



Ausschuss für
Verbraucherschutz, Ernährung
und Landwirtschaft

Ausschussdrucksache
15(10)337

ZENTRALVERBAND DER DEUTSCHEN WERBEWIRTSCHAFT ZAW E.V.

Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft des Deutschen Bundestages am 9. Februar 2004

- Fragen der Bundestagsfraktionen
- Antworten des ZAW

I. Regelungskompetenz

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

Der Europäischen Gemeinschaft kommt vorliegend keine Rechtssetzungskompetenz zu. Nach den EG-Verträgen darf die Gemeinschaft Harmonisierungsmaßnahmen wie die geplante Verordnung zur Lebensmittelwerbung (VO-E) nur dann erlassen, wenn damit primär das Ziel der Vollendung des Binnenmarkts verfolgt wird.

Für eine gesundheitspolitische Rechtssetzung besteht für die Gemeinschaft ein eindeutiges Harmonisierungsverbot (Artikel 152 Abs. 4 lit. c) EG-Vertrag). Hinsichtlich des gemeinschaftsrechtlichen Verbraucherschutzes fehlt zwar ein solcher Harmonisierungsausschluss, allerdings ist die Zuständigkeit der Gemeinschaft von vornherein auf eine bloße unterstützende Ergänzungsfunktion angelegt (Artikel 153 Abs. 1 EG-Vertrag). Die vorgeschlagene Verordnung belässt den Mitgliedstaaten jedoch kaum Gestaltungsraum zur Verfolgung ihrer eigenen Verbraucherschutzpolitik, so dass es bereits unter diesem Gesichtspunkt an einer Zuständigkeit der Gemeinschaft fehlt.

Im Übrigen wird vorliegend nicht – wie erforderlich – primär die Förderung des Binnenmarkts angestrebt: Mit der Normierung eines grundsätzlichen Verbots der bislang erlaubten Bewerbung von Lebensmitteln mit nährwert- und gesundheitsbezogenen Angaben kann zu einer Förderung des freien Waren- und Dienstleistungsverkehrs innerhalb der Europäischen Union ersichtlich nichts beigetragen werden. Statt dessen erschöpft sich die Funktion der vorgeschlagenen Verordnung in der Gewährleistung eines – ohnehin bereits bestehenden – hohen Schutzniveaus der Verbraucher im Hinblick auf eine Irreführungsfahr bei der Lebensmittelwerbung. Eine Analyse der Erwägungsgründe verdeutlicht die gesundheitspolitische Motivation der Kommission: Nur einer von insgesamt 28 Erwägungsgründen

BÜRO BERLIN
POSTADRESSE: 10873 BERLIN
HAUSANSCHRIFT: AM WEIDENDAMM 1A • 10117 BERLIN
TELEFON: 030/59 00 99 700 • TELEFAX 030/59 00 99 722
E-Mail: ZAW@ZAW.DE • INTERNET: WWW.ZAW.DE

BÜRO BRÜSSEL
GERMAN ADVERTISING FEDERATION:
c/o PRM LTD
10, RUE BERCKMANS, 1060 BRUSSELS
TELEFON +32 2 / 534 90 36 • TELEFAX +322 / 543 98 82

(Nr. 2) stellt auf das „Funktionieren des Binnenmarkts“ als Regelungszweck ab, während die übrigen verbraucher- und gesundheitspolitische Ausführungen beinhalten. Auch die Begründung des Vorschlags erwähnt als Ziel die Förderung des Binnenmarktes nur am Rande.

Selbst wenn man eine Zuständigkeit der Gemeinschaft unterstellt, verstößt das vorliegend gewählte Regelungsinstrument einer Verordnung statt einer Richtlinie gegen das in Artikel 5 Abs. 2 EG-Vertrag verankerte Subsidiaritätsprinzip. Danach ist bei der Harmonisierung unterschiedlicher nationaler Vorschriften einer Richtlinie der Vorzug zu geben. Auch in dem Subsidiaritätsprotokoll (Ziffer 6) zum Vertrag von Amsterdam kommt der Wille der Mitgliedstaaten zum Ausdruck, dem Subsidiaritätsgedanken ein größeres gesetzgeberisches Gewicht zukommen zu lassen. Bei Umsetzung der von der Kommission angestrebten Verordnung in nationales Recht würden Parlamente der Mitgliedstaaten weitgehend ausgeblendet. Weder in der Begründung noch in den Erwägungsgründen ihres Vorschlags geht die Kommission darauf ein, warum sie die Rechtsform der Verordnung gewählt hat.

Anhaltspunkte für die Erforderlichkeit von Regelungen durch unmittelbar in den Mitgliedstaaten geltendes Recht sind überdies auch nicht erkennbar. Insbesondere vor dem Hintergrund, dass die allgemeinen Gemeinschaftsbestimmungen über die Etikettierung von Lebensmitteln, die Lebensmittelwerbung sowie die Nährwertkennzeichnung von der Europäischen Union mit Richtlinien geregelt sind, erscheint der Erlass der vorgeschlagenen Verordnung systematisch unvertretbar.

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?

Für einen generellen Richtungswechsel der gesundheitsorientierten Lebensweise der Mehrheit der Bevölkerung in Europa liegen keine seriösen Erkenntnisse vor. Die deutlich ansteigende Alterskurve weist eher auf eine Verfestigung des Gesundheitsbewusstseins hin.

Die geplante Abkehr von der grundsätzlichen Erlaubnis gesundheits- und nährwertbezogener Angaben (sog. Missbrauchsprinzip) hin zu einem präventiven Verbot mit Erlaubnisvorbehalt wird nicht dazu beitragen, Verbraucher, die sich bislang ungesund ernähren, zu einer anderen Ernährungsweise „umzuerziehen“. Die Ursachen falscher Ernährung, die beispielsweise zu Übergewicht führen können, sind komplexe sozioökonomische Faktoren, Genetik und mangelnde Bewegung, um nur einige zu nennen. Nach jetzigem Forschungsstand ist Werbung dort in keinem Bereich eine irgendwie erkennbare Konstante.

Die Kommission stützt sich bei ihrer Argumentation auch nicht auf wissenschaftliche Fakten: Sie verweist lediglich auf den Wunsch einiger Verbraucherorganisationen in der Europäischen Union, die die Ansicht vertreten, dass die Werbung einen unmittelbaren negativen Einfluss auf die Ernährungsgewohnheiten einiger besonders gefährdeter Bevölkerungsgruppen wie Kinder und Jugendliche hätte (vgl. Begründung Ziffer 13.). Diese Ansicht werde von einigen Mitgliedstaaten geteilt – auch diese Aussage spezifiziert die Kommission nicht.

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?

Der grundsätzlich begrüßenswerte Ansatz, den Bereich so genannter Health Claims klarer zu regeln, darf nicht dazu führen, dass weitere Beschränkungen für die Lebensmittelwerbung eingeführt werden. Werbung ist nach wissenschaftlichen Erkenntnissen kein Erklärungsansatz für die Über- oder Fehlernährung der Bevölkerung.

