

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](mailto:bdsi@bdsi.de)  
Internet: <http://www.bdsi.de>

## **Stellungnahme anlässlich der öffentlichen Anhörung des Verbraucherschutzausschusses 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)**

<b>Gliederung</b>	<b>Seite</b>
Zusammenfassung	2
Stellungnahme	3
Beantwortung des Fragenkatalogs des Verbraucherschutzausschusses	
• 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 Verordnungsvorschlags zur gesundheits- und nährwertbezogenen Werbeaussagen müssen daher gestrichen werden.*

Die Konzeption des Verordnungsvorschlags 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 Werbeverboten 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 milderes 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 Eigentumsgarantie 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 vorneherein 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. Pudiel, 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: Pudiel V, Ellrott T: „Kohlenhydrate oder Fett? Flexible Verhaltenskontrolle in der Adipositas therapie“, 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 Bedarfsgegenstandesgesetzes 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 unausgeglichenen 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 unverträglich. 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 Anreicherungsverboten 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 Nährwertkennzeichnungs-Richtlinie 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 verbieten.

### 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 Gesundmacher 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 Süßwarenbereich 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 B<sub>1</sub> und B<sub>2</sub> bei Kindern und Jugendlichen beiderlei

Geschlechts sowie von Pantothen säure 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, B<sub>6</sub> 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, B<sub>1</sub> und B<sub>6</sub> 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 B<sub>1</sub>, B<sub>2</sub>, B<sub>12</sub>, Biotin, Pantothenäure 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 B<sub>1</sub> und B<sub>2</sub> 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 verfehelter 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 anbetrifft, so verweisen wir auf unsere Ausführungen zu den Fragen III. 5 und 6.

Was die teils geäußerte Befürchtung anbetrifft, 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. Verbraucherumfragen 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 Süßwarenereich 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.

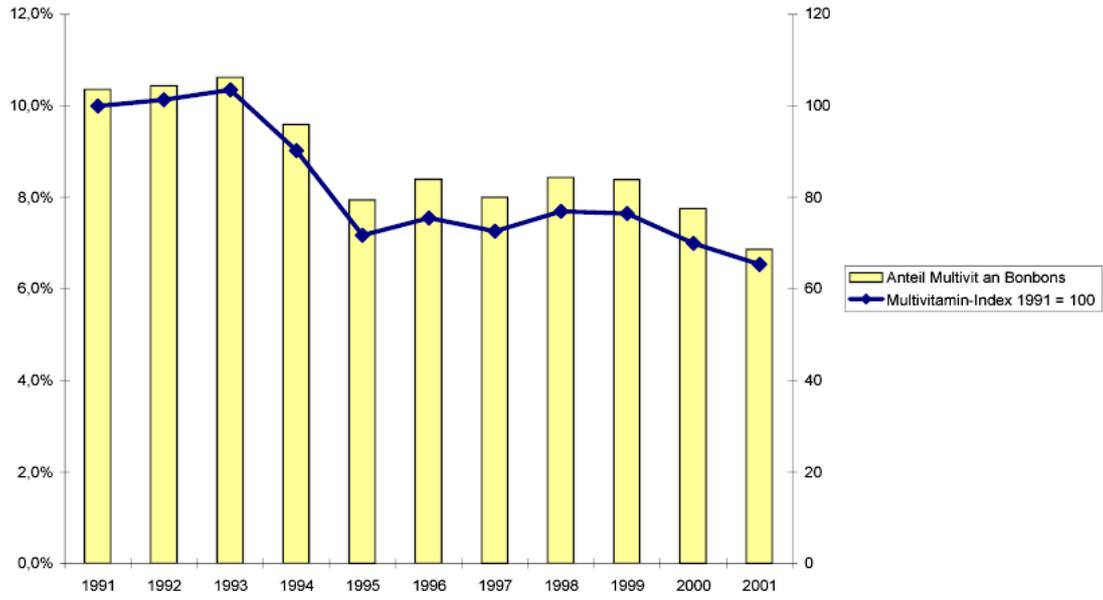
27. *Führt der Hinweis, auf einen besonderen Ernährungszweck oder eine gesundheitliche Angabe dazu, dass vermehrt Süßigkeiten zu Lasten anderer, gesünderer Lebensmittel, wie etwa Obst und Gemüse verzehrt werden?*

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

### Anteil angereicherter Bonbons am Gesamtmarkt



**Ausschuss für Verbraucherschutz,  
Ernährung und Landwirtschaft**

**Ausschussdrucksache 15(10)336-1**

**Verbraucherzentrale  
Bundesverband e.V.**



**Stellungnahme zum  
Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des  
Rates über Nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben  
über Lebensmittel**

---

**Berlin**

**05. Februar 2004**

Kontakt:

**Verbraucherzentrale Bundesverband e.V. (vzbv)**  
Fachbereich Gesundheit und Ernährung  
**Markgrafenstr. 66, 10969 Berlin**  
Tel: 030-25800431; Fax: 030-25800418,  
Email: [isenberg@vzbv.de](mailto:isenberg@vzbv.de); [michel-drees@vzbv.de](mailto:michel-drees@vzbv.de);  
[www.vzbv.de](http://www.vzbv.de)

## Grundsätzliche Bemerkungen

Der Verbraucherzentrale Bundesverband e.V. (vzbv) begrüßt die Absicht der Kommission, gesetzliche Regelungen für Nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben über Lebensmittel in der EU-Kommission zu installieren und zu harmonisieren. Der vzbv fordert das Bundesministerium für Verbraucherschutz, Landwirtschaft und Ernährung (BMVEL) auf, sich in der EU-Kommission dafür einzusetzen – das auch gegen den zu erwartenden Widerstand der Lebensmittel- und Werbewirtschaft – die Verordnung weitestgehend in der jetzt vorgelegten Fassung zu verabschieden.

Der vzbv unterstützt ausdrücklich die Absicht, dass die EU-Kommission mit dieser Verordnung jetzt die bisher sehr unterschiedliche in einigen Ländern existierende nationale Rechtssetzung für Nährwert- und gesundheitsbezogene Werbeaussagen harmonisieren will. So begrüßen wir die Festschreibung einheitlicher Regeln für Nährwertbezogene Angaben gleichermaßen wie für die gesundheitsbezogenen Angaben. Wir begrüßen, dass Angaben wie ... arm, ...reduziert, ...frei gleichermaßen geregelt werden wie Mindestwerte für Angaben, dass ein Lebensmittel eine Quelle für Proteine oder Vitamine ist. Bezüglich der gesundheitsbezogenen Angaben begrüßen wir die Einrichtung einer Positivliste für gesundheitsbezogene Angaben, die auf der Grundlage von allgemein anerkannten wissenschaftlichen Daten gemacht werden dürfen sowie die jetzt vorgeschriebene Zulassung von Angaben bezüglich der Verringerung eines Krankheitsrisikos durch die EU-Behörde (EFSA).

Der vzbv begrüßt ausdrücklich, dass zukünftig bestimmte gesundheitsbezogene 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, nicht mehr zulässig sein werden. Gerade diese Angaben haben den Verbraucher in der Mehrzahl der Fälle getäuscht und irregeführt und damit einen ökonomischen Schaden verursacht. Vzbv bedauert allerdings, dass der noch in der letzten nicht offiziellen Fassung enthaltene Passus bezüglich der Nichtzulässigkeit von Angaben, die an Kinder gerichtet sind, jetzt nicht mehr in Artikel 11 aufgeführt wird und fordert BMVEL auf, sich dafür einzusetzen, dass dieser Passus wieder aufgenommen wird.

## Spezielle Bemerkungen

### Erwägungsgründe

Der vzbv begrüßt, dass – wie auch unter den „spezifischen Aspekten des Vorschlags“ Seite 5, Punkt 13. und 14. aufgeführt – der Gedanke, für Lebensmittel, die ein unerwünschtes „Nährwertprofil“ aufweisen, Nährwert- und gesundheitsbezogenen Angaben zu verbieten, umgesetzt wurde.

Der vzbv hat das gemeinsam mit der Mehrzahl der Europäischen Verbraucherverbände seit Jahren gefordert (siehe auch Kap. II zu Artikel 4). Nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben für Produkte, die viel Zucker, Fett oder Salz enthalten – beispielsweise Bonbons, Süßwaren, Snacks, Knabberartikel – sollten nicht mehr dazu genutzt werden können, diese Produkte aufzuwerten, indem ihnen ein „gesundes“ Image verliehen wird. In den letzten Jahren konnte gerade bei den angesprochenen Produktgruppen ein negativer Effekt und ein hohes (beabsichtigtes) Täuschungs- und Irreführungspotential, dass negative Auswirkungen auf das Ernährungsverhalten von Kindern und Heranwachsenden begünstigte, konstatiert werden. In diesem Zusammenhang bedauern wir, dass in Artikel 11 der Aspekt Angaben zu verbieten, die sich direkt an Kinder richten, nicht mehr enthalten ist (siehe auch dort).

- (6) Dieser Absatz ist in der Formulierung zu vage und unkonkret. Besser wäre es, deutlich die speziellen Produktgruppen zu benennen, für die Nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben nicht erlaubt sein sollten, wie das für spezielle alkoholische Getränke gemacht wird.

- (11) Die wissenschaftliche Untermauerung der Verwendung von nährwert- und gesundheitsbezogenen Angaben ist aus unserer Sicht ein Hauptaspekt dieser Verordnung. Die Formulierung hier ist nicht deutlich genug. In der vorletzten Zeile ist deshalb „sollten“ durch das Wort „müssen“ zu ersetzen.
- (19) Der letzte Satz dieses Absatzes ist unverständlich. Es wird nicht deutlich, was gemeint ist. Aus unserer Sicht sollte kein Unterschied zwischen den allgemeinen gesundheitsbezogenen Angaben und Angaben zur Verringerung eines Krankheitsrisikos gemacht werden. Deshalb sollten spezielle Anforderungen zur Kennzeichnung für gesundheitsbezogene Angaben insgesamt festgelegt werden.
- (25) Aus Sicht des vzbv ist ein Monitoring für den Gebrauch von gesundheitsbezogenen Angaben sehr wichtig und unerlässlich. Wir schlagen vor, diesen Aspekt hier aufzugreifen. Ansonsten bleiben die Formulierungen hier zu unkonkret.

## **Kapitel I.**

### **Artikel 1**

Verschiedene Studien – u.a. von Consumers Associations in Großbritannien – haben deutlich gezeigt, dass Markennamen ein hohes Potential zur Täuschung der Verbraucher haben. Wir schlagen deshalb vor, Markennamen unter Artikel 1 (2) einzubeziehen.

### **Artikel 2, (2)**

Die Formulierungen des Absatz (2) sind zu unkonkret. Es muss genau beschrieben werden, was unter „andere Substanz hier gemeint ist, auch schon deshalb, um Überschneidungen mit Substanzen, die vorrangig einen medizinischen Zweck erfüllen, auszuschließen.

### **Artikel 2 (8)**

Es wird nicht deutlich, was hier unter „unterschiedlicher Verbraucher“ gemeint ist. Sollen hier beispielsweise die Entscheidungen des EUGH zu Grunde gelegt werden?

## **Kapitel II.**

### **Artikel 4**

Vzbv begrüßt ausdrücklich, dass hier Einschränkungen bezüglich der Verwendung nährwert- und gesundheitsbezogener Angaben für Produkte mit einem ungünstigen Nährwertpotential festgesetzt werden. Wir erwarten, dass durch die Festsetzung solcher Produkte nicht mehr als gesundheitsfördernd usw. ausgelobt werden dürfen.

Die derzeit vielfach geübte Praxis, Produkte mit ungünstigem Nährwertprofil wie Bonbons, sonstige Süßwaren, z.B. Schokoladenriegel, Kekse, Snacks oder Knabbereien u.a.m. mit Vitaminen und/oder Mineralstoffen anzureichern, um sie dann als „gesundheitsfördernd“ auszuloben und zu vermarkten, birgt ein hohes Potential der Verbrauchertäuschung und –irreführung.

### **Artikel 6**

Der vzbv begrüßt, dass nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben wissenschaftlich untermauert werden sollen, und dass die Hersteller verpflichtet werden, die Verwendung dieser Angaben zu begründen.

Nicht deutlich wird jedoch, was konkret unter „allgemein akzeptierte wissenschaftliche Daten“ zu verstehen ist. Hier bedarf es ebenso einer Klarstellung wie zum Verfahren der Überprüfung als solches. Wir erwarten hier eine Klarstellung der EU-Kommission. BMVEL sollte hierzu um Konkretisierung nachfragen.

#### **Artikel 7**

Es muss geklärt werden, wie dieser Artikel zum Vorschlag der De Sancto, zu einer Reform der Nährwertkennzeichnung passt. Ggf. sind hier weitere Klarstellungen notwendig.

### **Kapitel IV.**

#### **Artikel 10**

vzbv begrüßt, dass zusätzliche spezifische Bedingungen zur Kennzeichnung von Produkten mit gesundheitsbezogenen Angaben festgelegt werden.

Wir schlagen vor, dass Artikel 10, 2.a dahingehend zu ergänzen ist, dass der Hinweis auf eine ausgewogene Ernährung und gesunde Lebensweise deutlich, gut lesbar und an einer herausgehobenen Stelle auf dem Etikett gemacht werden sollte.

#### **Artikel 11**

Wir schlagen vor, dass der in der letzten nicht offiziellen Fassung – dort in Article 6, Punkt 3. enthalten – „Nutrition and health claims shall not be directed exclusively or principally at children“ als Punkt e) in diesen Artikel explizit aufgenommen wird.

#### **Artikel 12**

Das Verfahren zur Erstellung dieser Liste muss konkretisiert werden.

Es ist sicherzustellen, dass keine sogenannten gesundheitsbezogenen Angaben, die eine allgemein anerkannte Rolle eines Nährstoffs oder einer anderen Substanz beschreiben, bei unerwünschtem Nährwertprofil gemacht werden dürfen.

### **Kapitel V**

#### **Artikel 18**

Der vzbv begrüßt ein Zulassungsverfahren für gesundheitsbezogene Claims durch die EFSA.

Bezüglich Artikel 18, 2a verweisen wir auch auf unsere Bemerkungen zu Punkt (6) der Erwägungsgründe.

Ideal wäre es, wenn die Produktgruppen, für die keine nährwert- und gesundheitsbezogenen Angaben gemacht werden dürfen – wie z.B. spezielle alkoholische Getränke –, auch konkret in dieser Verordnung benannt aufgeführt werden. Wir schlagen eine entsprechende Ergänzung des Artikels 18, Absatz 2 a) vor.

#### **Artikel 24**

In unseren Bemerkungen zu den Erwägungsgründen (25) haben wir bereits auf die Notwendigkeit eines effektiven Monitorings hingewiesen. Aus diesem Grunde schlagen wir vor, in Zeile zwei das Wort „können“ durch „müssen“ zu ersetzen, um dadurch ein obligatorisches Monitoring zu etablieren.

Berlin, 05. Februar 2004

**Ausschuss für Verbraucherschutz,  
Ernährung und Landwirtschaft**

**Ausschussdrucksache 15(10)336-2**

**Verbraucherzentrale  
Bundesverband e.V.**



**Stellungnahme zum  
Vorschlags für eine Verordnung KOM (2003) 671 endgültig vom 10. November 2003  
des Europäischen Parlaments und des Rates über den Zusatz von Vitaminen und  
Mineralien sowie bestimmten anderen Stoffen zu Lebensmitteln**

---

**Berlin**

**05. Februar 2004**

Kontakt:

Verbraucherzentrale Bundesverband e.V. (vzbv)

Fachbereich Gesundheit und Ernährung

**Markgrafenstr. 66, 10969 Berlin**

Tel: 030-25800431, Fax: 030-25800418,

Email: [isenberg@vzbv.de](mailto:isenberg@vzbv.de), [michel-drees@vzbv.de](mailto:michel-drees@vzbv.de),

[www.vzbv.de](http://www.vzbv.de)

## **Grundsätzliche Bemerkungen**

Der vzbv befürwortet, dass der Zusatz von Vitaminen und Mineralstoffen sowie bestimmter anderer Stoffe zu Lebensmitteln – also die freiwillige Anreicherung von Lebensmitteln - jetzt europaweit gesetzlich geregelt werden soll. Unerlässlich ist, dass hierbei ein hohes Verbraucherschutzniveau sowohl im Hinblick auf die Gesundheit als auch im Hinblick auf Täuschung und Irreführung gewährleistet wird.

Die Anreicherung von Lebensmitteln darf nicht dazu führen, dass falschem Ernährungsverhalten Vorschub geleistet wird und Empfehlungen für eine gesunde, abwechslungsreiche und vielseitige Ernährung durch angereicherte Produkte und entsprechende Werbeaussagen unterlaufen bzw. entgegenge wirkt wird.

Es muss ausgeschlossen werden – wie auch im Verordnungs-Vorentwurf vom 17. Januar 2003 vorgesehen -, dass Lebensmittel mit einem ungünstigen „Nährstoffprofil“ bzw. einer ungünstigen Nährstoffdichte, wie Süßwaren, Knabberartikel oder zuckerhaltige Getränke, Kekse und Kuchen, aber auch fettreiche Fleischerzeugnisse u.a.m. angereichert und entsprechend beworben werden können. Hierdurch würde diesen Produkten ungerechtfertigt ein „gesundes“ Image verliehen. Deshalb sollten entsprechende Nährwertprofile erarbeitet und in dieser Verordnung verankert werden. Ebenso sollten frische, unverarbeitete Produkte und alkoholische Getränke nicht angereichert werden dürfen. Wir schlagen vor, eine verbindliche Liste als Anhang zur Verordnung zu erarbeiten.

Höchstmengen für den Zusatz von Vitaminen und Mineralstoffen müssen festgelegt werden. Dabei muss die Gesamtaufuhr aus allen Quellen – also auch über Nahrungsergänzungsmittel – berücksichtigt werden.

Auch die Festlegung von Mindestgehalten ist aus unserer Sicht notwendig.

Für angereicherte Lebensmittel müssen Reinheitskriterien und Qualitätsstandards festgelegt werden.

Die Anmeldung von angereicherten Lebensmitteln vor dem Inverkehrbringen sollte verbindlich vorgeschrieben werden, um Einfluss und Auswirkung dieser Produkte abschätzen und kontrollieren zu können.

Klare, verständliche und eindeutige Regelungen zur Kennzeichnung sind festzulegen.

Im Hinblick auf die geplante Verordnung KOM(2003) 424 endgültig über Nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben auf Lebensmitteln (Health claims) muss dringend darauf hingewirkt werden, dass dies nicht zu einer unkontrollierten Anreicherung von Lebensmitteln führt, um diese entsprechend bewerben zu können.

BMVEL sollte durch geeignete Maßnahmen dafür Sorge tragen, dass dem Verbraucher nachhaltig bewusst wird, dass Gesundheit nicht „käuflich“ ist und dass durch die Verwendung von angereicherten Lebensmitteln ein grundsätzlich falsches Ernährungsverhalten und/oder falsche Lebensgewohnheiten wie zu wenig Bewegung nicht ausgeglichen werden können.

## **Spezielle Bemerkungen**

### *I. Begründung*

Zu Punkt 2

Hier wird zu Recht daraufhingewiesen, dass zwischenzeitlich auch andere Stoffe zugesetzt werden. Aus diesem Grunde sollte – wie in der Richtlinie für Nahrungsergänzungsmitteln - im Text der Verordnung direkt angegeben werden, dass die anderen Stoffe – diese müssen unbedingt definiert werden - später geregelt werden und nicht – wie hier im letzten Satz angeführt – nicht Gegenstand dieser Verordnung sind.

Zu Punkt 5

Hier wird zu Recht angeführt, dass... „den Unionsbürgern eine Vielzahl sicherer Lebensmittel zu erschwinglichen Preisen zur Verfügung steht, die es ihnen im Idealfall ermöglichen würde, eine Ernährung zu wählen, die alle Nährstoffe in ausreichenden Mengen entsprechend ihren individuellen Bedürfnissen enthält“... Die Begründung, warum dieser „Idealfall“ jedoch oft verfehlt wird, erscheint uns sehr einseitig: Es wird verschwiegen, dass die Lebensmittelindustrie aus Gründen der Absatzförderung bzw. Absatzsteigerung bei gesättigten Lebensmittelmärkten ständig bemüht ist, „Lebensmittelinnovationen“ auf den Markt zu bringen und diesen dann ein „gesundes Image“ durch entsprechende - oft sehr subtile – Auslobung zuspricht.

Zu Punkt 6

Der SCOOP-Report datiert von 1997 und nicht von 1977. Wie anfangs beschrieben, hat sich wahrscheinlich in den letzten Jahren - verlässliche europaweite Erhebungen über die Nährstoffzufuhr und -bedarfsdeckung sind uns nicht bekannt - die Versorgung der Europäischen Bevölkerung mit den Mikronährstoffen - Vitamine und Mineralstoffe – sowohl bei früher als „defizitär“ bezeichnete Gruppen als auch bei der Bevölkerung insgesamt schon allein durch das stark angestiegene Angebot von Nahrungsergänzungsmitteln zu niedrigen Preisen über Supermärkte, Discounter, Kaufhäuser oder Drogeriemärkte verändert. Deshalb ist es aus unserer Sicht notwendig, den SCOOP-Bericht fortzuschreiben, um verlässliche Daten zur Versorgungslage zu erhalten und konkrete Aussagen über eine mögliche „defizitäre“ Versorgung spezieller Gruppen machen zu können.

Wir bezweifeln die Richtigkeit der Aussage, dass „...unterschiedliche Bevölkerungsgruppen von der mangelhaften Zufuhr bestimmter Nährstoffe betroffen sind“. Es muss definiert werden, was unter „Mangel“ verstanden wird und welche Kriterien zur Feststellung eines Mangels genutzt wurden. Zudem sollte nicht außer Acht gelassen werden, dass die Referenzwerte der Empfehlungen zur Nährstoffzufuhr (für Deutschland von der DGE in 2000 gemeinsam mit den Fachgesellschaften für Ernährung Österreichs und der Schweiz erarbeitet und veröffentlicht) bekanntermaßen meist mehr oder weniger hohe Sicherheitszuschläge enthalten, so dass beispielsweise ihre Unterschreitung nicht als „Mangel“ im Wortsinn verstanden, bewertet werden kann. Aus unserer Sicht wird hierdurch einer „Anreicherung nach dem Gießkannenprinzip“ Vorschub geleistet und wirtschaftlichen Interessen Vorrang vor einem vorsorgenden gesundheitlichen Verbraucherschutz gegeben. Wir fordern deshalb, Maßstäbe für die freiwilligen Anreicherungen anzuwenden, die dem Vorsorgeprinzip und dem gesundheitlichen Verbraucherschutz sowie dem Schutz vor Täuschung und Irreführung Rechnung tragen.

Zu Punkt 12

Wir teilen die hier angeführte Befürchtung, dass eine starke Verbreitung der Anreicherung das Wissen der Verbraucher um grundlegende Ernährungsprinzipien und die Einstellung gegenüber unverarbeiteten Lebensmitteln unterminieren könnten.

Wir fordern deshalb, dass ein gemeinschaftliches Konzept zur Verstärkung der Ernährungsaufklärung bearbeitet wird.

Zu Punkt 14

Es sollten Kriterien vorgegeben werden für die Auswahl von Lebensmitteln, bei denen der Zusatz von Vitaminen und Mineralstoffen zulässig ist. Dabei sollten Ansätze aus anderen Staaten Berücksichtigung finden.

Wir halten es für unerlässlich, dass durch die Erarbeitung von Nährstoffprofilen festgelegt wird, welche Produkte nicht angereichert werden sollten (siehe oben). Als Kriterien hierfür schlagen wir z.B. die Angabe des Gesamtfettgehalts, des Gehalts an gesättigten Fettsäuren, ggf. auch an Trans-Fettsäuren, an Zucker und an Salz vor – wie auch noch im Vorentwurf vom 17. Januar 2003 dargelegt.

Wir teilen demzufolge keinesfalls die jetzt dargelegte Ansicht: "Daher ist es nicht nötig, Nährstoffprofile auch als Kriterium für Lebensmittel festzulegen, bei denen der Zusatz von Vitaminen und Mineralien erlaubt sein sollte."

Die Lebensmittelindustrie muss verstärkt in die Verantwortung genommen werden, bei Innovationen in erster Linie den Verbraucherschutz in den Vordergrund zu stellen und nicht – wie es hier verstärkt geschieht – wirtschaftliche Interessen.

Zu Punkt 16

Es ist notwendig, dass die Anreicherung von Lebensmitteln im Kontext mit der geplanten Verordnung über Nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben über Lebensmittel KOM (2003)424 endgültig betrachtet wird. Wir sehen es als Täuschung des Verbrauchers an, wenn Lebensmittel mit gesundheitsbezogenen Werbeaussagen ausgelobt werden könnten, die falschem Ernährungsverhalten Vorschub leisten.

Zu Punkt 17

Bei der Erarbeitung von Kennzeichnungsvorschriften für angereicherte Produkte ist neben der besonderen Berücksichtigung der allgemeinen Kennzeichnungsvorschriften auch eine ausreichende, klare und eindeutige Nährwertkennzeichnung von besonderer Bedeutung. Aus diesem Grunde müssen auch die geplanten Änderungen der Nährwertkennzeichnung im Kontext mit diesem Verordnungsentwurf gesehen werden.

Zu Punkt 18

Wir unterstützen ausdrücklich den Vorschlag, dass die Produkte vor dem Inverkehrbringen gemeldet werden müssen.

## II. Verordnungstext

### Erwägungsgründe

(1) Zu Recht wird festgestellt, dass eine breite Palette von Nährstoffen und anderen Stoffen Lebensmitteln zugesetzt wird. Wir schlagen deshalb hier – wie auch bei der Richtlinie „Nahrungsergänzungsmittel“ – vor, den letzten Satz von (1) um eine entsprechende Angabe auch hier in den Erwägungsgründen zu ergänzen (siehe unten).

(3) Es muss genau definiert werden, was unter bestimmte andere Stoffe zu verstehen ist.

(4) Ausdrückliche Zustimmung, dass hierzu Gemeinschaftsregelungen erlassen werden müssen. Dabei sollte dem gesundheitlichen Verbraucherschutz sowie dem Schutz vor Täuschung und Irreführung ausdrücklich Vorrang gegeben werden.

(8) „... in der Regel...“ ist in diesem Kontext nicht verständlich und sollte gestrichen werden. Das gilt auch für den letzten Satz dieses Punktes, der nicht eindeutig ist, d.h. dieser Satz ist zu streichen oder konkreter zu fassen.

(10) Wir vertreten die Meinung, dass „...einige nicht sehr häufig auftretende Nährstoffmängel ... in der Gemeinschaft“ noch lange keine Notwendigkeit für eine verstärkte Liberalisierung der freiwilligen Anreicherung „nach dem Gießkannensystem“ liefern sollten ohne dass eine deutliche Evidenz hierfür gegeben ist.

Eine freiwillige Anreicherung, die ausschließlich erfolgt, um ein Produkt besser vermarkten zu können – wie es derzeit oft zu beobachten ist – sollte nicht erlaubt sein.

(11) Wir unterstützen die Absicht, eine Positivliste für Vitamine und Mineralstoffe zu erarbeiten, die dann Bestandteil dieser Verordnung werden muss. Da in den Anwendungsbereich dieser Verordnung aber auch bestimmte andere Stoffe einbezogen werden sollen, müssen diese auch hier erwähnt werden.

(12) Wir erachten es für notwendig, dass in diesem Erwägungsgrund nicht nur – wie es hier geschieht – diätetische Lebensmittel berücksichtigt werden. Es müssen alle Lebensmittel betrachtet werden, um Empfehlungen zur Bioverfügbarkeit zu machen.

(14) Hier wird der Widerspruch der Kommission zu ihren eigenen Aussagen in der Begründung zu dieser Verordnung im Punkt 14 deutlich. Wir stimmen nicht mit der dort getroffenen Argumentation der Kommission überein, dass für die Anreicherung keine Nährwertprofile erarbeitet werden sollten, weil dies bereits im Verordnungsentwurf über nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben bei Lebensmitteln erfolgt sei. Da sich dieser Verordnungsentwurf noch in der Abstimmung befindet, reicht es nicht aus, nur dort Nährstoffprofile vorzuschreiben. Aus unserer Sicht ist es daher dringend notwendig, auch für die Anreicherung Nährstoffprofile zu erarbeiten. Das sollte deutlich in Artikel 5 geschehen.

(15) und (16) Bei der Festlegung von Höchstmengen müssen europaweit Daten über die Nährstoffzufuhr erhoben werden. Dabei sind alle Quellen – auch Nahrungsergänzungsmittel – zu berücksichtigen.

(17) Auch die Festsetzung von Mindestgehalten ist notwendig. Wir schlagen hierfür eine Orientierung an den Vorschriften zur Nährwertkennzeichnung in Höhe von mindestens 15 % vor.

(20) Die Anreicherung von Lebensmitteln muss im Kontext mit der geplanten Änderung der Nährwertkennzeichnungs-Richtlinie betrachtet werden. Die Nährwertkennzeichnung sollte für alle angereicherten

ten Produkte verpflichtend sein, damit der Verbraucher in die Lage versetzt wird, seine gesamte Nährstoffzufuhr aus allen Quellen abschätzen zu können.

(21) Wir stimmen zu, dass auch die Sicherheit der anderen Stoffe geregelt werden muss. Das gilt auch deshalb, weil oft der Nutzen solcher Zusätze – oft auch in hohen Mengen - nicht klar ist. Hersteller sollten hier in die Verantwortung genommen werden, indem sie verpflichtet werden die Sicherheit zu beweisen.

## Kapitel I

### **Artikel 1 Gegenstand und Anwendungsbereich**

In Verbindung mit unseren Anmerkungen zu den Erwägungsgründen unter Punkt (3) weisen wir hier nochmals darauf hin, dass die Formulierung „...sowie von bestimmten anderen Stoffen...“ zu wenig konkret ist und falsch interpretiert werden kann. Deshalb ist genau zu definieren, welche anderen Stoffe gemeint sind. Hierzu ist eine wissenschaftliche Bewertung zu fordern, welche anderen Stoffe überhaupt für Ernährungszwecke zu nutzen sind.

### **Artikel 4 Übergangsmaßnahmen**

Es wird nicht deutlich, unter welchen Bedingungen/Umständen die EFSA zu beteiligen ist. Die Übergangszeiten von sieben Jahren sind sehr lang.

### **Artikel 5 Beschränkungen für den Zusatz von Vitaminen und Mineralstoffen**

Im Hinblick auf unsere Anmerkungen zu den Erwägungsgründen Punkt (14) halten wir es für unerlässlich, dass als Kriterien für die Anreicherung Nährstoffprofile erarbeitet und hier berücksichtigt werden.

Deshalb sollte Artikel 5 wie nachstehend um c) ergänzt werden:

c) Es sollten gemäß des Verfahrens des Artikels 16 Absatz 2 Nährstoffprofile erarbeitet werden, um weitere Lebensmittel und Lebensmittelkategorien festzulegen, denen Vitamine und Mineralien sowie bestimmte andere Stoffe nicht zugesetzt werden dürfen.

Der bisherige ergänzende Absatz nach b) „Weitere Lebensmittel...“ ist zu schwammig und unklar und sollte gestrichen werden.

### **Artikel 7 Höchstgehalte und Mindestgehalte**

Wir stimmen zu, dass sichere Höchstgehalte durch die EFSA durch eine wissenschaftliche Risikobewertung auf der Grundlage allgemein gültiger wissenschaftlicher Daten ermittelt und in der Verordnung verankert werden sollten. Für die Übergangszeit bis zur Fertigstellung der entsprechenden Liste muss der gesundheitliche Verbraucherschutz durch andere geeignete Maßnahmen sicher gestellt werden, die die Gefahr einer überhöhten Zufuhr ausschließen.

Absatz 4. c) Es wird hier nicht deutlich, welchen Einfluss die Erarbeitung der Nährstoffprofile, wie sie in der Verordnung über Nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben über Lebensmitteln vorgesehen ist,

Stellungnahme VO Anreicherung

auf die Festsetzung der Höchstgehalte bei Vitaminen und Mineralien für diese Verordnung haben soll. Deshalb ist dieser Absatz zu streichen oder konkreter zu fassen.

Wir sprechen uns unbedingt für die Festlegung von Mindestgehalten aus. Hier schlagen wir die Orientierung an den Mindestgehalten der Nährwertkennzeichnungs-Richtlinie bei mindestens 15 % vor.

### **Artikel 8 Etikettierung, Aufmachung und Werbung**

Wir stimmen den hier dargelegten Ausführungen, dass die Nährwertkennzeichnung für Produkte, denen Vitamine und Mineralstoffe zugesetzt werden, abweichend von Artikel 2 der Richtlinie 90/496/EWG des Rates obligatorisch sein soll, ausdrücklich zu.

Wir schlagen darüber hinaus ergänzend vor einen Punkt 7. mit nachfolgenden Text aufzunehmen

Artikel 8, 7. neu:

- Die Angaben zum Gehalt von Vitaminen und Mineralstoffen sollten sowohl in Bezug auf die Portionsgröße als auch in Prozent der RDA-Referenzwerte angegeben werden müssen. Ergänzend können Angaben pro 100g oder 100ml gemacht werden.
- Besondere Hinweise für spezielle Gruppen wie Kinder, Schwangere u.a.m. sollten verbindlich vorgeschrieben werden. Hierfür sind diese speziellen Gruppen konkret zu definieren.
- Alle freiwillig angereicherten Lebensmittel im Sinne dieser Verordnung sollten mit dem Hinweis versehen werden, dass diese Produkte **kein** Ersatz für eine abwechslungsreiche und vielseitige Ernährung sind.
- Ggf. kann es notwendig sein, Warnhinweise vorzuschreiben.

### Kapitel III

#### **Artikel 10 Stoffe, deren Verwendung Beschränkungen unterliegen oder verboten sind**

Wir stimmen zu, dass die Sicherheit der (noch konkreter zu definierenden, s.o.) anderen Stoffe sehr umstritten ist und auch ihre Nutzen zumeist unklar sind. Deshalb ist ihre Regulierung dringend notwendig. In der Konsequenz sollte eine Positivliste der anderen Stoffe vor dem Inverkehrbringen erarbeitet werden. Dieser Artikel muss demzufolge entsprechend ergänzt werden.

### Kapitel IV

#### **Artikel 17 Überwachung**

Der vzbv spricht sich (siehe o.) für ein verpflichtendes Anmeldeverfahren vor dem Inverkehrbringen aus. Deshalb ist in der dritten Zeile folgender Wortlaut notwendig: „...Stoffe enthalten, **sollten** die Mitgliedsstaaten vorschreiben, dass...“

Hierdurch wird die Lebensmittelindustrie verpflichtet darzustellen, dass ihre Produkte sachgerecht angereichert sind.. Außerdem gewährleistet ein solches verpflichtendes Anmeldeverfahren auch ein vorausschauendes und effektives Monitoring.

Stellungnahme VO Anreicherung

### Artikel 18 Bewertung

Besser wäre es – wie auch im englischen Text – die Überschrift **Evaluation** statt Bewertung zu nehmen. Wir begrüßen sehr, dass eine Evaluation vorgesehen wird und schlagen vor, dass hierbei auch mögliche Auswirkungen auf die öffentliche Gesundheit (public health) berücksichtigt werden sollten.

**Ergänzende Stellungnahme zu rechtlichen Teilaspekten beider  
Verordnungsvorschläge (Ratsdok.-Nr. 11646/03 und Ratsdok.-Nr. 14842/03)  
bezugnehmend auf speziellere Fragen des Fragenkatalogs  
zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Verbraucherschutz, Ernährung  
und Landwirtschaft des Deutschen Bundestages am 09.02.2004**

**Zu Frage I**

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

Beide Verordnungen sind nach unserer Einschätzung zu Recht auf Art. 95 EG gestützt, da es sich bei den vorgeschlagenen Regelungen um Maßnahmen zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten handelt, welche das Funktionieren des Binnenmarktes zum Gegenstand haben. Unterschiedliche Regelungen in den Mitgliedstaaten zu zugelassenen Zusatzstoffen und zu erforderlichen Angaben über Lebensmittel sind geeignet, den freien Warenverkehr – und hinsichtlich der Werbung auch den freien Verkehr von Dienstleistungen – innerhalb des Binnenmarktes (Art. 7 II EG) zu behindern. Der Ausschluss jeglicher Harmonisierung zum Schutz und zur Förderung der menschlichen Gesundheit nach Art. 152 IV lit. c EG steht der Harmonisierung nicht entgegen. Ziel der vorgeschlagenen Rechtsakte ist ausweislich der Begründungserwägungen (1) der Zusatzstoffe-VO und (2) der LMAngaben-VO die Erreichung der Ziele des Binnenmarktes. Nach der Rspr. des EuGH (vgl. insbesondere EuGH, v. 5.10.2000, Slg. 2000 I S. 8419, *Tabakwerberichtlinie*) ist dabei unschädlich, dass dem Gesundheitsschutz maßgebende Bedeutung zukommt. Denn nach Art. 152 I 1 EG ist bei der Durchführung auch aller anderen Gemeinschaftspolitiken ein hohes Gesundheitsschutzniveau sicherzustellen. Die Erwägungen, die den EuGH in der genannten Entscheidung zu dem Urteil veranlassten, die Gemeinschaftskompetenz werde mit der Tabakrichtlinie überschritten, vermögen nach überschlägiger Prüfung hinsichtlich der vorliegenden Maßnahmen nicht durchzugreifen. Der EuGH hat deutlich gemacht, dass es bereits bei der Prüfung der Zuständigkeit/Kompetenz der Gemeinschaft aufgrund des Grundsatzes der Einzelermächtigung entscheidend darauf ankommt, ob die Maßnahmen die bezweckten Ziele auch tatsächlich erreichen. Entscheidend ist daher für die Frage der Kompetenz die hier im Detail nicht zu klärende Frage, ob die Wettbewerbsverzerrungen, denen die Verordnungen

dienen, de facto bestehen und die Verordnungen nicht über das zu deren Beseitigung Erforderliche hinausgehen. Nach der angesichts der Komplexität der damit aufgeworfenen Frage einzig möglichen ersten Einschätzung der Situation sind wir der Ansicht, dass die Verordnungen dieses Voraussetzungen genügen. Denn ein allgemeines Werbeverbot, wie es die Tabakwerberichtlinie dem EuGH zufolge vorsah, wird durch die vorgeschlagenen Rechtsakte gerade nicht statuiert. Das Instrument der Wahl ist ein Verbot mit Erlaubnisvorbehalt, das sicherzustellen geeignet ist, dass die Vorgaben der Rechtsakte im Einzelfall berücksichtigt werden. Diese enthalten detaillierte Regelungen, um einen gemeinschaftsweiten Standard der zulässigen Zusatzstoffe und erforderlicher Angaben zu schaffen. Sie sind damit geeignet und nach unserer Ansicht auch erforderlich, um insoweit bestehende Handelshemmnisse abzubauen und legen gleichzeitig, in Erfüllung des EG-Vertrages, ein hohes Gesundheits- und Verbraucherschutzniveau zugrunde.

#### **Zu Frage II, 14**

**(Wie beurteilen Sie die Verhältnismäßigkeit der beiden Verordnungen im Hinblick auf die bestehende Etikettierungsrichtlinie und die geplante Unlauterkeitsrichtlinie ?)**

Hinsichtlich des *Verhältnisses* der Verordnungen zu der EtikettierungsRL und der Unlauterkeits-RLE ist zunächst festzuhalten, dass die Verordnungen speziellere Regelungen treffen, die zu den genannten Instrumenten und ihrer Umsetzung ins nationale Recht nicht entgegenstehen. Aufgrund der unmittelbaren Wirkung, die den Verordnungen in den Mitgliedstaaten zukommt, stellt sich auch die Frage nach einer Inkorporierung der Verordnungsvorschriften im Sinne einer Umsetzung nicht. Gleichwohl halten wir es aus Gründen der Rechtsklarheit für wünschenswert, die Verordnung aufgrund ihrer konkretisierenden Wirkung in den Anhang 2 des Unlauterkeits-RLE aufzunehmen. Die Verordnungen ihrerseits enthalten bereits entsprechende Hinweise auf die Lebensmitteletikettierungs-RL, die durch die Verordnungen ergänzt wird (vgl. Erwägungsgrund (19) Zusatzstoffe-VO und Erwägungsgrund (3) der LMAngaben-VO). Das Verhältnis der Vorschriften zueinander stellt aus unserer Sicht daher kein Problem dar.

## Zu Frage II, 20

### (Sind die beiden Verordnungen nach Ihrer Beurteilung WTO-konform ?)

Nach Auffassung des vzbv widersprechen die Verordnungen nicht den WTO Vertragswerken.

Auf den ersten Blick drängen sich hier Gemeinsamkeiten mit (obligatorischen) Kennzeichnungssystemen auf. Solche Systeme können gegen das GATT verstoßen, wenn sie für inländische Produzenten faktische Vorteile zur Folge haben und nicht wissenschaftlich anhand internationaler Bewertungsmaßstäbe gerechtfertigt sind.

Jede faktische Ungleichbehandlung aufgrund staatlicher Vorschriften begründet einen Verstoß gegen den Freihandel (hier Art. III. 4. GATT). Im Fall von Kennzeichnungs- und Werbeverboten wird man wohl ebenso wie bei Kennzeichnungssystemen von einer Behinderung der Einfuhr ausländischer Erzeugnisse, die den europäischen Anforderungen nicht entsprechen, ausgehen müssen. (Die „falsch“ gekennzeichneten Waren dürfen ja letztlich nicht vertrieben werden.)

Zulässig sind solche Maßnahmen allerdings dann, wenn sie erforderlich und geeignet sind, um

- das Leben und die Gesundheit von Menschen zu schützen (Art. XX b) GATT und Art. 2 SPS
- oder
- um Irreführungen der Verbraucher zu verhindern (Art. XX d) GATT, Art. 2 TBT

Entscheidend wird deshalb die jeweilige Zielrichtung der Norm sein. Beruft man sich auf den Gesundheitsschutz, kommt es auf das wissenschaftliche Beweismaterial und dessen internationaler Anerkennung an. Eine entscheidende Bedeutung in Bezug auf beide Kriterien kommt hier dem Codex Alimentarius zu. Unterstützt dieser die staatliche Maßnahme, wird man wohl zunächst von der WTO-Konformität ausgehen können.

Im Beweggrund (4) der VO über nährwertbezogene Angaben wird die Übereinstimmung mit den Leitbestimmungen des Codex Alimentarius betont. In der VO über Zusätze in Lebensmitteln beruft sich die Kommission im Beweggrund (9) ebenfalls auf den Codex Alimentarius. Wir stimmen insoweit mit der Kommission überein, so dass grundsätzlich davon auszugehen ist, dass die genannten Verordnungen WTO konform sind.

### **Zu Frage II, 21**

**(Welcher grundsätzlicher Ansatz zur Vereinbarkeit von mehr Verbraucherschutz und „schlankem Staat“ ist zu favorisieren ?)**

Nach unserer Ansicht gilt es, eine Entscheidung in jedem Regelungseinzelfall zu treffen. Die „Verschlankung des Staates“ im hiesigen Kontext ist ein Synonym für den Abbau von Regelungen, die staatlich positivieren, was von den Regelungsbetroffenen auch ohne staatliche Einflussnahme, etwa im Wege der Selbstverpflichtung, erfolgreich geregelt werden könnte. Kurz: Eine Deregulierung ist unschädlich und auch erstrebenswert, wo sie kein Regelungsvakuum hinterlässt. Diese Verschlankung findet dort ihre Grenzen, wo schützenswerte Interessen von Teilen der Regelungsunterworfenen in einem System der Selbstregulierung nicht aus eigener Kraft durchgesetzt werden könnten.

So verhält es sich im Regelungsbereich der vorliegenden Verordnungen. Zwar ließen sich bestehende Wettbewerbsverzerrungen grundsätzlich auch durch eine Deregulierung beheben, die zumindest zu einer Angleichung des Regelungsstandards auf dem niedrigsten gemeinsamen Level führen müsste (*race to the bottom*). Dieser Weg ist jedoch für die Gemeinschaft nicht beschreitbar, da sie durch Art. 152 I S. 1 EG mit ihren Maßnahmen ein hohes Gesundheitsschutzniveau und nach Art. 153 II EG den Erfordernissen des Verbraucherschutzes Rechnung zu tragen hat. Sieht die Gemeinschaft – wie hier – ein Harmonisierungsbedürfnis, so hat sie bei den zu treffenden Maßnahmen daher sicherzustellen, dass diese nicht zu einer Schwächung des Gesundheits- oder Verbraucherschutzes führen. Aus gemeinschaftsrechtlicher Sicht besteht daher in der vorliegenden Sachlage die Möglichkeit der Harmonisierung durch Deregulierung nicht.

