen Informationsaspekt nicht versteht. So halten beispielsweise 78 % die Nährstoffhinweise für eine eher wichtige Information beim Lebensmittelkauf. Doch die Überprüfung des Informationsgehalts einer prozentualen Nährwertangabe, entsprechend der empfohlenen Tagesdosis, bezogen auf 100 g, hat belegt, dass kaum ein Verbraucher diese Angaben zutreffend zur Bewertung seines, auf Portionseinheiten bezogenen Lebensmittelkonsums, "umrechnen" kann. Hervorgehoben wird jedoch die Tatsache, dass haushaltführende Personen mit bestimmten Erkrankungen (Hypercholesterinämie, Diabetes mellitus etc.) die für sie relevanten Deklarationsangaben deutlich zutreffender bewerten können. Subjektiv finden 47 % der Verbraucher mit ernährungsabhängigen Risikofaktoren ausreichend Hinweise auf der Verpackung. 35 % beklagen, dass solche Hinweise für sie nicht ausreichen, und 18 % meinen, sie bekämen überhaupt keine zutreffenden Hinweise, so die Ausführungen im Ernährungsbericht 1996.

15. *Wie wichtig ist bzw. welchen Einfluss hat die Lesbarkeit und Platzierung an herausgehobener Stelle eines Hinweises z. B. auf eine ausgewogene Ernährung und gesunde Lebensweise bzw. auf mögliche Verzehrbeschränkungen (Mengen und nicht geeignete Personengruppen)? Müssten hier eine Mindestschriftgröße und ein Platzierungsort festgelegt werden, um die Wahrnehmung sicherzustellen?*

Es gibt anerkanntermaßen keine guten und schlechten Lebensmittel, sondern nur „von allem zuviel“. Daher ist jeder übermäßige Verzehr egal welchen Lebensmittels schädlich, sodass alle Lebensmittel gleichermaßen solche Hinweise tragen müssten. Geeigneter erscheinen aber Aufklärungskampagnen, da der bloße Hinweis auf einer Verpackung noch keine Inhalte über ausgewogene Ernährung bzw. den Lebensstil transportiert.

16. *Wie beurteilen Sie beide Verordnungsentwürfe in der jetzigen Fassung insgesamt im Hinblick auf die Ziele, nämlich ein höheres Verbraucherschutzniveau durch mehr freiwillige Information, höhere Rechtssicherheit, Verbesserung des freien Warenverkehrs, gleiche Wettbewerbsbedingungen und die Förderung der Innovationsfähigkeit in der EU zu erreichen?*

In der gegenwärtigen Fassung sind die beiden Verordnungsentwürfe zur Erreichung der genannten Ziele in nahezu jeder Hinsicht ungeeignet. Die Verordnungsentwürfe sind allenfalls unter dem Gesichtspunkt der Verbesserung des freien Warenverkehrs (insoweit) akzeptabel.

a) Höheres Verbraucherschutzniveau

Das Ziel des Verordnungsvorschlages, ein höheres Verbraucherschutzniveau durch ein Mehr an freiwilliger Produktinformation zu erlangen, wird durch die vorgesehene Verordnung gänzlich konterkariert. Der Verbraucher erhält künftig weniger statt mehr Information. Das Ziel eines hohen Verbraucherschutzniveaus ist auch durch den Erlass der vorgeschlagenen Verordnung über gesundheits- und nährwertbezogene Angaben ohne die Einführung von Nährwertprofilen nach Artikel 4 und ohne das Verbot allgemeiner und spezifischer Angaben nach Artikel 11 Absatz 1 Buchstaben a) und b) zu erreichen. Artikel 4 und Artikel 11 Absatz 1 Buchstabe a) und b) sollten daher gestrichen werden.

b) Rechtssicherheit

Auch ein höheres Maß an Rechtssicherheit wird nicht erreicht (siehe hierzu oben Ziff. II.19).

c) Freier Warenverkehr

Für die Süßwarenindustrie bringen die Verordnungsvorschläge keine Verbesserung des freien Warenverkehrs, wenn über Artikel 4 (Nährwertprofile) verboten wird, nährwert- und gesundheitsbezogene Aussagen überhaupt zu verwenden. Dies ist vielmehr eine Einschränkung des freien Warenverkehrs für Produkte mit „ungünstigem Nährwertprofil“.