Um dem im Zusammenhang mit einem gestiegenen Gesundheitsbewusstsein deutlich ausgeprägten Informationsbedürfnis der Verbraucher Rechnung zu tragen, sollten statt dessen Liberalisierungen in diesem Bereich verfolgt werden. Eine im Jahr 1999 von dem Lebensmittelkonzern Nestlé durchgeführte empirisch-wissenschaftliche Untersuchung gelangte zu dem Ergebnis, dass für die deutschen Verbraucher gesunde Ernährung einer der wichtigsten Schlüsselfaktoren für Lebensmittelqualität und Lebensfreude ist. Ein Informationsbedarf wurde vor allem im Hinblick auf Aussagen zur Krankheitsvorbeugung durch Lebensmittel bzw. Lebensmittelinhaltsstoffe und zur Reduzierung von Krankheitsrisiken gesehen.

Mit dem vorliegenden Verordnungsvorschlag werden die Erwartungen an eine wirkliche Liberalisierung der krankheitsbezogenen Werbung jedoch nicht erfüllt. Zwar ist eine Liberalisierung dahingehend vorgesehen, dass künftig Werbeaussagen zur Reduzierung von Krankheitsrisiken als grundsätzlich zulassungsfähig angesehen werden. Die Kommission hat diese Neuerung jedoch zum Anlass genommen, nicht nur diese Angaben, sondern auch bislang uneingeschränkt erlaubte gesundheitsbezogene Angaben einem überaus aufwändigen, bürokratischen und kostenintensiven Zulassungsverfahren zu unterwerfen – flankiert von zahlreichen Totalverboten, Nährwertprofilen und geschlossenen Listensystemen. Bildlich gesprochen wird damit dem gestiegenen Informationsbedürfnis der Verbraucher ein Riegel vorgeschoben.

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

Die ungenau formulierten Regelungen werden zwingend dazu führen, dass eine einheitliche Interpretation und Anwendung der Verordnung in den Mitgliedstaaten nicht sichergestellt werden kann.

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

Schon bislang gilt: Kaum ein Bereich des Wettbewerbsrechts ist so kompliziert und detailliert geregelt wie das Lebensmittelrecht. Wer Lebensmittel herstellt, sie vertreibt und mit gesundheits- oder nährwertbezogenen Aussagen bewirbt, wird sich künftig zusätzlichen bürokratischen Hürden ausgesetzt sehen.

So sieht der Verordnungsentwurf ein unverhältnismäßig zeit- und kostenintensives und in vielen Punkten unklares Genehmigungsverfahren für gesundheitsbezogene Angaben bei der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit (EFSA) vor. Erforderlich für den Zulassungsantrag sind unter anderem Kopien wissenschaftlicher Studien und ein Vorschlag für die Formulierung der gesundheitsbezogenen Angabe – in sämtlichen Gemeinschaftssprachen. Dies gilt selbst für regional begrenzte Werbung. Nach Schätzungen der deutschen Lebensmittelindustrie kommen auf die Unternehmen allein durch die Erstellung der aufwändigen klinischen Studien Kosten zwischen 250 000 Euro und 1 Mio Euro pro Studie zu. In letzter Instanz prüft die Kommission die Zulässigkeit der Werbeaussage. Die Dauer allein des behördlichen Verfahrens wird mindestens sechs Monate betragen. Abschließende Fristen für die Bearbeitung sind dabei nicht vorgesehen, sondern lediglich Richtwerte. Selbst wenn ein Unternehmen die Hürden der Bürokratie genommen hat, erlangt die genehmigte Angabe keine Bestandskraft: Änderung, Aussetzung oder der Widerruf der Zulassung können jederzeit auch von der Kommission beantragt werden.

Der mit der Zulassung verbundene finanzielle und administrative Aufwand ist wettbewerbsverzerrend, da er für kleinere und mittelständische Unternehmen – insbesondere, wenn sie eine breite Produktpalette im Markt anbieten – ökonomisch nicht vertretbar sein dürfte. Allenfalls international operierende Großunternehmen können ein solches Verfahren wirtschaftlich durchhalten.

Im Übrigen liefert die Kommission keine Begründung dafür, warum sie bei Lebensmitteln, die ohnehin sicher sein müssen, um in den Verkehr gebracht zu werden (vgl. Artikel 14 der Lebensmittel-Basisverordnung 178/2002), höhere Anforderungen an die Zulässigkeit werblicher Aussagen stellen will als für jedes andere Produkt, etwa auch für Arzneimittel.

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

Das geltende wettbewerbsrechtliche System, welches Klagen von Wettbewerbern und Verbänden gegen irreführende Angaben erlaubt, ist nach Auffassung des ZAW vollkommen ausreichend, um die Verbraucher wirkungsvoll vor irreführenden gesundheits- und nährwertbezogenen Angaben zu schützen. Die Kommission hat vorliegend auf die erforderliche Durchführung einer Risikobewertung nach Artikel 6 der Lebensmittel-Basisverordnung 178/2002 verzichtet und bleibt damit den Nachweis schuldig, dass die geplanten Werbe- und Informationsverbote zusätzlich zu dem bereits bestehenden Verbot der Irreführung notwendig sind, um die Verbraucher vor irreführenden Angaben zu schützen. Mit der gesetzlich vorgeschriebenen Risikoanalyse soll aber gerade verhindert werden, dass von der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten sachlich nicht fundierte Maßnahmen erlassen werden, die zu ungerechtfertigten Hemmnissen für den freien Verkehr mit Lebensmitteln führen (vgl. 16 Erwägungsgrund der Lebensmittel-Basisverordnung 178/2002).

In der Werbung für Lebensmittel müssen in umfassender Weise zutreffende, wahre und sofern erforderlich wissenschaftlich abgesicherte Informationen vermittelt werden können. Dies entspricht nicht nur den legitimen Ansprüchen der Werbewirtschaft, sondern vor allem dem Recht der Verbraucher auf umfassende Information. Während nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben dem Interesse der Verbraucher entgegenkommen, die Markttransparenz erhöhen und dem mündigen Bürger eine verantwortliche Auswahlentscheidung unter verschiedenen Produkten erleichtern, beeinträchtigen unverhältnismäßige Einschränkungen der Werbefreiheit die Entscheidungsautonomie und Auswahlfreiheit der Konsumenten.

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

Siehe Antwort zu II. 5.

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?

Wahrheitsgemäße gesundheitsbezogene Angaben gemäß Artikel 12 VO-E, die eine „allgemein anerkannte Rolle eines Nährstoffs oder einer anderen Substanz beschreiben“ und vom Verbraucher auch so verstanden werden, müssen ohne Einschränkung verwendet werden können. Sie bergen keine Gefahr einer Irreführung. Bei entsprechendem Anlass wäre der

Lebensmittelunternehmer verpflichtet, die ausgelobte Wirkung des Stoffes zu beweisen.