### **Zu Frage IV, 3**

**(Welche Bedeutung hat die Vereinheitlichung der Vorschriften für Nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben in Europa für ein „Europa des mündigen Verbrauchers“?)**

Die Vereinheitlichung der Vorschriften für Nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben in Europa stellt eine wichtige Flankierung des gemeinschaftsrechtlichen Verbraucherleitbildes dar. Dies gilt im übrigen auch für die werbe- und kennzeichnungsrechtlichen Vorschriften der Zusatzstoffe-VO. Das gemeinschaftsrechtliche Verbraucherleitbild stellt zwar auf den mündigen Verbraucher ab, dem zuzumuten ist, die ihm an die Hand gegebenen Informationen kritisch prüfend zur Kenntnis zu nehmen, bevor er sich für oder gegen die Vornahme einer Transaktion entscheidet. Der EuGH, wie auch die hierzu bereits ergangenen Rechtsakte, stellt jedoch stets darauf ab, dass es unabdingbare Voraussetzung einer kritischen Verbraucherentscheidung ist, dass diese auf der Grundlage ausreichender und zutreffender Information getroffen werden kann. So beinhaltet der Lauterkeits-RLE

eine bestimmte Anzahl von Kerninformationen, die der Verbraucher benötigt, um eine informierte geschäftliche Entscheidung treffen zu können (Erwägungsgrund (11)). Ausdrücklich wird wenig später zum Verbraucherleitbild ausgeführt, nach der Rechtsprechung des EuGH seien bei der Anwendung dieses Begriffs auch soziale, kulturelle und sprachliche Faktoren zu berücksichtigen (Erwägungsgrund (13)). Daraus wird deutlich, dass der Verbraucherbegriff nicht nur zu einem pauschalen Gebot führt, den Verbraucher zu informieren. Die Verbraucherinformation muss auch wahrheitsgemäß, klar, zuverlässig und – im vorliegenden Fall – bei der Entscheidung für eine gesunde Ernährung hilfreich sein (vgl. Erwägungsgrund (20) LMAngaben-VO). Diese Voraussetzungen sind nur dann erfüllt, wenn die werblichen Angaben auch erwiesenermaßen wissenschaftlich abgesichert sind. Wird vom Verbraucher verlangt, kritisch und eigenverantwortlich zu entscheiden, so muss sichergestellt sein, dass die Informationen, die er zu seiner Entscheidung heranzieht, zutreffen. Das Risiko, werblichen Übertreibungen, missverständlichen oder unvollständigen Präsentationen aufzusitzen, kann – wenn man bereits eine kritische Prüfung fordert – dem Verbraucher darüber hinaus nicht aufgebürdet werden. Die Verordnungen stellen insoweit eine wichtige Ergänzung des gemeinschaftlichen Verbraucherleitbildes dar. Erst durch konkretisierende Regelungen, wie sie vorliegend getroffen werden, wird das Leitbild des mündigen Verbrauchers verwirklicht, wird der Verbraucher informatorisch auf Augenhöhe des Anbieters gestellt und bleibt nicht den Fehl- oder Nichtinformationen der Anbieterseite einseitig ausgeliefert.

#### **Zu Frage IV, 4**

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

Diese Frage wurde unter Frage IV, 3 weitestgehend mitbeantwortet.

Aus den dort genannten Gründen halten wir eine Ergänzung der Begriffsdefinition für wünschenswert, aus der klar hervorgeht, dass dem Verbraucher nur eine „situationsadäquate“ durchschnittliche Sorgfalt abverlangt wird. So kann dem Kaufinteressenten geringwertiger Wirtschaftsgüter nicht die gleiche Sorgfalt bei der Erlangung der entscheidungserheblichen Informationen abverlangt werden, wie dem Kaufinteressenten hochwertiger Kaufsachen, wie etwa eines PKW. Die Rechtsprechung der BGH hat hier in Abkehr vom zuvor im deutschen Lauterkeitsrecht vertretenen Verbraucherleitbild die Vorgaben der EuGH-Rechtsprechung aufgenommen und weiter dahingehend konkretisiert, dass es in der Rechtsprechungsänderung nicht um eine völlige Abkehr vom flüchtig wahrnehmenden Verbraucher gehe, sondern vielmehr allein eine situationsadäquate Betrachtungsweise den widerstreitenden Interessen gerecht wird. Konkretisierungen in diese Richtung sind auch auf Gemeinschaftsebene ersichtlich. So ist anerkannt, wie aus Erwägungsgrund (13) des Unlauterkeits-RLE hervorgeht, dass

eine Differenzierung auch nach Verbrauchergruppen vorzunehmen ist. „Richtet sich eine Geschäftspraxis speziell an besondere Verbrauchergruppen wie z.B. Kinder, so sollte die Auswirkung der Geschäftspraxis aus der Sicht eines Durchschnittsmitglieds dieser Gruppe beurteilt werden.“ Diese zutreffende Argumentation auch auf situationsbedingte Unterschiede der typisierten „durchschnittlichen Sorgfalt“ anzuwenden, ist unserer Ansicht nach daher kein Bruch mit der bisherigen Gemeinschaftspraxis, sondern die logische Konsequenz der ausgeführten Argumentation.

#### **Zu Frage IV, 9**

##### **(Wie werden Kennzeichnungen aus Kindersicht verstanden und gewertet?)**

In Bezug auf Kinder besteht ein erhebliches Irreführungspotenzial.

An die Transparenz der Kennzeichnungen sind daher bei den Angeboten insbesondere kinder-spezifischer Produkte wegen des besonderen Stellenwertes des Kinder-/Jugendschutzes sehr hohe Anforderungen zu stellen.

Gemäß Vorschlag der Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken vom 18.06.2003 (Unlauterkeits-RLE) – s. Anmerkungen zu IV, 4 - wird im Zusammenhang mit der Rechtsprechung des EuGH zum „Durchschnittsverbrauchers“ angemerkt, dass als Maßstab nicht besonders schutzwürdige oder untypische Verbraucher herangezogen werden. Dieser Maßstab sei jedoch abzuwandeln, wenn eine Geschäftspraxis speziell auf bestimmte Gruppen, z.B. Kinder abzielt. In diesem Fall werde am Maßstab des durchschnittlichen Mitglieds der jeweiligen Gruppe gemessen.

Bei Kindern ist nicht eine rationale, aufmerksame Bewertung von Kennzeichnungen wie bei Erwachsenen zu unterstellen. So werden Kinder eher geneigt sein, blickfangmäßig herausgestellten positiv besetzten Angaben zu vertrauen, und z.B. davon absehen, sorgfältig die den Blickfang relativierenden Angaben in der Zutatenliste auf den Etiketten der Lebensmittel zu studieren. Dieser Tatbestand muss also bei der Gestaltung der Kennzeichnungen präzise berücksichtigt werden, so dass jedenfalls hohe Transparenzanforderungen zu stellen sind.

Es muss also vermieden werden, dass die Unerfahrenheit, und leichte Beeinflussbarkeit von Kindern durch irreführende bzw. intransparente, mehrdeutige Kennzeichnungen in unlauterer Weise zu geschäftlichen Zwecken ausgenutzt wird. Auf Kinder ist somit das Leitbild des verantwortlichen Verbrauchers, der in wirtschaftlichen Angelegenheiten Entschlüsse nach vernünftigen Grundsätzen fasst, nicht anwendbar. Kinder fassen oft spontane Entscheidungen, lassen sich von ihren momentanen Wünschen leiten und sind weniger als Erwachsene in der Lage, Kennzeichnungen rational nachzuvollziehen und die Qualität der Angebote zu vergleichen.



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 Entziehung 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 werbungverbreitenden 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 Umworbene 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 Kaugummi 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

## **Stellungnahme zu den Verordnungsvorschlägen (2003) 424 und 671 endg.**

Diehl (Fachbereich Psychologie, Universität Giessen)

### **I. Regelungskompetenz**

[?]

### **II. Regelungserfordernis und Ausgestaltung**

1. Das (falsche) Ess- und Trinkverhalten der Bevölkerung wird durch eine Vielzahl von Faktoren bestimmt. Die Art der nährwert- und gesundheitsbezogenen Angaben auf Lebensmitteln dürfte dabei eine eher schwache Einflussgröße sein. Die geplante Verordnung könnte somit prinzipiell - wie andere Einzelmaßnahmen auch - nur einen geringen Beitrag im "Kampf" gegen falsche Ernährungsgewohnheiten leisten.
2. Trotz des eingeschränkten Wirkungspotenzials einer derartigen Verordnung ist eine Regelung insbesondere gesundheitsbezogener Angaben auf Lebensmitteln sinnvoll und notwendig, um mögliche Irreführungen des Verbrauchers in Zukunft zu verhindern.
3. Für eine Stellungnahme müsste man wissen, auf welche "sprachlich ungenauen" Stellen sich die Frage bezieht.
4. Entwurf wird als grundsätzlich praktikabel angesehen. Die Überprüfung der von den Herstellern vorgelegten "wissenschaftlichen Beweise" für geplante gesundheitsbezogene Angaben könnte aber mehr Aufwand erfordern, als angenommen, speziell wenn Einsprüche gegen Ablehnungen vorgebracht werden.
5. Bei einer Nachweispflicht für die Richtigkeit von Werbeaussagen muss auch die Möglichkeit bestehen, den Nachweis als nicht ausreichend zu beurteilen und die Werbeaussage zu untersagen. Es gibt damit letztlich immer eine Art Zulassungsverfahren.
6. Ein Zulassungsverfahren für (explizite) gesundheitsbezogene Angaben wird für sinnvoll angesehen. Zu überdenken wäre, ob ein Verbot von (impliziten) Angaben, die sich auf psychische Funktionen oder Verhaltensfunktionen beziehen, gerechtfertigt ist. Auch (positive) psychische Wirkungen von Nahrungs- oder Genussmitteln ("Haribo macht Kinder froh") sind mit wissenschaftlichen Methoden untersuch- und belegbar.
7. Die genaue Ausgestaltung der Positivliste lässt sich nicht vorhersagen. Zu präferieren wären Rahmenvorgaben, wobei jedoch überprüft werden müsste, wie weit dann die konkrete Produkt-Werbung vorgabengemäß ausfällt - oder verbale "Schlupflöcher" findet, um irreführende/übertriebene Angaben und Versprechen zu verbreiten.

8. Das Beispiel der Produktreihe "Kinder" zeigt, dass mit Markennamen sehr wohl implizite gesundheitsbezogene Aussagen gemacht werden können. Die meisten Kinder (und Erwachsenen) sind z.B. hier der Ansicht, dass "Kinder-Schokolade" gesünder sei als andere Schokolade.
9. Gleichgültig, was man ihnen an Stoffen zusetzt, alkoholische Getränke sind auf Grund ihres Alkoholgehalts der Gesundheit weitgehend abträglich. "Gesunden" Schnaps kann es nicht geben. Verbot ist somit konsequent.
10. Die Benennung solcher Produktgruppen scheint sinnvoll, kann jedoch aufwendig werden, u.a. weil der Begriff "Snack" nicht eindeutig ist. Bei Schokoriegeln und anderen Süßwaren ist die Irreführung durch gesundheitsbezogene Aussagen dagegen unzweifelhaft, da die Aufnahme etwaiger positiver Stoffe in der Regel mit hohem Fett- und/oder Zuckerverzehr einhergeht.
11. Wieweit Wettbewerbsverzerrungen vorliegen, entzieht sich meiner Kenntnis. Der Erlass der Verordnungen ist jedoch unabhängig davon sinnvoll.
12. Über die Notwendigkeit wirksamerer oder zusätzlicher Maßnahmen kann erst nach einer gewissen Praxiserprobung der Verordnungen entschieden werden.
13. Jugendliche und erwachsene Konsumenten haben Anspruch darauf, dass gesundheits- und wirkungsbezogene Angaben auf Lebensmitteln nachgeprüft und "wahr" sind. Wenn die Verordnungen dies erreichen, hätten sie ihren Hauptzweck erfüllt. Es ist dagegen unrealistisch anzunehmen, dass sie (selbst bei bestem Funktionieren) das "Problem der Fehl- und Überernährung" substanziell vermindern. Im Kampf gegen Überernährung und -gewicht bei Kindern und Jugendlichen ist der gesamten Ernährungsaufklärung und -erziehung bisher noch kein auf breiter Basis effektives Mittel "eingefallen".
14. [?]
15. Scheint sinnvoll.
16. Eine effektive Alternative zur Einzelzulassung zeichnet sich nicht ab, so dass ein gewisser Verwaltungsaufwand hingenommen werden muss.
17. Primär juristische Frage. Aber: der Schaden, den eine fälschlich zugelassene Angabe anrichten kann, dürfte in der Regel relativ gering sein.
18. Kann keinen Verstoß gegen Artikel 5 und schon gar nicht gegen 12 und 14 erkennen.
19. Dürften die Rechtssicherheit erhöhen.

20. [?]
21. Der Schutz des Verbrauchers vor falschen oder übertriebenen gesundheitsbezogenen Produkt-Aussagen dürfte mit wenig staatlicher Kontrolle - d.h. dem Verzicht auf strenge und neutrale Prüfung - nicht zu bewerkstelligen sein.
22. Die Überprüfung von vorgelegten empirischen Wirkungsnachweisen nach wissenschaftlichen Kriterien ist ohne einen gewissen Aufwand an Personal, Mitteln und auch Bürokratie nicht adäquat durchführbar.
23. Gemäß Artikel 11 sollen Angaben, die sich auf psychische oder verhaltenspsychologische Wirkungen beziehen, verboten werden. Der Werbespruch "Haribo macht Kinder froh" behauptet ohne Zweifel eine (positive) psychische Wirkung. Ähnlich wäre es bei "Mars macht mobil, bei Arbeit Sport und Spiel".  
 Zu überlegen wäre deshalb, ob man den Herstellern nicht auch die Möglichkeit einräumen sollte, behauptete psychische Wirkungen nachweisen zu können. Eine andere Alternative wäre, behauptete positive psychische Wirkungen in gewissem Umfang ungeprüft zuzulassen, da der Konsument meist schnell und ohne Schaden zu nehmen feststellen kann, ob z.B. Haribo ihn froh macht oder nicht. Andere Aussagen zu Zustands- oder Verhaltensfolgen sind erkennbar witzig/unrealistisch und werden vom Verbraucher nicht für bare Münze genommen ("Red Bull verleiht Flügel").  
 Bei behaupteten Gesundheitsfolgen ("senkt das Risiko für ...") ist der Verbraucher dagegen zu deren Überprüfung kaum oder gar nicht in der Lage.

### III. Wirkung von Inhaltsstoffen

1. Reichlich Kohlenhydrate (außer Zucker), wenig Fett. Ausreichend eiweißhaltige Nahrungsmittel. Viel Gemüse und Obst. Wenig kalorienhaltige Limonaden, zum Durstlöschern möglichst nur (Mineral)Wasser. Ausreichend Milch. Entgegen den Empfehlungen der TV-Werbung: Möglichst geringer Zwischendurchverzehr an zucker-/fettreichen Süßwaren und salzigen/fettreichen Snacks. Möglichst keine Nahrungszufuhr beim Fernsehen.
2. Die Empfehlung ist sinnvoll und wissenschaftlich begründet. Gesund-"machende" bzw. krankheitsrisiko-mindernde Nahrungsmittel s. Frage III.1.
3. Siehe Frage III.1. Wer eine "Extraportion Milch" möchte, sollte ein Glas derselben trinken. Wer mehr Vitamine möchte, sollte u.a. mehr Obst und Gemüse essen (oder - zur Not - ein Vitaminpräparat einnehmen).
4. Im Grunde nur bei festgestelltem Mangel sinnvoll. Eine gesunde und vernünftige Ernährungsweise beugt jedoch den meisten möglichen Mängeln sicher vor.
5. Die negativen Folgen einer übermäßigen Nährstoffzufuhr, die mit einer überhöhten Kalorienaufnahme einhergeht, sind unstrittig.

6. s. Frage III.4
7. Frage fällt überwiegend in den Kompetenzbereich der Ernährungswissenschaft.
8. Ein Nahrungsmittel weist ein schlechtes Ernährungsprofil auf, wenn mit Aufnahme der Nutstoffe zu viele ungünstige Inhaltstoffe aufgenommen werden, Beispiel: Schokoriegel mit Vitaminzusatz. Der Schaden der zusätzlichen Fett- und Zuckerzufuhr übertrifft bei weitem den Nutzen zusätzlicher Vitamine.
9. Es wird sicherlich Nahrungsmittel geben, bei denen wissenschaftlich strittig bleibt, ob ihr Profil ausreichend gut oder eher schlecht ist.
- 10a s. Frage III.7
- 10b s. Frage III.7
11. Meines Wissens kaum.

#### **IV. Verbraucherschutz, Werbung, Wettbewerb**

1. Letztlich nur durch entsprechende (verständliche) Aufklärung auf dem Produkt selbst - da "unerfahren" impliziert, dass der Konsument sich vorher nicht aus anderen Quellen über den Gesundheitsnutzen informiert hat.
2. Vorteile stehen außer Zweifel.
3. Durch die geplanten Vorschriften speziell für gesundheitsbezogene Angaben wird der Informationsstand und damit die Mündigkeit der Verbraucher europaweit einheitlich erhöht.
4. Griffige Bezeichnung, für die eine handhabbare operationale Definition jedoch noch aussteht. Was weiß, was kann, was versteht der "durchschnittliche" Verbraucher, was nicht?
5. Es wird bewirkt, dass der Verbraucher - speziell bei gesundheitsbezogenen Angaben - nur wissenschaftlich überprüfte ("wahre") Informationen erhält und bewusste oder unbeabsichtigte Irreführungen weitgehend verhindert werden. Dies impliziert jedoch nicht, dass sich das (bisher häufig ungesunde) Ernährungsverhalten der Bevölkerung auf breiter Basis bessern wird.
6. Entscheidend sollte hier sein, wie weit der Verbraucher in der Lage ist festzustellen, ob die behauptete Wirkung bei ihm auch eintritt. Wenn ein Nahrungs- oder Genussmittel "mehr Wohlbefinden" oder "gute Laune" verspricht, dürfte der "durchschnittliche" Verbraucher eigentlich in der Lage sein, nach dem Kon-

sum zu beurteilen, ob sich Wohlbefinden und/oder Laune gebessert haben. Falls "nein", wird er in Zukunft das Produkt (zumindest zu diesem Zweck) nicht mehr konsumieren.

Bei schlankmachenden/gewichtskontrollierenden Angaben müsste ausgeführt sein, unter welchen Bedingungen im gesamten Ernährungsverhalten dieser Effekt eintritt. Nicht "Sauerkraut macht schlank", sondern "Sauerkraut macht/hält schlank, wenn man es statt eines Hamburgers isst".

7. Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass gesundheitsbezogene Angaben nur von (erwachsenen) Verbrauchern beachtet und berücksichtigt werden, die an einer gesunden Ernährung ernsthaft interessiert sind. Bei einem erheblichen Teil der Bevölkerung liegt ein derartiges Interesse jedoch nicht vor. Das Ernährungsverhalten von Kindern ist (speziell im Süßwaren und Snack-Bereich) primär auf Genussmaximierung ausgerichtet. Von gesundheitlichen Aspekten (und Werbeaussagen) hängt es dagegen wenig ab.
8. Auch hier gilt (wie bei III.7): Gesunde Kinderlebensmittel werden nur von gesundheitsbewussten Eltern beachtet, präferiert und gekauft. Für die Beliebtheit der einzelnen Food-Produkte beim Kind ist letztlich wieder deren Genusswert hauptentscheidend.
9. Frage kann nur empirisch und auf konkrete Angaben und Kennzeichnungen hin beantwortet werden - unter Berücksichtigung des Alters des Kindes.
10. Wie bereits ausgeführt, dürfte der Verbraucher fähig sein, festzustellen, ob ein Lebensmittel sein Wohlbefinden steigert oder nicht (selbst wenn er sich die Steigerung nur einbildet). Insofern ist bei einem (neuen) Produkt, das einen derartigen Effekt behauptet, (anfangs) mit einem mehr oder minder breiten Probierverhalten der Verbraucher zu rechnen. Dieses wird vom einzelnen Verbraucher jedoch sofort eingestellt, wenn das Versprochene nicht eintritt. Mit längerdauerndem Konsum eines "wirkungslosen" Produkts ist somit nicht zu rechnen.
11. Zweifelsohne, Angaben wie "steigert die Abwehrkräfte" etc. sind häufig unbewiesen und lassen auch jegliche Angaben vermessen, "wie stark" der Effekt überhaupt ist.
12. Eindeutig. Angaben über Wirkungen sollten jedoch immer Information zur (zu erwartenden) Stärke des Effekts machen. Dem Konsumenten sollte z.B. mitgeteilt werden, ob ein bestimmtes "gesundes" Nahrungsmittel sein Leben möglicherweise um 6 Monate oder wahrscheinlich nur um einen Tag verlängern wird.
13. Welche Nährstoffe sind verringert? Generell gilt jedoch auch hier das bei Frage IV.7+8 Gesagte.
14. Auch hier gilt das bei Frage IV.9 für Kinder Gesagte. Es lässt sich nicht prognostizieren, wieweit der "durchschnittliche" Verbraucher eine noch nicht spezifizierte Gesundheitsangabe verstehen und werten wird.

15. Eine gewisse Lesbarkeit und Wahrnehmbarkeit der Warnungen müsste durch Vorschriften sichergestellt werden.
16. Durch die Verordnungsentwürfe kommt man diesen Zielen sicherlich näher. Wie sehr, bleibt abzuwarten.
17. [?]
18. [?]
19. Sie ist gut vereinbar. Der Verbraucher kann nur mündig sein (werden), wenn er mit wissenschaftlich gesicherten Informationen versorgt ist.
20. Nein. Aber: durch die Entwürfe wird "richtige Information" des Verbrauchers verordnet, nicht sein "richtiges Verhalten" erzwungen.
21. [?]
22. Zumindest die Süßwarenindustrie dürfte davon kaum betroffen sein. In ihren Werbebotschaften wird ohnehin hauptsächlich der mit den Produkten verbundene Genusswert angesprochen.
23. Frage könnte nur in Bezug auf ein konkretes Produkt und die Art der Werbebeschränkung beantwortet werden – und dann wahrscheinlich auch nicht auf Grund bereits vorliegender Untersuchungen.
24. "Dringend erforderlich" mit Sicherheit nicht. Die Verordnungen dürften im Kampf gegen das Übergewicht der Bevölkerung nur wenig ausrichten.
25. Geringe Auswirkungen, da nur wenige Süßwarenprodukte behaupten, "gesund" zu sein.
26. [?]
27. Nein. Süßigkeiten werden - besonders von Kindern - fast ausschließlich um des Genusses willen verzehrt.

BLL / BVE • Godesberger Allee 142-148 • 53175 Bonn

Deutscher Bundestag  
 Ausschuss für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft  
 Frau Prof. Dr. Herta Däubler-Gmelin  
 Vorsitzende  
 Platz der Republik 1

11011 Berlin

per e-mail: vel-ausschuss@bundestag.de

Ansprechpartner:  
 Prof. Dr. M. Horst

Telefon:  
 0228 / 81 993 -20

Telefax:  
 0228 / 81 993 - 88

e-mail:  
 mhorst@bll-online.de

03. Februar 2004

**Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft am Montag, 9. Februar 2004, 11.00 Uhr zu den Verordnungsvorschlägen der Kommission über Nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben über Lebensmittel und über den Zusatz von Vitaminen und Mineralien sowie bestimmten anderen Stoffen zu Lebensmitteln**

Ihre Einladung vom 6. Januar 2004

Sehr geehrte Frau Prof. Dr. Däubler Gmelin!

Herzlichen Dank für die Einladung zu der Anhörung zu den im Betreff näher bezeichneten Verordnungsvorschlägen der Europäischen Kommission sowie für die Gelegenheit zur Stellungnahme zu den vorab übersandten Fragen der Fraktionen.

Hinsichtlich unserer grundsätzlichen Bewertung der beiden Verordnungsvorschläge verweise ich zunächst auf unsere Stellungnahme zum Verordnungsvorschlag über Nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben über Lebensmittel vom August 2003 (**Anlage 1**) sowie eine Kurzzusammenfassung der aus unserer Sicht zentralen Gesichtspunkte (**Anlage 2**). Eine ausführliche Stellungnahme zum Verordnungsvorschlag zur Anreicherung wird derzeit noch erarbeitet.

Kurz zusammengefasst lässt sich zu beiden Verordnungsvorschlägen das Folgende sagen:

1. **Beide Rechtsbereiche**, der der Nährwert- und gesundheitsbezogenen Angaben über Lebensmittel und der der Anreicherung von Lebensmitteln **bedürfen aus Sicht der deutschen Lebensmittelwirtschaft der gemeinschaftlichen Harmonisierung**. Unterschiedliche Entwicklungen in den Mitgliedstaaten haben dazu geführt, dass von einem Gemeinsamen Markt und einem einheitlichen rechtlichen Rahmen in diesem Bereich nicht mehr geredet werden kann.

2. **Die Verordnungsvorschläge der Kommission sind jedoch nicht geeignet, die angestrebten Regelungsziele der Harmonisierung des Rechtsbereichs, der Schaffung gleicher Wettbewerbsbedingungen und des Verbraucherschutzes zu erreichen.** Beide Verordnungsvorschläge verkörpern unnötig restriktive, bürokratische und damit innovationsfeindliche Regelungsansätze. Zudem begegnen die von der Kommission gewählten Regelungsansätze erheblichen rechts- und ordnungspolitischen Bedenken.
3. Insbesondere der **Paradigmenwechsel** von einer nachträglichen staatlichen Kontrolle nährwert- und gesundheitsbezogener Angaben hin zu einer Kombination weitgehender Verbote und Verbotsermächtigungen sowie der Verpflichtung, gesundheitsbezogene Angaben grundsätzlich erst in einem aufwendigen Verfahren genehmigen zu lassen, läuft dem Regelungsziel der Förderung der Innovationsfähigkeit der Lebensmittelwirtschaft zuwider.
4. **Bisher gilt:** Gesundheitsbezogene Angaben über Lebensmittel sind grundsätzlich zulässig, verboten sind allein die Irreführung der Verbraucher und sogenannte krankheitsbezogene Angaben, d.h. solche, die sich auf die Verhinderung, Beseitigung oder Linderung von Krankheiten beziehen.
5. **Zukünftig soll gelten:** Alle nährwert- und gesundheitsbezogenen Angaben sind verboten, es sei denn, sie werden über die Aufnahme in Listen zulässiger Angaben oder nach Durchlauf eines spezifischen Zulassungsverfahrens zugelassen. Dies ist der Paradigmenwechsel, den wir kritisieren. Einher geht eine noch gar nicht absehbare **Bürokratie**, von der schon jetzt angenommen wird, dass sie kaum beherrschbar, sicher jedoch mit erheblichen zusätzlichen Kosten verbunden sein wird.

Zu Ihren Fragen möchte ich wie folgt Stellung nehmen:

I. **Regelungskompetenz**

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

Der Verordnungsvorschlag ist auf Artikel 95 gestützt. Danach hat die Gemeinschaft die Kompetenz für die sogenannten Harmonisierungsregelungen zur Verwirklichung des Binnenmarktes. Keine Kompetenz hat sie hingegen für gesundheits- und verbraucherpolitische Maßnahmen, diese sind Zuständigkeit der Mitgliedstaaten. Gesundheits- und Verbraucherschutz sind deshalb im Rahmen von Gemeinschafts-akten zu berücksichtigen und zu fördern, dürfen aber nicht als eigenständige Regelungsziele verfolgt werden.

Insoweit fällt die Antwort auf die Frage geteilt aus: Zuständig ist die Gemeinschaft insoweit, als der Verordnungsvorschlag sich auf die Harmonisierung des Rechts der nährwert- und gesundheitsbezogenen Angaben beschränkt, keine Zuständigkeit

besteht hingegen für die allein gesundheits- und verbraucherpolitisch motivierten Verbote der Artikel 4 und 11.

Im Übrigen bestehen weitere Bedenken gegen den Verordnungsvorschlag, weil er gegen verfassungsrechtliche Grundsätze und Prinzipien verstößt und ungerechtfertigte Eingriffe in Grundrechte enthält. Genannt werden sollen hier der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz und der Bestimmtheitsgrundsatz. Aufgrund der Verstöße gegen diese Grundsätze sind die Beschränkungen insbesondere der Kommunikations- und Meinungsfreiheit der Unternehmen und des Rechtes der Verbraucher auf Information verletzt.

Auf die Zusammenfassung des Rechtsgutachtens von Prof. von Danwitz von der Universität zu Köln zur Vereinbarkeit des Verordnungsvorschlages mit EG- und Verfassungsrecht (**Anlage 3**) wird verwiesen.

## 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?***

Der in der Fragestellung konstatierte Trend zu einer falschen Ernährung in Europa lässt sich für Deutschland aus den vorliegenden Verzehrsstudien nicht ableiten. **Laut Ernährungsbericht 2000 weisen die Trends im Lebensmittelverbrauch in Deutschland seit 1990 in die wünschenswerte Richtung. So gab es einen Anstieg des Gemüse-, Joghurt- sowie Fischverbrauchs.** Der Pro-Kopf-Verbrauch von alkoholischen Getränken ging zurück. Daten des Bundesgesundheits surveys des Robert-Koch-Instituts weisen in die gleiche Richtung. Zudem ist die Ernährung nur ein Faktor unter vielen, der im Zusammenhang zu einer Zunahme chronischer Erkrankungen und Übergewicht gesehen wird.

Der Verordnungsvorschlag ist jedoch **kein Allheilmittel** gegen den Trend in Europa zu einer Zunahme chronischer Erkrankungen und Übergewicht. Verhalten wird nicht nur durch Informationen beeinflusst, allerdings können Informationen selbstverständlich hierzu einen Beitrag leisten. Der Verordnungsvorschlag ist jedoch gerade gekennzeichnet von einem weitgehenden Verbot aller Informationen, die nicht ausdrücklich zugelassen sind und ist insofern eher kontraproduktiv.

### 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 gibt es nicht. Werbebeschränkungen sind nur in soweit erforderlich, als dass der Verbraucher vor Irreführung geschützt werden muss. Dies gilt selbstverständlich auch für gesundheitsbezogene Aussagen. Dennoch sieht die

Lebensmittelwirtschaft grundsätzlich Harmonisierungsbedarf in Form der Konkretisierung des allgemeinen Irreführungsverbot, da in den vergangenen Jahren in den einzelnen Mitgliedstaaten unterschiedliche Interpretationen vorgenommen wurden. Eine solche Harmonisierung muss im Rahmen der Verhältnismäßigkeit geschehen. Der Grund des Harmonisierungsbedarfes liegt jedoch ausschließlich in dieser divergierenden Interpretation des ansonsten ausreichenden Irreführungsverbot und nicht in der in der Fragestellung beschriebenen Situation.

Zudem erfordert eine Entscheidung für einen gesunden Lebensstil Wissen und Kenntnisse. Wahre, nicht irreführende Werbeäußerungen zu gesundheitlichen Wirkungen von Lebensmitteln helfen, die Bedeutung von Lebensmitteln für die Gesundheit des Einzelnen zu erkennen. Beschränkungen wirken hier eher kontraproduktiv. Innovativen wie auch traditionellen Lebensmitteln muss die Möglichkeit gegeben werden, positive, wahre, nicht irreführende Werbeäußerungen zu kommunizieren. Wer wollte schon auf die Kommunikation des Zusammenhanges von Obst und Gemüse und dem gesundheitlichen Nutzen verzichten?

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

Voraussetzung einer einheitlichen Interpretation und Anwendung in den Mitgliedstaaten ist die **sprachlich exakte und gesetzestechnisch einwandfreie Formulierung der Vorschriften**. Die Erfahrung zeigt, dass letztlich der Wortlaut immer die entscheidende Grundlage der Rechtsauslegung und -anwendung ist, deswegen dürfen hier keine Ungenauigkeiten akzeptiert werden.

**Beispielhaft** wird auf Slogans wie „Obst ist gesund“, Haribo macht Kinder froh“ oder „tut gut“ – „stärkt das allgemeine Wohlbefinden“ verwiesen. Alle diese Angaben sind unmittelbar gefährdet, weil zu unspezifisch. Nachdem zudem alle Angaben zu alkoholischen Getränken generell verboten werden sollen, wären auch **alle bekannten Angaben zu Magenbittern oder Kräuterlikören** augenblicklich verboten. Käme es auch noch zur Verwirklichung der Verbote von **Hunger- oder Sättigungsangaben**, wären schließlich alle **Angaben zu solchen Wirkungen, etwa bei ballaststoffreichen Lebensmitteln wie Vollkornerezeugnissen** verboten.

Das **Petition der Lebensmittelwirtschaft** lautet deshalb: Der Verordnungsvorschlag bedarf der **gründlichen Überarbeitung**. **Unklare Konzepte wie das der Nährwertprofile** können aber auch durch präzisere Formulierung nicht klarer werden; es bedarf hier zunächst einer sorgfältigen Risikoanalyse und Bewertung der Notwendigkeit zur Verankerung solcher, wie auch immer gearteter Nährwertprofile, die deshalb **zunächst einmal nicht Bestandteil des Verordnungsvorschlages** sein sollten.

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

Wie bereits erwähnt, dürfen nach dem Vorschlag der Kommission nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben nur dann gemacht werden, wenn diese entweder Bestandteil der jeweiligen Listen zugelassener Angaben sind oder gesondert zugelassen worden sind. **Vorgesehen ist also das bürokratischste System, das sich denken lässt, denn nichts geht ohne Zustimmung der zuständigen Gremien in Europa.**

Anders als bisher soll die Kommunikation und Werbung über Lebensmittel nicht mehr in der Verantwortung der Unternehmen liegen, vielmehr **soll in jedem Einzelfall nach Stellungnahme der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit und der zuständigen Gremien für die Unternehmen entschieden werden.**

Derzeit ist noch völlig offen, wie eine Liste der sogenannten gesundheitsbezogenen Angaben über allgemein anerkannte Rollen von Nährstoffen oder anderen Substanzen aussehen könnte. Wäre sie vollständig, müsste sie das gesamte Lehrbuchwissen zu dem Zusammenhang zwischen Ernährung und Gesundheit enthalten, wäre sie kurz, müsste eben dieses Lehrbuchwissen jeweils in eigenen Zulassungsverfahren genehmigt werden, bevor es gegenüber den Verbrauchern kommuniziert werden darf. **Ein aufwendigeres und bürokratischeres Verfahren erscheint schlechterdings nicht vorstellbar.**

Dies beantwortet auch die Frage nach den Kosten: Zwar sind allenfalls Schätzungen des Aufwandes möglich, aber es ist davon auszugehen, dass hier ganz erhebliche Belastungen entstehen werden. Die Erfahrungen mit dem ähnlich aufwendig ausgestalteten Verfahren nach der Novel Food Verordnung lassen befürchten, dass hier Größenordnungen erreicht werden, die, wenn überhaupt, nur von den sogenannten „Global Playern“ geschultert werden können.

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

**Ja**, nach Auffassung der deutschen Lebensmittelwirtschaft stellt ein solches Anzeige- oder Notifizierungsverfahren ein ausreichendes und wirksames Verfahren zur Kontrolle des Marktes der nährwert- und gesundheitsbezogenen Angaben über Lebensmittel dar.

Es gibt bereits Rechtsbereiche, in denen ein solches Anzeigeverfahren vorgesehen ist. Zu nennen sind hier insbesondere die **diätetischen Lebensmittel** und die **Kosmetika**, bei denen solche Anzeigeverfahren etabliert sind. Anzeigeverfahren bedeutet dabei, dass die Unternehmen die Verpflichtung trifft, beim ersten Inverkehrbringen eines Lebensmittels mit einer gesundheitsbezogenen Angabe dieses der zuständigen Behörde anzuzeigen. Die zuständige Behörde hat sodann die Möglichkeit, die zur Verfügung gestellten Informationen insbesondere hinsichtlich der wissenschaftlichen Substantiierung der Angabe einer Prüfung zu unterziehen. Bestehen Zweifel daran, dass eine Angabe ausreichend substantiiert ist, kann das Unternehmen aufgefordert werden, weitere Unterlagen beizufügen. Reichen auch diese nicht aus, kann die Vermarktung des Erzeugnisses untersagt werden.

**Die Lebensmittelwirtschaft schlägt deshalb vor, dass ein entsprechendes Notifizierungsverfahren in Bezug auf gesundheitsbezogene Angaben an die Stelle des von der Kommission vorgeschlagenen Zulassungsverfahrens tritt.**

Die Regelungsziele des Verbraucherschutzes und der Kontrolle über den Markt würden durch ein Notifizierungsverfahren ebenso erreicht. Vorteil wäre, dass nicht in jedem Fall, also etwa bei jedem erneuten Calcium-Claim in Bezug auf ein Milcherzeugnis, ein komplettes Zulassungsverfahren durchlaufen werden müsste. Wir haben diesbezüglich auch Vorschläge für Änderungsanträge in die Beratungen des Europäischen Parlaments eingebracht. Diese sehen vor, dass insbesondere in Fällen von Zweifeln hinsichtlich der wissenschaftlichen Substantiierung das Notifizierungs- in ein Zulassungsverfahren umgewandelt wird, **sodass in Zweifelsfällen mit der gleichen Sorgfalt geprüft wird wie nunmehr im Verordnungsvorschlag der Kommission vorgesehen. In der Vielzahl der unproblematischen Fälle wäre aber dieses aufwendige Zulassungsverfahren überflüssig.**

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

Hinsichtlich der Alternative für das Zulassungsverfahren wird auf die **Antwort zu Frage II.5** verwiesen.

Die **Totalverbote müssen ersatzlos gestrichen werden**, denn es gibt aus Sicht der Lebensmittelwirtschaft keine validen Alternativen zu diesen gesundheitspolitisch motivierten, jedoch in keiner Weise zu rechtfertigenden Ansätzen.

Dies ist einfach zu begründen: Der Verordnungsvorschlag der Kommission als solcher ist – selbst mit den von der Lebensmittelwirtschaft vorgeschlagenen Änderungen – so restriktiv und streng, dass ohnehin nur zutreffende und wissenschaftlich substantiierte Nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben zulässig sind. Daraus folgt, dass die Verbote des Artikels 11 ausschließlich zutreffende und wissenschaftlich substantiierte Angaben betreffen, von denen die Kommission meint, diese könnten von den Verbrauchern ohnehin nicht verstanden werden.

Das Gegenteil ist jedoch richtig: Aussagen wie „Obst ist gesund“ oder die Wirkung probiotischer Joghurts werden von den Verbrauchern allgemein verstanden, obwohl sie unspezifisch und allgemein formuliert werden und deshalb unter das Verbot des Artikels 11 fielen. **Es kommt aber nicht darauf an, alles möglichst wissenschaftlich zu beschreiben, Kommunikation funktioniert anders und deshalb sind die Verbote des Artikels 11 überflüssig!** Eine allzu wissenschaftliche Information kann dem Regelungsziel der Verbraucherinformation vielmehr gerade zuwider laufen.

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?*

Der Vorschlag der Kommission ist eindeutig: **Vorgeschrieben werden soll der Wortlaut gesundheitsbezogener Angaben, und zwar in allen Amtssprachen.** Dies soll auch dann gelten, wenn ein Hersteller sein Lebensmittel nur regional, nicht einmal in einem ganzen Mitgliedstaat vertreibt. Es geht gerade nicht um die Formulierung von Rahmenvorgaben, genaue Wortlaute sollen vorgeschrieben werden, und zwar **ohne Alternative.**

Das Petikum der Lebensmittelwirtschaft lautet an dieser Stelle: **Die wissenschaftliche Substantiierung soll bewertet werden, hierfür ist die Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit zuständig. Nicht zuständig ist sie für die Bewertung oder gar Vorgabe von Aussagewortlauten, hierzu fehlen ihr Kompetenz und Expertise.**

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?*

**Markennamen sind nicht Gegenstand des Verordnungsvorschlages und sollten es auch nicht sein.**

**Die Behauptung des hohen Täuschungspotentials von Markennamen findet keine Entsprechung im Markt.**

**Bereits nach geltendem Recht sind alle Angaben und Aufmachungen, die Verbraucher irreführen können, verboten.** Dies gilt nicht nur nach den speziellen lebensmittelrechtlichen Vorschriften, sondern auch nach den allgemeinen Vorschriften zum Verbot der Irreführung der Verbraucher. Deshalb bedarf es keiner Einbeziehung auch der Markennamen in den Anwendungsbereich der Verordnung.

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

**Nach Auffassung der Lebensmittelwirtschaft muss gelten, dass grundsätzlich alle zutreffenden und wissenschaftlich substantiierbaren Angaben zulässig sein müssen.** Dies gilt auch für Angaben in Bezug auf Bier, Wein und andere alkoholische Getränke. Warum sollten positive Wirkungen von Wein oder Bier oder die über Generationen etablierten Wirkungen etwa von Digestiven nicht kommunizierbar sein?

Die Kommission hat ja das Totalverbot von Angaben offensichtlich vorgesehen, weil sie meint, damit könnten die Probleme des Missbrauchs von Alkohol, der Alkoholabhängigkeit und des Alkoholkonsums von Jugendlichen bekämpft werden. Dies ist ein Irrglaube, denn dieser Missbrauch geschieht nicht und wird nicht geschehen,

weil alkoholische Getränke auch mit positiven gesundheitlichen Wirkungen beworben werden. Dieses Fehlverhalten ist multikausal begründet. Nicht zu den Gründen gehören jedoch gesundheitsbezogene Angaben. **Deshalb sind entsprechende Verbote nicht zielführend, ganz im Gegenteil, sie verwehren den Verbrauchern zutreffende Informationen und verletzen so sein Recht auf Information.**

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?)*

**Hier gilt im Prinzip das zu Frage II.9 Gesagte:** Es besteht kein Grund, zutreffende und wissenschaftlich substantiierbare Angaben in Bezug auf bestimmte Lebensmittel oder Lebensmittelkategorien grundsätzlich zu verbieten. Dies bedeutete eine nicht zu rechtfertigende Beschränkung der Kommunikationsfreiheit der Unternehmen und der Informationsrechte der Verbraucher. Derartige Verbote sind von dem Glauben motiviert, dass die genannten Lebensmittel „schlechte“ Lebensmittel seien, die durch nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben positiver erschienen, als sie seien, was verhindert werden soll. Bereits heute ist jedoch bei Lebensmitteln mit nährwert- und gesundheitsbezogenen Angaben die Nährwertkennzeichnung obligatorisch, d.h. eine Irreführung des Verbrauchers liegt nicht vor.

Die Unterdrückung zutreffender Informationen stellt demgegenüber eine nicht zu rechtfertigende Bevormundung der Verbraucher dar, denen letztlich zutreffende Informationen vorenthalten werden. **Sie verletzt das Recht der Verbraucher auf Information und steht im Widerspruch zu dem in der Rechtsprechung inzwischen unumstrittenen Bild des aufgeklärten und informierten Verbrauchers, der fähig und in der Lage ist, die ihm angebotenen Informationen zu verstehen und richtig zu bewerten.**

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

Es wurde bereits darauf verwiesen, dass in der Europäischen Union im Bereich der nährwert- und gesundheitsbezogenen Angaben über Lebensmittel und der Anreicherung **keine gleichen Wettbewerbsbedingungen** bestehen, weil hier unterschiedliche Rechtsauslegung und -anwendung geschieht. Deshalb besteht **Harmonisierungsbedarf, um diese Wettbewerbshindernisse zu beseitigen.**

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?*

**Verwiesen wird auf das Eingangsstatement:** Es bedarf der Harmonisierung des Rechtsbereichs in Form der Konkretisierung des allgemeinen Irreführungsverbots, jedoch nicht in der von der Kommission vorgeschlagenen, sondern in einer weniger restriktiven und insbesondere auch die Kompetenzen der Gemeinschaft berücksichtigenden Form.