In Artikel 10 Abs. 1 in Verbindung mit Artikel 14-16 sieht die EU-Kommission für gesundheitsbezogene Werbeaussagen ein System präventiver Zulassung von gesundheitsbezogenen Angaben vor. Sie schlägt damit ein System vor, das sie selbst gerade in einem Vertragsverletzungsverfahren gegen Österreich (Europäischer Gerichtshof, Rechtssache C-221/00) erfolgreich bekämpft hat.

In diesem Verfahren hatte sich die Kommission gegen Bestimmungen des österreichischen Lebensmittelgesetzes über gesundheitsbezogene Angaben auf Lebensmitteln gewandt (Artikel 9 des Lebensmittelgesetzes vom 26. Januar 1975). Dieser sah für gesundheitsbezogene Angaben ein präventives behördliches Zulassungsverfahren vor. Hier stellte der Europäische Gerichtshof auf Antrag der Europäischen Kommission fest, dass das allgemeine Verbot gesundheitsbezogener Angaben auf Lebensmitteln in Verbindung mit einem vorherigen Zulassungsverfahren eine über das Maß des erforderlichen hinausgehende Beeinträchtigung der Warenverkehrsfreiheit darstellt.

Da auch die von der EU-Kommission vorgeschlagene Verordnung ein derartiges System präventiver Zulassung von gesundheitsbezogenen Angaben vorsieht, stellen Artikel 10 Abs. 1 mit Artikel 14–16 eine unverhältnismäßige Einschränkung der grundlegenden Warenverkehrsfreiheit im europäischen Binnenmarkt nach Art. 28, 30 EG dar (siehe auch das Rechtsgutachten von Danwitz).

d) Wettbewerbs- und Innovationsfähigkeit

Sowohl die europäische als auch die deutsche Süßwarenindustrie würde bei der Realisierung des Verordnungsvorschlages in der aktuellen Fassung massiv in ihrer Wettbewerbsfähigkeit und Innovationsfähigkeit eingeschränkt. Indem ganze Kategorien von

tradierten Werbeaussagen für bestimmte Lebensmittelkategorien (ohne Not) verboten werden (trotz entgegenstehender Aussagen der EU-Kommission auch „Haribo macht Kinder froh“ als Aussage mit Bezug zum Wohlbefinden, Art. 11), wird die Süßwarenindustrie im Vergleich zu anderen Lebensmittelkategorien ungerechtfertigt benachteiligt. (Weitere Ausführungen unten unter Ziff. IV.17d).

17. *Welche Auswirkungen werden die Verordnungen in dieser Fassung auf die Unternehmen Ihres Verbandes haben, im Hinblick*
- a) auf die Angebotsvielfalt,*
 - b) auf die finanzielle Situation,*
 - c) auf die Zahl der Arbeitsplätze*
 - d) die Innovationsmöglichkeiten?*

a) Auswirkungen des Verordnungsvorschlages auf die Angebotsvielfalt von Süßwaren

Die deutsche Süßwarenindustrie mit ihren 280 Unternehmen ist drittgrößte Branche der deutschen Ernährungsindustrie mit etwa 10 Mrd. € Umsatz und ca. 56.000 Beschäftigten. Sie ist im Wesentlichen durch mittelständische Unternehmensstrukturen geprägt.

Die Auswirkungen der Verordnungen in der vorliegenden Fassung sind auf die Unternehmen unseres Verbandes (BDSI) in jeder Hinsicht als negativ zu bewerten.

Sollte die Verordnung so wie vorgelegt in Kraft treten, wird es künftig traditionelle Süßwarenprodukte auf dem deutschen Markt und in der EU nicht mehr geben.