Für den Fall, dass der im Artikel 12 verfolgte Regelungsansatz beibehalten wird, sind zahlreiche Änderungen erforderlich: Zunächst ist nicht nachvollziehbar, warum diese „Gemeinschaftsliste“, die im Komitologieverfahren erstellt werden soll, sich auf Angaben zu „Wachstum, Entwicklung und normale physiologische Körperfunktionen“ beschränkt. Sie sollte vielmehr auch Angaben bezüglich der Verringerung eines Krankheitsrisikos umfassen. Ferner muss auch den Lebensmittelherstellern die Möglichkeit eingeräumt werden, Erweiterungen der Liste zu beantragen. Weiter kann in dieser Liste keine genaue Formulierung der Angaben, sondern nur ein allgemeiner Hinweis auf die Wirkungsaussage (z.B. Calcium – Knochendichte/Knochenaufbau) vorgesehen werden. Streng wörtliche Vorgaben würden zu einer nicht zu rechtfertigenden Vereinheitlichung anerkannter gesundheitsbezogener Aussagen führen.

Das anvisierte Konzept einer abschließenden Liste wird vom ZAW abgelehnt. An seine Stelle sollte stattdessen eine offene Liste treten, welche den Unternehmen zumindest die Möglichkeit einräumt, auf praktikable Weise eine Erweiterung der Angaben zu beantragen. Eine Positivliste wird sich als unnötig bürokratisch und innovationshemmend erweisen. Demgegenüber gewährleistet eine offene Liste in gleichem Maß einen Überblick über allgemein anerkannte Angaben. Welchen Zusatznutzen der Ansatz der geschlossenen Liste haben soll, ist nicht ersichtlich.

Schließlich gibt es erheblichen Klärungsbedarf hinsichtlich der Kriterien und Anforderungen an die „allgemeine Anerkennung“. Was ist gemeint mit der Formulierung „auf der Grundlage etablierter und unumstrittener wissenschaftlicher Erkenntnisse“? Soll etabliertes Erfahrungswissen, dem gerade hinsichtlich traditioneller Lebensmittel und ihren Wirkungen eine große Bedeutung zukommt, nicht berücksichtigt werden? Wird künftig ein Wissenschaftspluralismus für diesen Bereich nicht mehr akzeptiert? Und schließlich: Warum sieht der Verordnungsentwurf auch an dieser Stelle strengere Maßstäbe für den Nachweis gesundheitsbezogener Angaben für Lebensmittel vor als sie zum Beispiel für Indikations- und Wirkungsangaben im Arzneimittelrecht angewandt werden? Dort wird überwiegend eine „hinreichende wissenschaftliche Absicherung“ gefordert, wobei gerade wissenschaftlich verarbeitete praktische Erfahrungen als ausreichend angesehen werden können.

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?

Produktnamen sind bereits von dem jetzigen Wortlaut der Verordnung umfasst. Unter „Angaben“ sind nach deutschem Recht sowohl werbliche Formulierungen mit einer unmittelbaren oder mittelbaren sachlichen, auf ihren Wahrheitsgehalt hin überprüfbaren Aussage als auch sonstige pro-

dukt- oder leistungsbezogene kommunikative Ausdrucksformen mit einem sachlichen Kern zu verstehen. Hierunter fallen insbesondere auch symbolische Angaben, Bildsymbole, Firmenbezeichnungen, Marken, Verpackungen und Aufmachungen.

Mit dem vorgelegten Entwurf würde also – ohne dass der Text geändert werden müsste – in den Bestand etablierter Marken mit nährwert- oder gesundheitsbezogenen Inbezugnahmen eingegriffen wie beispielsweise in solche mit Bestandteilen wie „Hustenbonbon“ oder „Halsbonbon“. Denn hier werden Zusammenhänge zwischen dem Lebensmittel („Bonbon“) und der Gesundheit („Husten“) hergestellt. Gleiches gilt für Markennamen wie „Rachengold“ oder „Magenbitter“.

Ein so weitreichendes Verbot, das sich auch auf Markennamen, Produktbezeichnungen und Kernslogans erstreckt, würde auf eine nicht mit der Gemeinschaftsrechtsordnung zu vereinbarende entschädigungslose Enteignung der Lebensmittelhersteller hinauslaufen.

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

Mit dem vorgesehenen Verbot nährwert- und gesundheitsbezogener Angaben alkoholischer Getränke von mehr als 1,2 Volumenprozent widerspricht die Kommission sowohl der allgemeinen als auch ihrer eigenen Erkenntnis, dass es keine „guten“ oder „schlechten“ Lebensmittel gibt, sondern nur „gute“ oder „schlechte“ Ernährungsweisen. Bier, Wein und auch anderen alkoholischen Getränken werden im Rahmen eines moderaten Konsums gesundheitsdienliche Eigenschaften nachgesagt. So ist beispielsweise in der Wissenschaft unbestritten, dass der maßvolle Konsum von Bier oder Rotwein positive Auswirkungen auf das Herz-Kreislauf-System hat. Die Kommission, die übermäßigem Alkoholkonsum begegnen möchte, negiert mit dem vorgeschlagenen Verbot die Tatsache, dass Alkoholmissbrauch vielfältige Ursachen hat und keine wissenschaftlichen Erkenntnisse vorliegen, dass Werbeverbote ein wirksames Mittel zur Bekämpfung dieses Problems darstellen.

Das geplante Verbot würde im Übrigen auch Nahrungsergänzungsmittel treffen, die in flüssiger Form angeboten werden und die Alkohol zu Konservierungszwecken enthalten. Die Produkte sind mit einer Verzehrsempfehlung zu versehen, sie sind nicht zum mengenmäßig unbegrenzten Verzehr bestimmt und dienen nicht primär Genusszwecken. Von einer Gefährdung durch diese Produkte geht wohl selbst die Kommission nicht aus; vieles spricht dafür, dass sie an dieser Stelle – wie auch an zahlreichen anderen des Vorschlags – nicht sämtliche Konsequenzen der Bestimmungen bedacht hat.

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)

Im Kern sind solche Verbote bereits angelegt: Artikel 4 Abs. 4 VO-E enthält eine Ermächtigung, gesundheits- und nährwertbezogene Angaben für weitere „Lebensmittel oder Kategorien von Lebensmitteln“ einzuschränken oder zu verbieten. Auch für diese Vorschrift besteht kein Harmonisierungsbedarf; vielmehr handelt die Kommission – wie bereits ausgeführt – aus rein gesundheits- und verbraucherschutzpolitischen Motiven, da sie von ihr unerwünschte, wenngleich legal vertriebene Produkte mit einem Werbeverbot belegen will.

Diese Bestimmung wird zudem auch Anforderungen an die Bestimmtheit einer Durchführungsermächtigung nicht gerecht: Die Möglichkeit, weitere Werbeverbote und -einschränkungen zu erlassen, ist eine (grundrechts-) wesentliche Befugnis, deren Voraussetzungen zweifellos in der Verordnung selbst geregelt und somit von Rat und Europäischem Parlament festgelegt werden müssen.

Sowohl der von der Kommission gewählte Ansatz einer Ermächtigungsgrundlage als auch die Alternative, von vornherein weitere Produktgruppen – neben den alkoholhaltigen Getränken – mit einem totalen Werbeverbot zu belegen, widerspricht dem wissenschaftlich fundierten Ernährungsgrundsatz, dass es keine „guten“ und „schlechten“ Lebensmittel gibt. Ernährungsexperten empfehlen eine ausgewogene Ernährung, innerhalb derer alle Lebensmittel (also auch Süßigkeiten oder Snacks) in angemessener Häufigkeit und Menge bedenkenlos verzehrt werden können. Die in Artikel 4 VO-E vorgesehenen Verbote, die von Verbraucherschützern geforderte Ausdehnung auf andere Lebensmittel führt daher zu einer sachlich nicht gerechtfertigten Diskriminierung bestimmter Lebensmittelgruppen.