**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?**

Hinsichtlich der Übergewichtsproblematik kann unseres Erachtens eine Verordnung zu nährwert- und gesundheitsbezogenen Angaben über Lebensmittel, in welcher Ausgestaltung auch immer, das Problem der zunehmenden Übergewichtigkeit insbesondere bei Kindern und Jugendlichen nicht bekämpfen, sondern allenfalls einen Beitrag zu einer verbesserten Information und eine Erhöhung der Transparenz für die eigenverantwortlich zu treffende Kaufentscheidung leisten.

Nach übereinstimmender Auffassung der Wissenschaft ist Übergewicht bis hin zur krankhaften Adipositas gerade bei Kindern und Jugendlichen **multikausal** bedingt. **Insbesondere spielen sozioökonomische Umstände, wie ein niedriger sozialer Status, das häusliche, familiäre Umfeld oder auch eine mangelhafte Bildung eine entscheidende Rolle. Auch sind bestimmte ethnische Gruppen besonders betroffen.** Diese Umstände führen vielfach insgesamt zu einem gesundheitlich problematischen Lebensstil, der sich vor allem auch durch mangelnde körperliche Bewegung im Kindes- und Jugendalter auszeichnet. Die Ernährung, das individuelle Ernährungsverhalten ist dabei ein Faktor; das einzelne Lebensmittel spielt als solches keine Rolle, dies zeigen wissenschaftliche Erkenntnisse.

Eine nachhaltige Bekämpfung der unbestreitbar großen gesundheitspolitischen Problematik muss daher an den eigentlichen Ursachen ansetzen und nicht vor-schnell beispielsweise nach einer Einschränkung der Werbung gegenüber Kindern und Jugendlichen rufen.

**Wir empfehlen daher:**

- a) eine ganzheitliche – lebensnah und verbrauchergerechte, auf der Basis wissenschaftlicher Erkenntnisse – ausgestaltete Strategie zur Bekämpfung von Übergewicht bei Kindern und Jugendlichen zu entwickeln.
- b) die finanziellen und personellen Ressourcen für eine nationale Kampagne für einen gesunden Lebensstil unter Einschluss aller Beteiligten zu bündeln.
- c) die Forschung zu den Ursachen der Entwicklung von Übergewicht zu fördern sowie eine nationale Verbraucherstudie durchzuführen.
- d) folgende Aspekte in eine nationale Kampagne für einen gesunden Lebensstil einzubeziehen:

- Angebote der Familienbildung, um Eltern die Wahrnehmung ihrer Verantwortung für eine gesunde Ernährung ihrer Kinder zu erleichtern
  - Informations- und Bildungsangebote in Kindergärten und Schulen (z.B. Einrichtung eines Unterrichtsfaches „Ernährung und Gesundheit“)
  - Verbesserung der Möglichkeiten für Kinder und Jugendliche, sich zu bewegen (Sportunterricht, Spiel- und Sportplätze, spezielle Angebote der Sportvereine)
  - Förderung von Kampagnen wie „Fünf am Tag“.
- e) den Unternehmen der Lebensmittelwirtschaft, in ihrer Unternehmenskommunikation dem Thema „Ernährung als Teil eines gesunden Lebensstils“ verstärkt Rechnung zu tragen.

**Die Lebensmittelwirtschaft hat von Anfang der Diskussion an deutlich gemacht, wie ernst sie die Problematik nimmt, und dass sie ihren spezifischen Beitrag zu einer Lösung leisten will.** Dieser Beitrag kann nur im Rahmen der wettbewerblichen Konkurrenz an Markt erfolgen; insoweit geschieht auch schon sehr viel, zum Teil seit jeher, zum Teil auch seit der von der Bundesministerin für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft ergriffenen Initiative. Unternehmen bieten beispielsweise vermehrt kalorienreduzierte Alternativen im Rahmen ihres Produktportfolios an; sie beteiligen sich verstärkt an Ernährungs- und Verbraucherinformation, und sie unterstützen Maßnahmen zur Steigerung der körperlichen Aktivität von Jugendlichen. Die Verbände ihrerseits bilden eine Plattform für die Unternehmen zum Meinungsaustausch mit der Wissenschaft. Sie selbst engagieren sich in der wissenschaftlichen/politischen Diskussion und in einer Verbesserung der Verbraucheraufklärung. Darüber hinaus werden wissenschaftliche Arbeiten von Unternehmen und Verbänden unterstützt, die die Ursachen für das Entstehen von Übergewicht und die Möglichkeiten einer wirksamen Prävention und auch therapeutischen Behandlung zum Gegenstand haben.

Zu den verschiedenen Maßnahmen der Lebensmittelwirtschaft, die heute schon „laufen“ werden wir in der Anhörung gerne weitere Erläuterungen geben. Zusammengefasst ist festzuhalten, dass die Problematik „Übergewicht bei Kindern und Jugendlichen“ auf anderem Wege mit anderen Maßnahmen angegangen werden muss, als durch die von der EG-Kommission vorgeschlagene Werbeverordnung.

**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?**

Die Etikettierungsrichtlinie bzw. ihre Umsetzung in den §§ 17 und 18 LMBG und die Rechtsprechung zu den §§ 1 und 3 UWG verbieten die Irreführung der Verbraucher durch die Aufmachung von Lebensmitteln. **Im Bereich der gesundheitsbezogenen Wirkungen hat es in den vergangenen Jahren jedoch eine Vielzahl schwieriger Abgrenzungsfragen gegeben, die insbesondere in den einzelnen Mitgliedstaaten unterschiedlich beantwortet worden sind.**

**Deshalb sieht die Lebensmittelwirtschaft grundsätzlich Harmonisierungsbedarf in Form der Konkretisierung dieser allgemeinen Irreführungsverbote, jedoch muss dies im Rahmen der Verhältnismäßigkeit geschehen. Dies betrifft insbesondere die Verhältnismäßigkeit der Beschränkungen der Kommunikationsfreiheit der Unternehmen. Diese Beschränkungen dürfen nur soweit gehen, wie es zum Erreichen der Regelungsziele, des Verbraucherschutzes und der Warenverkehrsfreiheit erforderlich ist. Hier geht die Kommission zu weit. Auf das aus Sicht der Lebensmittelwirtschaft Notwendige ist bereits verwiesen worden.**

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

**Grundsätzlich ist das Komitologieverfahren das zutreffende Verfahren für Durchführungsmaßnahmen auf der Grundlage gesetzlicher Regelungen. Deshalb ist das Komitologieverfahren grundsätzlich das richtige Verfahren, wenn etwa Änderungen der Listen zugelassener Nährwert- und gesundheitsbezogener Angaben vorgenommen werden sollen.**

**Das Komitologieverfahren ist aber nicht das richtige Verfahren, wenn es wie vorliegend dazu genutzt werden soll, ein völlig unbestimmtes und nicht näher beschriebenes Konzept wie das der Nährwertprofile auszuführen.**

Hierbei handelt es sich gerade nicht um eine Durchführungsmaßnahme. Deshalb können entsprechende Nährwertprofile auch nicht im Komitologieverfahren festgelegt werden, denn sie hätten nach dem Vorschlag der Kommission zur Folge, dass bestimmte Angaben, die heute zulässig und zudem wissenschaftlich substantiierbar sind, in Zukunft nicht mehr gemacht werden dürfen. Dies bedeutete in einer durch die Werbung funktionierenden Marktwirtschaft nichts Anderes als das Verbot der betroffenen Erzeugnisse. **Dass Produktverbote keine im Komitologieverfahren zu beschließende Durchführungsmaßnahme sind, ist offensichtlich.**

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

Auf die einführenden Ausführungen wird verwiesen. **In der vorgesehenen Form ist das Einzelzulassungsverfahren derart bürokratisch, dass es weder für die Unternehmen noch für die betroffenen Behörden, wie etwa die Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit, zu leisten ist. Kleine und mittlere Unternehmen wären gänzlich überfordert.**

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

Grundsätzlich bedeutet natürlich die Entscheidung im Zulassungsverfahren die Übernahme zumindest der Mit-Verantwortung für die getroffene Entscheidung, in diesem Falle durch die Gemeinschaft. Dies gilt im Übrigen für positive wie für nega-

tive Entscheidungen im Zulassungsverfahren – gegenüber Verbrauchern und der Wirtschaft.

Allerdings ist die Frage der „Haftung“ im Rechtssinne problematisch, denn grundsätzlich dürfen ohnehin nur sichere Lebensmittel in den Verkehr gebracht werden, so dass Gesundheitsgefahren von vorne herein ausgeschlossen sind und allenfalls Haftung aufgrund der Folgen „fehlerhafter“ Entscheidungen und deren Folgen entstehen können. Für die Wirtschaft könnten so Haftungsansprüche infolge von Investitionsentscheidungen entstehen, die im Vertrauen auf eine Zulassung erfolgt sind.

In Bezug auf die Verbraucher erscheint schon fraglich, ob überhaupt ein haftungsauslösender Schaden entsteht. Sollten im Einzelfall tatsächlich einmal unzutreffende gesundheitsbezogene Angaben zugelassen worden sein, ist nicht ersichtlich, was für ein Schaden eintreten sollte. Allenfalls könnten Erwartungen enttäuscht werden, dies stellte aber keinen ersatzfähigen Schaden im Sinne des Haftungsrechts dar. **Im Übrigen wird immer auf der Grundlage der aktuellen Kenntnis der Wissenschaft entschieden, sodass eine falsche Bewertung nur auf einer nachträglichen Änderung dieser wissenschaftlichen Überzeugungen beruhen könnte, auch in diesem Falle käme eine Haftung aber nicht in Betracht.**

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

- Der Verordnungsvorschlag der Kommission **überschreitet die Zuständigkeiten der Europäischen Gemeinschaft** und ist insoweit mangels Kompetenz aufzuheben.
- Der Verordnungsvorschlag **verstößt auch gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit**, dem als allgemeine Handlungsmaxime der Gemeinschaft grundsätzliche Bedeutung zukommt.
- Er ist **unvereinbar mit der Warenverkehrsfreiheit**, an die auch der Gemeinschaftsgesetzgeber gebunden ist.
- Er **verstößt gegen Gemeinschaftsgrundrechte** und die Grundrechte des Grundgesetzes, insbesondere gegen **die Kommunikationsfreiheit der Unternehmen und das Recht der Verbraucher auf Information**.
- Schließlich **verstoßen** die Verordnungsvorschläge in Teilbereichen auch **gegen den Bestimmtheitsgrundsatz**, denn sie sind in vielfältiger Weise unklar und unbestimmt.

Die deutsche Lebensmittelwirtschaft hat im Hinblick auf rechtliche Bedenken, die schon bei der ersten eigenen Prüfung aufgekommen sind, ein Rechtsgutachten bei Prof. Dr. Thomas von Danwitz, D.I.A.P. (ENA Paris), Universität zu Köln, in Auftrag gegeben, das zu diesen Schlussfolgerungen gekommen ist.

Es würde an dieser Stelle zu weit führen, diese Ergebnisse zu begründen. Insoweit wird auf die Zusammenfassung des Rechtsgutachtens verwiesen, dass diesem Schreiben als **Anlage 3** beigefügt ist.

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

Aus Sicht der Lebensmittelwirtschaft gilt für die Rechtssicherheit der Werbewirtschaft das Gleiche wie für die **Rechtssicherheit** der Lebensmittelwirtschaft: Sie ist durch diesen Verordnungsvorschlag **erheblich in Frage gestellt**. Letztlich stellt sich insbesondere die Frage, ob im Bereich der Nährwert- und gesundheitsbezogenen Angaben überhaupt noch von Werbung die Rede sein kann, wenn hier alles staatlicherseits vorgeschrieben werden soll.

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

Die Vereinbarkeit mit den Vorschriften der Welthandelsorganisation ist nicht im Detail geprüft worden. Grundsätzlich lässt sich aber sagen, dass in allen Rechtsordnungen, so auch im Welthandelsrecht, Beschränkungen des Handels nur unter bestimmten Voraussetzungen zulässig sind. Diese sind innerhalb der Gemeinschaft grundsätzlich die gleichen wie weltweit. **Deshalb sprechen unsere Bedenken gegen die Zulässigkeit des Verordnungsvorschlages insbesondere angesichts der Verstöße gegen die Warenverkehrsfreiheit dafür, dass gleiche Bedenken auch auf der Grundlage des Welthandelsrechts bestehen.**

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

Es wurde bereits ausgeführt, dass **ein auf das Notwendige für die Harmonisierung des Rechtsbereichs beschränkter Regelungsansatz**, der auf die Verbotsnormen der Artikel 4 und 11 verzichtet und das Zulassungsverfahren durch ein Notifizierungsverfahren ersetzt, sehr viel weniger bürokratisch wäre und deshalb auch eher dem Ansatz des „schlanken Staates“ entspräche.

Die **Verordnungsvorschläge** widersprechen aber nicht nur dem Leitbild des „schlanken Staates“, sie **widersprechen insbesondere der Lissabon-Strategie der Europäischen Gemeinschaft, nach der bis zum Jahre 2010 die Gemeinschaft zum innovativsten und kompetitivsten wissensbasiertem Wirtschaftsraum der Welt werden soll.**

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

Aufwändige Zulassungsverfahren stehen selbstverständlich im Widerspruch zum Ziel des Bürokratieabbaus. **Hier wird eine neue Bürokratie geschaffen, die Kosten für die Unternehmen, die Verbraucher und den Staat bedeutet, ohne dass diese Kosten zu rechtfertigen wären.** Insbesondere wird es keinen Fortschritt hinsichtlich des Verbraucherschutzes geben.

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

Es wurde bereits erläutert, dass der Verordnungsvorschlag zu den gesundheitsbezogenen Angaben derart unklar formuliert ist, dass im Wesentlichen alle aktuell verwendeten gesundheitsbezogenen Angaben zumindest gefährdet erscheinen. **Insbesondere das generelle Verbot allgemeiner Angaben oder von Angaben zu psychischen oder Verhaltensfunktionen macht nicht nur Angaben wie „Haribo macht Kinder froh“ zu Angaben, die zumindest möglicherweise verboten sind, sondern auch so allgemein gültige Angaben wie „Obst ist gesund“ oder „Die Milch macht’s“.**

**III. Wirkung von Inhaltsstoffen**

**1. Bereits jedes 5. Kind und jeder 3. Jugendliche ist übergewichtig und kämpft mit Gesundheitsproblemen. Welche Ernährungsregeln beugen hier vor und wie sehen gesunde Ernährungsweisen aus?**

Die Ursachen für Übergewicht sind komplex und vielschichtig. Eine wirksame Prävention muss daher **alle Lebensstilfaktoren mit einbeziehen. Die Förderung eines aktiven Lebensstils mit vermehrter körperlicher Aktivität ist dabei auch im Hinblick auf weitere chronische Erkrankungen z. B. Haltungsschäden und Osteoporose in den Fordergrund zu stellen.**

Im Hinblick auf eine ausgewogene Ernährungsweise dienen die 10 Regeln der DGE auch Kindern und Jugendlichen als Orientierung (**Anlage 4**). Hier heißt es an erster Stelle: **„Genießen Sie die Lebensmittelvielfalt, es gibt keine „gesunden“, „ungesunden“ oder gar „verbotenen“ Lebensmittel. Auf die Menge, Auswahl und Kombination kommt es an.“** Auch auf den Genuss des Essens wird verwiesen. Gerade bei Kindern stehen die sensorischen Eigenschaften bei der Auswahl im Vordergrund. Verbote sind hier wenig hilfreich; sie wirken eher kontraproduktiv.

Auch die Empfehlung, **5 Mal am Tag Obst und Gemüse** zu verzehren, gilt für Kinder und Jugendliche. Obst und Gemüse haben – das zeigen wissenschaftliche Erkenntnisse – präventive Effekte. Entscheidend ist jedoch eine ausgewogene und vielfältige Ernährung.

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

Bereits in Fragestellung Nr. III.1 haben wir auf die Aussage der DGE verwiesen, dass es keine „gesunden“, „ungesunden“ oder gar „verbotenen“ Lebensmittel gibt. In diesem Sinne gibt es auch keine Gesund- oder Krankmacher in unserer Nahrung. Kein Lebensmittel allein kann alle Nährstoffe für eine ausgewogene Ernährung liefern. Auch der übermäßige Verzehr einer einzigen Obstsorte kann zu Einseitigkeit bezüglich der Nährstoff-Vitamin-Kombination führen. Die Empfehlung, 5 Mal am Tag Obst und Gemüse im Rahmen einer ausgewogenen und vielfältigen Ernährung zu verzehren, findet die volle Unterstützung der Lebensmittelwirtschaft.

**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 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?**

Alle Lebensmittel können Teil einer ausgewogenen Ernährung sein, so auch angeereicherte Lebensmittel. In diesem Zusammenhang gilt das zu Nr. III.1 Gesagte. Bereits heute sind Hersteller bei angereicherten Lebensmitteln zu einer Nährwertkennzeichnung und damit auch Angabe des Kaloriengehaltes verpflichtet. Der durchschnittlich informierte und aufgeklärte Verbraucher kann damit aus der angebotenen Lebensmittelvielfalt eine ausgewogene Auswahl zusammenstellen.

Im Hinblick auf die in der Fragestellung aufgeworfene Vermutung, dass im Hinblick auf die Vitamin-C-Versorgung der Bevölkerung kein Mangel herrscht, sei angemerkt, dass zwar in der Bundesrepublik Deutschland das Auftreten einer Vitamin-C-Mangelerkrankung (Skorbut) rar ist; laut Bundesgesundheitsurvey des Robert-Koch-Instituts liegt die Vitamin-C-Zufuhr jedoch bei 32,7% der Männer und 28,7% der Frauen, die keine Nahrungsergänzungsmittel einnehmen, unter den Empfehlungen der DGE. Dies zeigt, dass es – auch bei Vitamin C – durchaus ein Verbesserungspotenzial gibt.

**4. Welchen Beitrag können isolierte Nährstoffe bzw. einzelne Zusatzstoffe zu einer gesunden Ernährung leisten?**

**Isolierte Nährstoffe können einen wichtigen Beitrag leisten.** Verzehrsstudien zeigen, dass die Aufnahme einzelner Nährstoffe für einen Teil der gesunden Bevölkerung unter den Referenzwerten liegt. Dies gilt beispielsweise für Folsäure und Vitamin D in fast allen Altersgruppen. **Über 90% der Frauen erreichen beispielsweise nicht die Empfehlung für diese Nährstoffe** (Mensink et al., 2002). Auch die empfohlene Zufuhr von Vitamin E und Ballaststoffen wird von einem Großteil der Bevölkerung nicht erreicht.

**Zudem ist der Nährstoffbedarf für bestimmte Bevölkerungsgruppen erhöht:** Bei Schwangeren lässt sich die empfohlene Menge von 600 µg Folsäure kaum über

die traditionelle Ernährung erreichen. Auch eine zusätzliche Zufuhr von Jod ist in der Schwangerschaft indiziert.

Aufgrund physiologischer Veränderungen und eingeschränkter Nahrungsaufnahme ist bei Senioren häufig der Bedarf an verschiedenen Nährstoffen nicht gedeckt, dies trägt zur Funktionsminderung und erhöhtem Risiko für Erkrankungen bei. Die kritischsten Nährstoffe sind Vitamin D, Calcium, Vitamin B12 und Folsäure (Bates CJ et al. 2001).

Zur Begründung für die Möglichkeit der Anreicherung führt Erwägungsgrund Nr. 5 des Verordnungsentwurfs über den Zusatz von Vitaminen und Mineralien sowie bestimmten anderen Stoffen zu Lebensmitteln außerdem aus, dass zwar im Idealfall die Bürger der Union eine Ernährung wählen können, die alle erforderlichen Nährstoffe in ausreichender Menge enthält. **Untersuchungen zeigten jedoch, dass nicht alle Personen diese ideale Situation erreichen.** Grund hierfür seien beispielsweise Lebensstil-Veränderungen oder der wissenschaftliche Fortschritt, der zu einer Neubewertung von bestimmten Nährstoffen geführt habe. Als Beispiel für eine Untersuchung in Deutschland sei die Publikation Ulbricht angeführt. Sie zeigt, dass lediglich 15 % der deutschen Bevölkerung die Empfehlungen, 5 Mal am Tag eine Portion Obst- und Gemüse zu verzehren, erreicht (Ulbricht G., 2002).

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

Ein chronischer – d. h. längerfristiger – und übermäßiger Verzehr energieliefernder Nährstoffe (Makronährstoffe) über den Energieverbrauch (mangelnde Bewegung) hinaus führt zu einer positiven Energiebilanz, die sich in der Entwicklung von Übergewicht äußert. Übergewicht ist ein Risikofaktor für die Entwicklung einiger chronischer Erkrankungen. **Eine positive Energiebilanz ist durch ein entsprechendes Bewegungs- und Ernährungsverhalten zu vermeiden.**

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

**Eine über 25-jährige Anreicherungspraxis in Deutschland zeigt, dass die Zufuhr von isolierten Vitaminen und Mineralstoffen unproblematisch ist. Eine wesentliche Änderung der Anreicherungspraxis durch den Verordnungsentwurf ist nicht zu erwarten. Wir verweisen hier außerdem auf unsere Ausführungen zu Nr. III.11.**

Grundlage für die eingesetzten Mengen an Vitaminen und Mineralstoffen ist die Sicherheits-Bewertung durch den SCF bzw. nun die EFSA (European Food Safety Authority). Mit Ausnahme weniger Nährstoffe, die 2004 noch zur Bewertung anstehen (Vitamin C, Natrium, Kalium, Phosphor, Eisen, Fluor und Chlorid), hat die Behörde für einige Nährstoffe sichere Höchstmengen (UL = Tolerable Upper Intake Level) festgelegt (z. B. Folsäure, Vitamin A, Vitamin D). Bei anderen ist der wissenschaftliche Ausschuss nach Durchsicht des Materials zum Ergebnis gekommen,

dass die Festsetzung von ULs wegen der toxikologischen Unbedenklichkeit nicht erforderlich ist; Vitamin B1, B2 und B12 sind Beispiele, bei denen die Zufuhr – auch die längerfristige Einnahme in hohen Dosierungen – als unbedenklich gilt.

Es gilt jedoch zu bedenken, dass die eingesetzten Mengen durch die Hersteller weit unter den sicheren Höchstmengen (UL) liegen.

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

In Bezug auf Angaben wie "glutenfrei" oder "laktosefrei" stellt sich die Frage, ob dies "nährwertbezogene Angaben" im Sinne des Verordnungsvorschlags der Kommission sind oder nicht. Die Frage stellt sich deshalb, weil diese Angaben nicht als nährwertbezogene Angaben gebraucht werden, also nicht als Hinweise auf den Nährwert bestimmter Lebensmittel im klassischen Sinne, sondern als Hinweise für Personen, die diese Stoffe aufgrund von Allergien oder Lebensmittelunverträglichkeiten meiden müssen. Dies unterscheidet sie von nährwertbezogenen Angaben wie natrium- oder zuckerfrei, weil hier die Zielrichtung der Angabe tatsächlich den Nährwert betrifft.

Die wirtschaftsinternen Diskussionen haben ergeben, dass diese Angaben deshalb nicht als nährwertbezogene Angaben zu werten sind, so dass es einer Aufnahme in den Anhang nicht bedarf. Sieht man es anders, müssten weitere Angaben in den Anhang aufgenommen werden, und zwar insbesondere alle anderen "Allergenangaben", u.a. "erdnussfrei", "nussfrei", "sojafrei" und so weiter. Außerdem müssten auch alle denkbaren "Unverträglichkeitsangaben" aufgenommen werden.

Aus Sicht der Lebensmittelwirtschaft sollten diese Angaben deshalb nicht Bestandteil der Verordnung über nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben sein. Sollen entsprechende Vorgaben für diese und andere Angaben gemacht werden, sollte dies im Rahmen einer anderen Regelung erfolgen. Auf diese Weise könnte insbesondere das Problem umgangen werden, das der allzu restriktive Regelungsansatz der Kommission alles verbietet, was nicht ausdrücklich erlaubt ist. Denn dies bedeutete auch für Allergiker- oder Unverträglichkeitshinweise, dass sie nur erfolgen dürfen, wenn von der Gemeinschaft ausdrücklich gestattet.

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

Falls in der obigen Fragestellung mit dem Begriff „Ernährungsprofil“ nach der wissenschaftlichen Grundlage für eine gesunde Ernährungsweise gefragt sein sollte, so ist hier in erster Linie auf die „Referenzwerte für die Nährstoffzufuhr“ der DGE zu verweisen. Die „10 Regeln der DGE“ (**Anlage 4**) sind Anhaltspunkte für die praktische Umsetzung der Referenzwerte.

**Eine wissenschaftliche Grundlage für die Definition von „guten“ und „schlechten“ Nährwertprofilen gibt es nicht.** Kein Lebensmittel allein deckt den Bedarf an allen essentiellen Nährstoffen: Äpfeln fehlen Aminosäuren, Salat fehlt

mehrfach ungesättigte Fettsäuren. Wichtig ist die Aufklärung der Bevölkerung hinsichtlich eines gesunden Lebensstils und einer gesunden Bewegungs- und Ernährungsweise, damit sich die Verbraucher aus der Vielfalt des Lebensmittelangebots eine ausgewogene Auswahl zusammenstellen können.

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

In der Antwort zu Frage III.8 hatten wir ausgeführt, dass es keine wissenschaftliche Grundlage für die Definition eines guten und schlechten Nährwertprofils gibt.

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

Wissenschaftliche Untersuchungen der letzten Jahre zeigen, dass – außer bereits eingehend untersuchten Substanzen wie Vitaminen und Mineralstoffen – noch weitere pflanzliche Inhaltsstoffe für die Gesunderhaltung des Menschen maßgeblich sind. Hierzu zählen auch die sekundären Pflanzenstoffe, die als Lebensmittel (-extrakte) unterschiedlicher Konzentrationsgrade, aber auch als isolierte Substanzen für den Einsatz in Lebensmitteln in Frage kommen. Epidemiologische Studien zeigen, dass eine hohe Aufnahme von sekundären Pflanzenstoffen mit einem niedrigen Risiko an Krebserkrankungen oder Herz-Kreislauf-Erkrankungen assoziiert ist. Verzehrstudien belegen wiederum, dass bei weiten Teilen der Bevölkerung, trotz des anerkannten gesundheitlichen Nutzens, der tatsächliche Verzehr von Obst und Gemüse im Durchschnitt beträchtlich unter den empfohlenen Aufnahmemengen liegt. Daher kann eine gezielte Zufuhr von sekundären Pflanzenstoffen durchaus sinnvoll sein. Bei einigen sekundären Pflanzenstoffen haben Untersuchungen bereits gezeigt, dass auch isolierte sekundäre Pflanzenstoffe den gleichen Effekt haben wie in der Lebensmittelmatrix. Für andere steht dieser Nachweis noch aus.

Für eine Reihe der sekundären Pflanzenstoffe ist der Einsatz in Lebensmitteln zu technologischen Zwecken EU-weit bereits zugelassen, teilweise ohne Mengenbeschränkung – sie wurden also schon einer umfangreichen Prüfung auf ihre gesundheitliche Unbedenklichkeit unterworfen.

Des Weiteren hat der Gesetzgeber im Rahmen der Novel-Food-Verordnung vorgesehen, dass für Substanzen, die aus bislang in Europa noch nicht verzehrten Lebensmitteln stammen, umfangreiche Sicherheitsprüfungen durchgeführt werden müssen.

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

Den Zusatz von isolierten sekundären Pflanzenstoffen in physiologischen Dosen kann der Verbraucher durch die Kennzeichnung im Zutatenverzeichnis erkennen. Ist eine Zulassung als Novel Food erfolgt, sind zumeist weitere Kennzeichnungselemente vorgeschrieben.

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

**Nein.** In Deutschland werden seit über 25 Jahren Lebensmittel mit Vitaminen und Mineralstoffen angereichert. Es gibt keine Erkenntnisse, dass die bisherige Anreicherungspraxis zu Risiken für die Gesundheit geführt hat. Vielmehr leisten angereicherte Lebensmittel einen wichtigen Beitrag zur Erreichung der Ernährungsempfehlungen. „Ohne Zweifel wird durch den Verzehr von nährstoffangereicherten Lebensmitteln die Zufuhr an einigen Vitaminen wirksam angehoben“, heißt es auch im österreichischen Ernährungsbericht aus dem vergangenen Jahr. Die Untersuchungen dieses Berichtes zeigen außerdem, dass eine Überversorgung von Vitaminen und Mineralstoffen durch die Anreicherung nicht zu erwarten ist: In Österreich liefern angereicherte Lebensmittel beispielsweise 40% der empfohlenen Vitamin C-Zufuhr.

**Es darf außerdem davon ausgegangen werden, dass sich durch die neue Verordnung die Anreicherungspraxis in Deutschland für den überwiegenden Teil der Vitamine und Mineralstoffe nicht ändern wird.** Grund hierfür ist, dass dem Zusatz sensorische und technische, aber auch finanzielle Grenzen gesetzt sind. Die Praxis zeigt im Übrigen, dass selbst die Empfehlung des BfR, den dreifachen Tagesbedarf nicht zu überschreiten, durch die Hersteller weitgehend nicht ausgeschöpft wird.

In einigen Fällen ist die Festsetzung von Höchstmengen wichtig, um das Risiko von Hypervitaminosen zu senken (z. B. bei Vitamin A und Folsäure).

## **IV. Verbraucherschutz, Werbung, Wettbewerb**

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

Zunächst einmal ist zu fragen, wie der „unerfahrene Konsument“ definiert ist. Wie bereits erwähnt, ist **Leitbild der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs** und der deutschen Gerichte **der „aufgeklärte, informierte und interessierte Verbraucher“** und nicht mehr der in früheren Zeiten in Deutschland so populäre unverständige oder tumbe Verbraucher, der vor allem Unbill des Lebens zu scheuen ist.

Insoweit geht die Frage also ein wenig an der Lebenswirklichkeit vorbei, und es trifft auch nicht zu, dass Konsumenten unerfahren sind. Ganz im Gegenteil: die Verbraucher interessieren neben der Qualität und dem Preis von Lebensmitteln vor allem deren gesundheitliche Wirkungen. **Das Wissen hierzu ist enorm, denn die Gesundheit steht als wichtigstes Gut im Mittelpunkt des Verbraucherinteresses.** Wir müssen deshalb grundsätzlich davon ausgehen, dass es unerfahrene Konsumenten hinsichtlich der gesundheitlichen Wirkungen von Lebensmitteln nicht gibt.

Im Übrigen gibt es keine verpflichtenden Angaben zu den gesundheitlichen Wirkungen von Lebensmitteln. **Hier ist der Verbraucher auf die Kommunikation der Unternehmen angewiesen, die über Informationen zu den gesundheitlichen Wirkungen die Verbraucher informieren und ihre Produkte absetzen wollen. Geschieht dies, besteht überdies die Verpflichtung zur Nährwertkennzeichnung, die ein zentrales Informationsinstrument der Verbraucher ist,** denn die Nährwertkennzeichnung gibt Aufschluss über die Gehalte der wichtigsten Nährstoffe, wie Brennwert, Eiweiß, Kohlenhydrate und Fett, erfolgen nährwertbezogene Angaben etwa zu Zucker oder Ballaststoffen, sind zusätzlich Angaben zu Zucker, gesättigten Fettsäuren, Ballaststoffen und Natrium vorgeschrieben.

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

Die Nährwertkennzeichnung in Europa ist seit 1990 durch die Richtlinie über die Nährwertkennzeichnung bei Lebensmitteln 90/496/EWG harmonisiert und insofern europäisch bereits vereinheitlicht.

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

Das kommt ganz darauf an, wie die Vereinheitlichung der Vorschriften zu nährwert- und gesundheitsbezogenen Angaben aussehen wird. **Kommt es wie von der Kommission vorgeschlagen, sieht es um das „Europa des mündigen Verbrauchers“ schlecht aus, denn an die Stelle des mündigen Verbrauchers soll die Entscheidung der europäischen Institutionen treten.**

Wird der Verordnungsvorschlag der Kommission entsprechend den Vorschlägen der Lebensmittelwirtschaft liberalisiert, bleibt weitaus mehr Raum für eigenständige Entscheidungen nicht nur der Lebensmittelwirtschaft, sondern auch der Verbraucher. Deshalb lautet unser Petition: **Keine Entmündigung des Verbrauchers durch eine Gesetzgebung, wie sie nunmehr vorgeschlagen wird. Die Verbraucher sind weitaus mündiger und aufgeklärter als dies im Verordnungsvorschlag der Kommission unterstellt wird.**

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

**Das Problem ist, dass dem Verordnungsvorschlag nicht ein Leitbild des durchschnittlichen Verbrauchers zugrunde liegt, sondern unterschiedliche Vorstellungen vom Verbraucher.** Zum Einen wird die Definition des aufgeklärten und verständigen Verbrauchers aus der Rechtsprechung zitiert, zum Anderen bringen alle Regelungsvorschläge der Kommission zum Ausdruck, dass diesem Leitbild nicht gefolgt wird und an Stelle dessen der bereits angesprochene, tumbe und unmündige Verbraucher Leitbild des Verordnungsvorschlags ist.

Deshalb lautet die Forderung der Lebensmittelwirtschaft, dass das Leitbild des aufgeklärten und mündigen Verbrauchers anerkannt wird und Niederschlag in dem Verordnungsvorschlag findet.

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

Diese Frage richtet sich sicherlich zuerst an die Verbraucherverbände, jedoch sei auch aus Sicht der Lebensmittelwirtschaft eine Antwort gestattet: Unseres Erachtens ist der Kommissionsvorschlag aus verbraucherpolitischer Sicht ein Schritt in die falsche Richtung, weil er unmündige Verbraucher voraussetzt, denen eigenverantwortliche Entscheidungen nicht zuzutrauen sind. Das Gegenteil ist richtig, deswegen erscheint der Verordnungsvorschlag auch aus verbraucherpolitischer Perspektive verfehlt. Insbesondere würden den Verbrauchern auch Informationen vorenthalten.

**6. *Wie sind Angaben, die auf allgemeine nicht spezifische Vorteile eines Nährstoffes 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?***

Auch diese Frage richtet sich primär an die Verbraucherverbände, deshalb wird auf das Eingangstatement und die weiteren Bemerkungen zu den angesprochenen Verboten verwiesen, aus denen sich ergibt, dass diese Verbote nicht zu rechtfertigen sind.

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

Nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben sind ein Faktor von vielen, der sich auf das Kaufverhalten auswirkt. Entscheidend für die Kaufentscheidung ist in erster Linie der Preis. Geschmack ist essenziell. Im Hinblick auf die obige Fragestellung darf mit Sicherheit festgestellt werden, dass **Gesundheit erst mit steigendem Alter und vor allem ersten Krankheitszeichen ein Motiv bei der Lebensmittelwahl ist.**

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

Zunächst möchten wir kritisch die Frage aufwerfen, was unter dem Begriff „Kinderlebensmittel“ zu verstehen ist. Es gibt keine allgemein anerkannte Definition für diesen Terminus. Theoretisch könnten hierunter Lebensmittel, die sich in ihrer werblichen Ansprache an Kinder richten, gleichwohl verstanden werden wie Lebensmittel,

die vorwiegend von Kindern gegessen werden. Zur letztgenannten Kategorie zählen auch Joghurt, Haferflocken, Apfelmus, Bananen, Obstsäfte, Kartoffelpüree, Spaghetti, Süßigkeiten, Fischstäbchen und Pizza.

Im Hinblick auf die Fragestellung sind uns keine Untersuchungen bekannt.

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

Bei dem überwiegenden Teil der Lebensmittel, die für Kinder bestimmt sind, treffen Eltern die Kaufentscheidung. Die Kennzeichnung auf Lebensmittelverpackungen ist daher für Kinder oft nicht relevant. Im Hinblick auf Aussagen im Werbefernsehen ist anzumerken, dass **Kinder früh und rasch ansteigende Werbekompetenz und kritische Distanz zur Werbung entwickeln.**

Bei Jugendlichen darf davon ausgegangen werden, dass sie die Kennzeichnung verstehen. Grund für diese Annahme gibt der Ernährungsbericht 2000 der Deutschen Gesellschaft für Ernährung: Jugendliche – insbesondere Mädchen – wissen sehr viel über ihre Ernährung. **Der Ernährungsbericht stellt gleichzeitig fest, dass dieses Wissen nur andeutungsweise umgesetzt wird. Gesundheit ist kein relevantes Motiv bei Kindern und Jugendlichen.**

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

s. Nr. IV.7

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

**Grundsätzlich gilt, dass es verboten ist, die Verbraucher irrezuführen. Dies gilt heute und wird auch in Zukunft gelten.** Soweit es dennoch zu Irreführungen kommt, muss dem durch eine wirksame Kontrolle sowohl durch die Wirtschaftsbeteiligten als auch die Überwachung insoweit begegnet werden, als dies heute noch nicht der Fall ist.

Insbesondere wird auch ein noch so strenger Regelungsrahmen Irreführungen niemals ausschließen können. **Deshalb noch mal das Petitum der Lebensmittelwirtschaft: Nicht immer strengere und bürokratischere Vorschriften verhindern die Irreführung der Verbraucher, sondern eine wirksame Anwendung und Überwachung des geltenden Rechts.**

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

Präzisierungen des allgemeinen Irreführungsverbotes können die Entscheidung im Einzelfall erleichtern. Allerdings geht der Kommissionsvorschlag viel zu weit, insbesondere können die bereits mehrfach kritisierten Regelungen, die außerhalb des Kompetenzbereiches der Gemeinschaft liegen und außerdem gegen Grundrechte verstoßen, nicht dazu beitragen, dass irreführende Werbung in Zukunft unterbleibt. Hier gilt das gerade Gesagte: **Gesetze sind immer nur Hilfsmittel zur Bekämpfung der Irreführung der Verbraucher, durchgesetzt werden müssen sie durch den Wettbewerb und die staatliche Kontrolle.** Deshalb geht der Glaube, der auch von Verbraucherseite immer wieder geäußert wird, nach dem möglichst strenge Regelungen möglichst gute Regelungen sind, fehl. Entscheidend ist die Kontrolle der Einhaltung der Vorschriften.

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

Hierzu liegen uns keine Erkenntnisse vor.

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

Eine für Europa sowie eine für Deutschland repräsentative Studie zeigen, dass Angaben auf der **Lebensmittelverpackung eine bedeutende Orientierungs- und Entscheidungshilfe für den Verbraucher bei der Wahl von Lebensmitteln zukommt** (De Almeida et al, 1997; Pudal et al. 1996). 79% der Deutschen bezeichnen das Etikett als Hauptinformationsquelle über funktionelle Lebensmittel (Hilliam, 1996). Verbraucher bezeichnen die Informationen auf Produktverpackungen als wichtig, vertrauenswürdig und verständlich (Pudal et al. 1996). 83 % der Europäer geben in einer pan-europäischen Erhebung an, auf der Lebensmittelverpackung darüber informiert werden zu wollen, wenn von einem Nahrungsmittel wissenschaftlich erwiesen ist, dass es ein Krankheitsrisiko verringert. In dieser Erhebung konnte außerdem gezeigt werden, dass sieben von zehn EU-Bürgern eine fiktive krankheitsbezogenen Aussage korrekt als Reduktion eines Krankheitsrisikos – und nicht als Heilung einer bestehenden Krankheit – interpretieren (IRB Europe).

**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 Verzehrsbeschränkungen (Mengen und nicht geeignete Personengruppen)? Müssten hier eine Mindestschriftgröße und ein Platzierungsort festgelegt werden, um die Wahrnehmung sicherzustellen?**

Der Hinweis auf eine ausgewogene Ernährung auf den Verpackungen ist überflüssig. In einer europaweiten Studie des Institute of European Food Studies mit über 14.000 Studien-Teilnehmern konnte gezeigt werden, dass Europäer die Grundsätze

einer gesunden Ernährung gut kennen. 86% der Deutschen gaben bei offener Fragestellung beispielsweise an, dass entweder ein hoher Anteil an Obst und Gemüse, fettarme Lebensmittel oder Ausgewogenheit zu den Prinzipien einer gesunden Ernährung gehören. Die Notwendigkeit eines generischen Claims mit Hinweis auf eine ausgewogene Ernährung halten wir vor diesem Hintergrund als überflüssige Information auf der Lebensmittelverpackung, insbesondere vor dem Hintergrund, dass das von EuGH geschaffene Leitbild des durchschnittlich informierten, aufmerksamen und verständigen Durchschnittsverbrauchers ausgegangen werden darf. **Auch hier sei noch einmal auf die Bedeutung der Ernährungsaufklärung im Allgemeinen hingewiesen. Diese Funktion kann nicht allein durch die Information auf der Packungsbeilage erfüllt 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?***

Auf das Eingangsstatement wird verwiesen. **Nach Auffassung der Lebensmittelwirtschaft ist der Verordnungsvorschlag der Kommission nicht geeignet, die formulierten Regelungsziele zu erreichen. Geeignet ist er allein dazu, die Innovationsfähigkeit der Lebensmittelwirtschaft zu behindern und insbesondere kleine und mittlere Unternehmen vom innovativen Markt der „gesunden Lebensmittel“ auszuschließen.**

**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 Angebotsvielfalt von Lebensmitteln, die mit gesundheitsbezogenen Angaben in den Verkehr gebracht werden, wird unweigerlich geringer werden. Dies ist einfach zu begründen: Zukünftig sollen nur noch solche Angaben zulässig sein, die in den von der Gemeinschaft erstellten Listen enthalten sind. Dies bedeutet für die Praxis, dass nur solche Angaben zu finden sein werden, weil alles andere verboten ist. Da zudem das aufwendige Zulassungsverfahren nur von ganz wenigen beschränkt werden wird, wird es im Hinblick auf die Angebotsvielfalt keine Rolle spielen. Es wird also nahezu unmöglich sein, eine neue Nische zu entdecken, denn diese dürfte nicht beworben werden, bis sie nicht in Form der Aufnahme in eine Liste allgemein verwertbar wäre. Dass zudem der Verordnungsvorschlag, sollte er unverändert in Kraft treten, zu erheblichen **finanziellen Belastungen** führen würde, ergibt sich aus dem zuvor Gesagten.

**Befürchtet wird zudem, dass es zu Verboten von bestimmten Lebensmitteln kommen wird.** Dies gilt insbesondere, wenn die sogenannten Nährwertprofile Wirklichkeit werden sollten. Dann sind Lebensmittel wie „Nimm 2“ oder „Rachengold“, das heißt mit Vitaminen angereicherte Bonbons kaum noch vorstellbar, denn in den Augen der Kommission sind ja zuckerhaltige Lebensmittel schlechte Lebensmittel, die es so nicht mehr geben soll. Dass dies automatisch auch Arbeitsplatzverluste zur Folge hätte, muss nicht weiter erläutert werden.

Zu den **Innovationsmöglichkeiten** ist bereits Stellung genommen worden. **Aus der Sicht der Lebensmittelwirtschaft ist zu befürchten, dass kleine und mittlere Unternehmen von Innovationen gänzlich ausgeschlossen werden.**

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

Wir gehen davon aus, dass Artikel 19 nicht ausreicht, das Know-how der Unternehmen zu schützen. Es sind deshalb ergänzende Vorschläge unterbreitet worden, die bereits auch im Vorschlag zu Änderungen des Rechtsausschusses des Europäischen Parlaments Niederschlag gefunden haben. Orientiert haben wir uns insoweit an den Verordnungen zu genetisch veränderten Lebensmitteln, die entsprechende Vorgaben enthalten.

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

Wie Antwort zu Fragen IV.3 und IV.4

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

**Selbstverständlich ist es nicht sinnvoll, den Verbrauchern über staatliche Zwangsmaßnahmen richtiges Ernährungsverhalten zu verordnen.** Außerdem gilt, dass es richtiges oder falsches Ernährungsverhalten in dieser generellen Form nicht gibt, sondern dass immer ganz persönliche Anforderungen und Bedürfnisse zu erfüllen sind.

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

Auf die schwerwiegenden Konsequenzen für die überwiegend mittelständig geprägte Ernährungswirtschaft in Deutschland ist bereits verwiesen worden. Es besteht die begründete Befürchtung, dass die Verordnung in der von der Kommission vorgeschlagenen Fassung ausschließlich für multinationale Unternehmen beherrschbar

ist. Schon deshalb kann aus Sicht der deutschen Lebensmittelwirtschaft ein solcher Verordnungsvorschlag keine Zustimmung finden.