Beispiele zu den Auswirkungen von Nährwertprofilen auf Süßwaren:

Fall 1: Hustenbonbons

Hustenbonbons helfen bekanntlich, wenn man ein Kratzen im Hals verspürt – das weiß jeder aus eigener Erfahrung. Viele Husten-Bonbonhersteller schreiben daher seit Jahrzehnten – in Abstimmung mit der deutschen Lebensmittelüberwachung - auf die Packung „Gut für Hals und Rachen“.

Bonbons enthalten aber bekanntlich Zucker und damit hätten sie ein „ungünstiges Nährwertprofil“. Der Verordnungsvorschlag hätte hier folgende Auswirkungen:

- ♦ Verbot der gesundheitsbezogenen Aussage „Gut für Hals und Rachen“,
- ♦ ja sogar Verbot der Verkehrsbezeichnung „Hustenbonbon“, denn auch diese weist auf eine Krankheit, nämlich Husten hin.

Hustenbonbons würde es also wegen der Nährwertprofile in Art. 4 in Zukunft in der EU nicht mehr geben.

Fall 2: Vitaminbonbons

Vitaminbonbons sind in Deutschland seit über 40 Jahren unbeanstandet im Markt und nie auf gesundheitliche Bedenken gestoßen. Sie dürften gemäß Artikel 8 Absatz 2 des Verordnungsvorschlags zur Anreicherung in Verbindung mit Artikel 4 des Verordnungsvorschlags zu nährwert- und gesundheitsbezogenen Angaben weder die Aussage „mit

Vitaminen“ ausloben noch die Verkehrsbezeichnung „Vitaminbonbons“ weiterführen, weil Bonbons einen hohen Zuckergehalt haben. Darf der Hersteller aber den Vitamingehalt nicht mehr ausloben, wird er das Produkt mit diesen Vitaminen auch nicht mehr herstellen. Hieran hängen Hunderte von Arbeitsplätzen.

Auch Vitaminbonbons würde es in Folge von Artikel 4 des Verordnungsvorschlages über Werbeaussagen zukünftig in der EU nicht mehr geben.

Ein Bonbon hat ca. 4 bis 5 Gramm Zucker und man lutscht daran etwa 5 Minuten. Verzehrt man 6 am Tag, was die übliche Verzehrsmenge ist, nimmt man ca. 30 g Zucker zu sich – eine für die tägliche Gesamternährung ernährungsphysiologisch unbedeutende Menge. Können maximal 6 Bonbons am Tag zu einem insgesamt falschen Ernährungsverhalten führen? Kann die geplante Einschränkung der Werbung für diese Produkte wegen des ungünstigen Nährwertprofils dazu beitragen, Übergewicht zu vermeiden? Wird hier jemand in die Irre geführt? Dieses Beispiel zeigt deutlich, dass Nährwertprofile über Artikel 4 der falsche Weg sind.

b) Auswirkungen auf die finanzielle Situation für die betroffenen Hersteller

Der Verlust der oben beispielhaft aufgeführten Produkte in ihrer bisherigen Marktstellung hätte erhebliche finanzielle Konsequenzen. Allein das Vitaminbonbons „nimm 2“ der Firma Storck hat einen Jahresumsatz von etwa 50 Mio. € und begründet seine Markenkraft in dem besonderen Mehrwert des Vitaminzusatzes. Aber auch kleinere Hersteller wie beispielsweise das in Thüringen ansässige, mittelständische Unternehmen viba tätigt einen nicht unwesentlichen Teil seines Umsatzes mit vitaminisierten Fruchtschnitten. Nachdem das Unternehmen die Wende nun überlebt hat und den Betrieb mit viel Mühen am Markt halten konnte, würde ihm ein wichtiges Umsatzstandbein durch die Brüsseler Verordnungsvorschläge genommen.