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?

Der ZAW ist der Auffassung, dass das bereits bestehende dichtgeknüpfte Netz gemeinschaftsrechtlicher Regelungen für die Bewerbung von Lebensmitteln ausreichend ist, um die Verbraucher wirkungsvoll vor Irreführung zu schützen. Insbesondere gelten die Richtlinie 84/450/EGW über irreführende Werbung sowie die Richtlinie 2000/13/EG zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Etikettierung und Aufmachung von Lebensmitteln sowie die Werbung hierfür (geändert durch Richtlinie 2001/101/EG). Über den gesetzlich geregelten Bereich

hinaus sind EU-weit funktionierende Systeme der Werbeselbstkontrolle eingerichtet.

Jede Form sittenwidriger oder irreführender Werbung ist in Deutschland nach dem Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG) verboten. Insbesondere bei der kommerziellen Ansprache von Kindern gelten restriktive gesetzliche Bestimmungen, die der besonderen Schutzbedürftigkeit dieser Altersgruppe Rechnung tragen. Wer sich im Wettbewerb die Unerfahrenheit Minderjähriger zunutze macht, handelt wettbewerbswidrig – ohne dass eine Täuschung vorliegen muss.

Auch die Werbewirtschaft ist sich ihrer Verantwortung in diesem Bereich bewusst und hat sich einem über die gesetzlichen Vorschriften hinausgehenden selbstdisziplinären Regelwerk unterworfen und mit dem bereits 1972 gegründeten Deutschen Werberat ein eigenes Kontrollorgan geschaffen. Beschwerden über einzelne Werbemaßnahmen in sämtlichen Medien können auch dann eingelegt werden, wenn sie mit den vom Werberat aufgestellten Verhaltensregeln konform gehen, aber aus anderen Gründen gegen die herrschenden allgemeinen Grundüberzeugungen verstoßen.

Die Kombination von gesetzlichen und freiwilligen Werbebeschränkungen hat in Deutschland dazu geführt, dass unrechtmäßige oder anstößige Werbung den Ausnahmefall darstellt. Tritt sie dennoch einmal auf, stehen effektive Rechtsschutzsysteme zur Verfügung.

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?

Die vorgeschlagene Verordnung über Nährwert- und gesundheitsbewusste Angaben über Lebensmitteln kann – selbst wenn sie in entscheidenden Passagen abgeändert würde – keinen Beitrag dazu leisten, das bestehende Problem zunehmender Übergewichtigkeit der Bevölkerung zu lösen oder abzumildern.

Nach wissenschaftlichen Erkenntnissen ist Lebensmittelwerbung kein Erklärungsansatz für Übergewicht. Übergewicht, insbesondere bei Kindern und Jugendlichen, stellt sich vielmehr als ein vielschichtiges Problem dar. Nach Ansicht von Experten spielen insbesondere sozio-ökonomische Faktoren und die genetische Veranlagung eine Rolle, verbunden mit mangelnder körperlicher Aktivität, einem ungesunden Ernährungsverhalten und psychosozialen Aspekten.

Eine wirksame Bekämpfung dieser gesellschaftlichen Probleme kann somit nicht mit weiteren Werbeverboten oder -einschränkungen erreicht werden, sondern muss an den eigentlichen Ursachen ansetzen.

Die dem ZAW als Dachverband angeschlossenen Organisationen und deren Mitglieder aus den Bereichen der werbenden Firmen, der Medien, der

Werbeagenturen sowie der Werbeberufe und der Forschung sind sich ihrer gesellschaftspolitischen Verantwortung bewusst und leisten entscheidende Beiträge:

- Die Lebensmittelwirtschaft investiert bedeutende betriebswirtschaftliche Mittel in die Forschung für gesundheitsfördernde Produkte. Das wachsende Marktangebot in diesem Bereich entspricht den steigenden Ansprüchen der Verbraucher an ein breites, vielfältiges Sortiment von Nahrungsgütern mit zusätzlichen gesundheitsbezogenen Effekten. Zudem trägt die Werbung für Lebensmittel erheblich zur Präsenz der Notwendigkeit einer gesunden Ernährung in der Bevölkerung bei: Die Markt-Kommunikation der Firmen kann zwar eine gesunde Ernährung nicht selbst produzieren, sie unterstützt und fördert sie aber durch entsprechende Produkte und die Werbung hierfür. Hinzu kommen firmenindividuelle Verbraucherinformationen und Verbraucherberatung für den einzelnen Bürger.
- Die werbungsbreitenden Medien tragen in doppelter Weise zur Aufklärung über gesunde Ernährung bei: Als Werbeträger sind sie in die kommerzielle Kommunikation der Lebensmittelwirtschaft eingebunden. Aber auch redaktionelle Leistungen der Medien spielen eine herausragende Rolle bei Aufklärung und Beratung der Verbraucher.

Beide Funktionen – der betriebswirtschaftlich orientierte werbende Wettbewerb und redaktionelle Leistungen – entlasten den Staat erheblich in Sachen Gesundheitsbewusstsein und Aufklärung der Bevölkerung.

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

Angesichts bestehender und geplanter Vorschriften zum Schutz vor Irreführung der Verbraucher erscheinen die Verordnungsvorschläge unverhältnismäßig. Hoher Verbraucherschutz wird – wie bereits ausgeführt – insbesondere durch die Etikettierungsrichtlinie und die Irreführungsrichtlinie EU-weit gewährleistet. In der geplanten Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken ist darüber hinaus sogar vorgesehen, die Beweislast des Werbungtreibenden für die Richtigkeit seiner Aussage künftig gesetzlich festzuschreiben (vgl. Art. 6 Abs. 1 f) des UCP-Richtlinienentwurfs).

Auch der Europäische Gerichtshof hat im letzten Jahr entschieden, dass eine generelle Genehmigungspflicht für gesundheitsbezogene Angaben unverhältnismäßig ist. Denn nach Artikel 2 Abs. 1 der Etikettierungsrichtlinie könnten falsche und irreführende Angaben nachträglich wirksam kontrolliert und untersagt werden. Allenfalls bestehenden Restrisiken für die Gesundheit kann nach Auffassung des Gerichts durch weniger beschränkende Maßnahmen begegnet werden, so insbesondere die Verpflichtung des Herstellers, in Zweifelsfällen die Richtigkeit der Angabe nachzuweisen (vgl. EuGH, Rs C-221/00).

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

Neben den bereits unter Punkt II. 7. gemachten Ausführungen ist auf folgendes hinzuweisen: Komplizierte Verfahren, die noch dazu keine Antragsbefugnis für die betroffenen Unternehmen vorsehen, wirken sich als innovationsfeindlich aus. Gerade für Innovationen im Lebensmittelbereich ist es von entscheidender Bedeutung, dass sie schnell vermarktet werden können, damit der erworbene Wissensvorsprung und Wettbewerbsvorteil auch genutzt werden kann. Wenn der Vermarktung ein umständliches und langwieriges Komitologieverfahren vorgeschaltet ist (das zudem den Mitbewerbern ebenfalls die Vermarktung ermöglicht), verlieren Forschung und Innovation ihren betriebswirtschaftlichen Sinn.