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

Erneut wird auf die Aussagen zu den wirtschaftlichen Auswirkungen des Verordnungsvorschlags verwiesen. Zusammenfassend ist festzustellen, dass er unnötig restriktiv und damit wirtschafts- und innovationsfeindlich ist.

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

Auf die Antwort des ZAW bezüglich dieser Frage und weiterer Aspekte hinsichtlich der Frage der Werbewirkung wird verwiesen.

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

**Die Einführung von Nährwertprofilen wird aus folgenden Gründen ohne jeglichen Einfluss auf das Auftreten von Übergewicht bleiben:** Erstens steht Übergewicht nicht in Beziehung zum Verzehr bestimmter Lebensmittel. Zweitens können Verbraucher schon heute durch die obligatorische Nährwertkennzeichnung bei Lebensmitteln mit nährwert- und gesundheitsbezogenen Aussagen den Kaloriengehalt erkennen. Drittens würde die Einführung von Nährwertprofilen nicht den Konsum bestimmter Produktgruppen verringern (s. auch Nr. IV.25).

Außerdem heißt es bereits in Ziffer 14 der Erwägungsgründe des Vorschlages über eine Verordnung zu nährwert- und gesundheitsbezogenen Angaben, dass die Vorschläge zur Einrichtung von Nährwertprofilen derzeit in keiner Weise den erforderlichen Konsens erreichen. Eine sorgfältige und angemessene Prüfung des Sachverhalts sei angebracht.

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

Es steht zu befürchten, dass die Belastungen des Zulassungsverfahrens für kleine und mittlere Unternehmen nicht zu schultern sind. Dies gilt für alle Unternehmen, auch für die der Süßwarenwirtschaft. Insoweit wird auf das Eingangsstatement und die Ausführungen des BDSI verwiesen.

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

Auf das Eingangsstatement und die weiteren diesbezüglichen Antworten wird verwiesen.

**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?**

Hierfür gibt es keine Anzeichen. Die vorliegenden Marktdaten weisen vielmehr in die andere Richtung: Der Verzehr von Obst und Gemüse steigt kontinuierlich, der Verzehr von vitaminisierten Bonbons hingegen ist leicht rückläufig.

Vielfach wird die Vermutung geäußert, dass angereicherte Lebensmittel zu einer Vernachlässigung einer ausgewogenen Ernährungsweise führen könnten. Dies trifft nach aller Erfahrung nicht zu. So demonstriert zum Beispiel eine Erhebung im Auftrag der Arbeitsgemeinschaft der Verbraucherverbände (AgV) bei probiotischen Produkten, dass tägliche und regelmäßige Konsumenten dieser Produktgruppe weniger rauchen, weniger Alkohol trinken, mehr Sport treiben und stärker auf den Kauf kalorienarmer Lebensmittel achten (IFAV, 1998).

Der Ernährungsbericht 2000 der Deutschen Gesellschaft für Ernährung zeigt – bei steigendem Angebot von kalorienreduzierten Lebensmitteln – zudem, dass sich die Ernährung der Deutschen insgesamt verbessert hat.

Mit freundlichen Grüßen



Prof. Dr. Matthias Horst  
Hauptgeschäftsführer

Anlagen



## BUND FÜR LEBENSMITTELRECHT UND LEBENSMITTELKUNDE E.V.

GODESBERGER ALLEE 142 · 148 · 53175 BONN · TELEFON 02 28 / 81 99 30 · INTERNET [www.bll-online.de](http://www.bll-online.de) · TELEFAX 37 50  
69

### Stellungnahme

#### zum Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben über Lebensmittel – KOM(2003) 424 vom 16.7.2003

#### I. Allgemeine Anmerkungen

*„I will, if I may, just pause to nail once again the myth that we plan to divide foods into “good” and “bad” categories. This, quite simply, is false. We are not drawing up a blacklist of foods to be avoided. All foods can have their place in a balanced diet. We do not intend to prohibit the use of claims on certain foods on the basis of their “nutritional profile”. This would run contrary to the basic principle in nutrition that there are no “good” and “bad” foods but rather “good” and “bad” diets“* (Kommissar Byrne, Stellungnahme zu Gesundheit, Ernährung und Lebensmittelkennzeichnung am 19. Februar 2003 gegenüber dem Ausschuss für Umweltfragen, Volksgesundheit und Verbraucherpolitik des Europäischen Parlaments).

#### 1. Generelle Bewertung

Der am 16. Juli 2003 von der Kommission verabschiedete Verordnungsvorschlag steht insbesondere mit den in letzter Minute eingefügten „Einschränkungen bezüglich der Verwendung nährwert- und gesundheitsbezogener Angaben“, den sog. Nährwertprofilen, in offenkundigem Widerspruch zu dem gerade zitierten Bekenntnis von Kommissar Byrne vom 19. Februar 2003 gegenüber dem Umweltausschuss des Europäischen Parlaments sowie den von Byrne angeführten grundlegenden Erkenntnissen der Ernährungswissenschaften, die nicht zuletzt auch in den 10 Regeln der DGE für vollwertiges Essen und Trinken Niederschlag gefunden haben, wenn dort festgestellt wird, dass es keine „gesunden“, „unge-sunden“ oder gar „verbotenen“ Lebensmittel gibt.

Der Verordnungsvorschlag kann die Zustimmung der Lebensmittelwirtschaft auch deshalb nicht finden, weil er insgesamt zu restriktiv und innovationsfeindlich ausgefallen ist und gegen gemeinschaftsrechtliche Kompetenznormen ebenso verstößt, wie gegen verbürgte Rechte der Wirtschaft und der Verbraucher.

Die wichtigsten Kritikpunkte lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Der Verordnungsvorschlag geht in vielfältiger Weise über das zur Harmonisierung des Rechts der Nährwert- und gesundheitsbezogenen Angaben Notwendige hinaus und ist als Überregulierung abzulehnen.
- Er ist insoweit Ausdruck gesundheitspolitischer Ziele und Überzeugungen, nicht aber von der Rechtsgrundlage des Art. 95 Abs. 1 EGV und damit der Regelungskompetenz des Gemeinschaftsgesetzgebers gedeckt.
- Dies gilt in besonderer Weise für die Verbotsnormen der Art. 4 (Einschränkungen bzgl. der Verwendung nährwert- und gesundheitsbezogener Angaben (Nährwertprofile) und 11 (implizite (verbotene) gesundheitsbezogene Angaben), mittels derer wissenschaftlich substantiierte und zutreffende Angaben aus den bereits erwähnten (gesundheits-)politischen Gründen verboten werden sollen.
- Alle von Art. 95 Abs. 1 EGV nicht gedeckten, politisch motivierten Restriktionen und Verbote des Verordnungsvorschlages stellen nicht zu rechtfertigende und damit unwirksame Beschränkungen der Kommunikationsfreiheit der Unternehmen und des Informationsrechts der Verbraucher dar und können keinen Bestand haben.
- Der Verordnungsvorschlag ist jedoch auch im Übrigen viel zu restriktiv und bürokratisch und bedarf dringend der Beschränkung auf das zur Erreichung der Regelungsziele der Harmonisierung des Rechtsbereichs und des wirksamen Schutzes der Verbraucher vor Irreführung Notwendige.
- Hierzu bedarf es der Überarbeitung des Verordnungsvorschlages mit dem Ziel die Regelungsziele des Verbraucherschutzes, der Warenverkehrsfreiheit und der Schaffung gleicher Wettbewerbsbedingungen in der Europäischen Union in einen angemessenen Ausgleich zu bringen; nur so kann er den Anforderungen der Lissabon Strategie genügen, nach der Europa bis zum Jahre 2010 zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt gemacht werden soll.
- Dies kann nur gelingen, wenn das nunmehr vorgeschlagene System abschließender Listen, von Verboten und Verbotsermächtigungen und aufwendiger bürokratischer Verfahren ersetzt wird durch ein System offener Listen, das auf politisch motivierte Verbote verzichtet und aufwendige Zulassungsverfahren durch praktikable Verfahren wie etwa ein Notifizierungsverfahren ersetzt.
- Der dem Verordnungsvorschlag der Kommission zugrunde liegende Ansatz, dass alles, was nicht ausdrücklich erlaubt, verboten ist, muss dementsprechend ersetzt werden durch einen Regelungsansatz, der das vom Europäischen Gerichtshof geprägte Leitbild des aufgeklärten und informierten Verbrauchers respektiert und sich an den folgenden Grundsätzen orientiert:

- nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben müssen zutreffen und wissenschaftlich substantiierbar sein,
- verantwortlich für die wissenschaftliche Substantiierung sind die Lebensmittelunternehmen,
- die Art der Angabe bestimmt die Anforderungen an die wissenschaftliche Substantiierung, die verhältnismäßig sein müssen und sich insbesondere danach richten, ob eine Angabe allgemein anerkannt oder neu ist,
- es bedarf der Klarstellung, dass „Angaben bezüglich der Reduzierung eines Krankheitsrisikos“ nicht dem Verbot krankheitsbezogener Angaben in Form der Verhütungsangaben in Art. 2 der Etikettierungsrichtlinie (Richtlinie 2000/13/EG) unterfallen, wie dies in den Vorentwürfen der Fall war,
- im Interesse wirksamer Kontrolle und Überwachung der Verwendung nährwert- und gesundheitsbezogener Angaben werden Listen anerkannter nährwert- und gesundheitsbezogener Angaben erstellt, die jedoch anders als nach dem Kommissionsvorschlag vorgesehen, nicht abschließender Natur sind; für Angaben bezüglich der Reduzierung eines Krankheitsrisikos wird eine Anzeigeverpflichtung nach dem Vorbild des für diätetische Lebensmittel vorgesehenen Verfahrens vorgesehen.

## **2. „Verwissenschaftlichung“ des Kennzeichnungsrechts**

Der Verordnungsvorschlag dient der Konkretisierung des allgemeinen Irreführungsverbot des Art. 2 der Etikettierungsrichtlinie. Er ist im Ansatz jedoch derart wissenschaftlich und technisch ausgefallen, dass er mit dem derzeit geltenden Regelungsansatz nicht vereinbar ist, nach dem wissenschaftliche Einschätzungen bei der Beurteilung des Irreführungspotentials einer Angabe eine Rolle spielen, Mittel und Grundlage der Beurteilung sein können, denn offensichtlich soll nunmehr die wissenschaftliche Beurteilung einziges Beurteilungskriterium sein.

Die Frage des Irreführungspotentials einer Angabe lässt sich aber nicht derart „verwissenschaftlichen“. Die wissenschaftliche Beurteilung muss eines von vielen Beurteilungskriterien bleiben und letztlich muss es auch Sache der Gerichte bleiben, endgültig zu entscheiden. Schon deshalb geht auch der Ansatz der Kommission fehl, über abschließende Listen und Zulassungsverfahren jeden weiteren Beurteilungsspielraum ausschließen zu wollen, der zu einer angemessenen Bewertung notwendig ist.

Im Übrigen geht auch die mit der „Verwissenschaftlichung“ offensichtliche einhergehende Hoffnung fehl, man müsse nur möglichst strenge und restriktive Regelungen schaffen, dann erledige sich das Problem der Unterschiede in Qualität und Effektivität der Kontrolle in Europa. Dies wird nicht eintreten. Vielmehr ist zu befürchten, dass unnötig restriktive Vorschriften die Unternehmen, die sich an die

gesetzlichen Vorgaben halten, unnötig belasten, während Verstöße weiterhin nicht oder unzureichend geahndet werden.

### 3. Unbestimmtheit der Verbotsnormen Art. 4 und 11

Weiter ist problematisch, dass gerade in Bezug auf die Art. 4 und 11 nicht abzu-sehen ist, welche Bedeutung und Folgen sie für das aktuelle Lebensmittelangebot und die verwendeten Nährwert- und gesundheitsbezogenen Angaben haben, weil diese Verbotsnormen entweder noch geschaffen werden sollen (Nährwertprofile, Verbot von Angaben hinsichtlich bestimmter Lebensmittel und Lebensmittelkategorien) oder so unklar formuliert sind (Implizite Angaben), dass eine verlässliche Bewertung unmöglich ist.

Insoweit ist deshalb sicher nur die Feststellung möglich, dass die wie auch immer ausfallenden Verbote jedenfalls im Widerspruch zum Stand der wissenschaftlichen Erkenntnis um die Zusammenhänge zwischen Ernährung und Gesundheit stehen werden, was ungewollt auch von Kommissar Byrne bereits zugestanden worden ist. Dies wird auch durch die von der britischen Food Standards Agency im Mai diesen Jahres vorgelegte Untersuchung zu „Nährwertprofilen“ in Ländern wie den USA, Kanada und Australien bestätigt, denn diese Analyse vermag nichts zur Rechtfertigung von Nährwertprofilen beizutragen, stellt jedoch fest, dass keiner der untersuchten Ansätze wissenschaftlich begründet oder begründbar ist.<sup>1</sup>

### 4. Kritik an der Kategorisierung gesundheitsbezogener Angaben

Eine besondere Problematik besteht zudem in Bezug auf gesundheitsbezogene Angaben: Der Versuch der Kategorisierung in gesundheitsbezogene Angaben, die eine allgemein anerkannte Rolle eines Nährstoffs oder einer anderen Substanz beschreiben (Art. 12) einerseits und Angaben bezüglich der Verringerung eines Krankheitsrisikos (Art. 13) andererseits lässt viele Fragen unbeantwortet:

- **Warum ist die Liste der allgemein anerkannten Angaben nach Art. 12 auf solche Angaben beschränkt, die die Bedeutung eines Nährstoffs oder einer anderen Substanz für Wachstum, Entwicklung und normale physiologische Körperfunktionen beschreiben?** Im Hinblick auf Angaben zur Verringerung von Krankheitsrisiken gibt es gleichermaßen allgemein anerkannte Zusammenhänge, die ebenfalls Aufnahme in die Liste finden sollten.
- **Nach welchem Verfahren können Lebensmittelunternehmen neue Erkenntnisse über die Rolle eines Nährstoffs oder einer anderen Substanz im Sinne von Art. 12 geltend machen?** Der Verordnungsvorschlag sieht für neue Erkenntnisse über solche wirkungsbezogenen An-

---

<sup>1</sup> Nutrition Profiles for Foods to which to which Nutrient could be added, or on which Health Claims could be made, Experiences from other countries and testing possible models, Final Report May 2003.

gaben nichts vor, so dass sie nach dem dem Verordnungsvorschlag zugrunde liegenden Verbotsprinzip auf Dauer verboten bleiben müssten, wenn entsprechende Änderungen der Liste nicht auf Initiative der Kommission oder der Mitgliedstaaten erfolgen.

- **Für oder ggf. gegen wen wirken die Entscheidungen über Angaben bezüglich der Verringerung eines Krankheitsrisikos nach Art. 13 ff.?**  
Der Verordnungsvorschlag bleibt diesbezüglich unklar, scheint aber nur den Antragsteller berechtigen zu wollen. Dies hätte zur Folge, dass jeder Lebensmittelunternehmer, der entsprechende Angaben – etwa über die Bedeutung von Kalzium für die Verringerung des Osteoporoserisikos - machen wollte, einen eigenen Antrag stellen müsste und somit eine gigantische und zudem überflüssige Bürokratisierung.
- **Wenn die Zulassung nur für den Antragsteller gilt, welche Bedeutung hat dann das Gemeinschaftsregister nach Art. 18?**

## 5. Überarbeitungsbedarf

Der Verordnungsvorschlag bedarf deshalb der Überarbeitung und Änderung, damit die auch von der Lebensmittelwirtschaft seit Jahren und unverändert geforderte notwendige und sinnvolle Harmonisierung des Rechts der nährwert- und gesundheitsbezogenen Angaben in Bezug auf Lebensmittel erreicht werden kann. Dies ist auch und gerade unter dem Aspekt der Wettbewerbsfähigkeit kleiner und mittlerer Unternehmen unverzichtbar. Der nunmehr vorgestellte Verordnungsvorschlag lässt befürchten, dass kleinere und mittlere Unternehmen, die den überhöhten Anforderungen nicht gerecht werden können, gänzlich von dem interessanten Markt innovativer Produkte und nährwert- und gesundheitsbezogener Angaben ausgeschlossen werden. Auch dies kann und darf nicht Ziel und Wirkung europäischer Rechtsangleichung sein.

## II. Anmerkungen zu den einzelnen Vorschriften des Verordnungsvorschlages

### 1. Art. 1 – Gegenstand und Anwendungsbereich

Zu Art. 1 bedarf es zunächst der Klarstellung, ob und inwieweit **generelle Informations-, Aufklärungs- und Werbekampagnen** vom Anwendungsbereich der Verordnung erfasst sein sollen. Die aktuelle Fassung lässt nicht erkennen, ob und in welcher Form diese erfasst sein sollen oder nicht.

**Art. 1 Abs. 3** – *„Nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben, die den Bestimmungen dieser Verordnung nicht entsprechen, gelten als irreführende Werbung im Sinne der Richtlinie 84/450/EWG.“*

**Diese unwiderlegliche Vermutung** der Irreführung für nicht der Verordnung entsprechende Angaben **muss gestrichen werden**. Der Verordnungsvorschlag dient der Konkretisierung des allgemeinen Irreführungsverbot des Art. 2 der Etikettierungsrichtlinie. Eine über diese Konkretisierung hinausgehende, generelle Irreführungsvermutung für nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben ist nicht zu rechtfertigen. Es besteht auch kein Bedürfnis für eine derartige gesetzliche Irreführungsvermutung, denn die Konkretisierungen des allgemeinen Irreführungsverbot im übrigen reichen aus, um eine wirksame Kontrolle und Durchsetzung der rechtlichen Vorgaben zu ermöglichen.

**Art. 1 Abs. 4** – *„Diese Verordnung gilt unbeschadet der im Gemeinschaftsrechts festgelegten spezifischen Bestimmungen für Lebensmittel für eine besondere Ernährung.“*

Die Formulierung ist unklar und **bedarf der Klarstellung und inhaltlichen Ergänzung in Bezug auf andere spezialgesetzliche Vorschriften zu nährwert- und gesundheitsbezogenen Angaben**, damit die Kohärenz der Vorschriften sichergestellt ist. Auch wenn dies aus der Formulierung der Vorschrift nicht deutlich wird, ist wohl beabsichtigt, die Vorschriften der Verordnung auch in Bezug auf solche Lebensmittel für anwendbar zu erklären, für die spezialgesetzliche Regelungen bestehen. Dies ist aus vielerlei Gründen nicht sachgerecht. So treffen insbesondere die allgemeinen Grundsätze und Vorgaben der Verordnung z.B. auf diätetische Lebensmittel nicht zu. Auch bedarf es der Berücksichtigung der besonderen Bedingungen etwa bei Fetten und Ölen, Mineralwässern oder Milcherzeugnissen, bei denen im übrigen bereits seit geraumer Zeit entsprechende Vorschriften Anwendung finden und kein Bedürfnis für eine Änderung erkennbar ist.

## 2. Art. 2 – Definitionen

**(3) „Andere Substanz“:** *ein anderer Stoff, als ein Nährstoff, der eine ernährungsphysiologische Wirkung hat.*

„Der eine ernährungsphysiologische Wirkung hat“ ist keine zutreffende Übersetzung des englischen „nutritional or physiological effect“. Besser hieße es **„der eine ernährungsphysiologische oder physiologische Wirkung hat“**.

**(6) – „Angabe bzgl. der Reduzierung eines Krankheitsrisikos“:** *Jede Angabe, mit der erklärt, suggeriert oder mittelbar zum Ausdruck gebracht wird, dass der Verzehr einer Lebensmittelkategorie, eines Lebensmittels oder eines Lebensmittelbestandteils einen Risikofaktor für die Entwicklung einer Krankheit beim Menschen deutlich senkt.*

Hier sollte der Begriff „jede Angabe“ durch **„jede gesundheitsbezogene Angabe“** ersetzt werden.

**(8) „Durchschnittlicher Verbraucher“:** *Der mit durchschnittlicher Sorgfalt handelnde, angemessen sachkundige und verständige Verbraucher.*

Auch dies ist keine zutreffende Übersetzung des englischen „Consumer, who is reasonably well informed and reasonably observant and circumspect.“ Es müsste deshalb heißen: „**der durchschnittlich informierte, aufmerksame und verständige Verbraucher**“.

### 3. Art. 3 – Allgemeine Grundsätze für alle Angaben

Art. 3 des Verordnungsvorschlages stellt den Versuch dar, die allgemeinen Irreführungsverbote der Etikettierungsrichtlinie und der Richtlinie gegen die unlautere Werbung zu wiederholen und in allgemeiner Form, dass heißt sowohl für nährwert- als auch für gesundheitsbezogene Angaben zu konkretisieren.

Dies ist insoweit überflüssig, als die allgemeinen Irreführungsverbote der genannten gemeinschaftsrechtlichen Regelungswerke nur wiederholt werden. Es erscheint aber auch insoweit überflüssig, als der Versuch der Konkretisierung derselben in allgemeiner Form gemacht wird, denn die eigentliche Konkretisierung erfolgt in den nachfolgenden Vorschriften zu nährwert- und gesundheitsbezogenen Angaben, so dass es auch insoweit zu Wiederholungen kommt (Hinweis auf Bedeutung einer ausgewogenen Ernährung).

Was **Art. 3 d)** betrifft, so scheint hier der in der Rechtsprechung auch allgemein anerkannte und etablierte Grundsatz des Verbotes der Angstwerbung gemeint zu sein. Die gewählte Formulierung entspricht aber weder den Vorgaben der ständigen Rechtsprechung, noch ist er völlig klar. Insbesondere erscheint **fraglich, was mit unangemessenen und alarmierenden Hinweisen auf Veränderungen bei Körperfunktionen gemeint sein kann.** Dies ist bei nährwert- und gesundheitsbezogenen Angaben, die nicht falsch oder irreführend formuliert sind, von vorneherein ausgeschlossen. Insgesamt erscheint deshalb der Versuch der Niederlegung der diesbezüglichen Rechtsprechungspraxis verzichtbar.

### 4. Art. 4 – Einschränkungen bzgl. der Verwendung nährwert- und gesundheitsbezogener Angaben

Die Vorschrift des **Art. 4** enthält mehrere Regelungsbereiche. Zum einen sollen innerhalb von 18 Monaten nach Verabschiedung der Verordnung sog. **Nährwertprofile** erarbeitet werden, die als Ausschlusskriterien für die Verwendung von nährwert- und gesundheitsbezogenen Angaben dienen sollen. Des Weiteren sollen in Bezug auf Getränke mit einem Alkoholgehalt von mehr als 1,2 Volumenprozent gesundheitsbezogene Angaben gar nicht und nährwertbezogene Angaben nur insoweit zulässig sein, als sie sich auf die Reduzierung des Alkohol- oder Energiegehaltes beziehen. Schließlich soll über Art. 4 Abs. 4 die Möglichkeit bestehen, die Verwendung nährwert- und gesundheitsbezogener Angaben in Bezug auf weitere Lebensmittel oder Lebensmittelkategorien einzuschränken oder zu verbieten. Dies soll im sog. Komitologie-/Ausschussverfahren möglich sein.

**Die Vorschrift muss insgesamt gestrichen werden**, denn sie ist Ausdruck gesundheitspolitischer Ziele und Überzeugungen und als gesundheitspolitische Maßnahme nicht von der Rechtsgrundlage des Art. 95 Abs. 1 EGV gedeckt. Sie steht außerdem im Widerspruch zum Stand des Wissens über die Zusammenhänge zwischen Ernährung und Gesundheit und hat die Stigmatisierung bestimmter Nährstoffe, Lebensmittel und Lebensmittelkategorien zum Ziel, so dass nicht erkennbar ist, mit welchen Argumenten sie zu rechtfertigen wäre. Auf die von der britischen Food Standards Agency im Mai diesen Jahres vorgelegte Untersuchung zu „Nährwertprofilen“ in Ländern wie den USA, Kanada und Australien, die nichts zur Rechtfertigung von Nährwertprofilen beizutragen vermag, jedoch feststellt, dass keiner der untersuchten Ansätze wissenschaftlich begründet oder begründbar ist, ist bereits verwiesen worden.

Hinzu kommt, dass auch gar nicht der Versuch gemacht worden ist, eine solche Rechtfertigung zu liefern. Allein der Verweis auf den entsprechenden Wunsch bestimmter interessierter Kreise kann den Anforderungen an eine wissenschaftlich begründete und nachvollziehbare europäische Gesetzgebung nicht genügen, denn nach Art. 6 der Verordnung (EG) Nr. 178/2002 ist Lebensmittelrecht auf Risikoanalysen zu stützen, im Rahmen derer eine Risikobewertung auf der Grundlage der verfügbaren wissenschaftlichen Erkenntnisse vorzunehmen ist. Dass dies auch im Widerspruch zu Kommissar Byrnes eigenen Maßstäben steht, nach denen „alle Gesetzgebung auf wissenschaftlicher Grundlage erarbeitet und auch wissenschaftlich begründbar sein muss“ (Kommissar Byrne vor dem Europäischen Parlament am 2. Juli 2003 im Rahmen der Aussprache zu den Verordnungsvorschlägen zur Zulassung, Kennzeichnung und Rückverfolgbarkeit von GVO), sei nur der Vollständigkeit halber angemerkt.

Auch die Erfahrungen mit nährwert- und gesundheitsbezogenen Angaben in den Mitgliedstaaten auf der Grundlage der geltenden Vorschriften des Nährwert- und des allgemeinen Kennzeichnungsrechts nach den Richtlinien 90/496/EWG und 2000/13/EG können eine solche Rechtfertigung nicht liefern. Warum Nährwertprofile dann gleichwohl unverzichtbar sein sollen, wenn diese Regelwerke präzisiert werden, darf nicht Geheimnis der Kommission bleiben; sondern muss kommuniziert und diskutiert werden können.

Welche „Nährwertprofile“ in **Art. 4 Abs. 1** gemeint sind, bleibt ebenso unklar, wie die Frage, auf welche Lebensmittel oder Lebensmittelkategorien sie Anwendung finden sollen. Eine Bewertung der Vorschrift und die Abschätzung ihrer Auswirkungen ist deshalb unmöglich. Sie muss auch deshalb schon aus dem Verordnungsvorschlag gestrichen werden.

Dass Art. 4 zudem erst in den Schlussberatungen, drei Wochen vor der Verabschiedung des Verordnungsvorschlages, aufgenommen worden ist, macht die vorherige Konsultation zum Verordnungsentwurf zur Farce. Nicht nur, dass die Kommentare der Lebensmittelwirtschaft im Rahmen dieser Konsultation kaum Beachtung gefunden haben, in „letzter Minute“ hat der Vorschlag auch noch eine derart substantielle Änderung erfahren, dass die vorherige Konsultation bedeutungslos wird. Dies diskreditiert den Vorschlag und die Kommission gleichermaßen. Die Lebensmittelwirtschaft erwartet im Interesse einer praktikablen Rege-

lung, dass sich Gleiches nicht wiederholt und nunmehr ein fairer Meinungsaustausch möglich wird, in dessen Rahmen die Auffassungen und Argumente der Wirtschaft Gehör finden.

Auch **Art. 4 Abs. 2** und die Aufweichung des generellen Verbots von Angaben in Bezug auf solche, die sich auf die Verringerung des Gehalts an Fett, gesättigten Fettsäuren, Transfettsäuren, Zucker und Salz beziehen; „macht die Sache nicht besser“, denn es ist schlicht nicht begründbar, warum die genannten nährwertbezogenen Angaben zulässig sein sollen, andere nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben aber nicht.

Besonders problematisch sind auch die Verbote bzw. die Verbotsermächtigung des **Art. 4 Abs. 3 und 4**, denn auch sie sind Ausdruck gesundheitspolitischer Überzeugungen. Auch hier muss gelten: Es gibt keine guten oder schlechten Lebensmittel und alle zutreffenden und wissenschaftlich substantiierbaren nährwert- und gesundheitsbezogenen Angaben müssen zulässig sein, denn sie können unter den genannten Voraussetzungen die Verbraucher nicht irreführen.

Hinzu kommt in Bezug auf **Art. 4 Abs. 4** noch, dass für die dort verankerte weitreichende Verbotskompetenz das Ausschussverfahren vorgesehen ist. Das Ausschussverfahren ist jedoch Mittel für Durchführungsmaßnahmen des Gemeinschaftsrechts. Der Ausschluss von Lebensmitteln und Lebensmittelkategorien von nährwert- und gesundheitsbezogenen Angaben kann jedoch nicht als Durchführungsmaßnahme angesehen werden, sondern ist von derart eigenständiger Bedeutung, dass hier – wenn überhaupt zu rechtfertigen, was bestritten wird – nur eine Entscheidung im Mitentscheidungsverfahren und damit unter voller Einbeziehung des Europäischen Parlaments und des Rates möglich wäre.

## **5. Art. 5 - Allgemeine Bedingungen**

**Art. 5** enthält in vielfältiger Form Konkretisierungen der allgemeinen Irreführungsverbote der Etikettierungsrichtlinie und der Richtlinie über irreführende Werbung in Bezug auf die wissenschaftliche Substantiierung nährwert- und gesundheitsbezogener Angaben. Diese sind grundsätzlich ebenso verzichtbar, wie die des Art. 3 und greifen im Übrigen auch zu kurz, denn sie knüpfen nur an die „Substanz“ an und negieren das Konzept, dass auch Lebensmittel als solche bzw. als Ganzes bestimmte Wirkungen haben können.

Erneut scheitert hier der Versuch, die in der Rechtsprechung und in der Praxis etablierten Konkretisierungen des allgemeinen Irreführungsverbot in allgemeiner Form für nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben niederzulegen. Dies liegt auch hier daran, dass der Versuch gemacht wird, allgemeine Grundsätze für beide Arten von Angaben zu formulieren, obschon in den nachfolgenden spezifischen Vorschriften diese Anforderungen sodann spezifisch formuliert werden.

In Bezug auf **Art. 5 Abs. 2** ist weiter anzumerken, dass der Hinweis darauf, dass Angaben nur dann zulässig sind, wenn sie vom durchschnittlichen Verbraucher verstanden werden können, überflüssig ist. Auch dies ergibt sich ohne weiteres bereits aus dem allgemeinen Irreführungsverbot und bedarf keiner erneuten Er-

wählung. Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass dieses Gebot der Verständlichkeit der Angaben in offensichtlichem Widerspruch steht zu den nachfolgend formulierten Zulässigkeitsvoraussetzungen, insbesondere für gesundheitsbezogene Angaben, die dann von der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit bewertet und damit auch letztlich formuliert werden sollen. Dass die Darstellung und Formulierung der Wirkungen von Lebensmitteln oder Lebensmittelzutaten auf der Grundlage wissenschaftlicher Erkenntnisse durch Wissenschaftler nicht zu verständlichen Angaben führen werden, erscheint zumindest wahrscheinlich.

In diesem Zusammenhang ist erneut auf das in der Rechtsprechung anerkannte Leitbild des durchschnittlich informierten, aufmerksamen und verständigen Verbrauchers zu verweisen, der durchaus in der Lage ist, auch komplexe Zusammenhänge zu verstehen. Offensichtlich ist aber gerade dieser im Rahmen des Art. 5 nicht gemeint, sondern erneut der bekanntermaßen tumbe Verbraucher der inzwischen überkommenen Rechtsprechung, denn der Regelungszusammenhang lässt befürchten, dass es hier vornehmlich um eine weitere Restriktionsmöglichkeit hinsichtlich der Kommunikation nährwert- und gesundheitsbezogener Angaben geht.

## **6. Art. 6 – Wissenschaftliche Absicherung von Angaben**

In Bezug auf Art. 6 gilt das zu den Art. 3 und 5 Gesagte: Die Vorschrift ist im Wesentlichen verzichtbar und außerdem missverständlich formuliert. Es versteht sich von selbst, dass nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben zutreffen und deshalb wissenschaftlich substantiiert sein müssen. Es versteht sich ebenso von selbst, dass grundsätzlich derjenige, der Angaben macht, verpflichtet ist, diese auch belegen zu können.

Was aber mit der Verpflichtung nährwert- und gesundheitsbezogener Angaben „zu begründen“ in **Art. 6 Abs. 2** gemeint ist, ist ebenso unklar, wie die Bedeutung des **Art. 6 Abs. 3**, der den Mitgliedstaaten die Möglichkeiten eröffnet, vom Lebensmittelunternehmer oder einem anderen Inverkehrbringer des Erzeugnisses wissenschaftliche Unterlagen und Daten zu fordern.

Soll über Art. 6 Abs. 2 ein gesondertes Rechtfertigungserfordernis bei Verwendung nährwert- und gesundheitsbezogener Angaben etabliert werden? Welche Bedeutung hat ggf. die Vorlagepflicht des Art. 6 Abs. 3? Soll hier eine zusätzliche Notifizierungsverpflichtung auf nationaler Ebene etabliert werden, die den vorherigen Zulassungsverfahren nachgeschaltet wird?

## **7. Art. 7 – Nährwertkennzeichnung**

Art. 7 macht deutlich, dass das Verhältnis des Verordnungsvorschlages zu nährwert- und gesundheitsbezogenen Angaben zur Nährwertkennzeichnungsrichtlinie klärungsbedürftig ist. Jedenfalls können die pauschalen Verweise auf die Nährwertkennzeichnungsrichtlinie nicht genügen. Dies wird besonders deutlich am Beispiel der Nahrungsergänzungsmittel, für die nach der Richtlinie 2002/46/EG

besondere Vorgaben gemacht werden, weil die Vorgaben der Nährwertkennzeichnungsrichtlinie für Nahrungsergänzungsmittel nur begrenzt Sinn machen.

Schließlich ist auch darauf zu verweisen, dass die im Verordnungsvorschlag wiederholt vorkommenden Bezugnahmen auf Richtlinienrecht, so auch hier in Art. 7 Abs. 2, juristisch nicht akzeptabel sind, weil sie die direkte Anwendbarkeit nur mittelbar wirkender, weil sich an die Mitgliedstaaten richtender Vorschriften zum Inhalt haben.

#### **8. Art. 8 – Spezifische Bedingungen (für nährwertbezogene Angaben)**

In Bezug auf Art. 8 in Verbindung mit dem Anhang ist ebenfalls darauf zu verweisen, dass die Vorgaben nur auf „normale“ Lebensmittel anwendbar sind, nicht jedoch auf Nahrungsergänzungsmittel. Im Übrigen ist in Bezug auf den Anhang erneut darauf hinzuweisen, dass das System der abschließenden Liste abgelehnt wird. Es sollte durch eine offene, allerdings jederzeit ergänzbare Liste ersetzt werden. In Bezug auf den Anhang wird zunächst auf die Diesbezügliche Stellungnahme der Wirtschaftlichen Vereinigung Zucker zum Vorläuferdokument SANCO/1832/2002 verwiesen, im Übrigen müssen wir uns detaillierte Anmerkungen zum Anhang vorbehalten.

#### **9. Art. 9 – Vergleichende Angaben**

Vergleichende Angaben sollten grundsätzlich immer dann zulässig sein, wenn sie zutreffend sind und der Vergleichsmaßstab erkennbar ist. Deshalb findet Art. 9 Abs. 2, der vorsieht, dass vergleichende Angaben nur im Verhältnis zu „**einer Reihe von Lebensmitteln derselben Kategorie**“ zulässig sein sollen, nicht die Zustimmung der Lebensmittelwirtschaft. Insbesondere kann ein Interesse gerade daran bestehen, die Vergleichbarkeit verschiedener Lebensmittel über vergleichende Angaben herzustellen, damit den Verbrauchern die Möglichkeit eröffnet werden kann, eine ausgewogene und abwechslungsreiche Ernährung entsprechend den persönlichen Bedürfnissen und Vorlieben auszuwählen.

Hinzuweisen ist weiter darauf, dass eine derartige Beschränkung gerade für Nahrungsergänzungsmittel von vorneherein nicht in Betracht kommt, weil es schlechterdings unmöglich ist, ein Nahrungsergänzungsmittel, welches etwa Vitamin C enthält und eine entsprechende Angabe trägt, mit einem anderen Nahrungsergänzungsmittel zu vergleichen, das kein Vitamin C und keine entsprechende Angabe enthält. Dass eine solche Angabe keinen Sinn machte, ist offensichtlich, gerade bei Nahrungsergänzungsmitteln machen in aller Regel Vergleiche nur mit „anderen Lebensmitteln“ Sinn

Insgesamt besteht deshalb unseres Erachtens ein Regelungsbedürfnis nur insofern, als dass nährwertbezogene Angaben grundsätzlich den allgemeinen Vorgaben dieser Verordnung entsprechen müssen und zudem ggf. noch den spezifischen Vorgaben, des Anhangs, wobei bei vergleichenden Angaben hinzukommen muss, dass der Vergleichsmaßstab, also das oder die Vergleichslebensmittel angegeben werden müssen.

Weiter ist darauf zu verweisen, dass der Begriff der „anderen Substanz“, der noch in der Begriffsbestimmung des Art. 2 (4) Erwähnung findet, hier nicht mehr auftaucht. Er muss ergänzt werden, damit vergleichende Angaben auch zwischen diesen „anderen Substanzen“ zulässig sind. Verwiesen wird auch darauf, dass die Fassung des Vorschlags nicht im Einklang mit Art. 1 Abs. 3 der Richtlinie 94/35/EG (Süßungsmittelrichtlinie) ist, die als Vergleichsmaßstab das „ursprüngliche Lebensmittel oder ein gleichartiges Erzeugnis“ vorsieht.

In Bezug auf Abs. 2 besteht schließlich Klarstellungsbedarf hinsichtlich der Formulierung „deren Zusammensetzung die Verwendung einer Angabe nicht erlaubt. Hier ist unklar, was genau gemeint ist. Sollen Lebensmittel, die unterschiedliche nährwertbezogene Angaben tragen, nicht miteinander verglichen werden dürfen?

#### **10. Art. 10 – Spezifische Bedingungen (für gesundheitsbezogene Angaben)**

Art. 10 Abs. 1 bestimmt, dass gesundheitsbezogene Angaben nur zulässig sind, wenn sie den Anforderungen der Verordnung allgemein und den Vorgaben der Art. 10-17 im Besonderen entsprechen sowie zugelassen sind. Absatz 2 enthält sodann zusätzliche Kennzeichnungsbestimmungen für gesundheitsbezogene Angaben. Dem Zulassungserfordernis wird, wie einleitend bereits ausführlich begründet, widersprochen.

Bei den Vorgaben des Absatzes 2 handelt es sich wiederum um Konkretisierungen des allgemeinen Irreführungsverbot, die eigentlich verzichtbar sind. Der Hinweis auf die Bedeutung der ausgewogenen Ernährung und der gesunden Lebensweise unter **Abs. 2 a)** ist erneut gesundheitspolitisch motiviert. In Bezug auf Nahrungsergänzungsmittel wird erneut auf die spezifischen Bestimmungen der Richtlinie 2002/46/EG und die dortige Pflichtkennzeichnung verwiesen.

In Bezug auf **Art. 10 Abs. 2 b)** sollte über die Einfügung eines „gegebenenfalls“ sichergestellt werden, dass „**Informationen zur Menge des Lebensmittels und zum Verzehrhythmus**“ nur dann gegeben werden müssen, wenn diese für die behauptete positive Wirkung von Bedeutung sind.

**Art. 10 Abs. 2 d) muss gestrichen werden**, denn er steht in offensichtlichem Widerspruch zur generellen Verpflichtung, nur sichere Lebensmittel in den Verkehr zu bringen, die sich aus Art. 14 der Verordnung (EG) Nr. 178/2002 ergibt. Entsprechende Warnhinweise sind deshalb allgemein für Lebensmittel nicht üblich und sollten es auch für solche Lebensmittel nicht werden, die mit gesundheitsbezogenen Angaben in den Verkehr gebracht werden, es sei denn man wollte es zur Pflicht machen, ebendiese zu konterkarieren.

Sollten im Einzelfall für bestimmte Lebensmittel hinsichtlich bestimmter Verbrauchergruppen einmal solche Hinweise erforderlich sein, so ergeben sich die entsprechenden Kennzeichnungsverpflichtungen bereits aus Entscheidungen nach spezialgesetzlichen Regelungen wie der sog. Novel Food Verordnung, wo diese im Rahmen der Zulassung vorgesehen werden können.

## 11. Art. 11 – Implizite gesundheitsbezogene Angaben

**Art. 11 muss aus den gleichen Gründen aus dem Verordnungsvorschlag gestrichen werden, wie Art. 4:**

- Die Verbote des Art. 11 verstoßen gegen die Maxime, dass zutreffende und wissenschaftlich substantiierte Angaben zulässig sein müssen.
- Sie verstoßen gegen den Stand der wissenschaftlichen Erkenntnis um die Zusammenhänge zwischen Ernährung und Gesundheit und den Grundsatz, dass es keine „guten“ oder „schlechten“ Lebensmittel, sondern nur gute oder schlechte Ernährungsweisen gibt.
- Sie sind Ausdruck (gesundheits-) politischer Überzeugungen und Ziele und als solche nicht von der Rechtsgrundlage des Art. 95 Abs. 1 EGV gedeckt.
- Sie stellen auch deshalb keine „Harmonisierung“ des Rechts der nährwert- und gesundheitsbezogenen Angaben für Lebensmittel dar, weil es entsprechende Vorgaben in keinem Mitgliedstaat der Europäischen Union gibt.

Die Maxime, dass zutreffende und wissenschaftlich substantiierte Angaben zulässig sein müssen, war Gegenstand und Inhalt der Bemühungen der Lebensmittelwirtschaft um die Harmonisierung des Rechts der gesundheitsbezogenen Angaben in Bezug auf Lebensmittel. Kommen die Verbote der Art. 4 und 11, wird das Recht der Verbraucher auf Information – und korrelierend auch das Recht der Unternehmen zur Kommunikation – ohne Rechtfertigung beschnitten, hier hinsichtlich solcher Informationen, von denen die Kommission glaubt, die Verbraucher könnten durch sie in die Irre geführt werden, weil sie zu allgemein formuliert sind oder psychische oder Verhaltensfunktionen ansprechen oder weil es um den Einfluss eines Lebensmittels auf das Hunger- oder Sättigungsgefühl geht.

Die Kommission macht nicht den Versuch, die Verbote zu begründen, was sie müsste, wollte sie das Recht der Verbraucher auf Information wirksam beschränken. Sie müsste insbesondere darlegen, dass allgemein formulierte Botschaften erheblich „geeigneter“ sind, die Verbraucher irreführen. Dies wird nicht gelingen, weil die Verbraucher gelernt haben, die entsprechenden (Werbe-) Botschaften richtig zu verstehen und einzuordnen. Ganz im Gegenteil ist zu vermuten, dass die Verbraucher den von der Kommission offensichtlich präferierten Ansatz der Vermittlung wissenschaftlicher Zusammenhänge mit von Wissenschaftlern formulierten Texten, nicht nur nicht goutieren, sondern auch nicht verstehen werden.

Was das Hunger- oder Sättigungsgefühl angeht: Warum sollten die Verbraucher solche Angaben nicht verstehen, wenn doch das diesbezügliche Wissen, etwa im Hinblick auf die Bedeutung des Verzehrs von Vollkornerzeugnissen oder ballast-

stoffreichen Lebensmitteln inzwischen Allgemeingut ist? Auch hier misslingt der Versuch „unerwünschte“ Angaben in allgemeingültiger Form zu verbieten, mit der Folge, dass sinnvolle Angaben verboten werden.

Im übrigen ist die Überschrift „Implizite Angaben“ irreführend und unzutreffend, denn implizite Angaben sind vom Begriff der Angabe ohnehin umfasst („jede Aussage oder Darstellung, ...mit der erklärt, suggeriert oder mittelbar zum Ausdruck gebracht wird, ... (Art. 2 (3) des Verordnungsvorschlages)). Außerdem betrifft die Vorschrift nicht implizite Angaben, sondern es werden bestimmte Angaben sehr „expliziter“ Natur generell verboten. Aus diesem Grunde hieß es in den Vorentwürfen auch „Verbotene Angaben“. Diese Überschrift brachte das gesetzgeberische Anliegen, aus (gesundheits-) politischen Gründen bestimmte Angaben zu verbieten, zutreffend zum Ausdruck.

In Bezug auf Art. 11 d) ist schließlich der Geltungsbereich des Verbotes unklar. Sollen wirklich auch staatliche Ernährungsempfehlungen oder etwa solche der DGE nicht erwähnt werden dürfen? Hier wird besonders deutlich, dass der Verordnungsvorschlag nicht nur viel zu restriktiv ist, sondern auch erheblich über das hinausgeht, was angesichts staatlicher Ernährungsempfehlungen und -informationen auch gesundheitspolitisch noch vertretbar erscheint.