Die Einbußen der gesamten Süßwarenindustrie, besonders der auf diese Produktkategorie spezialisierten Hustenbonbonhersteller, die häufig auch Vitamine zusetzen, sind nicht abschätzbar, aber gravierend.

c) Auswirkungen auf die Zahl der Arbeitsplätze in der Süßwarenindustrie

Alleine der Wegfall des Vitaminbonbons „nimm 2“ bei der Firma Storck würde 200 Arbeitsplätze kosten. Das Verbot der Werbeaussage „mit Vitaminen“ auf Süßwaren dürfte in der gesamten Branche weitere 100-200 Arbeitsplätze betreffen. Der Arbeitsplatzverlust im Hustenbonbonbereich und für die Gesamtbranche kann nicht geschätzt werden. Festzuhalten ist aber, dass Arbeitsplätze nur dann geopfert werden dürfen, wenn eine Gesundheitsgefahr für den Verbraucher bei diesen Produkten nachgewiesen ist. Eine solche Gesundheitsgefahr wird aber von niemandem behauptet und liegt auch nicht vor, wenn man bedenkt, dass einzelne dieser Produkte bereits seit über 40 Jahren in Deutschland unbeanstandet im Markt sind.

d) Auswirkungen auf die Innovationsmöglichkeiten

Künftige Innovationen wird es nicht geben, wenn sie nicht beworben werden dürfen. Das Ziel des Verordnungsvorschlages, die Innovationsfähigkeit in der EU zu fördern, wird mit den vorgelegten Regelungen in sein Gegenteil verkehrt. In seinen praktischen Auswirkungen zeigt sich die geplante Verordnung als effektive Innovationsbremse für die gesamte Lebensmittelwirtschaft. In einer Phase, in der den Lebensmitteln immer mehr neue Eigenschaften und Funktionen durch neue Technologien zuteil werden, erschwert bzw. verhindert die Europäische Kommission die weitere Entwicklung durch ein rigides Zulassungssystem bzw. durch überflüssige Verbote in der Kenntlichmachung der neuartigen Eigenschaften dieser Lebensmittel. Das trifft insbesondere die Lebensmittelkategorien, die über Artikel 4 gänzlich von der Verwendung nährwert- und gesundheitsbezogener Werbeaussagen ausgeschlossen werden.

Die hohen Zulassungshürden für gesundheitsbezogene Aussagen benachteiligen zudem den Mittelstand und sind überzogen bürokratisch. Der hohe bürokratische Aufwand trifft die Lebensmittelindustrie und die Europäische Lebensmittelbehörde (EFSA) gleichermaßen. Man führe sich vor Augen, welcher gigantische Mechanismus für einen einzigen Antragsteller nach Art. 14 bis 16 des Verordnungsvorschlages ausgelöst werden soll! Die EFSA soll ihr Gutachten nicht nur der Europäischen Kommission, sondern auch den demnächst 25 Mitgliedstaaten, dem Antragsteller und auch noch der Öffentlichkeit zur Verfügung stellen. Ein zweiter Antragsteller kann sich offenbar auf diese Zulassung nicht berufen, sondern muss mit eigenen Studien und wissenschaftlichen Untersuchungen dieselbe Prozedur nochmals durchlaufen.

18. *Wird durch Artikel 19 der Verordnung zur nährwertbezogenen Kennzeichnung das Betriebsgeheimnis der betroffenen Unternehmen ausreichend gewahrt?*

Praktische Erfahrungen liegen insoweit natürlich nicht vor, Zweifel sind aber angebracht.

19. *Ist die Verordnung im Grundsatz mit der Forderung nach einem „mündigen Verbraucher“ zu vereinbaren?*

Die Verordnung ist im Grundsatz mit der Forderung nach einem „mündigen Verbraucher“ in keiner Weise zu vereinbaren. Der Verbraucher wird vielmehr durch staatliche Ernährungslenkung bevormundet, wenn ihm zutreffende, wahre, wissenschaftlich belegte und nicht irreführende Angaben vorenthalten werden (Art. 4 der Verordnung über nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben).