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

Siehe Antwort zu II. 4.

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

Die Verordnung würde die Grundrechte aus Artikel 5 Abs.1 (Meinungsfreiheit, Informationsfreiheit, Presse- und Rundfunkfreiheit), Artikel 12 Abs.1 und Artikel 14 GG verletzen.

Die vorgesehenen Restriktionen stellen einen schwerwiegenden Eingriff in das verfassungsrechtlich garantierte Recht der freien Verbreitung und Information dar. Dieses Recht umfasst auch die kommerzielle Kommunikation. Spiegelbildlich dazu sind die Verbraucher in ihrer Informationsfreiheit beeinträchtigt. Auch wenn diese Grundrechte nicht schrankenlos gewährt werden: Die geplanten Eingriffe halten – wie auch bei Art. 12 Abs. 1 und Art. 14 GG – einer Überprüfung anhand des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes nicht stand. Insofern verweisen wir auf das kürzlich von Prof. von Danwitz, Universität Köln, erstellte Rechtsgutachten „Die Freiheit der Lebensmittelkennzeichnung und -werbung in der Europäischen Union“. Die Vertreter Deutschlands im Rat der Europäischen Union sind deshalb schon aufgrund der Verfassungsbindung gehindert, dem von der Kommission vorgelegten Entwurf zuzustimmen.

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

Die geplante Verordnung über nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben bei der Lebensmittelwerbung bringt keine Rechtssicherheit. Im Gegenteil: Sie trägt erheblich zur Unsicherheit sowohl der Werbungtreibenden als auch der Werbeagenturen und der Medien bei. Wesentliche Inhalte der Verordnung sollen ausgehend von der Kommission erst nach

Inkrafttreten – und dann ohne Beteiligung des EU-Parlaments und des Rates – erstellt werden. Beispielhaft ist anzuführen, dass einige Verbotsnormen entweder noch geschaffen werden sollen (Nährwertprofile, Verbot von Angaben hinsichtlich bestimmter Lebensmittel und Lebensmittelkategorien, Artikel 4 Abs. 1, 4 VO-E) oder so unklar formuliert sind (implizite Angaben, Artikel 11 VO-E), dass eine verlässliche Bewertung unmöglich ist. Vermehrte Rechtsstreitigkeiten sind jetzt schon vorhersehbar.

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

Der Verordnungsentwurf ist nicht WTO-konform, da er geeignet ist, entgegen dem Übereinkommen über technische Handelshemmnisse (TBT-Abkommen) neue Hemmnisse im Lebensmittelbereich im Verhältnis zu Drittländern zu errichten. Artikel 2 Abs. 2.2 des TBT-Abkommens verpflichtet die Mitglieder, keine technischen Vorschriften auszuarbeiten, anzunehmen oder anzuwenden, wenn dadurch unnötige Hemmnisse für den internationalen Handel geschaffen werden. Gemeinschaftsrechtliche Regeln über die zulässige Verwendung von Aussagen in der Etikettierung, Aufmachung oder der Werbung sind technische Vorschriften nach Anhang 1 Nr. 1 TBT-Abkommen. Sie verletzen also die Regeln des Abkommens.

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

Stark ausgeprägter Wettbewerb ist effektivster Verbraucherschutz – hinsichtlich Markttransparenz, Innovationsorientierung der Anbieter, preisdämpfender Effekte sowie sekundärer Ausstrahlung auf die Medienfinanzierung (Medienvielfalt, Meinungsvielfalt, erschwingliche Medienpreise für alle Bevölkerungsschichten). Wird das Wettbewerbssystem unter anderem durch Werbeverbote und massive Werbebeschränkungen zu stark eingeschränkt, muss der Staat zusätzlich Regelsysteme aufbauen - also Behörden Ersatzfunktionen übernehmen lassen. Dem „schlanken Staat“ wirkt dieser bürokratische Ansatz entgegen.

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

Die Kommission hat am 24. Februar 2003 angekündigt, sie wolle den bestehenden Vorschriftenschwungel durchforsten, um ihn abzubauen. Drei Tage später verkündete die Bundesregierung ihr „Sofortprogramm zum Abbau der Bürokratie“. Es ist offensichtlich, dass sich die geplanten unverhältnismäßigen Genehmigungsverfahren hinsichtlich gesundheitsbezogener Angaben in der Lebensmittelwerbung nicht mit diesen Ankündigungen vereinbaren lassen.

23. Wird zukünftig ein Werbespruch wie "Haribo macht Kinder froh" durch Artikel 11 der Verordnung verboten sein?

Artikel 11 Abs. 1 lit. b) VO-E verbietet „Angaben, die sich auf psychische Funktionen oder Verhaltensfunktionen beziehen“. Als Beispiele für künftig entsprechend verbotene und nicht genehmigungsfähige Aussagen nennt die Kommission in der Begründung „Vitamine für den Geist“ oder „besseres Gedächtnis und Konzentration“. Derartige Angaben „könnten den Verbraucher leicht täuschen und falsch informieren“. Der Kommissionsvorschlag erläutert die denkbar weiten und unbestimmten Begriffe „psychische Funktionen“ und „Verhaltensfunktionen“ nicht. Nach dem Wortlaut ist es aber keineswegs ausgeschlossen, dass ein Gericht die Aussage „froh machen“ unter diesen Tatbestand subsumiert.

Keine Hilfestellung bietet insofern auch die Verteidigungsschrift der Kommission, zu der sie sich im Oktober letzten Jahres nach der massiven Kritik an ihrem Vorschlag genötigt sah. Denn was die Kommission in einer Presseerklärung – und auch bei anderen Gelegenheiten in diesem Zusammenhang – erklärt, ist rechtlich unverbindlich. Letztlich entscheiden die Gerichte darüber, welcher Inhalt einer Norm zukommt.

Gleiches gilt im Übrigen für den ebenfalls von der Kommission in ihrer Erklärung angeführten Slogan „Red Bull verleiht Flügel“. Es fehlt auch an jeder überzeugenden Begründung, warum sich dieser Werbespruch qualitativ von Angaben wie „Vitamine für den Geist“ unterscheiden sollte.

Nicht zuletzt an diesen beiden Beispielen wird deutlich, dass gegen die in Artikel 11 VO-E vorgeschlagenen Totalverbote neben ihrer offensichtlichen Unverhältnismäßigkeit auch die unbestimmte Weite der jeweiligen Formulierung spricht. Einem Adressaten dieser Verordnung wird es unmöglich gemacht sicher zu ermitteln, welche Angaben nun absolut unzulässig und welche „genehmigungsfähig“ im Sinne des Artikel 10 VO-E sein sollen.