Fast folgerichtig erscheint, dass die Kommission sich mit ihrem Vorschlag auch insoweit selbst widerspricht, als sie noch im Verfahren vor dem EuGH gegen Österreich (Rechtssache C-221/00) vorgetragen hat, ein generelles Verbot gesundheitsbezogener Angaben sei zum Schutz der Verbraucher vor Irreführung nicht erforderlich und damit unverhältnismäßig, weil der Verbraucher vor zutreffenden Angaben nicht zu schützen sei.

Dass die Kommission zudem das angesprochene Urteil unzutreffend zur Rechtfertigung dieses absoluten Verbotes gesundheitsbezogener Angaben anführt, obwohl sich das Urteil nur zum geltenden Verbot krankheitsbezogener Angaben in Form der Verhütungsangaben des Art. 2 der Etikettierungsrichtlinie (Richtlinie 2000/13/EG) verhält und die Kommission selbst in den Vorentwürfen Verhütungs- und Risikoreduzierungsangaben zutreffend voneinander abgegrenzt hat, überrascht dann schon nicht mehr.

## **12. Art. 12 – Gesundheitsbezogene Angaben, die eine allgemein anerkannte Rolle eines Nährstoffs oder einer anderen Substanz beschreiben**

Im Hinblick auf die gesundheitsbezogenen Angaben im Sinne des Art. 12, die eine allgemein anerkannte Rolle eines Nährstoffes oder einer anderen Substanz für Wachstum, Entwicklung und normale körperliche Funktionen beschreiben, wird zunächst auf die bereits einleitend erwähnten Kritikpunkte verwiesen.

Es ist nicht nachvollziehbar, warum die Liste der „allgemein anerkannten Angaben“ auf solche zu Wachstum, Entwicklung und normale körperliche Funktionen beschränkt sein soll. Die Liste der allgemein anerkannten Angaben sollte auch solche Angaben umfassen, die sich auf die Reduzierung von Krankheitsrisiken

beziehen. Auch muss die Möglichkeit eingeräumt werden, dass Erweiterungen der Liste von den Lebensmittelunternehmen beantragt werden können.

Weiter müsste eine Liste grundsätzlich sprachliche Variationen in der Beschreibung der Rolle einer Substanz zulassen, was am besten ermöglicht wird, wenn auch hier nur anerkannte Wirkungszusammenhänge und Aussageinhalte festgestellt werden. Streng wörtliche Vorgaben würden zu einer nicht zu rechtfertigenden Vereinheitlichung anerkannter gesundheitsbezogener Aussagen führen.

Schließlich wird das „Konzept der abschließenden Liste“, nach dem nur die aufgelisteten Angaben zulässig, alle anderen Angaben grundsätzlich unzulässig sind, abgelehnt. Dieses wird sich als unnötig bürokratisch und innovationshemmend erweisen, ohne dass es hierfür einen guten Grund gäbe. Gerade für Innovationen ist es von entscheidender Bedeutung, dass sie rasch vermarktet werden können, damit ein Wissensvorsprung und Wettbewerbsvorteil auch genutzt werden kann. Lohnt sich die Forschung in diesem Bereich nicht, weil der Vermarktung ein langwieriges Verfahren vorgeschaltet ist, das zudem der Konkurrenz ebenfalls die Vermarktung ermöglicht, wird es Forschung und Innovation und damit auch Vorteile für die Verbraucher in diesem Bereich nicht geben.

An die Stelle der abschließenden Liste muss deshalb eine offene Liste treten, neben der andere wirkungsbezogene Angaben möglich sind. Diese gewährleisten in gleicher Weise wie eine abschließende Liste, dass ein Überblick über allgemein anerkannte Angaben geschaffen wird, der für jedermann zugänglich ist, so dass die entsprechenden Angaben anhand der anerkannten Kriterien und Voraussetzungen verwendet und überprüft werden können.

Im Übrigen bestünde aber auch die Möglichkeit, neue Erkenntnisse umgehend zu nutzen und zu vermarkten, so dass Innovationsanreize gegeben wären. Selbstverständlich gilt auch für diese Angaben, dass sie zutreffen und wissenschaftlich substantiiert sein müssen und dass die Lebensmittelunternehmen verpflichtet sind, die entsprechenden Nachweise führen zu können. Welchen Zusatznutzen demgegenüber der Ansatz der geschlossenen Liste haben soll, ist nicht ersichtlich.

Hinzuweisen ist allerdings auch darauf, eine abschließende Bewertung des Ansatzes des Art. 12 deshalb schwer fällt, weil das Konzept der „allgemein anerkannten Rolle“ eines Nährstoffs nur durch die Formulierung „auf der Grundlage etablierter und unumstrittener wissenschaftlicher Erkenntnisse“ näher beschrieben wird, so dass Kriterien und Anforderungen an die „allgemeine Anerkennung“ unklar bleiben.

Die Formulierung lässt befürchten, dass etabliertes Erfahrungswissen, das gerade im Hinblick auf traditionelle Lebensmittel und ihre Wirkungen eine große Rolle spielt, nicht angemessen berücksichtigt wird. Diese Befürchtung besteht insbesondere auch deshalb, weil im Übrigen im Verordnungsvorschlag immer von „allgemein akzeptierten wissenschaftlichen Daten“ die Rede ist, so dass Unsicherheit besteht, ob auch wissenschaftliche Erkenntnisse, die etwa auf Erfahrungswissen beruhen, Berücksichtigung finden werden. Hier bedarf es der entsprechenden Klarstellung im Text, so ggf. auch auf der Grundlage entsprechender

Kriterien für die Aufnahme von Angaben in die Liste abzuschätzen ist, welche Angaben voraussichtlich als „allgemein anerkannt“ gelten können.

### **13. Artikel 13 - Angaben bezüglich der Verringerung eines Krankheitsrisikos**

Auch bezüglich Art. 13 wird auf die einleitenden Bemerkungen verwiesen und erneut betont, dass die Einführung des Verbotsprinzips und eines langwierigen und bürokratischen Zulassungsverfahrens im Rahmen der Konkretisierung des allgemeinen Irreführungsverbot es als unverhältnismäßig restriktiver Regelungsansatz abgelehnt wird.

Dem Anliegen des effektiven Verbraucherschutzes wäre ohne weiteres durch ein weniger belastendes und aufwendiges Verfahren, wie etwa durch ein Notifizierungsverfahren, in gleicher Weise gedient, denn auch über die Verpflichtung der Lebensmittelunternehmen zur Anzeige des Inverkehrbringens von Lebensmitteln mit den sog. „Risikoreduzierungsangaben“ wäre gewährleistet, dass die zuständigen Stellen jederzeit über die Marktsituation informiert sind. Sie wären so insbesondere auch in der Lage, bei Zweifeln die notwendigen Schritte zu unternehmen.

Wichtigster Unterschied zu dem von der Kommission vorgeschlagenen Verfahren wäre, dass nicht bei jeder Verwendung von Risikoreduzierungsangaben eine Verfahren zu durchlaufen wäre, sondern dass die Anzeige ausreichte, und dass ein Verfahren nur dann initiiert würde, wenn Zweifel hinsichtlich der Rechtmäßigkeit der Verwendung einer Angabe bestünden. Vergleichbare Systeme und Verfahren bestehen und funktionieren etwa im Bereich der diätetischen Lebensmittel und es ist nicht ersichtlich, warum dies nicht auch hier funktionieren sollte. Erinnerung sei erneut auch daran, dass es hier nur um die Konkretisierung des allgemeinen Irreführungsverbot es geht, nicht etwa um die Beurteilung der Sicherheit der beworbenen Lebensmittel, die ohnehin gegeben sein muss.

### **14. Artikel 14 - Beantragung der Zulassung**

Wir begrüßen, dass über die Antragstellung bei und die nachfolgende wissenschaftliche Bewertung durch die Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit (EBLS) sichergestellt werden soll, dass zukünftig eine einheitliche, „europäische“ Bewertung der wissenschaftlichen Begründung gesundheitsbezogener Angaben erfolgen soll. Dies ändert nichts an der grundsätzlichen Kritik am Zulassungsverfahren als solchem, das durch ein Notifizierungsverfahren ersetzt werden sollte. Für dieses wäre allerdings in gleicher Weise die „europäische“ wissenschaftliche Bewertung durch die EBLS sicherzustellen.

Hinsichtlich der in Art. 14 im Einzelnen geforderten Antragsunterlagen wird erneut auf die Notwendigkeit der Berücksichtigung von „Erfahrungswissen“ hingewiesen, das zur hinreichenden wissenschaftlichen Begründung von gesundheitsbezogenen Angaben ggf. auch genügen muss.

Ebenfalls zu verweisen ist im Hinblick auf Art. 14 Abs. 2 e) bereits darauf, dass eine Kontrolle und Genehmigung der zulässigen Wortlaute gesundheitsbezogener Angaben durch die EBLS in keinem Fall akzeptiert werden kann, gleich ob im Rahmen eines Zulassungs- oder eines Notifizierungsverfahrens. Nicht nur, dass der EBLS insoweit die Expertise und Kompetenz fehlt, es macht schlicht keinen Sinn, dass sich die Wissenschaftler der EBLS mit Formulierungsfragen beschäftigen.

Dabei wird nicht verkannt, dass im Rahmen der wissenschaftlichen Bewertung der Aussageinhalt bewertet werden muss, wenn Zulässigkeit und Grenzen einer Angabe bewertet werden sollen. Dies setzt aber mitnichten voraus, dass über exakte Wortlaute geurteilt wird. Vielmehr reicht die Bewertung und ggf. Bestimmung zulässiger Aussageinhalte vollkommen aus, denn selbstverständlich rechtfertigen bestimmte wissenschaftliche Erkenntnisse nicht nur eine bestimmte Angabe, sondern einen bestimmten Angaben- oder Aussageninhalt, der dann auf diese oder jene Weise kommuniziert werden kann. Nur so kann im Übrigen auch den unterschiedlichen kulturellen Bedingungen in der Europäischen Union Rechnung getragen werden, die sich auch in sehr unterschiedlichen Kommunikationsgewohnheiten über ein und denselben Sachverhalt manifestieren.

## **15. Artikel 15 - Gutachten der Behörde**

Zu Art. 15 wird ebenso wie zu Art. 14 nur insoweit Stellung genommen, als die Vorschrift auch Bedeutung für ein anderes Verfahren, wie etwa das hier vorgeschlagene Notifizierungsverfahren haben kann.

Insoweit ist zunächst erneut darauf zu verweisen, dass sich die EBLS nur zur wissenschaftlichen Substantiierung einer Angabe äußern kann, weil sie insbesondere zur Bewertung von Angabewortlauten nicht berufen ist.

Sodann ist auch anzumerken, dass kurze und mit Ausschlusswirkung hinsichtlich möglicher Einwendungen versehene Fristen unabdingbare Voraussetzung vorsehender Verfahren sind. Es kann nicht sein, dass die vorgesehenen Fristen bereits dadurch wertlos gemacht werden, dass sie weder absolut formuliert sind („... bemüht sich die Behörde ...“), noch ihre Missachtung irgendeine Rechtsfolge nach sich zieht. Hätte die Kommission die Forderungen der Lissabon-Strategie ernst genommen, hätte sie im Interesse einer innovations- und wettbewerbsfreundlichen Regelung strenge Fristenregelungen vorsehen müssen.

Im Hinblick auf die in Art. 15 erneut berührte Frage der Kompetenz der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit zur Bewertung der Angabeninhalte und ggf. ergänzend notwendiger Angaben wird erneut festgestellt, dass der EBLS hier die Kompetenz und die Expertise fehlen. Insoweit sei auch darauf hingewiesen, dass Verbraucherkommunikation eine „Wissenschaft für sich“ und ein dynamischer, interaktiver und sich über die Zeit entwickelnder Prozess ist, der schon als solcher einer rigiden und starren Festlegung durch eine wissenschaftliche Behörde nicht zugänglich ist.

## **16. Artikel 16 - Gemeinschaftszulassung**

Für Art. 16 gilt ebenfalls, dass nur insoweit Stellung genommen wird, als die Vorschrift auch Bedeutung für ein anderes Verfahren, wie etwa das hier vorgeschlagene Notifizierungsverfahren haben kann.

Im Rahmen der Beurteilung der Frage, ob eine gesundheitsbezogene Angabe zutrifft und wissenschaftlich substantiiert ist, kann es allein auf die Ergebnisse der wissenschaftlichen Beurteilung durch die EBLs ankommen. „Andere für den jeweils zu prüfenden Sachverhalt relevante legitime Faktoren“ können bei dieser Beurteilung keine Rolle spielen, denn zu prüfen und zu beurteilen ist allein die Frage der wissenschaftlichen Substantiierung der Angabe. Welche anderen Faktoren im Rahmen dieser Beurteilung relevant sein mögen, mag die Kommission erläutern; angesichts der übrigen, äußerst strengen Zulassungsvoraussetzungen insbesondere auch im Hinblick auf die verständliche Formulierung der Angaben, ist aber nicht erkennbar, welche das sein könnten.

## **17. Artikel 18 - Gemeinschaftsregister**

Zum Gemeinschaftsregister ist – erneut nur vorsorglich - anzumerken, dass keine Notwendigkeit für eine Liste nicht zugelassener Angaben besteht. Die Erfahrungen im Rahmen der Zulassungsverfahren der Novel Food Verordnung haben gezeigt, dass die Versagung von Zulassungen viele Gründe haben kann. Eine Vielzahl negativer Zulassungsentscheidungen beruhte allein auf der Tatsache, dass die vorgelegten wissenschaftlichen Unterlagen zur Beurteilung nicht ausreichten, nicht aber darauf, dass die entsprechenden Lebensmittel als nicht sicher beurteilt wurden.

Ebensolches ist auch im Rahmen der Beurteilung von gesundheitsbezogenen Angaben denkbar, so dass über die Veröffentlichung nicht zugelassener Angaben der falsche Eindruck erweckt werden könnte, dass diese Angaben in jedem Fall unzulässig, weil nicht wissenschaftlich belegbar seien.

## **18. Artikel 22 - Schutzmaßnahmen**

Ein Regelungsbedürfnis für „Schutzmaßnahmen“ im Sinne von Art. 22 ist nicht erkennbar. Deshalb sollte die Vorschrift ersatzlos gestrichen werden. Insbesondere ist die Situation nicht vergleichbar etwa mit dem Schutzklauselverfahren im Zusatzstoffrecht, denn im Rahmen des vorliegenden Verordnungsvorschlages geht es anders als im Zusatzstoffrecht nicht um Fragen der Sicherheit von Lebensmitteln, aufgrund derer ggf. sofortige Maßnahmen zu ergreifen sind, sondern allein um Fragen der Irreführung der Verbraucher.

Kommt deshalb ein Mitgliedstaat zu der Überzeugung, dass eine Angabe entgegen vorheriger Beurteilung ein Irreführungspotential besitzt, so mögen die zuständigen Stellen im Rahmen ihrer Kontroll- und Überwachungskompetenzen

gegen die entsprechende Angabe vorgehen und im Streitfalle die Gerichte entscheiden lassen. In keinem Falle ist aber eine hoheitliche Kompetenz für ein Vermarktungsverbot von Lebensmitteln, die mit den entsprechenden Angaben versehen sind, gerechtfertigt. Eine solche bedeutete eine nicht zu tolerierende Kompetenzverschiebung zu Gunsten der Exekutive und zu Lasten der Judikative, und damit auch eine nicht zu rechtfertigende Beschneidung der Rechte der Lebensmittelunternehmen im Rahmen der Rechtsverteidigung.

Im Übrigen ist darauf zu verweisen, dass die Bezugnahme in Abs. 1 auf Art. 7 unzutreffend ist, weil die wissenschaftliche Absicherung in Art. 6 geregelt ist.

## **19. Artikel 24 - Überwachung**

Nach Art. 24 des Verordnungsvorschlages können die Mitgliedstaaten – „um eine wirksame Überwachung von Lebensmitteln mit nährwert- oder gesundheitsbezogenen Angaben zu ermöglichen“ - die Hersteller oder die Personen, die derartige Lebensmittel in ihrem Hoheitsgebiet in Verkehr bringen, verpflichten, die zuständige Behörde über das Inverkehrbringen zu unterrichten und ihr ein Muster des für das Produkt verwendeten Etiketts zu übermitteln.

Wenn nun den einzelnen Mitgliedsstaaten frei gestellt wird, Etiketten und Produkte mit nährwert oder gesundheitsbezogenen Angaben anzeigen zu lassen, führt dies zu neuen bürokratischen Hürden, die sicherlich nicht zur Harmonisierung beitragen, insbesondere wenn man ein Produkt international vermarktet - in einem Land muss das Produkt / Etikett angemeldet werden, im anderen nicht. Ein Mitgliedstaat könnte auch auf die Idee kommen, gerade in Bezug auf solche Erzeugnisse eine Anzeigepflicht vorzusehen, die „nicht erwünscht“ sind. So könnte versucht werden, über Bürokratie den Markt beeinflussen - vorausgesetzt das Prozedere ist aufwendig genug gestaltet. Auch stellt sich die Frage, was eigentlich bei einer Überarbeitung eines Etikettes geschehen soll. Muss dann eine Neufassung nachgereicht werden?

Insgesamt drängt sich bei dem Verordnungsvorschlag die Frage auf, wer die vorgesehene Bürokratie bewältigen soll. Die 300 Mitarbeiter der EBLs können es sicher nicht, aber auch die diese unterstützenden nationalen Behörden würden über Gebühr beansprucht. Wenn dann noch zusätzliche nationale Verfahren vorgesehen werden sollen, liegt die Befürchtung nahe, dass hier erneut Verfahren vorgesehen werden sollen, die den Bedürfnissen der Wirtschaft hinsichtlich Praktikabilität und Innovationsfreundlichkeit in keiner Weise entsprechen.

28.8.2003



## **Verordnungsvorschlag der Kommission zu nährwert- und gesundheitsbezogenen Angaben über Lebensmittel**

Im Juli 2003 hat die europäische Kommission einen Verordnungsvorschlag zu nährwert- und gesundheitsbezogenen Angaben über Lebensmittel (Claims) vorgelegt. Das Regelungsziel ist die Harmonisierung des Rechtsgebietes, d. h. die Sicherstellung gleicher rechtlicher Rahmenbedingungen für nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben in der Europäischen Union.

Derzeit gilt nach Art. 2 der Etikettierungsrichtlinie (Richtlinie 2000/13/EG) das Verbot irreführender und krankheitsbezogener Angaben über Lebensmittel, gesundheitsbezogene Angaben sind grundsätzlich zulässig. Die Zulässigkeit nährwertbezogener Angaben richtet sich nach der Nährwertkennzeichnungsrichtlinie (Richtlinie 90/496 EWG).

Der Verordnungsvorschlag der Kommission enthält die folgenden wesentlichen Regelungsinhalte:

- Eine Liste zulässiger nährwertbezogener Angaben einschließlich der Bedingungen ihrer Verwendung (geregelt werden nährwertbezogene Angaben wie „fettarm“, „ohne Zuckerzusatz“ oder „reich an Vitaminen“)
- Eine Liste gesundheitsbezogener Angaben, die eine allgemein anerkannte Rolle eines Nährstoffs oder einer anderen Substanz beschreiben (die Liste soll allgemein anerkannte und unbestrittene Wirkungszusammenhänge zwischen Lebensmitteln oder Nährstoffen und der Gesundheit enthalten (Kalzium und Knochendichte, etc.))
- Schließlich sollen über ein Zulassungsverfahren Angaben bezüglich der Verringerung eines Krankheitsrisikos in Form der Einzelzulassung im Rahmen eines Zulassungsverfahrens gestartet werden können (Reduzierung des Osteoporose-Risikos bei ausreichender Kalziumaufnahme, etc.)

Insgesamt gilt, dass nur solche nährwert- und gesundheitsbezogenen Angaben zulässig sein sollen, die in den beschriebenen Listen enthalten sind oder im

Rahmen des Zulassungsverfahrens ausdrücklich zugelassen worden sind, alle anderen Angaben sollen verboten sein. Mit anderen Worten: Alles, was nicht ausdrücklich erlaubt ist, ist verboten.

Darüber hinaus sind noch die folgenden Einschränkungen vorgesehen:

- Gemäß Art. 4 des Verordnungsvorschlages soll weitere Voraussetzung der Zulässigkeit nährwert- und gesundheitsbezogener Angaben ein „positives Nährwertprofil“ sein. Hierzu ist vorgesehen, dass innerhalb von 18 Monaten nach der Verabschiedung der Verordnung Nährwertprofile für Lebensmittel allgemein oder für bestimmte Lebensmittelkategorien festgelegt werden. Die Nährwertprofile sollen sich insbesondere auf den Gehalt an Fett, Zucker und Salz beziehen und sicherstellen, dass zu fett-, zucker- und salzhaltige Lebensmittel keine nährwert- oder gesundheitsbezogenen Angaben tragen.
- Weiter sieht Art. 4 vor, dass in Bezug auf Getränke mit einem Alkoholgehalt von über 1,2 Vol.% grundsätzlich keine gesundheitsbezogenen Angaben erlaubt und nährwertbezogene Angaben nur in so weit zulässig sind, als sie sich auf die Reduzierung des Alkohol- bzw. Energiegehaltes beziehen.
- Schließlich ist in Art. 4 vorgesehen, dass für weitere Lebensmittel oder Lebensmittelkategorien die Verwendung nährwert- oder gesundheitsbezogener Angaben eingeschränkt oder verboten werden kann.
- Art. 11 sieht vor, dass Angaben, die auf allgemeine, nicht spezifische Vorteile eines Nährstoffs oder Lebensmittels oder auf psychische Funktionen oder Verhaltensfunktionen Bezug nehmen, grundsätzlich verboten sein sollen. Gleiches soll für Angaben gelten, die sich auf schlankmachende oder gewichtskontrollierende Eigenschaften oder das Hunger- oder Sättigungsgefühl oder den Rat von Ärzten oder anderen Fachleuten des Gesundheitssektors beziehen.

Der Verordnungsvorschlag ist aus Sicht der Lebensmittelwirtschaft viel zu restriktiv, bürokratisch und damit innovationsfeindlich. Das vorgesehene System abschließender Listen zulässiger Angaben und aufwendiger Zulassungsverfahren beschränkt die Kommunikationsfreiheit der Unternehmen in unverhältnismäßiger Weise. Außerdem werden an die Substantiierung gesundheitsbezogener Angaben unverhältnismäßig strenge Anforderungen gestellt.

Besonders kritisiert werden die Verbotsnormen der Artikel 4 und 11, die zulässige und wissenschaftlich substantiierte gesundheitsbezogene Angaben verbieten. Die Änderungsbegehren der Lebensmittelwirtschaft hinsichtlich des Verordnungsvorschlages der Kommission lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Ersatzlose Streichung der Verbotsnormen der Artikel 4 (Nährwertprofile, Verbot nährwert- und gesundheitsbezogener Angaben zu alkoholischen Getränken, weitere Verbotsermächtigung) und 11 (Verbot allgemeiner Wohlbefin-

densangaben, von Angaben zu psychologischen oder Verhaltensfunktionen, Schlankheits- und Arztwerbung)

- Ersetzung des Systems abschließender Listen und aufwendiger Zulassungsverfahren durch offene Listen, die es ermöglichen, neuen Erkenntnisse zeitnah zu kommunizieren und ein Notifizierungs- oder Anmeldeverfahren anstelle des vorgesehenen Zulassungsverfahrens, denn hiermit wäre eine Marktübersicht und damit auch die Kontrolle in gleicher Weise garantiert.
- Berücksichtigung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes bei den Anforderungen an die wissenschaftliche Substantiierung von Angaben
- Berücksichtigung des vom Europäischen Gerichtshof etablierten Leitbildes des aufgeklärten und informierten Verbrauchers, sodass sich Ansätze des Kommissionsvorschlages wie die präventive Wortlautkontrolle von Angaben erübrigen

Gegenüber den aus Sicht der Lebensmittelwirtschaft zu weitgehenden Ansätzen des Verordnungsvorschlags bestehen auch grundsätzliche rechtliche Bedenken. Die Kommission kann nur im Rahmen des zur Harmonisierung des Rechtsbereichs Notwendigen tätig werden, nicht berechtigt ist sie zu gesundheitspolitischen Maßnahmen. Nach Auffassung der Lebensmittelwirtschaft stellen aber insbesondere die Verbotsnormen der Artikel 4 und 11 solche dar. Aus grundsätzlich rechtlichen Erwägungen müssen diese Vorschriften deshalb gestrichen werden.

Lo, 13.01.2004

**Die Freiheit von Lebensmittelkennzeichnung und -werbung in der  
Europäischen Union**

**Ergebnisse  
des Rechtsgutachtens**

**über**

**die Vereinbarkeit der Vorschläge der Kommission für eine Verordnung über nährwert-  
und gesundheitsbezogene Angaben über Lebensmittel sowie für eine Verordnung über  
den Zusatz von Vitaminen und Mineralien sowie bestimmten anderen Stoffen zu  
Lebensmitteln mit den Vorgaben des EG-Vertragsrechtes und  
des deutschen Grundgesetzes**

erstattet dem

Bund für Lebensmittelrecht und Lebensmittelkunde e.V., Bonn

von

Prof. Dr. Thomas von Danwitz, D.I.A.P. (ENA, Paris)  
Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Europarecht

an der

**Universität zu Köln**

Die Ergebnisse des Rechtsgutachtens können wie folgt zusammengefasst werden.

## **I. Gemeinschaftsrechtswidrigkeit der vorgeschlagenen Verordnungen**

Der Gemeinschaft steht für die vorgeschlagenen Verordnungen keine Kompetenz zur Verfügung. Die vorgeschlagenen Regelungen widersprechen dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, sie verletzen die Warenverkehrsfreiheit und die Grundrechte der betroffenen Unternehmen.

### **1. Überschreitung der Gemeinschaftszuständigkeiten**

- a) Die EG kann nur im Rahmen der Zuständigkeiten handeln, die ihr in den Gründungsverträgen von den Mitgliedstaaten zugewiesen worden sind. Wird ein Rechtsakt oder einzelner seiner Vorschriften von der Rechtsetzungsbefugnis nicht umfasst, auf die er gestützt ist, so führt dies zur Aufhebung der kompetenzwidrig erlassenen Vorschriften wegen Unzuständigkeit (s. Seite 22 ff.).
- b) Die Verordnungsvorschläge sind auf die Binnenmarktzuständigkeit nach Art. 95 Abs. 1 EG gestützt. Aufgrund dieser Kompetenzzuweisung dürfen produkt- und dienstleistungsbezogene Rechtsvorschriften, die die Herstellung, Beschaffenheit und Vermarktung von Waren und Dienstleistungen reglementieren, erlassen werden. Prinzipiell wird man daher eine Zuständigkeit der Gemeinschaft für die Angleichung von Rechtsvorschriften über die Aufmachung von Lebensmitteln nicht in Abrede stellen können, wenn und soweit sie dazu dienen, den Freiverkehr dieser Lebensmittel auf dem Binnenmarkt zu gewährleisten (s. Seite 24 f.).
- aa) Die Regelungen der vorgeschlagenen Verordnungen, vor allem in Art. 4 und 10 ff. der Verordnung über nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben über Lebensmittel verfolgen aber ersichtlich nicht den Zweck, Handelshemmnisse auf dem Binnenmarkt zu beseitigen. Vielmehr er-

erschöpft sich die Funktion dieser Bestimmungen in der Gewährleistung eines hohen Schutzniveaus der Verbraucher im Hinblick auf eine Irreführungsgefahr von nährwert- und gesundheitsbezogenen Angaben über Lebensmittel (s. Seite 25 f.).

- bb) Auf dem Gebiet des Verbraucherschutzes besteht indessen nur eine beschränkte Gemeinschaftszuständigkeit. Zwar fehlt es in Art. 153 EG an einem ausdrücklichen Harmonisierungsausschluss, wie er in Art. 152 Abs. 4 lit. c) EG enthalten ist, jedoch ist die Gemeinschaftszuständigkeit für den Verbraucherschutz gemäß Art. 153 Abs. 3 lit. a) EG von vornherein auf eine Ergänzungsfunktion der Gemeinschaftsmaßnahmen angelegt, da die Gemeinschaft nur einen „Beitrag zur Verbesserung des Verbraucherschutzes leistet“ (s. Seite 26 ff.). Die vorgeschlagenen Verordnungen enthalten demgegenüber eine umfassende Konzeption einer bestimmten Verbraucher- und Gesundheitsschutzpolitik im Bereich der Lebensmittelangaben und -werbung. Diese Konzeption trifft alle wesentlichen Gestaltungsentscheidungen des Gesundheits- und Verbraucherschutzes in diesem Bereich auf Gemeinschaftsebene und belässt den Mitgliedstaaten keine Möglichkeit zur Formulierung einer eigenständigen, ggf. inhaltlich abweichenden Verbraucherschutzpolitik im Bereich der Lebensmittelangaben und -werbung (s. Seite 27 f.).
- cc) Auch auf der Rechtsgrundlage des Art. 153 Abs. 3 lit. b) EG könnten die vorgeschlagenen Verordnungen nicht erlassen werden. Es handelt sich bei ihnen um eine umfassende Konzeption einer eigenständigen Verbraucherschutzpolitik, nicht dagegen um Maßnahmen zur Unterstützung, Ergänzung und Überwachung der Politik der Mitgliedstaaten, wie es Art. 153 Abs. 3 lit. b) EG fordert (s. Seite 28 ff.).
- dd) Im Ergebnis ist daher festzuhalten, dass die vorgeschlagenen Verordnungen von der Gemeinschaft nicht auf der Grundlage von Art. 95, Art. 153 Abs. 3 lit. a) und ebenso wenig auf Grund von Art. 153 Abs. 3 lit. b) EG erlassen werden können.

## 2. Verhältnismäßigkeitserfordernisse

- a) Die Maßnahmen der Gemeinschaft dürfen nach Art. 5 Abs. 3 EG über das für die Erreichung der Ziele des EG-Vertrags erforderliche Maß nicht hinausgehen. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit erweist sich damit als allgemeine Handlungsmaxime der Gemeinschaft, die gemeinsam mit dem Subsidiaritätsprinzip der Ausübung der Befugnisse Schranken zieht, die der Gemeinschaft zugewiesen sind (s. Seite 31 ff.).
- b) In der Gemeinschaftsrechtsordnung entfaltet der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit seine vorrangige Bedeutung als *Kompetenzausübungsschranke*. Die rechtliche Aufgabe der Verhältnismäßigkeitsprüfung nach Art. 5 Abs. 3 EG besteht deshalb vorrangig darin, das Ausmaß der Inanspruchnahme von gemeinschaftlichen Regelungsbefugnissen den Schranken der Geeignetheit, Erforderlichkeit und Proportionalität zu unterwerfen. Anhand des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes ist also namentlich zu entscheiden, ob Ausmaß und Umfang der Inanspruchnahme von Kompetenzen der EG durch den Gemeinschaftsgesetzgeber durch Belange getragen werden, die eine solche Zurückdrängung der mitgliedstaatlichen Rechtsetzungsbefugnisse in dem jeweiligen Regelungsbereich rechtfertigen können (s. Seite 32 ff.)
- aa) Die vorgeschlagenen Verbots- und Zulassungsregelungen lassen sich von vornherein nicht aus Gründen der Verwirklichung des Binnenmarktes rechtfertigen. Sie fördern den freien Warenverkehr nicht, sondern schränken ihn ein. Überdies reicht der bloße Hinweis auf das Bestehen von Rechtsunterschieden zwischen den Mitgliedstaaten nicht aus, um auf Handelshemmnisse schließen zu können, die zu Rechtsangleichungsmaßnahmen nach Art. 95 Abs. 1 EG berechtigen. Das hat der *EuGH* in seinem Tabakwerbe-Urteil bereits entschieden (s. Seite 34 ff.).
- bb) Auch Erwägungen des Verbraucherschutzes können die vorgeschlagenen Verordnungen nicht rechtfertigen (s. Seite 36 ff.). Insoweit ist zunächst festzuhalten, dass der Verbraucherschutz als ein nur flankierender Ge-

sichtspunkt die auf Art. 95 EG gestützten Verordnungen nicht aus sich heraus zu legitimieren und insgesamt zu rechtfertigen vermag (s. Seite 37 ff.). Selbst wenn man aber zu der Auffassung gelangte, dass ein auf Art. 95 EG gestützter Rechtsakt entscheidend mit Erwägungen des Verbraucherschutzes gerechtfertigt werden könnte, liegt ein Verstoß gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz in seiner Funktion als Kompetenzzusübungsschranke vor (s. Seite 38 ff.): Die vorgeschlagenen Regelungen beschränken sich nämlich nicht auf das zur Erreichung der Verbraucherschutzanliegen notwendige Maß. Das gilt besonders für den Verordnungsvorschlag über Nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben über Lebensmittel. Denn auch durch den Erlass der vorgeschlagenen Verordnung ohne die Einführung von Nährwertprofilen nach Art. 4 und von einer Zulassungsbedürftigkeit für gesundheitsbezogenen Lebensmittelangaben nach Art. 10 Abs. 2, Art. 14 bis 16 würde einerseits ein hohes Verbraucherschutzniveau gewahrt und andererseits die prinzipiell den Mitgliedstaaten vorbehaltene Verbraucherschutzpolitik nicht in einem solch erheblichen Maße durch Rechtsakte der Gemeinschaft verdrängt. In diesem Zusammenhang ist nochmals daran zu erinnern, dass die gemeinschaftliche Verbraucherschutzpolitik im Verhältnis zur Verbraucherschutzpolitik der Mitgliedstaaten nur ergänzende Funktion haben darf.

- cc) Für den vorliegenden Zusammenhang ist von einer vollinhaltlichen Nachprüfung der Verhältnismäßigkeitsanforderungen durch den *Gerichtshof* auszugehen (s. Seite 40 ff.)
- c) Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit fordert nach Art. 5 Abs. 3 EG des Weiteren, dass die Gemeinschaft auch in formaler Hinsicht nicht über das Maß des Erforderlichen hinausgeht. Daher ist beim Erlass eines Gemeinschaftsrechtsaktes im Grundsatz diejenige Rechtssetzungsform vorrangig zu wählen, die den Umsetzungs- und Ausgestaltungsbefugnissen der Mitgliedstaaten einen möglichst breiten Raum belässt (s. Seite 42 ff.).

- aa) Die Europäische Kommission hat ihre Vorschläge jedoch nicht als Richtlinie, sondern in der Form einer Verordnung vorgelegt, die den Mitgliedstaaten keinerlei Umsetzungs- und Ausgestaltungsspielraum belässt. Vielmehr gilt sie mit allen ihren Bestandteilen unmittelbar mit Inkrafttreten in den Mitgliedstaaten. Im Hinblick auf die eindeutige primärrechtliche Anforderung, Richtlinien im Zweifel den Vorrang vor Verordnungen einzuräumen, ist es mehr als initierend, dass der Kommissionsvorschlag keine konkrete Begründung für die Wahl der Rechtsform einer Verordnung enthält. Anhaltspunkte für die Notwendigkeit einer Regelung durch unmittelbar geltendes Verordnungsrecht sind überdies auch nicht zu erkennen. Da namentlich die allgemeinen Gemeinschaftsregelungen über die Lebensmitteletikettierung und Werbung sowie die Nährwertkennzeichnung von der Gemeinschaft in der Rechtsform der Richtlinie erlassen worden sind, erscheint der Erlass der vorgeschlagenen Regelungen als Verordnung überdies systematisch unvertretbar (S. Seite 42 ff.).
- bb) Die vorgeschlagenen Verordnungen verstoßen daher auch in formaler Hinsicht gegen die Anforderungen des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit nach Art. 5 Abs. 3 EG (s. Seite 46).

### **3. Unvereinbarkeit mit der Warenverkehrsfreiheit**

Die Grundfreiheiten des EG-Vertrages binden auch den Gemeinschaftsgesetzgeber. Rechtsakte des Gemeinschaftsrechts, die wie die vorgeschlagenen Regelungen eine Einschränkung der Warenverkehrsfreiheit im Interesse des Verbraucherschutzes darstellen, sind daher nur gemeinschaftsrechtskonform, wenn sie den strikten Verhältnismäßigkeitsanforderungen genügen, welche die Rechtsprechung an zulässige Einschränkungen der Warenverkehrsfreiheit stellt. Das ist hier nicht der Fall (s. Seite 46 ff.).

- a) Seinem Wortlaut nach richtet sich Art. 28 EG zwar nur an die Mitgliedstaaten. In der Rechtsprechung des *Gerichtshofs* ist aber seit langem anerkannt, dass das Verbot von mengenmäßigen Beschränkungen sowie von

Maßnahmen gleicher Wirkung nicht nur für nationale Maßnahmen, sondern auch für Maßnahmen der Gemeinschaftsorgane gilt (s. Seite 47 f.). Auf der Grundlage dieser Bindung hat der *Gerichtshof* Regelungen des Gemeinschaftsgesetzgebers in gleicher Weise dem strikten Anforderungsprofil des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes unterworfen, das er für Überprüfungen von mitgliedstaatlichen Beschränkungen des freien Warenverkehrs in ständiger Rechtsprechung praktiziert (s. Seite 48 ff.). Diese Feststellung gleicher Beurteilungsmaßstäbe im Rahmen der Verhältnismäßigkeit ist im vorliegenden Zusammenhang von maßgeblicher Bedeutung, da der *Gerichtshof* in seiner jüngeren Rechtsprechung Gelegenheit hatte, über Bestimmungen des mitgliedstaatlichen Rechts zu urteilen, die – jedenfalls in ihren wesentlichen Grundzügen – Parallelen zu den nun von der Kommission vorgeschlagenen Vorschriften aufweisen (s. Seite 50 f.).

- b) Vorschriften über die Aufmachung und Etikettierung von Lebensmitteln stellen nach der Rechtsprechung des *EuGH* Einschränkungen der Warenverkehrsfreiheit dar und bedürfen daher einer besonderen Rechtfertigung durch ein zwingendes Erfordernis nach Art. 28 EG oder durch ein in Art. 30 EG ausdrücklich geregeltes Schutzgut (s. Seite 51 ff.)
- c) Es ist anerkannt, dass Bestimmungen zum Schutz der Verbraucher sowie Bestimmungen, die dem Schutz der Lauterkeit des Handelsverkehrs dienen, prinzipiell als Gemeinwohlbelange in der Lage sind, Beschränkungen der Warenverkehrsfreiheit zu rechtfertigen. Ebenso offensichtlich entspricht es der ständigen Rechtsprechung, dass der Freiverkehr mit Lebensmitteln nach Art. 28 EG zum Schutz der Volksgesundheit Einschränkungen unterworfen werden kann (s. Seite 53 f.). Entscheidend ist jedoch, dass diese Maßnahmen den Anforderungen des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes genügen müssen. (s. Seite 54 f.)
- d) Hinsichtlich der Beurteilung der vorgeschlagenen Verordnungen ist von Bedeutung, dass der *EuGH* in einer Reihe von Präjudizien bereits über die

Verhältnismäßigkeit von Regelungen zu entscheiden hatte, die mit den nunmehr von der Kommission vorgeschlagenen vergleichbar sind (s. Seite 57 ff.)

- aa) So hat der *EuGH* in der Rs. C-221/00 entschieden, dass eine Vorschrift, die eine generelle Genehmigungspflicht für gesundheitsbezogene Angaben über Lebensmittel statuiert, unverhältnismäßig ist. Allenfalls bestehenden Restrisiken für die Gesundheit kann seiner Auffassung nach nämlich durch Etikettierungsvorschriften begegnet werden, die ein milderes Mittel darstellen (s. Seite 57 ff.).
  
- bb) Demgegenüber ging es in der Rs. C-192/01 um ein Verbot des Inverkehrbringens von Lebensmitteln, denen Nährstoffe zugesetzt waren. Ein solches Verbot darf nach der Rechtsprechung des *EuGH* nur erlassen werden, wenn die geltend gemachte Gefahr für die öffentliche Gesundheit auf der Grundlage der letzten wissenschaftlichen Informationen, die bei Erlass eines solchen Verbots zur Verfügung stehen, als hinreichend nachgewiesen anzusehen ist. Deshalb hat es der *EuGH* beanstandet, dass das dänische Recht das Inverkehrbringen aller Lebensmittel verbietet, denen Vitamine und Mineralstoffe zugesetzt sind, ohne nach den verschiedenen zugesetzten Vitaminen und Mineralstoffen oder dem Ausmaß der Gefahr, die dieser Zusatz möglicherweise für die öffentliche Gesundheit begründet, zu unterscheiden (s. Seite 61 ff.).
  
- e) Diese Rechtsausführungen des *EuGH* sind auf die vorgeschlagenen Regelungen zu übertragen (s. Seite 65 ff.). An ihnen gemessen, können die Verordnungsvorschläge keinen Bestand haben.
  
- aa) Der Vorschlag für eine Verordnung über Nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben über Lebensmittel enthält in den Art. 10 Abs. 1 und 2, 11, 14 bis 15 Regelungen ein ex-ante eingreifendes Zulassungssystem für gesundheitsbezogene Angaben. Dieses System ist mit demjenigen zu vergleichen, das der *EuGH* in der Rs. C-221/00 bereits als unverhältnismäßig

verworfen hat. Da es sogar als ein repressives Verbot mit Befreiungsverbot ausgestaltet ist, führt es noch zu erheblich stärkeren Einschränkungen der Handlungsfreiheit der Betroffenen (s. Seite 69). Das von der Europäischen Kommission vorgeschlagene Zulassungssystem für gesundheitsbezogene Angaben über Lebensmittel, die in Abhängigkeit von einem bestimmten Nährwertprofil der Lebensmittel erfolgt, stellt daher eine unverhältnismäßige Einschränkung der grundlegenden Warenverkehrsfreiheit auf dem Europäischen Binnenmarkt nach Art. 28, 30 EG dar, an die der Gemeinschaftsgesetzgeber in gleicher Weise wie die Mitgliedstaaten gebunden ist (s. Seite 69 f).

- bb) Unverhältnismäßig sind auch die Verbotsregelungen der vorgeschlagenen Verordnung über den Zusatz von Vitaminen und Mineralien sowie bestimmter anderer Stoffe zu Lebensmittel (s. Seite 70 ff.). Art. 5 des Verordnungsvorschlags enthält ein Anreicherungsverbot, das von der Kommission nicht in erster Linie mit Gesundheitsgefahren, sondern vor allem aus Gründen des Verbraucherschutzes gerechtfertigt wird. Wie der *EuGH* jedoch in der Rs. C-192/01 entschieden hat, kommt ein mit Gesundheitsgefahren begründetes Anreicherungsverbot nur dann in Betracht, wenn eine tatsächliche, hinreichend nachgewiesene Gefahr für die öffentliche Gesundheit besteht. Demgegenüber erhebt die gesamte Konzeption der Anreicherungsverbote in Art. 5 der vorgeschlagenen Verordnung nicht einmal den Anspruch, zum Schutz der Volksgesundheit erforderliche Beschränkungen anzuordnen, von einer konkreten und auf den jeweiligen Anreicherungsstoff bezogenen Risikobewertung ganz zu schweigen. Überdies lässt die vorgeschlagene Regelung in Art. 5 der Anreicherungsverordnung keine Differenzierung nach den jeweiligen Vitaminen und Mineralstoffen erkennen, die einem Lebensmittel zugesetzt werden. Auch insoweit verfehlt die vorgeschlagene Bestimmung die vom *Gerichtshof* in seinem Urteil vom 23.09.2003 aufgestellten Voraussetzungen. Die vorgeschlagenen Regelungen lassen sich auch nicht aus Gründen des Verbraucherschutzes rechtfertigen (s. Seite 74 f.), weil Verpackungshinweisen – verknüpft mit einer nachträglichen Kontrolle – als gleichermaßen wirk-

samen, aber im Vergleich zu Anreicherungsverboten milderen Mitteln der Vorrang gebührt.