20. *Ist es in einer sozialen Marktwirtschaft zielführend und sinnvoll, den Verbrauchern über staatliche Zwangsmaßnahmen richtiges Ernährungsverhalten zu verordnen?*

In einer sozialen Marktwirtschaft ist es weder zielführend noch sinnvoll, den Verbrauchern über staatliche Zwangsmaßnahmen richtiges Ernährungsverhalten zu verordnen. Man sollte vielmehr die Eigenverantwortung des Verbrauchers dadurch stärken, indem man ihm durch Aufklärungskampagnen und andere geeignete Maßnahmen ein ausreichendes Wissen über Lebensmittel und eine ausgewogene Ernährung sowie über die Bedeutung eines insgesamt gesundheitsorientierten Lebensstils vermittelt. Der BDSI hält bereits heute ein breites Angebot an Informationsmaterialien für interessierte Verbraucher vor.

Ergänzt wird dieses durch das umfassende Informationsangebot der Hersteller. Auch zukünftig initiiert und unterstützt die Süßwarenindustrie Maßnahmen auf wissenschaftlicher Basis, die den Verbraucher beim Erlernen eines bewussten und gesunden Lebensstils hilfreich sind.

21. *Welche Konsequenzen sind für die überwiegend mittelständisch geprägte Ernährungswirtschaft und Werbewirtschaft in Deutschland zu erwarten?*

Als Konsequenzen sind Innovationsfeindlichkeit und Strangulierung des Mittelstandes durch bürokratische Zulassungsverfahren zu erwarten. Das vorgesehene Werbeverbot führt praktisch zu einem Herstellungs- und Verkehrsverbot von Produkten der Lebensmittelbranche (z. B. Vitaminbonbons) und beeinträchtigt die Werbewirtschaft.

22. *Welche Konsequenzen hat ein Werbeverbot für Erzeugnisse mit „ungünstigen“ Nährwertprofilen, nährwert- und gesundheitsbezogenen Werbeaussagen für die Lebensmittelbranche, Süßwarenindustrie und Werbewirtschaft?*

Die Süßwarenindustrie wäre mit ihren Produkten weitgehend vom Verbot nährwert- und gesundheitsbezogener Angaben betroffen. Produkte wie Husten- und Vitaminbonbons würden vom Markt verbannt (siehe oben Ziffer IV.17a). Umsatzverluste und Arbeitslose wären die Folge, ohne dass eine Gesundheitsgefährdung vorläge oder ein Nutzen erkennbar ist. Denn entgegen vieler Vorurteile hat z. B. die Kieler Adipositas-Studie KOPS unter Leitung von Professor Müller, Universität Kiel, ergeben, dass übergewichtige Kinder weniger häufig Süßwaren essen als schlanke und eine Verursachungsbeziehung zwischen Süßwaren und Übergewicht nicht festgestellt werden konnte. (Siehe oben Ziff. II.1).

Zu den weiteren Auswirkungen siehe oben Ziffer IV.17.

23. *Welchen Einfluss hat eine Beschränkung einzelner Lebensmittel in der Marktkommunikation auf das Ernährungsverhalten der Verbraucher nach den bisher durchgeführten wissenschaftlichen Studien?*

Studien zur Wirkung von Werbebeschränkungen sind im Süßwarenbereich nicht bekannt. Eine Werbebeschränkung wegen der zunehmenden Übergewichtsproblematik verkennt die fehlende Ursächlichkeit des Süßwarenverzehr für Übergewicht (siehe oben Ziffer II.1).

24. *Ist die Einführung von Nährwertprofilen im Hinblick auf die Übergewichtsproblematik dringend erforderlich?*

Die Einführung von Nährwertprofilen im Hinblick auf die Übergewichtsproblematik ist in keiner Weise hilfreich, zumal solche Nährwertprofile wissenschaftlich völlig ungesichert und umstritten sind.

Artikel 4 zu Nährwertprofilen geht davon aus, dass Kennzeichnungsverbote auf der Grundlage bestimmter Nährwertprofile einen Beitrag zum Gesundheitsschutz, insbesondere zur Vermeidung von Übergewicht und hieraus resultierenden weiteren Erkran-

kungen leisten können. In Wirklichkeit schafft Artikel 4 jedoch keinen zielführenden Ansatz für einen verbesserten Gesundheitszustand der Bevölkerung. Eine Reduzierung des Problems Übergewicht auf falsche Ernährungsweisen oder gar auf einzelne Lebensmittelgruppen ist nicht zielführend und kann nicht zur Lösung des Problems beitragen. Wir verweisen auf unsere ausführlichen Ausführungen zu Frage II. 1.