IV. Verbraucherschutz, Werbung, Wettbewerb

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

Verbraucher erkennen den Gesundheitsnutzen von Lebensmitteln durch für sie verständliche Information. Neben redaktionellen Beiträgen in den Medien kommt hier der Werbung eine besondere Bedeutung zu, denn auch Kritiker können der Werbung nicht absprechen, dass sie kommuniziert und informiert. Dies belegt auch das regelmäßig durchgeführte Kommunikationsbarometer des Forschungsinstituts TNS-Emnid (Bielefeld): Im August 2002 gaben 62,9 Prozent der Befragten an, dass Werbung für sie als Informationsquelle für neue oder veränderte Produktangebote sehr wichtig oder zumindest wichtig sei. Damit dominiert die Wer-

bung als Informationsquelle deutlich gegenüber beispielsweise Informationen von Freunden und Bekannten.

3. Welche Bedeutung hat die Vereinheitlichung der Vorschriften für Nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben in Europa für ein "Europa des mündigen Verbrauchers"?

Der Mündigkeit des verständigen Durchschnittsverbrauchers würde entsprochen, wenn Nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben europaweit in angemessener Weise vereinheitlicht würden. Denn die Folgen wären eine Förderung des Wettbewerbs und dadurch bedingt eine Steigerung der Produkt- und Innovationsvielfalt.

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

Nach ständiger Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes kommt es bei der Beurteilung von Werbeaussagen darauf an, wie ein durchschnittlich informierter, aufmerksamer und verständiger Durchschnittsverbraucher die Angabe wahrscheinlich auffassen wird. Von einem solchen Verbraucherleitbild ist die geplante Verordnung zur Lebensmittelwerbung weit entfernt, da auch Werbeaussagen verboten werden sollen, die wissenschaftlich hinreichend gesichert, also richtig sind. Dem Verbraucher wird mit dieser Verordnung die Fähigkeit abgesprochen, inhaltlich zutreffende Aussagen richtig zu verstehen und eine für ihn sachgerechte Wahl zu treffen. Dieses Verbraucherleitbild verstößt nicht nur gegen die geltende Rechtsprechung des Gerichtshofes - an die auch die Kommission bei der Vorlage eines Rechtsaktes gebunden ist -, sondern es offenbart ein zeitfremdes Verständnis von der Beziehung zwischen Staat und Bürgern, denen gegenüber der europäische Gesetzgeber offenbar von einer „Erziehungsberechtigung“ ausgeht.

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

In dem Maße, in dem die Verordnung gegen die europarechtlich garantierte Presse- und Meinungsfreiheit verstößt, missachtet sie auch das Recht der Bürger auf freien Zugang zu Informationen. Indem die Kommission künftig über die Zulässigkeit bestimmter Meinungsäußerungen vor deren Veröffentlichung urteilen kann, läuft der Verordnungsentwurf auf eine (zumindest in Deutschland) verfassungswidrige Zensur hinaus (vgl. Artikel 5 Abs. 1 Satz 3 GG).

Die Etablierung der vorgesehenen Nährwertprofile und die damit einhergehenden Verbote führten zudem zu einer Zementierung vorhandener Marktanteile. Der Markteintritt für neue Lebensmittel würde unverhältnismäßig erschwert oder gar unmöglich. Aus Sicht der Verbraucher wären solche Entwicklungen gesundheitspolitisch unerwünscht: Sie stünden im Widerspruch zur Mündigkeit der Konsumenten, die bisher aus einer Pro-

duktpalette auswählen können, die aus unternehmerischen Entscheidungen her entstanden ist und nicht durch staatliche Lenkung. Die Vorteile eines Lebensmittels könnten nur noch bei staatlich befürworteten Produkten vermittelt werden – auch dies kann nicht im Interesse der Verbraucher sein.

Folgende Beispiele von Angaben, die künftig verboten wären, verdeutlichen die Bevormundung der Verbraucher:

- „Obst ist gesund“ (Artikel 5, 11 VO-E)
- Hinweis auf medizinisch durchgeführte Studien, z.B. klinisch getestete positive Wirkung eines zuckerfreien Kaugummis auf die Zähne (Artikel 11 VO-E)
- Hinweise auf Omega-3-Fettsäuren oder Cholesterin, z.B. „reich an Omega-3-Fettsäuren“ oder „cholesterinfrei“ (Artikel 8 VO-E)
- „Vitamine und naschen“ (Artikel 4 VO-E)
- „belebt Geist und Körper“ (Artikel 11 VO-E)
- Vergleich des Kalziumgehalts eines mit Kalzium angereicherten Glases Orangensaft mit dem Kalziumgehalt eines Glases Milch (Artikel 9 VO-E)
- „Red Bull verleiht Flügel“ (Artikel 11 VO-E; siehe oben).
- „wohltuend für Hals und Rachen“ (Artikel 11 VO-E)

Schließlich ist jetzt schon absehbar, dass der auf die Unternehmen zukommende Aufwand (Rechtsermittlungskosten, Zulassungsverfahren etc.) viel Geld kosten wird. Die Konsequenz ist eine Steigerung der Lebensmittelpreise – zu Lasten der Verbraucher.

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?

Ein Harmonisierungsbedarf – auch im Sinne der Verbraucher – ist in Bezug auf „unspezifische“ Gesundheitsangaben oder für Angaben, die sich auf „psychische Funktionen oder Verhaltensfunktionen“ beziehen, nicht ersichtlich. Die Kommission selbst begründet den in Rede stehenden Artikel 11 VO-E mit rein gesundheits- und verbraucherschutzpolitischen Erwägungen (vgl. Rn. 19 u. 20 VO-E). Dabei negiert sie allerdings die Tatsache, dass die „missbräuchliche Verwendung derartiger Angaben“ bereits nach der derzeitigen Rechtslage unterbunden werden kann, sofern sie eine konkrete Erwartungshaltung bei den Umworbenen weckt, die nicht hinreichend abgesichert ist.

Die Kommission bleibt auch den Nachweis schuldig, dass die Verbraucher allgemein gehaltene Angaben wie beispielsweise „stärkt ihre Abwehrkräfte“ falsch interpretieren – unabhängig davon, dass diese Aussage zutreffend sein kann und von ihr auch keinerlei Gesundheitsgefahr ausgeht. Die

Konsumenten sind zudem mit vielen dieser von der Kommission als „vage und oft bedeutungslos“ eingestuften Werbebotschaften und den damit verbundenen Produkteigenschaften vertraut.

Die geplanten Werbeverbote widersprechen zudem der Aussage der Kommission, wonach extrem fachsprachliche Angaben vermieden werden sollten, da „kaum jemand diese Angabe verstehen“ wird (vgl. Begründung des VO-E Ziffer 18.). Anstatt des Slogans „Stärkt Ihre Abwehrkräfte!“ könnte künftig eine Werbeangabe beispielsweise lauten: „Probiotische Kulturen können die natürlichen Abwehrmechanismen des Körpers unterstützen – durch Beeinflussung der Intestinal-Flora, eine Verbesserung der Barrierefunktion und/oder die Modulation von Immun-Parametern sowie die Vermehrung unerwünschter Mikroorganismen verhindern und zur Regeneration der Darmflora beitragen.“ Dies widerspricht den Erwartungen der Verbraucher, dass der gesundheitliche Wert eines Produktes leicht erkennbar und verständlich angegeben wird (vgl. die bereits oben zitierte Untersuchung der Firma Nestlé).