- f) Als Ergebnis ist daher festzuhalten, dass sowohl das präventive Zulassungssystem für gesundheitsbezogene Angaben der vorgeschlagenen Verordnung über Nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben als auch die Anreicherungsverbote nach Art. 5 des Vorschlags für eine Verordnung über den Zusatz von Vitaminen und Mineralien sowie bestimmten anderen Stoffen zu Lebensmitteln gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verstoßen und damit die Warenverkehrsfreiheit (Art. 28 EG) verletzen. Angesichts der eindeutigen Feststellungen, die der *Gerichtshof* in seiner jüngsten Rechtsprechung getroffen hat, bleibt auch integrationspolitisch unverständlich, warum die Kommission Vorschriften vorschlägt, die auf der Ebene des mitgliedstaatlichen Rechts vom *Gerichtshof* bereits als vertragswidrig beanstandet worden sind (s. Seite 75).

#### 4. Unvereinbarkeit mit den Gemeinschaftsgrundrechten

Die Regelungen in Art. 4, 10 Abs. 1 und 14 ff. der vorgeschlagenen Verordnungen stehen des Weiteren nicht mit den Gemeinschaftsgrundrechten in Einklang. Die Grundrechte gehören zu den allgemeinen Rechtsgrundsätzen des Gemeinschaftsrechts, die der *EuGH* zu wahren hat (s. Seite 76 ff.).

- a) Die Kennzeichnungs- und Werbeverbote der vorgeschlagenen Verordnung über Nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben stellen einen unverhältnismäßigen Eingriff in das Grundrecht der Meinungs- und Informationsfreiheit dar. Dieses Grundrecht nimmt im Gemeinschaftsrecht und in anderen Rechtsordnungen wie bspw. im Recht der Europäischen Menschenrechtskonvention eine besonders hervorgehobene Stellung ein (s. Seite 78 ff.).
- aa) Der Schutz dieses Grundrechts bezieht sich auch auf die so genannte „commercial speech“ (s. Seite 83 ff.). Das entspricht sowohl der ständi-

gen Rechtsprechung des *U. S. Supreme Court* (s. Seite 83 ff.) als auch der Rechtsprechung des *EGMR* (s. Seite 85 ff.). Insbesondere der Grundrechtsinterpretation durch den *EGMR* kommt dabei nicht nur eine weitreichende faktische Bindungswirkung für die Grundrechtsinterpretation durch den *EuGH* zu. Hervorzuheben ist vielmehr auch, dass der Schutz der Meinungsfreiheit nach Art. 10 EMRK unstreitig zu den Vorschriften gehört, für welche die Äquivalenzklausel von Art. II-52 Abs. 3 Satz 1 des Entwurfs für einen Verfassungsvertrag der Europäischen Union Geltung beansprucht (s. Seite 87 f.)

- bb) In Hinblick auf die Kennzeichnungs- und Werbeverbote der vorgeschlagenen Verordnung bedeutet dies, dass sie nur dann im Einklang mit dem Grundrecht der Meinungs- und Informationsfreiheit stehen, wenn sie dazu dienen, ein wesentliches Ziel der Gemeinschaftsverträge zu verwirklichen, diese Zielsetzung tatsächlich fördern und dabei nicht über das erforderliche und angemessene Maß hinausgehen (s. Seite 88 f.). Diesen Anforderungen werden die Verbotsregelungen nicht gerecht (S. Seite 89 ff.).
- cc) Die vorgeschlagenen Verbotsregelungen lassen keine tatsächliche Förderung des *Verbraucherschutzes* erkennen. Sie führen vielmehr dazu, dass den Verbrauchern wahrheitsgemäße Informationen vorenthalten werden und stehen damit in einem diametralen Gegensatz zum Leitbild eines zur eigenverantwortlichen Entscheidung befähigten, aufgeklärten Verbrauchers, wie es der *EuGH* in ständiger Rspr. aus den gemeinschaftsrechtlichen Wertungen der Art. 28 und 30 EG entwickelt hat (s. Seite 90 ). Auch das Gemeinschaftsziel des *Gesundheitsschutzes* wird durch die vorgeschlagenen Einschränkungen nicht tatsächlich gefördert (s. Seite 90 f.). Insoweit fehlt es bereits an einer hinreichend substantiierten Darlegung möglicher Gesundheitsgefahren.
- dd) Die vorgeschlagenen Beschränkungen der *commercial speech* gehen des Weiteren über das Maß des Erforderlichen weit hinaus (s. Seite 91 ff.).

Angesichts der überragenden Bedeutung der Meinungs- und Informationsfreiheit kommen Einschränkungen dieser elementaren Gemeinschaftsgrundrechte überhaupt nur als *ultima ratio* in Betracht. Es müssen also Umstände vorliegen, die eine Unterdrückung der freien Meinungskundgabe sowie der damit korrespondierenden Informationsfreiheit als unerlässlich erscheinen lassen. Alle anderen Mittel müssen sich mithin als untauglich erwiesen haben, um den Schutz der Verbraucher bzw. der Volksgesundheit erreichen zu können. In dieser Hinsicht fehlt es jedoch nicht nur an einer entsprechenden Begründung des Verordnungsvorschlags der Kommission. Vielmehr hat der *Gerichtshof* zu Art. 28, 30 EG bereits entschieden, dass etwaige Restrisiken für die Volksgesundheit durch entsprechende Etikettierungen ausgeräumt werden können und weitergehende Verbote daher als unverhältnismäßig zu beurteilen sind.

- b) Jenseits des gemeinschaftsgrundrechtlichen Schutzes der *commercial speech* stellen die Verbotsregelungen in der vorgeschlagenen Verordnung über nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben über Lebensmittel einen gemeinschaftsrechtswidrigen Eingriff in die auch auf Gemeinschaftsebene geschützten Grundrechte der Unternehmerfreiheit und der Eigentumsfreiheit dar (s. Seite 94 ff.)
- c) Auch die Anreicherungsverbote in Art. 5 sowie die wie ein faktisches Anreicherungsverbot wirkende Regelung in Art. 8 Abs. 3 der vorgeschlagenen Verordnung über den Zusatz von Vitaminen und Mineralien sowie bestimmten anderen Stoffen zu Lebensmitteln greifen rechtswidrig in die Gemeinschaftsgrundrechte der Unternehmer- und Eigentumsfreiheit ein (s. Seite 94 ff.).

## **5. Unvereinbarkeit mit dem Bestimmtheitsgrundsatz**

Die Regelungen der vorgeschlagenen Verordnungen verstoßen auch gegen den gemeinschaftsvertragsrechtlichen Bestimmtheitsgrundsatz (s. Seite 96 ff.).

- a) Bei dem Bestimmtheitsgrundsatz handelt es sich um eine der wesentlichen Ausprägungen des Grundsatzes der Rechtssicherheit, die ihrerseits ein fundamentales rechtsstaatliches Prinzip des Gemeinschaftsrechts darstellt, dem alle Regelungen des abgeleiteten Rechts genügen müssen (s. Seite 96 ff.). Insoweit steht die Rechtsprechung des *EuGH* ganz in der Verfassungstradition der Mitgliedstaaten, wonach Rechtssicherheit und die daraus abgeleitete Forderung nach hinreichend bestimmten Normen selbstverständliche Gebote der Rechtsstaatlichkeit darstellen (s. Seite 98).
- aa) Rechtsakte der Gemeinschaft müssen deshalb einen *eindeutigen Regelungsgehalt* aufweisen und in ihrer Anwendung für die Betroffenen *vorhersehbar* sein (s. Seite 97 ff.). Diesen Anforderungen werden die vorgeschlagenen Regelungen nicht gerecht (s. Seite 99 ff.).
- bb) Insbesondere Art. 16 Abs. 1 Satz 1 der vorgeschlagenen Verordnung über nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben über Lebensmittel verstößt in schon eklatanter Weise den Grundsatz der Rechtssicherheit bzw. den Bestimmtheitsgrundsatz (s. Seite 101 ff.). Wenn danach die Kommission bei ihrem Entscheidungsvorschlag für die Zulassung einer gesundheitsbezogenen Angabe auf „alle für den jeweils zu prüfenden Sachverhalt relevanten Faktoren“ stützen kann, wird das Handeln der Kommission damit in keiner Weise durch die Verordnung inhaltlich vorbestimmt. Der Regelungsgehalt der Vorschrift ist alles anderes als eindeutig. Die betroffenen Unternehmen können nicht vorhersehen, unter welchen Voraussetzungen sie mit der Zulassung einer gesundheitsbezogenen Angabe rechnen können.
- b) Die vorgeschlagenen Verordnungen verletzen den Bestimmtheitsgrundsatz auch in seiner besonderen delegationsrechtlichen Ausprägung (s. Seite 104 ff.).
- aa) Nach Art. 202, 3. Spiegelstrich EG überträgt der Rat der Kommission in den von ihm angenommenen Rechtsakten die Befugnisse zur Durchfüh-

rung der Vorschriften, die er erlässt. Der Begriff der „Durchführung“ ist zwar weit auszulegen (s. Seite 106) und für die Übertragung von Durchführungsbefugnissen reicht nach der Rechtsprechung des *EuGH* eine pauschale Ermächtigung zugunsten der Kommission (s. Seite 107 f.). Der *EuGH* hat aber auch entschieden, dass der Rat die wesentlichen Grundzüge der zu regelnden Materie selbst festlegen muss (s. Seite 106 ff.).

- bb) Für die Bestimmtheit der Regelungen in einer Grundverordnung gelten damit zwei unterschiedliche Maßstäbe: Während sich der Rat hinsichtlich der Fragen, die die Durchführung betreffen, mit pauschalen Zuweisungen begnügen darf, sind für alle wesentlichen Grundzüge der Materie strikte Bestimmtheitsanforderungen zu beachten. Denn eine Regelung im Basisrechtsakt, die die wesentlichen Aspekte einer Materie zwar anspricht, sich im Übrigen aber in vagen und offenen Formulierungen erschöpft, stellt in Wahrheit gerade keine Regelung dar, sondern überlässt die Entscheidung auch der wesentlichen Fragen der (nur) für die Durchführung zuständigen Kommission. Dementsprechend hat der *EuGH* auch hervorgehoben, dass eine Ermächtigung an die Kommission in dem Sinne hinreichend bestimmt sein muss, dass der Rat die Grenzen der der Kommission übertragenen Befugnisse deutlich anzugeben hat (s. Seite 108 f.). Diese Grundsätze hat die Kommission in ihren Verordnungsvorschlägen nicht hinreichend beachtet.
- cc) Das gilt zunächst hinsichtlich der vorgeschlagenen Regelungen über die Aufstellung von Nährwertprofilen (s. Seite 109 ff.). Von diesen Nährwertprofilen wird die faktische Tragweite und damit die grundsätzliche Ausrichtung der Gemeinschaftspolitik im Hinblick auf den Umgang mit nährwert- und gesundheitsbezogenen Anhaben abhängen. Die Nährwertprofile gehören also fraglos zu den wesentlichen Aspekten der vorliegenden Materie. Vor diesem Hintergrund darf der Rat die Erarbeitung der Nährwertprofile zwar der Kommission überlassen. In der Verordnung selbst muss aber wesentlich genauer als bislang vorgesehen geregelt werden, welche Anforderungen insoweit zu beachten sind.

dd) Diese Überlegungen gelten *a fortiori* für Art. 4 Abs. 4 des Vorschlags für eine Verordnung über Nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben über Lebensmittel sowie für Art. 5 UAbs. 2 des Vorschlags für eine Verordnung über den Zusatz von Vitaminen und Mineralien sowie bestimmten anderen Stoffen zu Lebensmitteln (s. Seite 112 f.). Diese Vorschriften ermächtigen die Kommission nicht zur Durchführung der Grundverordnungen, sondern übertragen ihr (Mit-)Entscheidungsbefugnisse in der fraglos wesentlichen Frage, für welche anderen als in der Verordnung ausdrücklich genannten Lebensmittel oder Lebensmittelkategorien der Zusatz von Vitaminen und Mineralien in Zukunft gemeinschaftsrechtlich verboten sein wird bzw. für welche Lebensmittel oder Lebensmittelkategorien die Verwendung Nährwert- oder gesundheitsbezogene Angaben eingeschränkt oder verboten werden sollen.

## **II. Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen**

Die vorgeschlagenen Verordnungen stehen des Weiteren mit den Grundrechten des Grundgesetzes nicht in Einklang (s. Seite 122 ff.) und verstoßen auch gegen den verfassungsrechtlichen Bestimmtheitsgrundsatz (s. Seite 155 ff.). Wegen der Verfassungsbindung der deutschen Vertreter im Rat (s. Seite 114 ff.) darf die Bundesregierung daher den Verordnungsvorschlägen nicht zustimmen.

### **1. Die Verfassungsbindung der deutschen Vertreter im Rat der Europäischen Union**

Die von der Bundesregierung entsandten Vertreter Deutschlands im Ministerrat sind an das Grundgesetz gebunden (s. Seite 114 ff.)

a) Die Mitglieder des Rates üben eine Doppelfunktion aus. Sie sind – anders als etwa die Mitglieder des Europäischen Parlaments oder die Angehörigen der Kommission – zugleich nationale Vertreter und Angehörige eines Gemeinschaftsorgans (s. Seite 116 f.).

- b) Ihre Mitwirkung im Rat ist Ausübung deutscher Hoheitsgewalt, die nach Art. 1 Abs. 3 GG an die Grundrechte und über Art. 20 Abs. 3 GG auch an die rechtsstaatlichen Prinzipien der Verfassung gebunden ist (s. Seite 117 f.).
  
- c) Soweit unter Hinweis auf Art. 23 GG und die Notwendigkeit einer vertrauensvollen Zusammenarbeit in der Gemeinschaft für eine Relativierung dieser Verfassungsbindung eingetreten wird (s. Seite 120 ff.), ist dieser Gesichtspunkt für den vorliegenden Zusammenhang ohne Bedeutung. Anlass für eine Relativierung der Verfassungsbindung kann allenfalls bestehen, wenn der nationale Grundrechtsstandard erkennbar von dem gemeinschaftsrechtlichen Grundrechtsstandard abweicht (s. Seite 121 f.). Demgegenüber wirkt sich die doppelte funktionale Stellung der Mitglieder des Rates nicht aus, wenn ein Gemeinschaftsrechtsakt – wie hier – bereits den Gemeinschaftsgrundrechten widerspricht. In diesem Fall sind die Ratsmitglieder schon aus Gründen des Gemeinschaftsrechts verpflichtet, dem Rechtsakt nicht zu zustimmen. Es kann also nur nach darum gehen, diese Verpflichtung durch die Bindung an die Verfassung gleichsam zu untermauern (s. Seite 121 f.).

## **2. Verstoß gegen nationale Grundrechte**

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.). In der Werbung identifi-

ziert sich der Hersteller mit seinem Produkt und preist dessen Vorzüge an. Es handelt sich also gerade nicht um gleichsam neutrale, sondern fraglos um wertende Verlautbarungen, mithin um Meinungsäußerungen im Sinne des Art. 5 Abs. 1 GG (s. Seite 128 f.). 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.). Da Informationen eine unverzichtbare Voraussetzung für die Funktionsfähigkeit des Marktes darstellen, wird der individuellen Schutz, den Art. 5 Abs. 1 Satz 1, 2. Halbsatz GG dem Einzelnen gewährt, unter dem Gesichtspunkt der Aufrechterhaltung und Verbesserung der Funktionsfähigkeit des Marktes noch verstärkt. Das gilt selbstverständlich in besonderer Weise, wenn Werbung – wie bei den hier in Rede stehenden nährwert- und gesundheitsbezogenen Angaben der Fall – in der Verbreitung von Tatsacheninformationen über das beworbene Produkt besteht (s. Seite 129 ff.).
- cc) In ihrer objektiv-rechtlichen Funktion schützt die Pressefreiheit das Anzeigenwesen als wirtschaftliches Rückgrat einer freien Pressebetätigung (s. Seite 132 ff.). Da die Werbung für Lebensmittel einen erheblichen Anteil am gesamten Werbeaufkommen ausmacht, wird die Pressefreiheit in ihrer institutionellen Bedeutung durch die vorgeschlagenen Werbeverbote beeinträchtigt.
- 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 milderer, die Kommunikationsfreiheiten weniger beeinträchtigenden, gleichwohl ebenso wirksame Mittel der Vorrang gebührt (s. Seite 139 ff.). Kennzeichnungs- und Aufklärungspflichten ist überdies schon deshalb der Vorzug vor Werbeverboten einzuräumen, weil sie dem verfassungsrechtlich vorausgesetzten Modell eines freiheitlichen Kommunikationsprozesses in besonderer Weise entsprechen (s. Seite 141).
- cc) Da der etwaige Nutzen der vorgeschlagenen Verbotsregelungen für den Schutz der Verbraucher und die Volksgesundheit einerseits nur gering ist, Werbeverbote der geplanten Art andererseits aber der denkbar massivste Eingriff in die Meinungs- und Informationsfreiheit auf wirtschaftlichem Gebiet darstellen und als inhaltsbezogene Einschränkungen das Grundrecht in seinem Kern treffen, sind die einschlägigen Vorschriften auch als unverhältnismäßig im engeren Sinne zu qualifizieren (s. Seite 143 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.).
- aa) Diese Vorschrift verbietet zwar nicht die Anreicherung eines Produkts mit Vitaminen oder Mineralstoffen. Der Hersteller darf auf den Zusatz von Vitaminen oder Mineralstoffen aber nur hinweisen, wenn das Produkt den nach der vorgeschlagenen Verordnung über Nährwert- und gesundheitsbezogenen Angaben aufzustellenden Nährwertprofilen genügt. 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.).
- bb) Ob Art. 8 Abs. 3 der vorgeschlagenen Verordnung über den Zusatz von Vitaminen und Mineralien sowie bestimmten anderen Stoffen zu Lebensmitteln aus diesem Grunde nicht nur als Etikettierungsvorschrift, sondern auch als Anreicherungsverbot an Art. 12 Abs. 1 GG zu messen ist, kann hier dahinstehen (s. Seite 146 f.). Denn einerseits genügen – wie bereits dargelegt – die Kennzeichnungs- und Werbeverbote der vorgeschlagenen Verordnung über Nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben über Lebensmittel schon für sich betrachtet nicht den verfassungsrechtlichen Anforderungen. Andererseits haben sich auch die ausdrücklichen Anreicherungsverbote in Art. 5 der vorgeschlagenen Verordnung als verfassungswidrig erwiesen (s. Seite 147 ff.). Gleichwohl ist festzuhalten, dass die faktische Wirkung der Vorschrift, die einem Anreicherungsverbot gleichkommt, dem von Art. 8 Abs. 3 der vorgeschlagenen Verordnung ausgehenden Eingriff ein besonders Gewicht gibt und damit die Rechtfertigungslasten noch weiter ansteigen lässt.
- 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.).

- aa) Soweit die Regelung vorgeben, einen Beitrag zum Verbraucher- und zum Gesundheitsschutz zu leisten, dienen sie fraglos einem vernünftigen Gemeinwohlzweck, auf den sich der Gesetzgeber zur Rechtfertigung von Berufsausübungsregelungen berufen kann (s. Seite 148 f.).
- bb) Die Anreicherungsverbote erweisen sich aber als nicht erforderlich (s. Seite 149 ff.). Soweit es um den Schutz vor Verbraucher vor Irreführung geht, sind Etikettierungsvorschriften gerade auch im Vergleich zu Anreicherungsverboten das mildere Mittel. Ähnliches gilt im Hinblick auf Gesundheitsgefahren: Dass von angereicherten Lebensmitteln bei der Einhaltung üblicher Verzehrsmengen konkrete Gesundheitsgefahren ausgehen, behauptet auch die Kommission nicht. Denkbaren gesundheitlichen Restrisiken, die – wie etwa hinsichtlich des Alkohols – aus einem übermäßigen Verzehr des angereicherten Lebensmittels selbst oder aus der damit ggf. verbundenen übermäßigen Aufnahme der zugesetzten Nährstoffe möglicherweise resultieren könnten, kann durch Maßnahmen begegnet werden, die weniger stark in die Berufsfreiheit der Betroffenen eingreifen. Zu denken wäre insoweit etwa an Vorschriften, die die Unternehmen dazu verpflichten, ihre Produkte mit Hinweisen versehen, durch die vor einem übermäßigen Verzehr gewarnt wird.
- cc) Die Anreicherungsverbote sind mithin unverhältnismäßig und verletzen deshalb Art. 12 Abs. 1 GG.
- f) Aus den dargelegten Gründen handelt es sich bei den Anreicherungsverboten auch um unverhältnismäßige und damit verfassungswidrige Inhalts- und Schrankenbestimmungen des Eigentums (Art. 14 GG) (s. Seite 153 ff.).

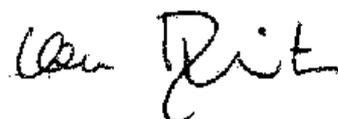
### 3. Verstoß gegen den verfassungsrechtlichen Bestimmtheitsgrundsatz

Die geplanten Regelungen verstoßen schließlich auch gegen den verfassungsrechtlichen Bestimmtheitsgrundsatz (s. Seite 155 ff.).

- a) Der auch verfassungsrechtlich als Element des Rechtsstaatsprinzips geschützte Bestimmtheitsgrundsatz verlangt, dass eine gesetzliche Ermächtigung der Exekutive zur Vornahme von Verwaltungsakten nach Inhalt, Zweck und Ausmaß hinreichend bestimmt und begrenzt ist, so dass das Handeln der Verwaltung messbar und in gewissem Ausmaß für den Staatsbürger vorausschbar und berechenbar wird (s. Seite 156 ff.).
- b) Dies gilt namentlich für die „Nährwertprofile“ nach Art. 4 der vorgeschlagenen Verordnung über nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben. Die Lebensmittelhersteller können auf Grund von Art. 4 nicht erkennen, welche Lebensmittel von Werbeverböten und –einschränkungen betroffen wären, da der Gemeinschaftsgesetzgeber die Kriterien für die fraglichen Nährwertprofile selbst hätte festlegen müssen. In der vorliegenden Form verstößt Art. 4 auch gegen den verfassungsrechtlichen Bestimmtheitsgrundsatz (s. Seite 156 ff.).
- c) Nach diesen Grundsätzen können insbesondere die vorgeschlagenen Regelungen über die Zulassung von gesundheitsbezogenen Angaben in Art. 16 Abs. 1 des Vorschlags für eine Verordnung über nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben über Lebensmittel vor dem verfassungsrechtlichen Bestimmtheitsgebot keinen Bestand haben (s. Seite 159 ff.). Denn der Entscheidungsspielraum der Kommission wird durch die Formulierung des Art. 16 Abs. 1 der vorgeschlagenen Verordnung, dem zur Folge die Kommission nicht nur die einschlägigen Bestimmungen des Gemeinschaftsrecht und das Gutachten der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit, sondern auch „andere für den jeweils zu prüfenden Sachverhalt relevante Faktoren“ zu berücksichtigen hat, in keiner Weise inhaltlich durch die Norm determiniert. Im Gegenteil: Der Hinweis auf die „relevanten Faktoren“ ist an Unbestimmtheit kaum noch zu überbieten

(s. Seite 159 f.). Die Betroffenen können nicht wissen und noch nicht einmal erraten, was mit den „relevanten legitimen Faktoren“ gemeint sein könnte. Sie sind deshalb nicht in der Lage vorherzusehen, unter welchen Voraussetzungen sie mit der Zulassung einer gesundheitsbezogenen Angabe rechnen können. Art. 16 Abs. 1 Satz 1 der vorgeschlagenen Verordnung gibt nur einen ausfüllungsbedürftigen Rahmen vor, enthält aber keine konkreten Beurteilungsmaßstäbe. Er steht daher mit dem Bestimmtheitsgrundsatz nicht in Einklang und erweist sich mithin als verfassungswidrig (s. Seite 159 ff.).

Köln, den 7. Januar 2004



(Prof. Dr. Thomas von Danwitz)

## Vollwertig essen und trinken nach den 10 Regeln der DGE



Vollwertig essen hält gesund, fördert Leistung und Wohlbefinden. Die Deutsche Gesellschaft für Ernährung hat auf der Basis aktueller wissenschaftlicher Erkenntnisse 10 Regeln formuliert, die Ihnen helfen, genussvoll und gesund erhaltend zu essen: Holen Sie das Beste aus Essen und Trinken heraus – für ein langes Leben, für mehr Lebensqualität.

### 1. Vielseitig essen

Genießen Sie die Lebensmittelvielfalt. Es gibt keine „gesunden“, „ungesunden“ oder gar „verbotenen“ Lebensmittel. Auf die Menge, Auswahl und Kombination kommt es an.

### 2. Getreideprodukte – mehrmals am Tag und reichlich Kartoffeln

Brot, Nudeln, Reis, Getreideflocken, am besten aus Vollkorn, sowie Kartoffeln enthalten kaum Fett, aber reichlich Vitamine, Mineralstoffe, Spurenelemente sowie Ballaststoffe und sekundäre Pflanzenstoffe.

### 3. Gemüse und Obst – Nimm „5“ am Tag ...

Genießen Sie 5 Portionen Gemüse und Obst am Tag, möglichst frisch, nur kurz gegart, oder auch als Saft – idealerweise zu jeder Hauptmahlzeit und auch als Zwischenmahlzeit: Damit werden Sie reichlich mit Vitaminen, Mineralstoffen sowie Ballaststoffen und sekundären Pflanzenstoffen (z.B. Carotinoiden, Flavonoiden) versorgt. Das Beste, was Sie für Ihre Gesundheit tun können.

### 4. Täglich Milch und Milchprodukte, einmal in der Woche Fisch; Fleisch, Wurstwaren sowie Eier in Maßen

Diese Lebensmittel enthalten wertvolle Nährstoffe, wie z.B. Calcium in Milch, Jod, Selen und Omega-3-Fettsäuren in Seefisch. Fleisch ist wegen des hohen Beitrags an verfügbarem Eisen und an den Vitaminen B<sub>1</sub>, B<sub>6</sub> und B<sub>12</sub> vorteilhaft. Mengen von 300-600 g Fleisch und Wurst pro Woche reichen hierfür aus. Bevorzugen Sie fettarme Produkte, vor allem bei Fleischerzeugnissen und Milchprodukten.



## 5. Wenig Fett und fettreiche Lebensmittel

Fettreiche Speisen schmecken zumeist besonders gut. Zuviel Nahrungsfett macht allerdings fett und fördert langfristig die Entstehung von Herz-Kreislauf-Krankheiten und Krebs. Halten Sie darum das Nahrungsfett in Grenzen. 70-90 Gramm Fett, möglichst pflanzlicher Herkunft, am Tag, d.h. ein gutes Drittel weniger als bisher, liefern ausreichend lebensnotwendige (essentielle) Fettsäuren und fettlösliche Vitamine und runden den Geschmack der Speisen ab. Achten Sie auf das unsichtbare Fett in manchen Fleischerzeugnissen und Süßwaren, in Milchprodukten und in Gebäck.

## 6. Zucker und Salz in Maßen

Genießen Sie Zucker und mit Zuckerzusatz hergestellte Lebensmittel bzw. Getränke nur gelegentlich. Würzen Sie kreativ mit Kräutern und Gewürzen und wenig Salz. Verwenden Sie auf jeden Fall jodiertes Speisesalz.

## 7. Reichlich Flüssigkeit

Wasser ist absolut lebensnotwendig. Trinken Sie rund 1½ Liter Flüssigkeit jeden Tag. Alkoholische Getränke sollten nur gelegentlich und dann in kleinen Mengen konsumiert werden (bei Männern z.B. 0,5 l Bier oder 0,25 l Wein oder 0,06 l Branntwein pro Tag, bei Frauen die Hälfte davon. Dies entspricht etwa 20 g bzw. 25 ml reinem Alkohol).

## 8. Schmackhaft und schonend zubereiten

Garen Sie die jeweiligen Speisen bei möglichst niedrigen Temperaturen, soweit es geht kurz, mit wenig Wasser und wenig Fett – das erhält den natürlichen Geschmack, schont die Nährstoffe und verhindert die Bildung schädlicher Verbindungen.

## 9. Nehmen Sie sich Zeit, genießen Sie Ihr Essen

Bewusstes Essen hilft, richtig zu essen. Auch das Auge isst mit. Lassen Sie sich Zeit beim Essen. Das macht Spaß, regt an, vielseitig zuzugreifen und fördert das Sättigungsempfinden.

## 10. Achten Sie auf Ihr Gewicht und bleiben Sie in Bewegung

Mit dem richtigen Gewicht fühlen sie sich wohl und mit reichlich Bewegung bleiben Sie in Schwung – Tun Sie etwas für Fitness, Wohlbefinden und Ihre Figur!



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

Kinder benötigen wegen des Wachstums relativ viel Energie (Kalorien), Nährstoffe und Wasser. Dabei muß der Energiegehalt der Kost der körperlichen Aktivität des Kindes angepasst sein. Je weniger ein Kind sich körperlich aktiv verhält, desto geringer darf die Energieaufnahme sein. Umso mehr ist aber auf den Nährstoffgehalt, d.h. die Nährstoffdichte der Nahrung (Nährstoffgehalt bezogen auf den Energiegehalt) zu achten.

Eine vollwertige Kost, wie die DGE sie empfiehlt, die kindgerecht, abwechslungsreich und schmackhaft zubereitet ist, erfüllt alle Anforderungen von Seiten der Ernährungswissenschaft. Es bedarf also keiner speziellen Ernährung und keiner speziellen Lebensmittel wie Kinderlebensmittel, Nährstoffpräparate oder mit Nährstoffen angereicherte Lebensmittel ( Ausnahmen: Jod, Vitamin D, Folsäure ) und Getränke.

Für die Lebensmittelauswahl können drei einfache Regeln gelten:

1. reichlich pflanzliche Lebensmittel und ungesüßte Getränke. Auch für Kinder gilt die Empfehlung 5 mal am Tag Obst und Gemüse zu essen.
  2. mäßig tierische Lebensmittel
  3. sparsam Lebensmittel mit hoher Energiedichte ( z.B. fettreich ) und Süßwaren, soft drinks / Limonaden
- 
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 Gesundmacher in unserer Nahrung und auf welche Nährwertprofile ist besonders zu achten?

Einzelne Lebensmittel sind keine "Gesundmacher" oder "Krankmacher", abgesehen von verdorbenen Lebensmitteln. Ebenso kann es bei bestimmten Erkrankungen empfehlenswert oder notwendig sein, einzelne Lebensmittel(gruppen) zu meiden (z.B. purinreiche Lebensmittel bei Gicht).

Um Mangelerscheinungen zu verhüten, benötigt der Mensch etwa 40 essentielle Nährstoffe und Energie (Kalorien) in ausreichenden Mengen. Diese lebensnotwendigen Nährstoffe und ihr Bedarf sind vielfach bekannt. Als Beweis dafür kann man anführen, dass bereits mehrere Patienten mit extremem Kurzdarmsyndrom ( dabei können über den Darm praktisch keine Nährstoffe mehr aufgenommen werden ) bis zu 10 Jahre lang allein durch intravenöse künstliche Ernährung ohne Mangelkrankheit am Leben erhalten werden konnten und eine junge Frau nach 3 Jahren unter diesem Ernährungsregime sogar ein gesundes Kind zur Welt gebracht hat.

Je vielfältiger und höher der natürliche Nährstoffgehalt eines Lebensmittels ist, umso besser bei einem geringen Energiegehalt, umso mehr ist es ernährungsphysiologisch ausgewogen und damit empfehlenswert. Lebensmittel haben also durchaus unterschiedliche ernährungsphysiologische Qualität.

Um alle präventiven Aspekte der Ernährung des Menschen abzudecken, ist eine energiebedarfsgerechte, fettmoderate, ausgewogene und damit vollwertige Ernährung nach den D-A-CH-Referenzwerten notwendig. Diese Ernährung legt die Betonung auf pflanzliche Produkte und rät zur Sparsamkeit mit tierischen Lebensmitteln. Sie deckt den Bedarf des Menschen an essentiellen Nährstoffen und enthält durch die Betonung pflanzlicher Lebensmittel auch einen hohen Anteil an Ballaststoffen und sekundären Pflanzenstoffen.

Welche Nährstoffe und Nahrungsinhaltsstoffe und in welchen Mengen entscheidend sind für den präventiven Effekt in Bezug auf bestimmte Erkrankungen, kann die Wissenschaft noch nicht sagen. Dabei sind die positiven Wirkungen von Bestandteilen dieser Ernährung (z.B. Ballaststoffe für die Darmfunktion etc.) nur ein Aspekt. Genau so wichtig sind zusätzlich die Verdrängungseffekte der pflanzlichen Lebensmittel, die in aller Regel nativ wenig Fett und wegen der ungesättigten Fettsäuren günstigeres Fett enthalten, indem sie tierische Lebensmittel mit z.B. viel Fett und einem hohen Gehalt an gesättigten Fettsäuren ersetzen. Außerdem sind viele pflanzliche Lebensmittel bei höherer Nährstoffdichte energieärmer. Zu den positiven Wirkungen der Inhaltsstoffe pflanzlicher Lebensmittel kommt also noch die Verdrängung von negativen Effekten anderer Lebensmittel hinzu.

Die Anreicherung von Lebensmitteln mit essentiellen Nährstoffen hat zwei Schwachstellen: Wenn sich jemand nicht vollwertig ernährt, wird er bei mehreren essentiellen Nährstoffen Defizite haben. Da diese im Einzelfall nicht bekannt sind, ist die Verwendung eines angereicherten Lebensmittels keine entscheidende Hilfe, da immer nur ein oder einige Nährstoffe und nicht unbedingt der oder die defizitäre(n) Nährstoff(e) angereichert werden. Darüber hinaus wird bei Zusatz von isolierten Nährstoffen zu einer sonst unveränderten, z.B. zu energiereichen u./o. fettreichen Kost bewusst auf den Verdrängungseffekt durch energieärmere nährstoffreichere Lebensmittel verzichtet. Das ernährungsbedingte Problem einer Mangelversorgung kann deshalb nur eine vollwertige Ernährung lösen, die alle Nährstoffe in den notwendigen Mengen enthält.

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 gesundheitsförderliche Ernährung geeignet und helfen Krankheitsrisiken wie Infektionen, Herzkrankheiten oder Krebs zu senken?

In der heutigen Lebenssituation unserer Bevölkerung mit geringer körperlicher, aber zum Teil hoher mentaler Belastung sind ernährungsphysiologisch hochwertige Lebensmittel mit geringem Energiegehalt und hoher Nährstoffdichte zu bevorzugen. Mit diesen lässt sich nach dem Motto: „vielseitig, aber nicht zu viel“ eine vollwertige Ernährung nach den 10 Regeln der DGE gestalten, die auch alle in der Frage angesprochenen präventiven Aspekte abdeckt. Auch wenn es hier um Ernährung und Lebensmittel geht, darf nicht der Aspekt außer Acht gelassen werden, dass eine ausreichende körperliche Aktivität zu einem vernünftigen Lebensstil gehört.

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

Zusätzlich zu einer „gesunderhaltenden Ernährungsweise“, sprich vollwertigen Ernährung können nur folgende Nährstoffe einen sinnvollen Beitrag leisten:

Jod in Form von jodiertem Speisesalz ist eine absolute Notwendigkeit, um in unserem Land den bestehenden Jodmangel weiter zu verringern.

Folat kann bei entsprechender Auswahl der Lebensmittel mit der Nahrung in den empfohlenen Mengen zugeführt werden. Dies schließt u.a. einen hohen Anteil an Obst und Gemüse sowie Vollkornprodukten ein. Um die Folatversorgung zu verbessern, bietet sich die Anreicherung des Mehles mit Folsäure an. Damit lässt sich nach derzeitigen wissenschaftlichen Erkenntnissen das Risiko eines angeborenen Neuralrohrdefektes bei Säuglingen senken und auch der Herzinfarkt-Risikofaktor Hyperhomozysteinämie bei älteren Menschen.

Vitamin D sollte ähnlich wie bei Kleinkindern auch bei alten Menschen supplementiert werden, da im Alter die Bildung von Vitamin D in der Haut unter dem Einfluss von UV-Licht und seine weitere Verstoffwechslung nicht ausreichend sind.

Vitamin B 12 könnte als Supplement bei alten Menschen mit atrophischer Gastritis auch hilfreich sein.

Darüber hinaus können isolierte Nährstoffe bzw. einzelne Zusatzstoffe nach derzeitigem Wissensstand keinen sinnvollen Beitrag zu einer vollwertigen Ernährung des Gesunden leisten. Hochdosierte Gaben von einzelnen Nährstoffen zeigen keine nachweisbaren positiven Wirkungen; im Gegenteil besteht die Gefahr einer Überdosierung mit unerwünschten Effekten. Große kontrollierte Interventionsstudien haben gezeigt, dass z.B. Vitamin E allein und in Kombination mit Vitamin C und Beta-Carotin keinen signifikanten Einfluss auf die Häufigkeit von Herzinfarkt oder mehrere Krebsarten hat.

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

Eine zu hohe Zufuhr von energiehaltigen Nährstoffen, insbesondere von Fett (und dadurch bedingte überhöhte Gesamt-Energiezufuhr), hat für die Gesundheit nachteilige Folgen z.B. in Form von Übergewicht und den damit häufig verbundenen Folgeerkrankungen wie Diabetes mellitus oder Fettstoffwechselstörungen.

Aber auch ein zu viel an bestimmten Fettsäuren kann nachteilig wirken. Mehr als 10 % der Energie als gesättigte Fettsäuren erhöhen den Cholesterolgehalt im Blut, zu viele trans-Fettsäuren beeinflussen die Lipoproteine im Blut negativ und zu viele ungesättigte, insbesondere bestimmte mehrfach ungesättigte Fettsäuren steigern die Bildung von Radikalen.

Letztlich kann nahezu jeder Nährstoff in zu hohen Mengen negative Folgen für die Gesundheit haben. Dies gilt insbesondere für isolierte Nährstoffe, die in zu hohen Mengen zugeführt nicht nur zu Nährstoffimbalancen führen und sich in ihrer Absorption gegenseitig behindern, sondern auch pharmakologische Eigenschaften haben können (z.B. Niacin). Gerade bei einer hohen Zufuhr von isolierten sekundären Pflanzenstoffen sind Überdosierungseffekte nicht auszuschließen.

In aller Regel gilt, dass im Vergleich zu Supplementen das Risiko einer zu hohen Nährstoffaufnahme über Lebensmittel geringer ist (Ausnahmen: z.B. energieliefernde Nährstoffe, Vitamin A in Leber) und daher eine ausreichende Nährstoffversorgung immer über Lebensmittel erreicht werden sollte.

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

Eine zusätzliche Zufuhr von Vitaminen und Mineralstoffen kann ebenfalls zu unerwünschten Wirkungen führen (s. auch III.5). Ab welcher Zufuhr Nebenwirkungen auftreten, hängt von der einzelnen Substanz ab. Das SCF definiert zur Zeit für diese Substanzen Obergrenzen der unbedenklichen Zufuhr (Upper Levels: UL).

Wenn es um die Zufuhr eines zugesetzten Nährstoffes mit einem einzigen Lebensmittel (z.B. Jod in Speisesalz) geht, kann man über die zu erwartende Zufuhr dieses Lebensmittels auch die zulässige Dosierung des zugesetzten Nährstoffes kalkulieren. So ist die Menge des Zusatzes von Jod zu Speisesalz gesetzlich geregelt.

Erfolgt der Zusatz eines oder mehrerer Nährstoffe in vielen Lebensmitteln, dann ist die Situation zu unübersichtlich, um vernünftige Kalkulationen zu machen und das Risiko der Überdosierung für den Menschen abzuschätzen. Hinzu kommt häufig eine zusätzliche Nährstoffzufuhr über Nahrungsergänzungsmittel in unterschiedlichster Dosierung. Die Kombination aller vorhandenen Möglichkeiten schließt nicht aus, dass Überdosierungen auftreten können.

Aus diesem Grund sollte man für angereicherte Lebensmittel einen Wirksamkeitsnachweis verlangen und eine Anreicherung nur bis zu der für die Wirkung notwendigen Menge gestatten und nicht bis zum UL.

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

Weitere Nährwertdefinitionen können sehr sinnvoll sein, das hängt aber von der Substanz ab.

Gluten bedeutet für den an Zöliakie Erkrankten eine große Gefahr und der Gehalt von Gluten in Lebensmitteln sollte deshalb unbedingt sehr strikt definiert werden.

Die Definition von Laktose ist großzügiger zu handhaben, da dieser Milchzucker in geringen Mengen toleriert wird.

Eine Deklaration bekannter und starker Allergene, z.B. Erdnüsse, ist ebenfalls notwendig, um Betroffene zu schützen.

Ebenso wichtig ist es, zugesetzte Einzelsubstanzen statt einer Substanzklasse anzugeben.

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

Ein Ernährungsprofil sollte sich an der „Energiedichte“ und der „Nährstoffdichte“ der Lebensmittel orientieren.

9. Wie verlässlich sind diese Angaben aus wissenschaftlicher Perspektive?

Derartige Angaben sind aus wissenschaftlicher Sicht für die Lebens- und Ernährungssituation in Europa ausreichend verlässlich. Es stehen Tabellenwerke zur Verfügung, denen zu Berechnung der "Dichten" entsprechende Angaben entnommen werden können.

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

Eine übermäßige Zufuhr von „anderen“ Substanzen, z.B. isolierten sekundären Pflanzenstoffen, ist sehr problematisch, da bisher (mit Ausnahme der Phytosterole) keine ausreichenden Untersuchungen derartiger isolierter Substanzen am Menschen vorliegen, weder zur Wirksamkeit noch zur unbedenklichen Höhe der Zufuhr ( UL ).

Die häufig zitierten positiven Wirkungen werden aus dem Verzehr mit bestimmten Lebensmitteln abgeleitet. Dort liegen diese Substanzen aber in der Lebensmittelmatrix gemeinsam mit vielen anderen Verbindungen und in aller Regel in niedrigen Konzentrationen vor. Die Wirkungen können deshalb nur schwer definiert und zugeordnet werden. Weitere Informationen aus Laboruntersuchungen ( in vitro ) und Tierversuchen zur Wirksamkeit ( mit teilweise sehr hohen, unphysiologischen Zufuhren ) oder zu Nebenwirkungen lassen sich nicht ohne weiteres auf den Menschen übertragen. In einer Situation ohne gesichertes ernährungsphysiologisches und toxikologisches Basiswissen beim Menschen ist das Risiko unerwünschter Wirkungen durch isolierte Substanzen, sei es als Anreicherungen in Lebensmitteln oder durch Aufnahme in entsprechenden Präparaten, einfach noch zu groß und deshalb abzulehnen. Als Argument dafür ist das Beispiel Beta- Karotin zu nennen. Als Provitamin galt diese Substanz lange als unbedenklich bis langfristige Untersuchungen am Menschen zeigten, dass hohe Dosen von Beta-Carotin bei Rauchern die Entwicklung von Lungenkrebs fördern.

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

Sekundäre Pflanzenstoffe sollten ohne Untersuchungen zur Wirksamkeit und zur Unbedenklichkeit nicht in Lebensmitteln angereichert werden. Sobald derartige Befunde vorliegen, muß eine zugesetzte Substanz in Lebensmitteln gekennzeichnet werden.

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

Wenn nur einzelne Lebensmittel mit definierten Nährstoffmengen angereichert, die UL eingehalten werden und bekannt ist, welche Verzehrsmengen für diese Lebensmittel zur Kalkulation der Nährstoffzufuhr herangezogen werden können, sind die Risiken für die Gesundheit überschaubar.

Sehr große Probleme bringen die Anreicherungen mehrerer bis vieler Lebensmittel mit der gleichen Substanz und die Anreicherung mit einer Vielzahl von Nährstoffen, weil dann durch die individuelle Auswahl der Verbraucher unkalkulierbare Kombinationen und Additionen möglich sind.

Hinzu kommt, dass eine Anreicherung von ernährungsphysiologisch ungünstig zusammengesetzten Lebensmitteln (z.B. hoher Zucker- u./ o. Fettgehalt) sie in den Augen des Verbrauchers wertvoller macht, ohne dass ihm bewusst wird, dass er mit den zusätzlichen Vitaminen oder Mineralstoffen auch seinen Konsum an energieliefernden Nährstoffen steigert. Dadurch könnte ein Risiko durch die zu hohe Aufnahme des „Trägerlebensmittels“ mit grundsätzlich ungünstiger Zusammensetzung entstehen.

Entschließungsantrag der

FDP-Bundestagsfraktion

Ausschuss für Verbraucherschutz  
Ernährung und Landwirtschaft  
- Sekretariat -  
Eingang: 14. Okt. 2003  
- A-GS. (Handwritten)  
- Conds Box, A. Hoff. (Handwritten)

14.10.2003

Im Ausschuss für + Wahlverf.

Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft

15. Wahlperiode

Ausschuss für Verbraucherschutz  
Ernährung und Landwirtschaft  
15 (10) 2 3 5  
Ausschussdruckache

Entschließungsantrag der Fraktion der FDP zu TOP 30:

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)

Der Ausschuss wolle beschließen:

1. Der Ausschuss für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft stellt fest:

Die von der EU-Kommission angestrebte Harmonisierung des Rechts der Nährwert- und gesundheitsbezogenen Angaben auf Lebensmitteln zur Gewährleistung des freien Warenverkehrs ist grundsätzlich zu begrüßen. Klarheit und mehr Transparenz bei diesen Werbeaussagen sind darüber hinaus auch im Interesse der Verbraucher. Nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben auf Lebensmitteln müssen wissenschaftlich begründet und wahr sein. Sie dürfen den Verbraucher nicht irreführen.

Die EU-Kommission konterkariert mit dem Verordnungsvorschlag allerdings die eigenen Ziele. Im Mittelpunkt der Überlegungen des Verordnungsvorschlages steht nicht der mündige sondern der unmündige Verbraucher. Das führt zu nicht angemessenen Beschränkungen, umfangreichen Verwaltungsverfahren sowie zu einer nicht verantwortbaren Bürokratie für die Unternehmen. In diesem Zusammenhang ist insbesondere das System der geplanten Positivlisten zu kritisieren.

Die Umsetzung der vorgesehenen Verbote von allgemeinen Werbeaussagen (Art. 11) würde gravierende Benachteiligungen für die Verbraucher bringen. Vertraute Werbeslogans würden plötzlich nicht mehr erlaubt sein. Die einschneidenden Werbeverbote würden die Wettbewerbsbedingungen der heimischen Lebensmittel- und Werbewirtschaft verschlechtern, ohne

einen besseren Verbraucherschutz zu bewirken. Das wiederum würde den Verlust von Arbeitsplätzen bedeuten. Die Einführung neuer und langwieriger Genehmigungsverfahren ist nicht nur überflüssig, sondern wäre vor allem für die mittelständischen Unternehmen der Lebensmittelwirtschaft nicht zu bewältigen.

Der Versuch über sogenannte „Nährwertprofile“ nährwert- und gesundheitsbezogene Aussagen zu untersagen oder zu beschränken, ist ernährungspolitisch nicht zielführend. Eine Einteilung in „gute“ oder „schlechte“ Lebensmittel ist weder sinnvoll noch möglich. Es gibt nur „eine gute oder schlechte Ernährung“. Richtiges Ernährungsverhalten kann dem Verbraucher aber nicht über staatliche Zwangsmaßnahmen verordnet werden.

2. Der Ausschuss empfiehlt dem Deutschen Bundestag, den Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben über Lebensmittel in der vorliegenden Form abzulehnen und fordert die Bundesregierung auf, einem entsprechenden Vorschlag nur zuzustimmen, wenn folgende grundsätzliche Änderungen vorgenommen werden.

- Der Verordnungsvorschlag muss grundsätzlich am Leitbild des mündigen Verbrauchers ausgerichtet werden. Eine Bevormundung oder Umerziehung des Verbrauchers ist abzulehnen.

- Die geplanten Positivlisten für nährwert- und gesundheitsbezogene Aussagen (Art. 8 und 12), das bürokratische Verfahren zu ihrer Erstellung und die Anknüpfung an die Nährwertprofile (Art. 4), welche nährwert- und gesundheitsbezogenen Werbeaussagen für bestimmte Lebensmittel untersagen oder einschränken, ist ernährungswissenschaftlich nicht zielführend und ernährungspolitisch abzulehnen. Die mit den Regelungen einhergehende bürokratische und finanzielle Belastung vor allem der Unternehmen der mittelständigen Lebensmittelwirtschaft ist zu vermeiden.

- Es dürfen keine Maßnahmen verabschiedet werden, die keinen zusätzlichen Nutzen für die Verbraucher bewirken und Arbeitsplätze in den mittelständigen Unternehmen der Lebensmittel- und Werbewirtschaft gefährden.

Ausschuss für Verbraucherschutz  
Ernährung und Landwirtschaft

15 (10) 3 4 9

Ausschussdrucksache

DBB e.V. • Postfach 20 04 52 • 53134 Bonn

EINGEGANGEN

03. Feb. 2004

Erl. ....

DEUTSCHER  
BRAUER-BUNDE V.



Ihr Ansprechpartner

10/rb

A-Drs.

Frau  
Dr. Herta Däubler-Gmelin  
Mitglied des Ausschusses für Verbraucherschutz,  
Ernährung und Landwirtschaft  
Deutscher Bundestag  
Platz der Republik 1  
11011 Berlin

Ausschuss für Verbraucherschutz Ernährung und Landwirtschaft - Sekretariat -	Telefon: (0228) 9 59 06 - 10 Telefax: (0228) 93 79 98 - 1 E-Mail: <a href="mailto:sekretariat@brauer-bund.de">sekretariat@brauer-bund.de</a>
Eingang: - 3. Feb. 2004	Bonn, den 30.01.2004
<i>[Handwritten signatures]</i>	

### Lebensmittelrecht

- Nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben
- Zusatz von Vitaminen und Mineralien sowie bestimmten anderen Stoffen in Lebensmitteln

Sehr geehrte Frau Dr. Däubler-Gmelin,

im Hinblick auf die für den 9. Februar 2004 anberaumte öffentliche Anhörung zu den Verordnungsvorschlägen der Kommission über nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben über Lebensmitteln und über den Zusatz von Vitaminen und Mineralien sowie bestimmten anderen Stoffen zu Lebensmitteln dürfen wir nachfolgend Stellung nehmen, kommt doch keiner der geladenen Sachverständigen aus dem Bereich der Getränkewirtschaft bzw. dem der Brauwirtschaft.

#### I. Regelungskompetenz

Die EU-Kommission ist nach dem EG-Vertrag nicht für den Erlass der beiden Verordnungen zuständig. Beide Vorhaben können nicht auf Art. 95 Abs. 1 EG gestützt werden, da diese nicht das Ziel verfolgen, Handelshemmnisse zu beseitigen. Eine Anwendung von Art. 153 EG ist nicht möglich. Beide Verordnungsvorschläge zielen auf eine umfassende Konzeption für eine eigenständige Verbraucherschutzpolitik ab. Dafür ist keine europäische Kompetenz gegeben.

#### II. Regelungserfordernis und Ausgestaltung

Zu 1: Die Einschränkungen für nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben werden einem Trend hin zu einer falschen Ernährung in Europa nicht entgegenwirken. Diese Einschränkungen sind ein untaugliches Mittel für eine ohnehin fragwürdige, staatlich verordnete Ernährungsmaßregelung. Die Kommission geht von der irigen Meinung aus, dass Werbeeinschränkun-

..J2

Annaberger Str. 26  
53175 Bonn  
Zentrale: (0228) 9 59 06 - 0  
Info@brauer-bund.de  
<http://www.brauer-bund.de>

IBAN DE75 3708 0040 0207 0935 00  
SWIFT-BIC: DRES DE FF 380

Unser Konto:  
Dresdner Bank Köln  
Kto.-Nr. 207093500  
BLZ 370 800 40

10/2004

gen und –verbote automatisch eine Reduktion des Konsums nach sich ziehen. Die Ursachen für eine Fehlernährung liegen in einer gänzlich unzureichenden Ernährungserziehung im Elternhaus, den Kindergärten und den Schulen. Falsche Verhaltensmuster und –vorbilder bewirken ihr übriges. Ferner ist auch auf die individuelle Disposition unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen abzustellen. Mit der beabsichtigten Erstellung von Nährstoffprofilen wird hingegen auf einen theoretischen, idealtypischen Zustand abgestellt, der der Wirklichkeit nicht entspricht.

- Zu 4: Der Verordnungsvorschlag 2003 (424) ist unpraktikabel. Die Listen- und Zulassungsverfahren in Bezug auf nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben sind äußerst kompliziert und bürokratisch. Die Einführung des Systems, dass alles, was nicht ausdrücklich erlaubt ist, verboten ist, führt zu einer Mehrbelastung der Behörden. Als zu unflexibel und innovationshemmend stufen wir das System der Positivliste und die Liste für anerkannte, zulässige gesundheitsbezogene Angaben ein. Im übrigen ist das Zulassungsverfahren langwierig und finanziell aufwendig. Das führt generell zu Planungsunsicherheit und einer Benachteiligung von kleinen und mittleren Unternehmen, die nicht in der Lage sein werden, die finanziellen Mittel aufzubringen.
- Zu 5: Eine Anzeigepflicht wird als ausreichend angesehen. Im übrigen gibt es heute bereits durch das Wettbewerbsverbot und das harmonisierte Lebensmittelrecht ein umfassendes Reglementarium, um irreführende Werbung zu verhindern. Es ist ferner darauf aufmerksam zu machen, dass der Europäische Gerichtshof in der Rechtssage C-221/00 entschieden hat, dass eine Vorschrift, die eine generelle Genehmigungspflicht für gesundheitsbezogene Angaben über Lebensmittel statuiert, unverhältnismäßig ist.
- Zu 9: Das absolute Verbot von nährwert- und gesundheitsbezogenen Angaben bei alkoholhaltigen Getränken mit mehr als 1,2 vol % ist sachlich und rechtlich nicht gerechtfertigt, sehen wir doch in dem Verordnungsvorschlag einen

- Verstoß gegen das Grundrecht auf freien Zugang zu Informationen durch Artikel 6 (Auflistung verbotener Werbeaussagen)
- Verstoß gegen das Prinzip der Verhältnismäßigkeit.

Der Schutz des Verbrauchers vor der Wahrheit gehört nicht zu den legitimer Zielen des Lebensmittelrechts. Von daher ist das absolute Verbot von gesundheitsbezogenen Angaben für alkoholische Getränke nicht rechters.

In den Erwägungsgründen wird dargelegt, dass es weder „gute noch schlechte“ Lebensmittel gibt, sondern dass in einer „langfristig ausgewo-

..13

genen Ernährung alle Lebensmittel in angemessener Häufigkeit und Menge konsumiert werden“ dürfen. Dem widersprechen in der Begründung die Aussagen, dass der Alkoholkonsum und daher auch die Bewerbung von Alkohol eingedämmt werden muss. Das absolute Verbot für alkoholische Getränke legt den Verdacht nahe, dass trotz anderweitiger Darlegung in den Begründungen differenziert werden soll zwischen erwünschten und nicht erwünschten Lebensmitteln. Dem steht entgegen, dass Bier europaweit ein Lebensmittel ist, dem ebenso wie anderen alkoholischen Getränken in Rahmen eines moderaten Konsums gesundheitsdienliche Eigenschaften innewohnen. So ist es beispielsweise in der Wissenschaft unbestritten, dass der maßvolle Konsum von Bier positive Auswirkungen auf das Herz-Kreislauf-System hat. Der Verordnungsvorschlag überschreitet mit dem absoluten Verbot die Zielsetzung des Verbraucherschutzes durch wahrheitsgemäße und richtige Informationen.

Dieses absolute Verbot lässt sich nicht unter Hinweis auf den Gesundheitsschutz rechtfertigen. Bei der in Rede stehenden Bestimmung wird vor dem Hintergrund der Begründung des Vorschlags aber deutlich, dass die Kommission in erster Linie gesundheitspolitische Ziele verfolgt, obwohl ihr für diesen Bereich nach dem Europäischen Vertrag keine Rechtssetzungskompetenz zusteht. Regelungen im Gesundheitswesen dürfen allein die EU-Mitgliedstaaten für ihre Gebiete erlassen. Die Europäische Union darf nach Art. 153 Abs. 4 EG-Vertrag den Gesundheitsschutz der Verbraucher nur im Rahmen einer notwendigen Harmonisierung gemäß Artikel 95 EG-Vertrag als Nebenzweck mitverfolgen.

Begründet wird das Verbot damit, dass alkoholhaltige Getränke eine Aufwertung erfahren und im Hinblick auf einen etwaigen missbräuchlichen Konsum von alkoholhaltigen Getränken gesundheitsbezogene Angaben vom Verbraucher missinterpretiert werden können.

Unbestritten und wissenschaftlich nachgewiesen sind bei Bier- und Biermischgetränken die gesundheitsdienlichen Eigenschaften von Bierinhaltsstoffen wie z.B.

- sekundäre Pflanzenstoffe
- Vitamine und Mineralien
- Xanthohumol
- Ballaststoffe.

Professor Dr. Ulrich Keil, Institut für Epidemiologie und Sozialmedizin an der Universität Münster, kommt im Hinblick auf den Alkoholgehalt in Bier zu dem Ergebnis, dass moderater Bierkonsum das Herzinfarktisiko senkt, den Cholesterinspiegel verbessert und der Blutdruck stabilisiert werden.

Hierauf möchte die Brauwirtschaft hinweisen dürfen und erblickt in dem absoluten Verbot von nährwert- und gesundheitsbezogenen Angaben eine Diskriminierung. Bereits heute erfolgt eine hinreichende Verbraucheraufklärung durch die Angabe des Alkoholgehalts und die Angabe der Zutaten bei Bier (z.Zt. nur in Deutschland). Um gleichwohl den genannten Bedenken Rechnung zu tragen, könnten wir uns eine Einschränkung bei den gesundheitsbezogenen Angaben vorstellen und schlagen für Artikel 4 Abs. 3 folgende Formulierung vor:

**Bei Getränken mit einem Alkoholgehalt von mehr als 1,2 % vol dürfen keine gesundheitsbezogenen Angaben vorgenommen werden.**

**Ausgenommen sind generische Angaben, die Lebensmittelunternehmer im Rahmen der kommerziellen Kommunikation vornehmen.**

Zu 22: Die Verordnungen führen zu mehr Bürokratie und erhöhen nicht den Verbraucherschutz. Es besteht eine Unvereinbarkeit mit der Forderung um einen generellen Bürokratieabbau. Während im Bereich des europäischen Lebensmittelrechts eine Überreglementierung Platz greift, beschreitet das europäische Kartellrecht den umgekehrten Weg: Aus Gründen der übermäßigen Bürokratie und Belastung der Behörden hat man das System der Einzelzulassung abgelöst durch das System der generellen Legalausnahmen. Aus der Sicht der deutschen Brauwirtschaft kann dies als Vorbild dienen.

Zu 23: Bei enger Auslegung von Artikel 11 der Verordnung ist die Werbeaussage „Haribo macht Kinder froh“ künftig ebenso verboten wie die Werbeaussage „Guinness is good for you“ oder „gut-besser-Paulaner“ ohne dass durch solche Verbote ein Mehr an Verbraucheraufklärung oder Gesundheitsschutz und sachgerechter Ernährung herbeigeführt würde.

### III. Wirkung von Inhaltsstoffen

Vor dem Hintergrund der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs und die immer wieder festzustellenden Marktzugangsbeschränkungen spricht sich die deutsche Brauwirtschaft für eine Liberalisierung des Handels mit angereicherten Lebensmitteln aus. Hierfür bedarf es allerdings nicht einer Verordnung.

Konkret wehrt sich die deutsche Brauwirtschaft gegen das absolute Anreicherungsverbot für alkoholhaltige Getränke. Wenn auch nach dem deutschen Reinheitsgebot für Bier eine Anreicherung nicht stattfindet, ist zu berücksichtigen, dass dies durchaus bei Biermischgetränken der Fall sein kann. Diese Produkte wären dann nicht mehr verkehrsfähig.

Das Anreicherungsverbot für alkoholhaltige Getränke ist nicht erforderlich, um den Gesundheitsschutz zu verbessern. Es kann nicht damit begründet werden, um der gesundheitspolitischen Zielsetzung einer Reduktion des Alkoholkonsums gerecht zu werden. Als weniger belastende Maßnahmen können in Betracht kommen:

- ein Anreicherungsverbot bei Getränken mit einem höheren Alkoholgehalt,
- eine aufklärende Etikettierung der angereicherten Getränke,
- eine Einschränkung der gesundheitsbezogenen Werbung.

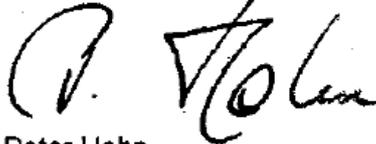
Bevor es allerdings zu einem Anreicherungsverbot jedweder Art kommt, ist vom Gesetzgeber eine umfassende Risikobewertung zu verlangen. Die bloße Behauptung von möglichen Gesundheitsrisiken reicht nicht aus. Das generelle Verbot führt hingegen dazu, dass legal hergestellte Biermischgetränke nicht mehr verkehrsfähig wären, wenngleich der Teil des angereicherten Getränks neben dem Bier eine Anreicherung legalerweise erfährt. Biermischgetränke haben in der Regel einen höheren Alkoholgehalt als 1,2 vol %. Diese Produkte und damit einhergehende Produktinnovationen würden vor vornherein eingeschränkt.

Wir sprechen uns von daher für eine Abänderung von Art. 5 des Verordnungsvorschlages aus.

Wir würden uns freuen, Ihre Unterstützung zu erfahren und verbleiben

mit freundlichen Grüßen

DEUTSCHER BRAUER-BUND E.V.



Peter Hahn  
(Hauptgeschäftsführer)

Ausschuss für Verbraucherschutz  
Ernährung und Landwirtschaft  
- Sekretariat -  
Eingang: - 4. Feb. 2004

EINGEGANGEN  
04. Feb. 2004  
Erl. ....

**dww** -20

DEUTSCHER  
WEINBAUVERBAND E.V.  
Heussallee 26  
D-53113 Bonn  
Telefon: (0228) 94 93 25 - 0  
Telefax: (0228) 94 93 25 23  
E-Mail: [info@dww-online.de](mailto:info@dww-online.de)  
Dokument 13

Deutscher Weinbauverband e.V. • Heussallee 26 • D-53113 Bonn

Frau  
Prof. Dr. Herta Däubler-Gmelin  
Deutscher Bundestag  
Fraktion SPD  
Platz der Republik 1

11011 Berlin

Ausschuss für Verbraucherschutz  
Ernährung und Landwirtschaft  
15 (10) 3 5 0  
Ausschussdrucksache

IHR ZEICHEN

IHRE NACHRICHT VOM

UNSER ZEICHEN  
Bl

TAG  
3. Februar 2004

### Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben über Lebensmittel

Sehr geehrte Frau Prof. Dr. Däubler-Gmelin,

mit der Bitte um Kenntnisnahme und Unterstützung übersenden wir Ihnen in Anlage beige-  
fügt unsere Stellungnahme zu dem von der EU-Kommission vorgelegten Verordnungsent-  
wurf.

Unsere nachdrückliche Zustimmung findet der im Entwurf eines Berichts des Berichterstat-  
ters Mauro Nobilia, EP-Ausschuss für Umweltfragen, Volksgesundheit und Verbraucherpo-  
litik, vorgelegte Änderungsantrag Nr. 16 zu Artikel 4 Absatz 3 des Verordnungsentwurfs  
und der hiermit verbundene Verzicht auf eine restriktive Formulierung, wonach Getränke  
mit einem Alkoholgehalt von mehr als 1,2 Volumenprozent u.a. keine gesundheitsbezogenen  
Angaben tragen dürfen.

Wie Sie unserer Stellungnahme entnehmen können, würde eine solche Regelung dazu füh-  
ren, dass auch der bisher zulässige und nützliche Hinweis auf die Geeignetheit der Weine  
und Schaumweine für Diabetiker unter den in § 48 der Weinverordnung geregelten Voraus-  
setzungen als verbotene gesundheitsbezogene Angabe anzusehen wäre.

Mit freundlichen Grüßen  
i.A.

*A. Blau*  
(A. Blau)

Anlage

Bankverbindung: Sparda Bank Köln eG • Kto. 933988 • (BLZ 370 605 90)



Deutscher Weinbauverband e.V. • Heussallee 26 • D-53113 Bonn

Herrn  
David Byrne  
Mitglied der Kommission  
der Europäischen Gemeinschaft  
Rue Belliard/Belliardstraat 232

DEUTSCHER  
WEINBAUVERBAND E.V.  
Heussallee 26  
D-53113 Bonn  
Telefon: (0228) 94 93 25 - 0  
Telefax: (0228) 94 93 25 23  
E-Mail: [info@dww-online.de](mailto:info@dww-online.de)  
Dokument 7

B- 1040 Brüssel

IHR ZEICHEN

IHRE NACHRICHT VOM

UNSER ZEICHEN

TAG

Bl

18. November 2003

**Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über  
nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben über Lebensmittel**

Sehr geehrter Herr Byrne,

aus Sicht der deutschen Weinwirtschaft besteht ein großes Interesse daran, die Verbraucher über die, wissenschaftlich belegten, positiven gesundheitlichen Auswirkungen eines moderaten Weingenusses zu informieren. Wir befürchten, dass als Folge einer Verabschiedung der im Betreff genannten Verordnung solche Informationen künftig dem Verbraucher vorenthalten werden müssen.

Denn gemäß Artikel 4 Ziffer 3 des o.a. Verordnungsvorschlags dürfen Getränke mit einem Alkoholgehalt von mehr als 1,2 Volumenprozent nicht tragen

- a) gesundheitsbezogene Angaben und
- b) nährwertbezogene Angaben mit Ausnahme solcher, die sich auf eine Reduzierung des Alkohol- oder Energiegehalts beziehen.

Zur Begründung dieses Verbotes wird in Ziffer 15 der Erwägungsgründe ausgeführt, dass Alkohol zu den wichtigsten gesundheitsrelevanten Faktoren in der Europäischen Gemeinschaft zählt und dass wissenschaftliche Arbeiten eindeutig bewiesen haben, dass hoher Alkoholkonsum in der Bevölkerung die alkoholbedingte Morbidität und die Sterblichkeit allgemein signifikant erhöht. Zudem äußert man sich besorgt darüber, wie alkoholische Getränke durch Aufmachung und Werbung besonders Kinder und Jugendliche ansprechen sollen.

Die Formulierung „dürfen nicht tragen“ lässt darauf schließen, dass solche Angaben in der Etikettierung der betreffenden Erzeugnisse verboten sind. Artikel 1 Abs. 1 bezieht jedoch ausdrücklich Angaben in der Werbung für die Erzeugnisse mit ein.

Wir sprechen uns mit allem Nachdruck gegen den Erlass einer solch restriktiven Regelung aus, da wir diese weder für sachgerecht noch für erforderlich erachten.

Die gesundheitsfördernden Aspekte eines moderaten Alkohol-, insbesondere Weinkonsums bleiben hierbei völlig unberücksichtigt. So belegen zahlreiche wissenschaftliche Studien seriös und fundiert die positiven gesundheitlichen Auswirkungen eines moderaten Weinkonsums. Wir wehren uns daher nachdrücklich dagegen, dass der Konsum von Alkohol generell als gesundheitsschädlich gebrandmarkt wird und jegliche Plattform entzogen werden soll, die positiven Wirkungen eines moderaten Weinkonsums darzustellen.

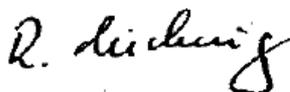
An dieser Stelle ist darauf hinzuweisen, dass gemäß § 24 Abs. 1 Weingesetz Erzeugnisse mit gesundheitsbezogenen Angaben nur in den Verkehr gebracht, eingeführt oder ausgeführt oder zum Gegenstand der Werbung gemacht werden dürfen, wenn die Angaben zugelassen sind. Als solcher Hinweis ausdrücklich zugelassen ist die Angabe „Für Diabetiker geeignet – nur nach Befragen des Arztes“ unter den in § 48 der Weinverordnung geregelten Voraussetzungen.

Gemäß der Definition in Artikel 2 Ziffer 5 des Verordnungsvorschlags gilt als „gesundheitsbezogene Angabe“ jede Angabe, mit der erklärt, suggeriert oder mittelbar zum Ausdruck gebracht wird, dass ein Zusammenhang zwischen einer Lebensmittelkategorie, einem Lebensmittel oder seinen Bestandteilen einerseits und der Gesundheit andererseits besteht.

Nach dieser Definition könnte auch dieser für die Betroffenen nützliche Hinweis auf für Diabetiker geeignete Erzeugnisse künftig als verbotene gesundheitsbezogene Angabe anzusehen sein. Diese für die Verbraucher nachteiligen Auswirkungen der neuen Verordnung gilt es unbedingt zu verhindern.

Wir möchten Sie zudem nachdrücklich darum bitten, sich dafür einzusetzen, dass auch zukünftig die Möglichkeit besteht, die Öffentlichkeit über die Ergebnisse wissenschaftlicher Studien über die positiven gesundheitlichen Auswirkungen eines moderaten Weinkonsums in entsprechender Weise zu informieren und dass solche Veröffentlichungen nicht als unzulässige Werbung angesehen werden. Derartige Informationen leisten aus unserer Sicht einen wesentlichen Beitrag dazu, den Konsumenten zu einem bewusstem Umgang mit Wein und anderen alkoholischen Getränken zu erziehen und auf diese Weise einem Missbrauch von Alkohol wirksam vorzubeugen.

Mit freundlichen Grüßen



(Dr. R. Nickenig)

Ausschuss für  
Verbraucherschutz,  
Ernährung und  
Landwirtschaft  
Ausschussdrucksache  
15(10)355



MARKENVERBAND E.V.

ORGANISATION WERBUNGSTREIBENDE  
IM MARKENVERBAND (OWM)

POSTFACH 41 49  
65031 WIESBADEN

SCHÖNE AUSSICHT 59  
65193 WIESBADEN

TELEFON: (0611) 58 67 0  
TELEFAX: (0611) 58 67 27  
E-MAIL: [info@markenverband.de](mailto:info@markenverband.de)

Deutscher Bundestag  
Frau Dr. Däubler-Gmelin  
Vorsitzende des Ausschusses  
für Verbraucherschutz,  
Ernährung und Landwirtschaft  
Platz der Republik 1

11011 Berlin

5. Februar 2004

**Öffentliche Anhörung am 9. Februar 2004 zu den EU-Verordnungsvorschlägen über**

- **nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben über Lebensmittel (KOM (2003 424 endg.) und**
- **den Zusatz von Vitaminen und Mineralien sowie bestimmten anderen Stoffen zu Lebensmitteln (KOM (2003) 671 endg.)**

Sehr geehrte Frau Vorsitzende,

der Markenverband und die OWM begrüßen es, dass der Ausschuss für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft im Rahmen der geplanten Anhörung am 9. Februar den betroffenen Kreisen die Möglichkeit zur kritischen Stellungnahme einräumt.

Bereits seit Veröffentlichung der EU-Verordnungsvorschläge im Jahr 2003 haben wir als Vertretung der werbungtreibenden Markenartikelindustrie auf die äußerst negativen Auswirkungen des vorliegenden Verordnungsvorschlags aufmerksam gemacht (siehe Stellungnahmen vom August und Oktober 2003 anbei). Wir teilen insofern die Bedenken der Bundesvereinigung der Deutschen Ernährungsindustrie, des Bundes für Lebensmittelrecht und Lebensmittelkunde sowie des Bundesverbandes der Süßwarenindustrie und des Zentralverbandes der Deutschen Werbewirtschaft.

Wie wir wiederholt deutlich gemacht haben, wird gerade die Innovationsbereitschaft der europäischen Wirtschaft durch die VO-Entwürfe gesenkt und langfristig die Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit am Wirtschaftsstandort Europa gemindert. Insbesondere das im Verordnungsvorschlag über nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben vorgesehene bürokratische Genehmigungsverfahren führt dazu, das selbst in den Augen der Kommission wünschenswerte Produktverbesserungen nicht mehr werblich begleitet werden dürfen und sich damit nicht mehr amortisieren können.

Zu gleichen Wettbewerbsbedingungen trägt der Verordnungsentwurf über nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben für Lebensmittel – wie jedes Verbotssystem – ebenfalls nicht bei, weil es Ideenwettbewerb verhindert und damit nur den Status quo am Markt zu Gunsten der etablierten Marktteilnehmer

zementieren hilft. Das benachteiligt erfahrungsgemäß vor allen Dingen kleine und mittlere Marktteilnehmer sowie Neueinsteiger.

Ein höheres Verbraucherschutzniveau steht diesem auf vorausseilende und gefährdungsunabhängige Bevormundung des Verbrauchers angelegten Konzept nicht gegenüber.

Hinsichtlich zahlreicher seit Jahren und unter erheblichem Finanzeinsatz aufgebauter Marken und Claims hätten die Verordnungsentwürfe eine wertevernichtende und enteignungsgleiche Wirkung, weil diese immateriellen Vermögenswerte nicht mehr genutzt werden dürften und damit obsolet würden. Wir fordern daher insbesondere, die Werbeverbote bzw. –einschränkungen gemäß Art. 4 und 11 des Verordnungsvorschlags über Nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben bzw. des Art. 8 Abs. 3 des Verordnungsvorschlags über den Zusatz von Vitaminen und Mineralien sowie bestimmten anderen Stoffen zu Lebensmitteln zu streichen.

Darüber hinaus schließt Art. 5 des Verordnungsvorschlags über den Zusatz von Vitaminen und Mineralien bestimmte Lebensmittelkategorien von vornherein von der Möglichkeit der Anreicherung aus und enthält darüber hinaus eine Ermächtigung der Kommission, für weitere Lebensmittel eine Anreicherung zu verbieten. Wir schlagen vor, Art. 5 dahingehend zu ändern, dass Lebensmittel nur bei Vorliegen einer Gesundheitsgefahr von der Anreicherung ausgenommen werden dürfen.

Grundsätzlich sollte für beide Verordnungsvorschläge gelten, dass zutreffende und wissenschaftlich substantiierte Angaben zulässig sein müssen und die Anforderungen an die wissenschaftliche Substantiierung sowie etwaige Genehmigungsverfahren verhältnismäßig und für die Unternehmen praktikabel zu sein haben.

Wir bitten Sie, diese Überlegungen in Ihre Entscheidungsfindung miteinzu-beziehen.

Mit freundlichen Grüßen

MARKENVERBAND e.V.

ORGANISATION WERBUNGSTREIBENDE  
IM MARKENVERBAND (OWM)

gez. Christopher Scholz  
Geschäftsführer Recht

gez. Carolin Zapf  
Geschäftsführung

Anlagen:

Stellungnahmen Markenverband / OWM "Health Claims VO"

Stellungnahme Markenverband "Informationspflichten im europäischen und deutschen Recht"

Ausschuss für Verbraucherschutz, Ernährung  
und Landwirtschaft  
Ausschussdrucksache  
15(10)355-2



**Stellungnahme  
Organisation Werbungtreibende  
im Markenverband (OWM)  
zum Vorschlag der EU-Kommission für  
eine Verordnung über  
nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben auf  
Lebensmitteln  
(KOM (2003) 424 endgültig)**

SCHÖNE AUSSICHT 59 • 65193 WIESBADEN  
TELEFON (0611) 58 67-0 • TELEFAX (0611) 58 67 27  
POSTFACH 41 49 • 65031 WIESBADEN

## I. Vorbemerkung

Die Organisation Werbungtreibende im Markenverband (OWM) vertritt die Interessen der werbungtreibenden Wirtschaft in Deutschland gegenüber der Medienpolitik auf nationaler und europäischer Ebene. Ihr gehören mehr als 70 führende werbungtreibende Unternehmen der Markenartikelindustrie und der Finanz-, Versicherungs- und Dienstleistungsbranche an. Die OWM repräsentiert mehr als 90 % des TV-Volumens der TOP 20-Werbungtreibenden in Deutschland und mehr als 70 % des gesamten Werbevolumens der TOP 20 im deutschen Werbemarkt.

## II. Hintergrund

Die Generaldirektion SANCO der EU-Kommission hat am 16. Juli 2003 einen Vorschlag für eine Verordnung über nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben (KOM(2003) 424 endgültig) veröffentlicht. Der Vorschlag behandelt nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben bei der Kennzeichnung und Aufmachung von Lebensmitteln sowie der Werbung hierfür. Ausschließlich nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben, die den Bestimmungen dieser Verordnung entsprechen, sollen künftig noch zugelassen sein. Laut EU-Kommission soll dadurch der Verbraucher noch besser vor irreführenden Angaben und Werbeausgaben auf Lebensmitteln geschützt werden.

Vorgesehen ist auf der einen Seite ein System von Listen zulässiger nährwert- und gesundheitsbezogener Angaben. Die Kommission hat eine Positivliste zulässiger, fest definierter nährwertbezogener Angaben (z. B. „fettarm“, hoher Ballaststoffgehalt“, etc.) vorgelegt. Danach muss ein Produkt, auf dem z. B. die Angabe „ballaststoffreich“ steht, einen festgelegten Mindestanteil an Ballaststoffen pro Mengeneinheit (beispielsweise 6 g Ballaststoff pro 100 g) aufweisen, damit diese Aussage zulässig ist.

Darüber hinaus soll innerhalb von drei Jahren eine weitere Liste bereits allgemein wissenschaftlich anerkannter gesundheitsbezogener Aussagen (z. B. „Kalzium ist gut für die Zähne“) durch die Kommission mit Hilfe der Mitgliedstaaten erstellt werden soll.

Auf der anderen Seite ist für bestimmte, noch nicht wissenschaftlich allgemein anerkannte gesundheitsbezogene Angaben bzw. Angaben bezüglich der Reduzierung eines Krankheitsrisikos (z. B. „Vollkornbrot kann ihr Herz gesund

erhalten“) in jedem Einzelfall ein aufwendiges Zulassungsverfahren bei der Behörde für Lebensmittelsicherheit geplant. Dauer des Verfahrens mindestens 6 Monate. Das Verfahren sieht nicht nur vor, dass der Antragsteller detailliert gegenüber der Behörde nachweisen muss, dass die Angabe wissenschaftlich substantiiert ist. Die Formulierung der vorgeschlagenen gesundheitsbezogenen Angabe bzw. Werbeaussage müsste für die Antragsprüfung u.a. auch in alle 24 Sprachen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union übersetzt werden. Dies gilt auch für regional begrenzte Werbekampagnen.

Weiterhin verboten sein sollen künftig sog. implizite, gesundheitsbezogene Angaben, die sich auf allgemeine, nicht spezifische Wirkungen von Nährstoffen oder Lebensmittel für die Gesundheit, das Wohlbefinden oder die „normalen Körperfunktionen“ beziehen, wie z. B. „hilft ihrem Körper, mit Stress besser fertig zu werden“ oder „hält jung“. Ebenso sollen unspezifische Angaben bezüglich psychischer oder verhaltensorientierter Wirkungen eines Lebensmittels (z. B. „bringt gute Laune“, „verbessert das Gedächtnis“, etc.) nicht mehr zulässig sein. Nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben sollen außerdem nicht auf schlankmachende oder gewichtskontrollierende Eigenschaften (z. B. „halbiert/verringert die Kalorienaufnahme“) oder eine Verringerung des Hunger- bzw. des Sättigungsgefühls verweisen. Auch Hinweise auf Aussagen oder befürwortende Stellungnahmen von Ärzten oder Gesundheitsexperten („Der Zahnarzt empfiehlt...“) sollen künftig nicht mehr zulässig sein.

Ebenfalls untersagt werden sollen sämtliche gesundheitsbezogenen Angaben für alkoholische Getränke mit mehr als 1,2 % Alkohol. Zulässig sollen nur noch nährwertbezogene Angaben hinsichtlich einer Verringerung des Alkohol- oder Energiegehalts sein. Darüber hinaus sollen die Verwendung nährwert- und gesundheitsspezifischer Angaben grundsätzlich nur unter bestimmten Voraussetzungen eingeschränkt zulässig sein. Innerhalb von 18 Monaten will die Kommission zu diesem Zweck spezifische Nährwertprofile festlegen, die Lebensmittel oder bestimmte Lebensmittelkategorien aufweisen müssen, um nährwert- oder gesundheitsbezogene Angaben tragen zu dürfen. Die Anteile an Gesamtfett, gesättigten Fettsäuren, Zucker oder Salz sollen als Kriterien für das Nährwertprofil eines Produktes bzw. bestimmter Produktgruppen herangezogen werden.

### III. Allgemeine Anmerkungen zum Verordnungsentwurf

Die OWM erkennt an, dass im Bereich der nährwert- und gesundheitsbezogenen Angaben in Bezug auf Lebensmittel insofern ein gewisser Harmonisierungs- und Regelungsbedarf besteht als das bisher geltende Totalverbot von Aussagen gemäß Art. 2, Abs. 1 b der Etikettierungs-Richtlinie 2000/13/EG, die sich auf die Beseitigung, Linderung oder Verhütung von Krankheiten beziehen, dem berechtigten Verbraucherinteresse an gesunder Ernährung und dem zu Verfügung stellen entsprechender Informationen nicht mehr gerecht wird. Es ist allgemein anerkannt, dass die Ernährung einen Beitrag zur Förderung der Gesundheit leisten bzw. eine Rolle bei der Bekämpfung bestimmter Risikofaktoren für die Gesundheit spielen kann. Deshalb sollten Unternehmen die Möglichkeit haben, zum Vorteil des Verbrauchers, auf den Nutzen ihrer Produkte im Sinne der Reduzierung eines Krankheitsrisikos durch entsprechende Angaben hinzuweisen. Infolge divergierender Entwicklungen in den einzelnen Mitgliedsstaaten sowie im internationalen Vergleich ist sonst die Gefahr von Wettbewerbsnachteilen und Wettbewerbsverzerrungen gegeben.

Insbesondere in Bezug auf dieses pauschale Verbot sog. „krankheitsbezogener“ Angaben in Art. 2, Abs. 1 b der Etikettierungsrichtlinie hatten die betroffenen Wirtschaftskreise als Reaktion auf das im Jahr 2001 veröffentlichte Diskussionspapier<sup>1</sup> der EU-Kommission zur Sicherheit von Lebensmittel deshalb eine Deregulierung und Harmonisierung gefordert, welche durch eine Änderung bzw. Präzisierung der Etikettierungsrichtlinie auf einfache Weise hätte herbeigeführt werden können. Auch eine Präzisierung von nährwertbezogenen Angaben hätte – soweit notwendig – durch eine Änderung bzw. Ergänzung der Nährwertkennzeichnungs-richtlinie vorgenommen werden können.

Statt dessen hat die EU-Kommission am 16. Juli 2003 einen viel weitergehenden, gesundheitspolitisch motivierten Verordnungsvorschlag vorgelegt. Dieser sieht zwar in Art. 13 nun u.a. die Möglichkeit von Angaben der Verringerung eines Krankheitsrisikos vor. Gleichzeitig werden aber so restriktive Verbote, Genehmigungsvorbehalte sowie äußerst komplizierte und bürokratische Listen- und Zulassungsverfahren allgemein in Bezug auf nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben etabliert, dass die angeblichen Hauptziele des Vorschlags laut EU-Kommission<sup>2</sup>, nämlich

<sup>1</sup> Diskussionspapier (SANCO/1341/2001)

<sup>2</sup> Vgl. S. 3, Nr. 6 der Begründung des Verordnungsvorschlags

- ein hohes Maß an Verbraucherschutz,
- Verbesserung des freien Warenverkehrs im Binnenmarkt,
- höhere Rechtssicherheit für die Wirtschaftsakteure,
- fairer Wettbewerb im Lebensmittelsektor sowie
- Förderung und Schutz von Innovationen im Lebensmittelsektor

quasi ad absurdum geführt werden.

Der Verordnungsvorschlag geht nicht nur weit über das zur Harmonisierung des Rechts der nährwert- und gesundheitsbezogenen Angaben Notwendige hinaus und ist daher als unverhältnismäßig abzulehnen. Insbesondere die Einschränkung der Zulässigkeit von nährwert- und gesundheitsbezogenen Angaben anhand von bestimmten Nährwertprofilen sowie das Verbot der sog. impliziten gesundheitsbezogenen Angaben ist Ausdruck von gesundheitspolitischen Zielen und Ansichten und stellt damit einen Verstoß gegen Art. 152 EG-Vertrag dar. Denn Gesundheitspolitik fällt in die Rechtssetzungskompetenz der Mitgliederstaaten und nicht der EU-Kommission und ist damit auch von der Regelungskompetenz des Gemeinschaftsgesetzgebers (Art. 95 EG-Vertrag) nicht gedeckt. Alle Restriktionen aus gesundheitspolitischen Erwägungen heraus stellen somit einen dirigistischen und nicht zu rechtfertigenden Einschnitt in die Freiheit der Markt-Kommunikation von Unternehmen dar, mit erheblichen wirtschaftlichen Schäden für die werbungtreibende Wirtschaft und letztendlich zum Nachteil der Konsumenten.

Sollte der Verordnungsentwurf tatsächlich umgesetzt werden, ist er vorher zumindest dringend unter der Maxime zu überarbeiten, dass

- die Regelungsziele Verbraucherschutz, freier Warenverkehr und fairer Wettbewerb miteinander in Einklang gebracht werden und die Maßnahme auf das wirklich Notwendige beschränkt wird.
- es keine „guten“ oder „schlechten“ Lebensmittel gibt, sondern nur „gute“ oder „schlechte“ Ernährungsweisen.
- zutreffende und wissenschaftlich substantiierte Angaben grundsätzlich zulässig sein müssen.
- die Anforderungen an die wissenschaftliche Substantiierung verhältnismäßig und für die Unternehmen praktikabel sein müssen.
- sich die geplanten Maßnahmen am Leitbild des aufgeklärten und informierten Konsumenten orientieren müssen.

Entsprechend besteht dringender Änderungsbedarf insb. in folgenden Bereichen:

- Auf gesundheitspolitisch motivierte, pauschale Verbote bzw. Einschränkungen für bestimmte nähr- und gesundheitsbezogene Angaben bzw. Werbeaussagen ist zu verzichten (Art. 4 und Art. 11)
- Das geplante bürokratische und innovationsfeindliche System quasi abgeschlossener Listen (Positivliste mit erlaubten nährwertbezogenen Angaben (Art. 8 i. V. mit dem Anhang) und Liste für allgemein anerkannte, zulässige gesundheitsbezogene Angaben (Art. 12) ist durch ein System nicht abschließender Listen zu ersetzen. Den Lebensmittelunternehmen muss die Möglichkeit eingeräumt werden, dass sie auf praktikable Weise eine Erweiterung der Listen beantragen können. Komplizierte Rechtssetzungsverfahren ausschließlich über die EU-Kommission bzw. die Mitgliedsstaaten zur Listenerweiterung sind abzulehnen.
- Das bürokratische, praxisferne und langwierige Zulassungs- und Genehmigungsverfahren (Art. 14 – 17) für noch nicht allgemein anerkannte gesundheitsbezogene Angaben bzw. Angaben bezüglich der Reduzierung eines Krankheitsrisikos ist durch ein praktikables und zeitlich vertretbares Verfahren, wie etwa ein Notifizierungsverfahren, zu ersetzen.

#### **IV. Zu den Hauptkritikpunkten im einzelnen**

1. **Der Verordnungsvorschlag ist grundsätzlich verbraucher-schutzpolitisch und unternehmenspolitisch unverhältnismäßig, wenn er anstelle einer am Einzelfall orientierten, nachträglichen Kontrolle und Beweispflicht über den Wahrheitsgehalt werbenden Aussagen die Bewerbung von Lebensmitteln mit nährwert- und gesundheitsbezogenen Angaben durch ein generelles Verbotssystem mit Genehmigungsvorbehalt von Anfang an beschränkt (Art. 1, Abs. 3 i. V. m. Art. 3 und 4). Hoher Verbraucherschutz wird durch die bestehenden Gemeinschaftsregelungen über irreführende Werbung bereits gewährleistet.** Dazu gehören insbesondere die Richtlinie 84/450/EWG über irreführende Werbung sowie die geplante Rahmenrichtlinie über unlautere Geschäftspraktiken (2003/0134/COD)). Darüber hinaus untersagt bereits Art. 2 der Etikettierungsrichtlinie (RL 79/112/EWG) über die Etikettierung und Aufmachung von für den Endverbraucher bestimmten Lebensmitteln sowie Werbung hierfür falsche oder irreführende Angaben zu gesundheitlichen

Aussagen und krankheitsbezogenen Angaben. Die Kommission geht mit ihrem Verordnungsvorschlag daher fehl, wenn sie davon ausgeht, der Verbraucher bedürfe eines zusätzlichen Irreführungsschutzes in Bezug auf nährwert- und gesundheitsbezogene Werbeaussagen. Eine Begründung liefert sie dafür ebenfalls nicht. Zusätzliche Regelungen über die bereits bestehenden Vorschriften hinaus sind damit nach Ansicht der OWM nicht erforderlich.