25. *Welche Auswirkungen sehen Sie durch das Erfordernis eines Zulassungsverfahrens im Hinblick auf gesundheitsbezogene Werbeaussagen z. B. für mittelständische Süßwarenunternehmen?*

Die Auswirkungen des Zulassungsverfahrens im Hinblick auf gesundheitsbezogene Werbeaussagen würden für Unternehmen der Süßwarenindustrie eine Beschränkung des Marktzugangs im Vergleich zur bisherigen Rechtslage bringen. Die Werbeaussage „gut für Hals und Rachen“ bei Hustenbonbons, die ja bekanntlich helfen, wenn man ein Kratzen im Hals verspürt, wäre in einem aufwändigen Zulassungsverfahren wissenschaftlich zu untermauern. Die Hersteller von Hustenbonbons müssten die anerkannte „wohltuende Wirkung für Hals und Rachen“ durch teure Gutachten nachweisen, für die dem Mittelstand die finanziellen Mittel fehlen. Solche Firmen würden gegenüber kapitalstärkeren Großunternehmen benachteiligt.

26. *Wie beurteilen Sie das System der geschlossenen Listen (Artikel 8 und 12) bei Nährwert- und gesundheitsbezogenen Werbeaussagen für Ihre Branche?*

Geschlossene Listen sind abzulehnen, weil sie innovationsfeindlich sind. Offene Listen sind zu bevorzugen.

Nährwert- und gesundheitsbezogene Werbeaussagen müssen zulässig sein, sofern sie wahr, wissenschaftlich belegt sind und den Verbraucher nicht täuschen.

Nährwert- und gesundheitsbezogene Werbeaussagen sollten grundsätzlich – wie bisher – einer nachträglichen Kontrolle am Irreführungsmaßstab unterzogen werden. Lediglich Aussagen, die sich auf Reduzierung eines Krankheitsrisikos beziehen, sollten unter einen Erlaubnisvorbehalt gestellt werden. Die Anforderung an die Substantiierung dieser Aussagen müssen allerdings so ausgestaltet sein, dass auch kleine und mittlere Unternehmen diese erfüllen können. Auch hier stehen die vorgeschlagenen Verfahren in keinem Verhältnis zu den Aussagen.

Das bislang vorgesehene System der „geschlossenen Listen“ für nährwertbezogene und auch für gesundheitsbezogene Aussagen sollte durch ein System sogenannter „offener Listen“ ersetzt werden. Die in den offenen Listen aufgeführten nährwert- und gesundheitsbezogenen Angaben müssten dann bei ihrer Verwendung die in den Listen bzw. in Gemeinschaftsregistern geregelten Voraussetzungen erfüllen. Nicht aufgeführte Angaben wären aber dennoch zulässig, wenn sie wahr, belegt und nicht irreführend sind.

27. *Führt der Hinweis, auf einen besonderen Ernährungszweck oder eine gesundheitliche Angabe dazu, dass vermehrt Süßigkeiten zu Lasten anderer, gesünderer Lebensmittel, wie etwa Obst und Gemüse verzehrt werden?*

Gerade bei der Anreicherung mit Vitaminen hat sich gezeigt, dass der Verzehr von Obst und Gemüse nicht beeinträchtigt wird, sondern im Laufe der vergangenen Jahre sogar gestiegen ist, während der Absatz von angereicherten Süßwaren (z. B. Bonbons mit Vitaminen) rückläufig ist. Der Anteil angereicherter Vitaminbonbons beispielsweise ist seit Jahren rückläufig und hat sich bei etwa 6-7 % des Gesamtbonbonmarktes eingependelt. Dies belegt die beigefügte Graphik über die Marktentwicklung vitaminhaltiger Bonbons (**Anlage**).

Bonn, den 29.01.2004

1 Anlage zu Frage IV.27