Auch bei dem anvisierten Verbot nach Artikel 11 Abs. 1 lit. c) VO-E stellt sich für den ZAW die Frage, warum beispielsweise Aussagen zum Hunger- und Sättigungsgefühl per se unzulässig sein sollen, wenn zum Beispiel die Bedeutung von ballaststoffreichen Lebensmitteln zur Herbeiführung des Sättigungsgefühls wissenschaftlich belegbar und auch dem Verbraucher längst bekannt ist.

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

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

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

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

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?

Zu diesen Fragen die folgende zusammenfassende Antwort: Der zuletzt veröffentlichte Ernährungsbericht 2000 im Auftrag der Bundesregierung durch die Deutsche Gesellschaft für Ernährung DGE unterstreicht – wie andere Untersuchungen auch – das ausgeprägte Gesundheitsbewusstsein von Kindern, Jugendlichen und Erwachsenen. Dieses Bewusstsein prägt

sich im tatsächlichen Verhalten der Bevölkerung in den individuellen Mitteln und Methoden komplex aus.

Die Quellen, aus denen sich das Wissen über gesunde Ernährung speist und gegebenenfalls auf das Verhalten wirkt, sind überaus zahlreich und kaum voneinander zu isolieren. Werbung ist nur ein Einflussfaktor unter vielen, der auf Kaufentscheidungen wirkt. Andere Beeinflussungsfaktoren sind zum Beispiel Produkterfahrungen, Warentests, redaktionelle Teile der Massenmedien, Händler- und Verbraucherberatung oder Erfahrungen von anderen Produktverwendern. Bei Jugendlichen spielen darüber hinaus die Peer-Groups eine prägende Rolle im Konsumverhalten.

Werbung wird im Wettbewerb um Aufmerksamkeit in der Regel flüchtig wahrgenommen. Hinzu kommt: Individuelle Lebensstile spiegeln sich in individueller Nutzung von angebotenen Informationen in der Werbung für Lebensmittel und auf den Verpackungen wider.

Zieht man den Bogen vom Kaufverhalten auf das Essverhalten, dann ist die Erkenntnis der Wissenschaftler im Ernährungsbericht hilfreich: "Kinder, nicht viel anders als Erwachsene auch, ernähren sich nicht, sondern sie essen. Kognitive Botschaften, die Ernährung und Gesundheit positionieren, sind für eine Beeinflussung des Essverhaltens wenig effektiv." (S.145)

Vor diesem Hintergrund sind gesundheitspolitische Erziehungsversuche der Bevölkerung über eine Art Huckepacksystem zu Lasten der kommerziellen Markt-Kommunikation auch nicht zielführend. Staatlich verfügte plakativ herausgestellte Gesundheitsargumente eingebettet in kommerzielle Werbebotschaften schwächen

- die Effizienz der Gesundheits-Aussagen durch das kommerzielle Umfeld
- produzieren bei einem Teil der Umworbenen bei entsprechender Prädisposition Reaktanz ("Ich lass mir doch nicht vorschreiben, was ich wann und wie oft zu mir nehme")
- die Funktion werbenden Wettbewerbs durch Mischung ökonomischer Ziele mit gesundheitspolitischen. Es gilt der Grundsatz: Vom fremden Terrain aus sind Botschaften weniger glaubwürdig – kommerzielle Botschaften vom politischen Plafonds ebenso wie gesundheitspolitische von kommerzieller Ebene aus.

9. Wie werden Kennzeichnungen aus Kindersicht verstanden und gewertet?

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

Auch hier geben die wissenschaftlichen Erkenntnisse des Ernährungsberichts eindeutige Hinweise (S.145): "Die Analyse der Inhalte der Lebensmittel-Werbung für Kinder und Jugendliche ergab eindeutig, dass dort eine

Gesundheitsargumentation relativ selten genutzt wird. Geschmackserlebnisse und Lifestyle stehen an vorderer Stelle. Es sollte erkannt werden, dass sich auch Ernährungserziehung und Ernährungsaufklärung für Kinder und Jugendliche von dem Gesundheitsbezug lösen müssen, um mit kindgemäßen Erlebnisargumenten ein günstiges Essverhalten attraktiv zu machen."

In diesem Zusammenhang gilt es, eine weitere Lebensrealität ins Kalkül zu ziehen. Oft werde beklagt, so der Ernährungsbericht, dass die Werbung für Lebensmittel und Getränke einen starken Einfluss auf das Ernährungs- und Einkaufsverhalten von Kindern und Jugendlichen ausübt. Kinder und Jugendliche "die viel fernsehen, kennen zwar die Lebensmittel aus der Fernsehwerbung gut und beurteilen sie häufig als 'gesund'. Sie essen aber von den beworbenen Produkten nicht mehr als jene Kinder, die weniger Fernsehclips sehen". (Kurzfassung des Ernährungsberichts S.1)

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

Dafür, dass das bisherige System einer nachträglichen Kontrolle von Nährwert- und gesundheitsbezogenen Aussagen nicht ausreichend ist, um die angestrebten Ziele, insbesondere des Verbraucherschutzes im Einklang mit einer Förderung des Binnenmarkts verwirklichen zu können, ist die Kommission jegliche Begründung schuldig geblieben (siehe auch Antwort zu II. 5.). Im Übrigen muss vor dem Hintergrund eines verantwortlich handelnden, mündigen Verbrauchers nicht jede Fehlinformation auch zu Fehlverhalten führen.

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

Bereits an mehreren Stellen wurde deutlich gemacht, dass die Kommission den erforderlichen Nachweis einer bestehenden Irreführung nicht erbracht hat. Die Frage, ob eine Irreführung vorliegt, sollte auch künftig anhand des bewährten Maßstabs aus der Irreführungs- bzw. Etikettierungsrichtlinie beantwortet werden.

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?

Aus Sicht der deutschen Werbewirtschaft ist der Verordnungsvorschlag zu Nährwert- und gesundheitsbezogenen Angaben über Lebensmittel aus

verbraucherschutzpolitischen, gesetzestechnischen und ordnungspolitischen Gründen nicht haltbar. Die geplante Verordnung verstößt gegen Gemeinschaftsrecht und bedeutet einen unverhältnismäßigen Eingriff in Rechte der werbenden Firmen und der Medien, aber auch in Rechte der Verbraucher, deren Schutz sie eigentlich dienen sollte. Insofern verweisen wir auf die bereits gemachten Ausführungen.

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?**

Die Folgen der geplanten Verordnung über Nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben über Lebensmittel für die Werbewirtschaft sind in ihrem gesamten Ausmaß kaum abschätzbar. Präzise Zahlen, beispielsweise den Rückgang von Arbeitsplätzen betreffend, können seriöserweise nicht genannt werden. Dazu mangelt es dem Verordnungsentwurf – wie bereits dargelegt – an der erforderlichen Bestimmtheit bei zahlreichen Artikeln.

Insgesamt ist die Verordnung in ihrer jetzigen Fassung wirtschaftsfeindlich statt produktivitätsfördernd (siehe oben). Sie ist erneut ein Muster dafür, dass die Kommission die in der Lissabon-Strategie vereinbarten Bekenntnisse der Mitgliedstaaten zu mehr Wettbewerbsfähigkeit nicht umsetzt: Unter dem Vorwand der Harmonisierung versucht die Behörde, weite Bereiche des Gesundheitsmarktes mit Hilfe staatlicher Verbote und bürokratischer Hürden zu regulieren anstatt eine dringend erforderliche tatsächliche Liberalisierung auf den Weg zu bringen – zum Nutzen qualitativ hochwertiger, marktgerechter und vom Konsumenten gewünschter Produkte.

Die Kommission hat sich in einer für das Ende März 2004 geplante Brüsseler EU-Gipfeltreffen vorgelegten Zwischenbilanz dazu geäußert, wie sich das ehrgeizige Ziel, Europa bis 2010 in den führenden Wirtschaftsraum der Welt zu verwandeln, doch noch fristgerecht verwirklichen lasse: Voraussetzung sei unter anderem die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit durch eine Lockerung gesetzlicher Auflagen (vgl. Pressemeldung der Kommission v. 21.1.2004). Mit dieser Erkenntnis ist der Verordnungsvorschlag nicht vereinbar.

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

Siehe Antwort zu IV. 4.

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

Derartige Maßnahmen des Staates beschädigen das System der sozialen Marktwirtschaft gleichermaßen zu Lasten von Anbietern und Verbrauchern.

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

Siehe Antwort zu II. 4. und IV. 17.

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

Als Konsequenz der geplanten Nährwertprofile würden Produzenten zum Beispiel zuckerhaltige Produkte – die nicht dem „Idealprofil“ der Kommission entsprechen – nicht mehr mit dem Zusatznutzen von Vitaminen im Markt anbieten, weil sie solche Waren nicht (mit einer nährwert- oder gesundheitsbezogenen Angabe) bewerben dürften. Zu befürchten ist ebenso, dass sich Firmen um ihrer Existenz willen von ihrer Marktflexibilität entfernen: Sie stellen Waren her, die den staatlichen Vorgaben entsprechen. Damit wäre eine staatliche Produktionssteuerung vollzogen – an den Wünschen der Verbraucher vorbei, die nicht mehr wie heute zum Beispiel das gleiche Kaudrategie in der Variante mit Zucker und Vitaminzusatz oder in der Variante zuckerreduziert oder ganz zuckerfrei mit oder ohne Vitaminzusatz erwerben könnten. Ein solcher Effekt führt zu wettbewerbs- und damit marktwirtschaftsfeindlichen Wirtschaftsformen.

Betroffen wären auch die Medien: Werbeausgaben der Lebensmittelwirtschaft sind wesentliche Einnahmequellen für sie. Im Jahr 2002 investierten die Anbieter von Lebensmitteln sowie der Handel in Deutschland rund 4,5 Mrd Euro brutto in die Werbung. Auch wenn die geplante Verordnung erst als Entwurf vorliegt, werden in der Lebensmittel- und Werbewirtschaft bereits alternative Kommunikationsstrategien diskutiert, um Verkaufspotentiale bei gesundheitsbewussten Konsumenten zu nutzen. Solche Überlegungen zeigen, was zu befürchten ist: Werbende Firmen werden zum Teil ihre Etats von den klassischen Medien abziehen (TV, Hörfunk, Print). Sinken aber die Werbeeinnahmen der Medien, verringert sich gleichzeitig die Medienvielfalt und damit auch die Meinungsvielfalt.

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

Beschränkung der Markt-Kommunikation einzelner Lebensmittelgattungen behindert den Wettbewerb, setzt Innovationslogik der Unternehmen außer Kraft und verringert damit das Angebot, was wiederum zu Preiserhöhungen führt. Diese Zusammenhänge ergeben sich aus der Marketingwissenschaft.

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

Die Absicht der Kommission, entgegen ihren eigenen Ausführungen über die Einführung von Nährwertprofilen (unter Berücksichtigung insbesondere von Fett-, Salz- und Zuckergehalt), eine Unterscheidung in „gute“ und „schlechte“ Lebensmittel herbeizuführen, wurde oben bereits angesprochen (vgl. Antworten zu II. 9. und 10.).

Eine sachliche Rechtfertigung für diesen Ansatz, bei dem Wunschprofil der Kommission nicht entsprechenden Produkten die Verwendung von nährwert- und gesundheitsbezogenen Angaben zu verbieten, ist nicht erkennbar. Die Kommission hat keine unterschiedlichen Regelungen in den EU-Mitgliedsländern und damit keine Notwendigkeit für eine Harmonisierungsmaßnahme dargelegt. Ein solches Vorgehen ist nicht nur europarechtswidrig, es entbehrt auch jeglicher wissenschaftlicher Rechtfertigung.

Offenbar steht der Kommission kein fundiertes wissenschaftliches Material zur Verfügung, nachdem derartige Werbebeschränkungen dazu führen können, Ernährungsgewohnheiten umzustellen und so die Übergewichtsproblematik zu lösen. Eine aktuelle Studie der britischen Foods Standards Agency (FSA) kommt vielmehr zu dem Ergebnis, dass keiner der in Bezug auf die in den USA, Kanada und Australien geprüften Rechtfertigungsansätze für Nährwertprofile wissenschaftlich begründet ist.

Im Übrigen ist zum jetzigen Zeitpunkt nicht abzusehen, wie die konkrete Umsetzung (insbesondere vor dem Hintergrund unterschiedlicher Ernährungsgewohnheiten in bald 25 Mitgliedstaaten) bei der Erstellung von Nährwertprofilen erfolgen soll. Offen ist, welche „Ideallebensmittel“ als Vorbild für derartige Profile herangezogen werden, zumal diese nicht ohne weiteres auf die Gesamtheit der Verbraucher übertragen werden können. Absolut unverständlich ist deshalb, warum dieser komplexe Fragenbereich in das Ausschussverfahren nach Artikel 23 VO-E verwiesen werden soll.

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

Siehe Antwort zu IV. 7.

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

Hinsichtlich der Gemeinschaftsliste für zulässige gesundheitsbezogene Angaben nach Artikel 12 VO-E verweisen wir auf unsere Ausführungen zu Punkt II. 7. Die dort genannten Kritikpunkte treffen auch auf eine Positivliste für nährwertbezogene Angaben nach Artikel 8 VO-E zu. Darüber hinaus bleibt unklar, auf welcher wissenschaftlichen Grundlage die Auswahl der im Anhang genannten Angaben getroffen wurde. Ein Abgleich mit bestehendem Gemeinschaftsrecht hat offensichtlich nicht stattgefunden (vgl. „light“ in der EG-Verordnung Nr. 2991/94). Schließlich ist die vorgelegte Liste bereits jetzt unvollständig: So fehlen beispielsweise die Begriffe „glutenfrei“, „cholesterinfrei“ oder „laktosefrei“. Auch Angaben wie „arm an ...“ oder „frei von ...“ müssen möglich sein, da diese wichtige Verbraucherinformationen darstellen können.

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?

Die Lebenskompetenz der Bürger als Konsumenten steht einem solchen Fehlverhalten extrem mehrheitlich entgegen.

3. Februar 2004