- 2. Die Einführung eines Systems, das alles, was nicht ausdrücklich erlaubt ist, verbietet, ist auch deshalb abzulehnen, weil es de facto die bereits jetzt bestehende Flut von Richtlinien und Vorschriften unnötigerweise weiter aufblähen würde.** Dies wäre insbesondere dann der Fall, wenn dieses System auch auf andere Produktgruppen als Lebensmittel übertragen würde. Bereits jetzt müssen die Beitrittsländer der EU eine Rechtsmasse von 105.000 Seiten in ihre nationale Rechtsordnung umsetzen. Angesichts des jetzt vorliegenden Verordnungsvorschlags fällt es schwer, zu glauben, dass die EU-Kommission – wie im Frühjahr 2003 angekündigt – tatsächlich vorhat, ihr Vorschriftendickicht abzubauen. Zumindest für den europäischen Werbemarkt plant sie anscheinend das Gegenteil.
- 3. Die geplanten Verbote und Einschränkungen in bezug auf nährwert- und gesundheitsbezogene Werbeaussagen für Lebensmittel schränken die Wettbewerbsbedingungen und damit Wettbewerbsfähigkeit der werbenden Lebensmittelunternehmen in unzumutbarer Weise ein ohne das hohe bereits bestehende hohe Verbraucherschutzniveau zu verbessern. Statt dessen sollen die Verbraucher in ihren Entscheidungen und die Unternehmen in ihrem Handeln staatlich bevormundet werden. Die Werbestrategien zum Aufbau und Erhaltung der Markenidentität von zahlreichen Nahrungsmitteln wären gefährdet bzw. müssten überarbeitet werden. Erhebliche negative finanzielle Konsequenzen für die Unternehmen mit entsprechenden Auswirkungen auf die Media-Agenturen und die Medien selbst wären die Folge. Dies steht im Widerspruch zu den drei angeblichen Hauptzielen des Verordnungsvorschlags, nämlich Verbesserung des freien Warenverkehrs im Binnenmarkt, fairer Wettbewerb sowie Förderung und Schutz von Innovation im Lebensmittelsektor:**

**a) Einschränkung bzgl. der Verwendung nährwert- und gesundheitsbezogener Werbeaussagen anhand von noch festzulegenden sog. „Nährwertprofilen“ (Art. 4)**

Innerhalb von 18 Monaten will die Kommission spezifische Nährwertprofile festlegen, die Lebensmittel oder bestimmte Lebensmittelkategorien aufweisen müssen, um nährwert- oder gesundheitsbezogene Angaben und Werbeaussagen überhaupt tragen zu dürfen. Die Anteile an Gesamtfett, gesättigten Fettsäuren, Zucker oder Salz sollen als Kriterien für das Nährwertprofil eines Produktes bzw. bestimmter Produktgruppen herangezogen werden. Das hätte ein Verbot zahlreicher nährwert- und gesundheitsbezogener Angaben zur Folge.

Zum Beispiel dürften zuckerhaltige Produkte, wie Bonbons, die dem Nährwertprofil aufgrund ihres Zuckergehalts nicht entsprechen, nicht mehr mit dem Zusatz „mit wertvollen Vitaminen“ beworben werden. Auch Werbeslogans wie „Vitamine und Naschen“ wären künftig verboten, wenn das Nährwertprofil dagegen spricht. In der Konsequenz ist zu befürchten, dass Hersteller solcher Produkte diese entweder überhaupt nicht mehr mit Zusatz z. B. von Vitaminen anbieten, da sie nicht mehr entsprechend beworben werden dürften - mit entsprechenden wirtschaftlichen Einbußen für das Unternehmen und die Werbebranche. Oder aber sie stellen nur noch Waren her, die zwar den Nährwertprofilen und damit den staatlichen Vorgabezwängen entsprechen. Aber deswegen noch lange nicht den Wünschen des Verbrauchers gerecht werden. In der Realität bieten viele Unternehmen bereits jetzt mehrere Varianten eines Produktes an: So gibt es heute z. B. das gleiche Kaugummi in der Variante mit Zucker und Vitaminzusatz oder in der Variante zuckerreduziert bzw. ganz zuckerfrei mit Vitaminzusatz. Diese Auswahlmöglichkeiten an Produkten müssen erhalten bleiben. Der mündige Konsument muss selbst entscheiden dürfen, für welches Produkt er sich entscheidet. Alles andere entspräche einer sozialistischen Produkt- und Marktsteuerung, die mit dem System der Marktwirtschaft nicht zu vereinbaren ist. Die Folge wäre eine Zementierung von Marktanteilen entlang den staatlich vorgegebenen Normen mit der Konsequenz der Verringerung von Innovationsanreizen und der Erschwerung des Markteintritts für neue Lebensmittel. Die Einschränkung von nährwert- und gesundheitsbezogenen Angaben bzw. Werbeaussagen ist auch vor dem von

Gesundheitskommissar Byrne<sup>3</sup> selbst vorgetragenen Grundsatz nicht vertretbar, dass es keine „guten“ oder „schlechten“ Nahrungsmittel gibt, sondern nur „gute“ oder „schlechte“ Ernährungsweisen. Im Rahmen einer ausgewogenen Ernährung sollten daher alle Lebensmittel in einem vernünftigen Umfang konsumiert werden dürfen.

**b) Verbot gesundheitsbezogener bzw. nährwertbezogener Angaben bei alkoholischen Getränken (Art. 4, Abs. 3)**

Aus den oben genannten Gründen ist auch das pauschale Verbot von gesundheitsbezogenen Angaben und nährwertbezogenen Angaben (mit Ausnahme solcher, die sich auf eine Reduzierung des Alkohol- und Energiegehalts beziehen) für alkoholische Getränke mit mehr als 1,2 % Alkohol nicht tolerierbar. Es ist inzwischen beispielsweise wissenschaftlich belegt, dass maßvoller Rotweinkonsum zu einer Verringerung des Herzinfarktrisikos beitragen kann. Daher muss auch hier gelten, dass grundsätzlich zutreffende und wissenschaftlich belegbare nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben zulässig sind.

**c) Pauschalverbot impliziter gesundheitsbezogener Angaben (Art. 11)**

Das Verbot von sog. impliziten, gesundheitsbezogenen Angaben, die sich auf allgemeine, nicht spezifische Wirkungen von Nährstoffen oder Lebensmittel für die Gesundheit, das Wohlbefinden oder die „normalen Körperfunktionen“ beziehen bzw. auf psychische oder verhaltensorientierte Wirkungen eines Lebensmittels, ist ebenfalls als ungerechtfertigt abzulehnen. Warum sollen Angaben, wie z. B. „belebt Geist und Körper“ verboten sein, wenn sie zutreffend sind und von Ihnen keine Gefahr für die Gesundheit des Verbrauchers ausgeht? Die Kommission bleibt auch den Nachweis schuldig, dass der Verbraucher solch allgemein gehaltenen Angaben wie „stärkt die Abwehrkräfte“ falsch interpretiert. Der Verbraucher ist mit vielen dieser Werbebotschaften und der damit verbundenen Produkteigenschaften bestens vertraut. Sie sind für ihn weder neu, noch irreführend. Dieses Verbot widerspricht im übrigen auch der eigenen Aussage der Kommission, dass stark verwissenschaftlichte Werbeangaben

---

<sup>3</sup> Kommissar Byrne, Stellungnahme zu Gesundheit, Ernährung und Lebensmittelkennzeichnung am 19. Februar 2003 gegenüber dem Ausschuss für Umweltfragen, Volksgesundheit und Verbraucherpolitik des EU-Parlaments.

vermieden werden sollten, da sie von dem Verbraucher sehr viel weniger verstanden und missgedeutet werden könnten<sup>4</sup>. Beispielsweise die Werbeaussage „*wirkt sich unterstützend auf die Abwehrkräfte aus*“ durch die Werbeaussage „*probiotische Kulturen können die natürlichen Abwehrmechanismen des Körpers unterstützen durch Beeinflussung der Intestinalflora, eine Verbesserung der Barrierefunktion und/oder die Modulation von Immunparametern sowie die Vermehrung unerwünschter Mikroorganismen verhindern und zur Regeneration der Darmflora beitragen*“ ist wohl kaum im Sinne des Verbrauchers.

Das Verbot impliziter Angaben umfasst auch solche nährwert- und gesundheitsbezogenen Angaben, die auf schlankmachende oder gewichtskontrollierende Eigenschaften oder eine Verringerung des Hunger- bzw. des Sättigungsgefühls verweisen. Auch Verweise auf Aussagen oder befürwortenden Stellungnahmen von Ärzten oder Gesundheitsexperten sollen künftig nicht mehr zulässig sein. Auch hier ist die Frage zu stellen, warum solche Angaben grundsätzlich nicht zulässig sein sollen, wenn sie zutreffend und wissenschaftlich belegbar sind. Warum sollen z. B. Angaben zum Hunger- und Sättigungsgefühl grundsätzlich verboten werden, wenn beispielsweise die Bedeutung von ballaststoffreichen Lebensmitteln zur Herbeiführung des Sättigungsgefühls längst bekannt ist?

Insgesamt sind die Pauschalverbote des Art. 11 daher als völlig unverhältnismäßig einzustufen. Sie bringen dem Verbraucher keinen Vorteil. Gleichzeitig gefährden diese Verbote die Identität vieler Markenprodukte, die über Jahre hinweg durch bestimmte Werbeslogans geprägt wurde. Der Bund für Lebensmittelrecht und Lebensmittelkunde geht davon aus, dass über die Hälfte der beworbenen Nahrungsmittel von diesen Verboten des Art. 11 betroffen wären.<sup>5</sup>

Ganze Werbestrategien müssten ggf. komplett geändert werden. Anschließend müsste das Produkt mit einer neuen Werbestrategie in den Markt eingeführt werden. Diese Umstellung wäre für die Unternehmen mit erheblichen Kosten verbunden, die insbesondere für kleine und mittlere Unternehmen nur schwer aufzufangen sein dürften. Die zusätzlichen Kosten für die Umstellung bzw. Umkonzeptionierung der Werbestrategie könnte zudem zu einer Kürzung des Mediabudgets der Unternehmen führen. Es bliebe einfach weniger Geld für die

---

<sup>4</sup> Siehe S. 7, Ziffer 18 der Begründung des Verordnungsvorschlags

<sup>5</sup> Vgl. „Der Tagesspiegel“, Online-Ausgabe v. 17.7.2003

eigentliche Plazierung von Werbung übrig mit wiederum entsprechenden negativen finanziellen Konsequenzen für die Medien und Media-Agenturen.

**d) System abgeschlossener Listen (Positivliste mit 24 erlaubten Nährwertbezogenen Angaben (Art. 8 i. V. mit dem Anhang) und Liste für anerkannte, zulässige gesundheitsbezogene Angaben (Art. 12)**

Als zu unflexibel und innovationshemmend bewertet die OWM das geplante System der quasi abgeschlossenen Listen. Die geplante und im Anhang des Verordnungsentwurfs vorgelegte Liste mit 24 erlaubten Nährwertbezogenen Angaben sowie detaillierten Bedingungen für ihre Verwendung ist bereits jetzt als unvollständig einzustufen, da beispielsweise Begriffe wie „glutenfrei“ oder „laktosefrei“ fehlen. Es ist davon auszugehen, dass diese Liste auch künftig dem wissenschaftlichen Erkenntnisstand hinterherhinkt. Dies um so mehr als jede Erweiterung dieser Liste nur durch ein kompliziertes Rechtssetzungssystem über die EU-Kommission bzw. die Mitgliedstaaten vorgenommen werden kann. Gleiches gilt für die Liste für allgemein anerkannte, zulässige gesundheitsbezogene Angaben. Statt dessen sollte ein System nicht abschließender Listen vorgesehen werden, welches den Unternehmen zumindest die Möglichkeit einräumt, auf praktikable Weise ein Erweiterung der Listen zu beantragen.

**e) Zulassungsverfahren (Art. 14 – 17)**

Das geplante Zulassungsverfahren (Art. 14 – 17) für noch nicht allgemein anerkannte gesundheitsbezogene Angaben bzw. Angaben bezüglich der Reduzierung eines Krankheitsrisikos ist als viel zu bürokratisch, langwierig, finanziell aufwendig – und damit wettbewerbsbehindernd - abzulehnen. Notwendig für die Beantragung der Zulassung bei der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit ist u.a. die Einreichung von Kopien wissenschaftlicher Studie und ein Vorschlag für die Formulierung der gesundheitsbezogenen Angabe in sämtlichen Gemeinschaftssprachen. Dies gilt selbst dann, wenn die Werbekampagne regional begrenzt ist. Abschließend entscheidet dann die Kommission über die Zulassung der gesundheitsbezogenen Angabe bzw. Werbeaussage. Die Dauer des behördlichen Zulassungsverfahrens wird mit mindestens 6 Monaten angegeben. Die tatsächliche Länge des Verfahrens ist aber völlig ungewiss, da der Verordnungsentwurf keine abschließenden

Bearbeitungsfristen festsetzt. Es wird vielmehr lediglich darauf hingewiesen, dass sich die Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit „bemüht“, gewisse Bearbeitungszeiten einzuhalten<sup>6</sup>. Selbst wenn aber die Zulassung endlich erteilt wird, kann die Änderung, Aussetzung bzw. der Widerruf der Genehmigung durch die Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit, einen Mitgliedstaat oder die EU-Kommission jederzeit beantragt werden. Eine vernünftige Vermarktung eines Produktes wird aufgrund der Planungsunsicherheit damit fast unmöglich. Dieses Verfahren ist daher durch ein zeitlich stark begrenztes und praktikables Verfahren, wie etwa ein Notifizierungsverfahren, zu ersetzen. Die zuständigen Stellen hätten so jederzeit einen Überblick über die Marktsituation. Im Gegensatz zu dem von der Kommission vorgeschlagenen Verfahren, hätte dieses Anzeigeverfahren aber den Vorteil, dass ein Prüfungsverfahren nur dann initiiert würde, wenn tatsächlich Zweifel hinsichtlich der wissenschaftlich Substantiierung und Rechtmäßigkeit einer gesundheitsbezogenen Angabe bestände.

**5. Der Verordnungsvorschlag schafft mit zahlreichen völlig unbestimmten und vagen Begriffen und Klauseln (insbesondere in Art. 4, 11 und 12) eine nicht hinnehmbare Rechts- und damit Planungsunsicherheit für werbungtreibende Unternehmen bzw. die Werbewirtschaft insgesamt. Dies steht im auffälligen Widerspruch zu einem der angeblichen Hauptziele der Verordnung, nämlich Schaffung höherer Rechts-sicherheit der Wirtschaftsakteure.**

Die Bedeutung und die wirtschaftlichen und finanziellen Folgen der Verordnung sind auf dieser Grundlage für die werbungtreibenden Unternehmen kaum abschätzbar bzw. planbar. Die in Artikel 4 vorgesehenen Nährwertprofile, die als Ausschlusskriterien für die Verwendung von nährwert- und gesundheitsbezogenen Angaben bzw. Werbeaussagen dienen sollen, sind noch gar nicht vorhanden, sie sollen erst innerhalb von 18 Monaten nach Verabschiedung der Verordnung erarbeitet werden. Das Verbot impliziter, gesundheitsbezogener Angaben, die auf allgemeine, nichtspezifische Vorteile eines Nährstoffes oder eines Lebensmittels in Bezug auf die allgemeine Gesundheit oder das Wohlbefinden verweisen bzw. Angaben, die sich auf psychische Funktionen oder Verhaltensweisen beziehen (Art. 11, Abs. 1 a und b) ist so allgemein und unkonkret formuliert, dass unklar ist, ob nicht auch allgemeinere, nicht direkt

---

<sup>6</sup> Art. 15, Abs. 1 des Verordnungsvorschlags lautet: „Bei der Abfassung ihres Gutachtens bemüht sich die Behörde, eine Frist von drei Monaten ... einzuhalten“.

gesundheitsbezogene Werbeslogans wie „Haribo macht kinderfroh“, oder „Red Bull verleiht Flügel“, etc. unter die Verordnung fallen. Auch die Tatsache, dass erst in einem Zeitraum von drei Jahren nach Inkrafttreten der Verordnung eine Positivliste bereits anerkannter gesundheitsbezogener Aussagen durch die Kommission mit Hilfe der Mitgliedstaaten erst erstellt werden soll (Art. 12), trägt nicht gerade zur Rechts- und Planungssicherheit für die Unternehmen und die Werbewirtschaft bei. Art. 12 legt darüber hinaus fest, dass allgemein anerkannte, gesundheitsbezogene Angaben nur auf „der Grundlage etablierter und unumstrittener wissenschaftlicher Erkenntnisse“ gemacht werden dürfen, wobei unklar bleibt, wann nach der Einschätzung der Kommission diesem Erfordernis Genüge getan ist.

Wiesbaden, August 2003



## STELLUNGNAHME

ZUR

### VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES ÜBER NÄHRWERT- UND GESUNDHEITSBEZOGENE ANGABEN AUF LEBENSMITTELN

#### 1. Konzeption des Verordnungsentwurfes der Kommission

Der von der Europäischen Kommission, Generaldirektion SANCO, am 16. Juli 2003 vorgelegte Entwurf einer Verordnung über nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben auf Lebensmitteln führt konzeptionell zu einem Paradigmenwechsel im europäischen Lebensmittelrecht.

Die Europäische Gemeinschaft hat bereits in der Vergangenheit detaillierte Vorschriften zur Kennzeichnung und zur Zulässigkeit bestimmter Angaben auf Lebensmitteln erlassen. Hierzu zählt vor allen Dingen die Richtlinie 2000/13/EG über die Etikettierung und Aufmachung von Lebensmitteln sowie die Werbung hierfür vom 6. Mai 2000 sowie die Richtlinie 90/496/EWG über die Nährwertkennzeichnung von Lebensmitteln vom 6. Oktober 1990. Ergänzt werden diese Vorschriften von der Richtlinie 84/450/EWG über irreführende Werbung vom 10. September 1984 in der durch Richtlinie 97/55/EG geänderten Fassung. Diese und andere Vorschriften tragen dem Gedanken Rechnung, daß Werbung allgemein und die auf Lebensmitteln zur Information des Verbrauchers angebrachten Kennzeichnungen und Informationen bestimmten (Mindest-) Anforderungen genügen müssen und vor allen Dingen zutreffend und nicht irreführend sein müssen.

Durch die nun vorgestellte Verordnung wird diese bisherige Konzeption einem Paradigmenwechsel unterzogen. In Zukunft soll für nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben auf Lebensmitteln ein **Verbotssystem mit Erlaubnisvorbehalt** gelten. Zur Umsetzung dieses Systems möchte die Kommission ein aufwendiges **Verwaltungsverfahren** schaffen.

Zur Umsetzung dieses Konzeptes bedient sich die Kommission einer Regelungstechnik, die man als "Flaschenhals-Regulierung" bezeichnen könnte. Die **kumulativ** vorgesehenen Zulässigkeitsvoraussetzungen täuschen jedoch darüber hinweg, daß - wie vorerwähnt - auch solche Angaben, die qualitativ - etwa unter Irreführungsgesichtspunkten - allen Anforderungen der Verordnung entsprechen, stets nur im Rahmen der Zulassung und Genehmigung durch die Kommission verwendet werden dürfen.

#### 2. Verbraucherleitbild der Kommission

Die Entscheidung für einen Paradigmenwechsel mit Verbotssystem unter Erlaubnisvorbehalt mag zunächst überraschen. Dies um so mehr, wenn dieser Zuschnitt ins Verhältnis zum selbsterklärten Ziel des Verordnungsvorschlages (Erwägungsgrund 6) gesetzt wird. Denn es erscheint schwerlich kompatibel, mit einem Verbotssystem eine Verbesserung des freien Warenverkehrs im Binnenmarkt und die Förderung und den Schutz von Innovationen im Lebensmittelsektor in Einklang zu bringen. Und auch das Ziel höherer Rechtssicherheit für die Wirtschaftsakteure erhält bei einem grundsätzlichen

Verbot von Health Claims einen sicher nicht gewollten zynischen Unterton. Rätselhaft bleibt schließlich, wie bei einer solchen Konzeption Verbraucherschutz durch *"zusätzliche freiwillige Informationen"* hergestellt werden soll.

Die Entscheidung der Kommission erschließt sich aber aus dem Verständnis des in der Generaldirektion SANCO offenbar zugrundegelegten Verbraucherbildes. Zwar zitiert die Kommission in Erwägungsgrund 13 zunächst nur unspezifisch *"einige Verbraucherorganisationen"*, nach denen Produkte, *"die kein erwünschtes Nährwertprofil haben"* überhaupt keine Angaben tragen dürften, und widerspricht formal diesen Forderungen in Erwägungsgrund 14 unter Verweis auf wissenschaftliche und politische Argumente gegen eine Diskriminierung bestimmter Lebensmittel. Die Einsicht, daß es aber allenfalls *"gute und schlechte"* Ernährungsweisen, nicht aber *"gute und schlechte"* Lebensmittel gibt, macht sich die Kommission im weiteren aber nicht wirklich zu eigen. So stellt die Kommission in Erwägungsgrund 14 fest, daß Lebensmittel, die entsprechende Angaben tragen, vom Lebensmittelunternehmer als *"gute oder bessere Produkte"* präsentiert würden. Dies würde vom Verbraucher *"beeinflusst durch die Werbung"* auch entsprechend wahrgenommen.

Diese *"potentielle Beeinflussung"* möchte die Kommission nach eigener Aussage vermeiden. Daß der Verbraucher solchen, insbesondere dem geltenden Irreführungsverbot genügenden, Claims in ihrer Würdigung gewachsen sei, ist für die Kommission Gegenstand von *"Diskussionen"*. Innerlich hat sich die Kommission das auch ihr verbindlich vom Europäischen Gerichtshof vorgegebene europäische Verbraucherleitbild vom durchschnittlich informierten, aber auch aufmerksamen und verständigen Verbraucher nicht zu eigen gemacht.

Zum Beweis der mangelnden Mündigkeit des Verbrauchers im Umgang mit nährwert- und gesundheitsbezogenen Angaben wird in Erwägungsgrund 18 zunächst eine Erhebung der Consumers' Association (UK) zitiert, nach der die meisten Menschen nicht sagen könnten, welche Gesundheitsrelevanz bestimmte Aussagen zum Fettgehalt eines Produktes hätten. Auch bedeutungslose oder zu anspruchsvolle Aussagen könnten vom Verbraucher regelmäßig nicht richtig eingeordnet werden. Die Kommission stellt fest, daß die Kommunikation der Funktion und Wirkungsweise von Lebensmitteln *"sehr komplex"* sei, und daß es schwer falle, *"in einer kurzen Angabe bei der Kennzeichnung von Lebensmitteln und Werbung hierfür eine umfassende, wahrheitsgemäße und aussagekräftige Botschaft zu vermitteln"*. Weil dies der werbungstreibenden Wirtschaft nicht nur nicht zugetraut wird, sondern auch gleich eine *"missbräuchliche Verwendung in vielen Fällen"* unterstellt wird, und weil das Irreführungsrisiko für den nach Auffassung der Kommission eben doch nicht so verständigen Verbraucher als zu hoch angesehen wird, hält es die Kommission für *"angemessen"*, die Verwendung solcher Angaben gar nicht erst zuzulassen (Erwägungsgrund 20).

Weil schließlich eine Studie vom Januar 1997 unter Kunden in Lebensmittelgeschäften in den USA ergab, daß Nährwertkennzeichnungen durch Verbraucher *"eher nicht"* zur Kenntnis genommen würden, wenn auf der Verpackung eine gesundheitsbezogene Angabe enthalten sei, und dem Lebensmittel vom Verbraucher in diesen Fällen generell gesundheitsrelevante Vorzüge zugeschrieben würden, sieht die Kommission die *"große Gefahr, daß gesundheitsbezogene Angaben den Verbraucher verwirren und irreführen"*. Diesen Konflikt vermag die Kommission für den Verbraucher nur so zu lösen, daß sie gesundheitsbezogene Angaben einem Verbotssystem mit Erlaubnisvorbehalt unterstellt, bei dem ein detailliertes Verwaltungsverfahren in homöopathischen Dosen das dem Verbraucher Zumutbare definiert und freigibt.

Dieses Verbraucherbild macht den vorgesehenen Regulierungsexzess aber nicht richtig.

Das aus den Erwägungsgründen wie aus der Gesamtkonzeption sprechende Verbraucherbild der Generaldirektion SANCO genügt nicht den Vorgaben des Europäischen Gerichtshofes und ist insofern nicht europarechtskompatibel. Es offenbart aber darüber hinaus auch ein bedauerlich obrigkeitsstaatliches Verständnis des Verhältnisses von "Bürger und Staat", in dem die Kommission sich faktisch eine Vormunds- und Erziehungsberechtigung des europäischen Unionsbürgers anmaßt. Wer aber in die Mündigkeit des Unionsbürgers in seiner Eigenschaft als Verbraucher so wenig Vertrauen setzt, muß sich die Frage gefallen lassen, inwieweit er seine Legitimität auch in anderen Politikbereichen vom Unionsbürger abgeleitet sieht. Das europäische Verbraucherleitbild des EuGH entspricht dem Menschenbild der europäischen Demokratien und sollte deshalb auch Maßstab für die Rechtssetzungen der Kommission sein. Behütungswahn im Namen des Verbrauchers ist dabei vielleicht gut gemeint, aber nicht gut macht.

### **3. Kernpunkte der Kritik**

Der Markenverband unterstützt die von der Kommission verfolgte Idee einer Harmonisierung des Rechts zur Zulässigkeit nährwert- und gesundheitsbezogener Angaben auf Lebensmitteln und sieht auch in dem vorgelegten Verordnungsentwurf Ansätze, die für sich genommen in die richtige Richtung gehen und durch den Markenverband und seine Mitglieder begrüßt würden. Der im Regelungsexzess vollzogene Systemwechsel vom Mißbrauchsprinzip zum Verbotsprinzip entwertet jedoch diese Bemühungen. In der vorliegenden Konzeption kann der Markenverband den Verordnungsentwurf auf keinen Fall mittragen.

#### **Das vorgesehene Verbotssystem mit Erlaubnisvorbehalt...**

- **... ist innovationsfeindlich und bürokratisch:**

Das den Art. 4, 8, 10 VO-E inhärente Verbotssystem stellt für den Markterfolg von Innovationen insbesondere sog. functional foods eine erhebliche Behinderung dar. Die starre und inflexible Konzeption erschwert neuen Produkten und ihren Vertreibern einen zeitnahen Markteintritt und nivelliert so den Innovationswettbewerb der Hersteller um den Verbraucher. Das umständliche, zeit- und kostenintensive Verfahren gem. Art. 14 ff. VO-E für nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben macht die Werbung mit gesundheitsbezogenen Angaben unattraktiv und dürfte insbesondere für KMU eine betriebswirtschaftlich nicht zu meisternde Hürde darstellen. Dies wirkt nicht nur wettbewerbsverzerrend, sondern wirkt sich langfristig auch auf die Innovationskraft der europäischen Wirtschaft aus. Hinzu kommt, daß echte Wirkungsverbesserungen, die einen wichtigen Mehrwert für die Ernährung europäischer Verbraucher darstellen könnten, sich nicht rentieren können und damit für die Hersteller dieser Produkte unattraktiv gemacht werden.

- **... ist unverhältnismäßig und damit gemeinschaftsrechtswidrig:**

Der Konzeption der Verordnung liegt die Überlegung zugrunde, der Schutz der Verbraucher erfordere zwingend ein grundsätzliches Verbot mit Erlaubnisvorbehalt und mit einem aufwendigen Prüfungsverfahren bei gesundheitsbezogenen Angaben. Eine solche Konzeption wäre aber nur verhältnismäßig, wenn sie im Rahmen der Regelungskompetenz der Kommission erforderlich wäre.

Hier darf schon als fraglich gelten, ob der Verordnungsentwurf noch von den Regelungskompetenzen der Kommission gedeckt ist. Denn die Regelungsbefugnis für den Gesundheitsschutz obliegt grundsätzlich den Mitgliedstaaten und ist der Kommission über die Harmonisierung des Binnenmarktes gem. Art. 95 EGV nur begrenzt zugänglich.

Dies kann aber insoweit dahinstehen, als das gewählte Verbotssystem zur Erreichung der von der Kommission benannten Ziele nicht erforderlich ist. Wie der Europäische Gerichtshof in seinem insofern auf die Verordnung übertragbaren Urteil in der Rechtssache C-221/00 vom 23. Januar 2003 ausgeführt hat, lassen sich Risiken für die Gesundheit oder vor Irreführung des Verbrauchers nämlich durch weniger beschränkende Maßnahmen vermeiden, so insbesondere durch die Verpflichtung des Herstellers oder des Vertreibers des betreffenden Erzeugnisses, in Zweifelsfällen die Richtigkeit der auf der Etikettierung enthaltenen Tatsachenbehauptungen nachzuweisen (EuGH C-221/00, Rn. 49). Der EuGH führt zur Begründung aus, daß durch ein Verbotssystem trotz Erlaubnismöglichkeit Lebensmittel mit gesundheitsbezogenen Angaben selbst dann nicht frei vermarktet werden könnten, wenn sie nicht geeignet sind, den Verbraucher irrezuführen (Rn. 51). Der Gerichtshof konstatiert, daß im dortigen Fall - wie hier durch die Kommission - keine Beweise für die Behauptung beigebracht worden seien, daß das System der nachträglichen Kontrolle von bereits auf dem Markt befindlichen Lebensmitteln nicht ausreichend sei, um den Verbraucher angemessen zu schützen (Rn. 52). Dem ist zuzustimmen.

- **... verstößt gegen die Meinungs- und Informationsfreiheit:**

Darüber hinaus verstößt die Verordnung gegen das Rechtsgut der Meinungs- und Informationsfreiheit, das sowohl durch die allgemeinen Rechtsprinzipien des Gemeinschaftsrechts wie durch die Europäische Menschenrechtskonvention geschützt ist.

So geht der EuGH in ständiger Rechtsprechung davon aus, daß der Gemeinschaftsgesetzgeber durch die allgemeinen Rechtsgrundsätze des Gemeinschaftsrechts gebunden ist, wozu die gemeinsamen Verfassungstraditionen der Mitgliedstaaten sowie die Europäische Menschenrechtskonvention zählen. Die dort niedergelegten Grundsätze sind gem. Art. 6 Abs. 2 EGV von den Gemeinschaftsorganen zu beachten. Nach Art. 10 Abs. 1 EMRK hat jedermann Anspruch auf freie Meinungsäußerung, wobei auch die Freiheit zum Empfang von Nachrichten geschützt ist. In den Schutzbereich sind auch kommerzielle Informationen generell mit einbezogen. So hat Generalanwalt Fennelly in der Rechtssache C 376/98 festgestellt, daß auch Informationen wirtschaftlicher Natur vom Schutz des Art. 10 Abs. 1 EMRK erfaßt werden.

Naturgemäß gilt die Meinungs- und Informationsfreiheit nicht unbeschränkt. Allerdings muß insbesondere mit Blick auf die Garantie des Wesensgehalts der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gewahrt bleiben. Danach dürfen die von einer gemeinschaftsrechtlichen Bestimmung eingesetzten Mittel unter Berücksichtigung eines weiten Ermessens nicht über das zur Zielerreichung Erforderliche hinausgehen. Die Verordnung und insbesondere Art. 6 müssen sich daran messen lassen, ob sie verhältnismäßig, d.h. also notwendig sind.

In diesem Zusammenhang ist die Rechtsprechung des EuGH zur Zulässigkeit der Beschränkung von Werbeangaben bedeutsam. In seinem Urteil

Linhardt/Biffli in der Rechtssache C-99/01 ging es um die Gemeinschaftskonformität einer nationalen Regelung, nach der es verboten war, kosmetische Mittel unter Bezugnahme auf Angaben, die sich auf die Bekämpfung u.a. von Alterserscheinungen bezogen, in Verkehr zu bringen.

Der EuGH hat festgestellt, daß ein solches grundsätzliches Verbot nicht verhältnismäßig sei und hat insbesondere auf die Irreführungsgefahr unter Zugrundelegung des europäischen Verbraucherleitbildes abgestellt. Im gleichen Sinne hatte der EuGH bereits in der Rechtssache "Unilever" entschieden. Und auch GA Fennelly fordert, daß in dem Falle, daß eine Gemeinschaftsmaßnahme die Freiheit zu Informationen wirtschaftlicher Natur beschränkt, der Gemeinschaftsgesetzgeber dem Gerichtshof nachweisen muß, daß er vernünftige Gründe des öffentlichen Interesses für den Erlaß dieser Maßnahme hatte. Konkret soll er überzeugende Beweise dafür erbringen müssen, daß die Maßnahme das angeführte Allgemeinwohlziel tatsächlich erreichen wird und daß weniger einschränkende Maßnahmen nicht gleichermaßen wirksam gewesen wären (Schlußantrag Rn. 159).

Die Kommission ist mit ihrem Verordnungsentwurf Beweise hinsichtlich der Notwendigkeit eines Totalverbotes bestimmter Claims bislang schuldig geblieben.

- **... verstößt gegen die Eigentumsgarantie und die wirtschaftliche Betätigungsfreiheit:**

Insbesondere durch die Totalverbote greift die Verordnung in geschützte Eigentumspositionen von Markeninhabern ein. Ungezählte Claims sind bei der Bewerbung von Produkten schon heute nicht nur im legalen Gebrauch, sondern auch markenrechtlich geschützt.

Nach gefestigter Rechtsprechung genießen Markenrechte als gewerbliches und kommerzielles Eigentum im Sinne des Art. 30 EGV den grundrechtlichen Schutz des Eigentums. Der Schutzbereich umfaßt den Bestand, d.h. den spezifischen Gegenstand des geschützten Rechts. Dieser ist nicht nur verletzt, wenn die Eigentumsposition formell entzogen wird, sondern auch bereits dann, wenn die Nutzungsmöglichkeiten des Eigentums in so erheblichem Umfang eingeschränkt werden, daß alternative Verwendungen unmöglich werden (Rechtssache C-177/90, Rn. 16 ff.).

Dies ist hier der Fall. Kann eine Marke nicht mehr in der Werbung verwendet werden, wird sie für einen zentralen Bereich des Wirtschaftslebens ihrer Hauptfunktion beraubt. Dadurch werden die betroffenen Markeninhaber gezwungen, auf neue Marken auszuweichen, die mit erheblichem finanziellen Aufwand geschaffen werden müssen. Die alte Marke wird wertlos. Dies läuft auf eine mit den in der Gemeinschaftsrechtsordnung verbürgten Grundrechten unvereinbare, entschädigungslose Enteignung hinaus (vgl. Rechtssache 5/88, Rn. 19).

Zu Recht stellt auch Generalanwalt Nial Fenelly in seinem Schlußantrag vom 16.06.00 in der Rechtssache C-376/98 fest, daß ein Verstoß gegen die Eigentumsgarantie und die wirtschaftliche Betätigungsfreiheit zur Nichtigkeit einer Rechtssetzung führt, weil diese Rechte wie alle gemeinschaftsrechtlichen allgemeinen Rechtsgrundsätze zwar nicht schrankenlos gewährt werden, ein Eingriff aber unverhältnismäßig und nicht tragbar ist, der die so gewährleisteten Rechte in ihren Wesensgehalt antastet.

#### 4. Vorschläge des Markenverbandes

Mit Blick auf das zuvor Gesagte hält der Markenverband nachfolgende Änderungen für unverzichtbar:

- **Streichung Art. 4:**

Die in Art. 4 Abs. 1 VO-E vorgesehene Einführung von Nährwertprofilen, die Lebensmittel aufweisen müssen, um nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben tragen zu dürfen, leitet den zuvor bereits kritisierten Paradigmenwechsel zu einem Verbotssystem ein und wird deshalb abgelehnt.

Dies auch deshalb, weil hiermit die Kommission - entgegen ihres eigenen Bekenntnisses in den Erwägungsgründen - auch die Hinwendung zur Diskriminierung "schlechter" Produkte vornimmt und sich von dem Konsens verabschiedet, daß nicht bestimmte Lebensmittel "gut oder schlecht" sind, sondern lediglich Ernährungsgewohnheiten. Diese Art von Diskriminierung kann der Markenverband nicht unterstützen.

Auch das in Art. 4 Abs. 3 vorgesehene Verbot nährwert- und gesundheitsbezogener Angaben für alkoholhaltige Getränke ab einem Volumenprozentgehalt von 1,2 kann der Markenverband nur entschieden ablehnen. Die von der Kommission hier betriebene (neuerliche) Diskriminierung alkoholischer Getränke wird vom Markenverband für falsch gehalten und hat aus hiesiger Sicht grundsätzliche, präzedenzielle Bedeutung. Das Verbot ist darüber hinaus auch insoweit unangemessen, weil alkoholhaltige Getränke im positiven Sinne einen wichtigen Beitrag zu einer gesunden Ernährung leisten können.

Die Befürchtung, daß die Diskriminierung alkoholischer Getränke lediglich einen Einstieg für die Kommission darstellt, dem auch andere "unerwünschte" Produktgruppen folgen könnten, sieht der Markenverband in Art. 4 Abs. 4 bestätigt. Ist die in der Verordnung geplante Diskriminierung bestimmter Lebensmittel per se schon falsch, so kann eine Blankovollmacht für die Kommission, die Verwendung nährwert- oder gesundheitsbezogener Angaben auch für andere Lebensmittel oder Kategorien von Lebensmitteln einzuschränken oder zu verbieten, auch aus rechtsstaatlichen Gründen nicht akzeptiert werden.

- **Streichung Art. 8 VO-E:**

Die in Art. 8 Abs. 1 vorgesehene Positivliste für nährwertbezogene Angaben setzt das Verbotssystem mit Erlaubnisvorbehalt für die nährwertbezogenen Angaben um und wird deshalb vom Markenverband als konzeptionell verfehlt abgelehnt. Hinzu kommt, daß eine solche Liste per se zu eng und unflexibel ist, so daß sie als unpraktikabel abgelehnt wird.

- **Streichung Art. 10 Abs. 1 VO-E:**

Auch hier gilt das Petikum des Markenverbandes zugunsten eines Systems der Mißbrauchsaufsicht und gegen ein Verbotssystem mit Erlaubnisvorbehalt. Dies gilt für gesundheitsbezogene Angaben umso mehr, als das für diese vorgesehene Verwaltungsverfahren gem. Art. 14 ff. VO-E bürokratisch, langwierig und kostenintensiv ist. Es gilt das hierzu bereits Ausgeführte.

- **Streichung Art. 11 VO-E:**

Auch wenn Art. 11 nicht im selben Maße auf ein systematisches Verbot nährwert- und gesundheitsbezogener Angaben angelegt ist wie die vorgenannten Artikel, geht das Verbot der hier vorgesehenen sog. impliziten gesundheitsbezogenen Angaben über das notwendige und insbesondere unter Mißbrauchs- und Irreführungsgesichtspunkten angemessene Maß weit hinaus. Dies gilt insbesondere für das viel zu weitreichende Verbot impliziter gesundheitsbezogener Angaben, die auf allgemeine, nicht spezifische Vorteile des Lebensmittels in Bezug auf Gesundheit und Wohlbefinden verweisen (Art. 11 Abs. 1 a) sowie für das Verbot von Angaben, die sich auf "*psychische Funktionen oder Verhaltensfunktionen*" beziehen (Art. 11 Abs. 1 b).

Ein so weitreichendes Verbot ist unverhältnismäßig, weil es weder erforderlich noch vernünftig eingrenzbare ist. Die auch seitens der Kommission offenbar nicht mit Begeisterung verfolgte Diskussion um die Reichweite gerade dieser Klauseln zeigt zudem, daß die vagen Formulierungen der Klauseln nicht den Anforderungen an die notwendige Rechtssicherheit und Klarheit genügen. In keinem Falle lassen sich die hierunter möglicherweise zu subsumierenden Claims mit einer Irreführungsgefahr für den Verbraucher begründen. Dies umso mehr, als in vielen Fällen diese Bewerbungen bereits seit Jahren für die betreffenden Produkte eingeführt sind und vom Verbraucher selbst dann richtig verstanden werden, wenn der Wortlaut zunächst ein Wirkungsversprechen nahe legen würde, das so wortwörtlich nicht gemeint ist. Sofern die Kommission selbst bereits in der Öffentlichkeit deutlich zu machen versucht hat, was alles nicht gemeint sein soll, bleibt doch das Problem der Unklarheit ungelöst, wenn der Wortlaut der fraglichen Klauseln auch eine restriktivere Auslegung und Rechtsanwendung erlaubt. Da die Kommission nicht das Auslegungsmonopol für die Anwendung ihrer Rechtssetzungen hat, sind entsprechende Äußerungen ohne Korrekturbereitschaft wertlos.

## **5. Fazit:**

Der Markenverband hat ein ausgeprägtes Interesse an einer europaweiten Harmonisierung der Zulässigkeitsvoraussetzungen nährwert- und gesundheitsbezogener Angaben bei der Bewerbung von Lebensmitteln. Dies kann aber nur mit Augenmaß und unter Zugrundelegung eines Verbraucher- und Menschenbildes geschehen, das nicht von obrigkeitstaatlicher Bevormundung von Verbrauchern und Mißtrauen gegenüber der werbungstreibenden Wirtschaft geprägt ist.

Die deutsche Justizministerin hat im Zusammenhang mit der Reform des deutschen Lauterkeitsrechts zutreffend festgestellt, daß der Schutz von Wirtschaft und Verbraucherschaft keine Gegensätze sein müssen. Dies gilt auch für den Bereich der nährwert- und gesundheitsbezogenen Angaben auf Lebensmitteln.

Der Markenverband appelliert deshalb an die Kommission, in Abkehr vom nun eingeschlagenen Verbotssystem mit Erlaubnisvorbehalt die Harmonisierung des Rechts der nährwert- und gesundheitsbezogenen Angaben auf Lebensmitteln unter Zugrundelegung des etablierten Verbraucherleitbildes und des diesem korrespondierenden Mißbrauchsprinzips voranzubringen.

An einer solchen Konzeption möchte der Markenverband gern mitwirken. Dem vorgelegten Verordnungsentwurf muß er aber seine Zustimmung verweigern.

Wiesbaden, 6. Oktober 2003

gez. Scholz



## Informationspflichten im europäischen und deutschen Recht

Auch ohne Informationsfreiheits- oder Verbraucherinformationsgesetze ist die Zahl der Informations- und Kennzeichnungspflichten insbesondere im Lebensmittelrecht erheblich. Der nachfolgende Überblick erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit, vermittelt aber insbesondere mit Blick auf die bestehende europäische Regelungsdichte einen Eindruck vom Umfang des informatischen Pflichtenheftes für Unternehmen, durch das der deutsche und europäische Gesetzgeber die Sicherheit des Verbrauchers in seinem Konsum gewährleisten möchten.

Nicht berücksichtigt sind in der nachfolgenden Übersicht die verschiedenen europäischen wie nationalen Rechtssetzungen zum Schutze des Verbrauchers beim Vertragsschluß, die etwa im Rahmen der eCommerce-RL (2000/31/EG) oder der Fernabsatz-RL (97/7/EG) zahlreiche teils detaillierte Informationspflichten zum Vertragspartner, zu Widerrufsrechten oder zu den Vertragsbedingungen vorsehen.

### "Unmittelbare" Informationspflichten

Unter "unmittelbaren" Informationspflichten werden im Rahmen dieser Aufstellung solche verstanden, die unmittelbar das Gebot an ein Unternehmen enthalten, hinsichtlich der von ihm angebotenen Produkte oder Dienstleistungen Angaben zu machen, die dem Verbraucher hierüber Informationen gewähren.

Dabei soll nachfolgend hinsichtlich der "unmittelbaren" Informationspflichten zwischen produktspezifischen Kennzeichnungspflichten und unspezifischen Aufklärungs-, Informations- und Warnpflichten unterschieden werden.

#### Produktspezifische Kennzeichnungspflichten

Eine besondere Regelungsdichte bezüglich bestimmter Kennzeichnungspflichten herrscht im Bereich der Lebensmittel. Eine vollständige Darstellung der verschiedenen Kennzeichnungspflichten in diesem Bereich würde den Rahmen dieser Darstellung sprengen. Zu den bestehenden europäischen Regelungen zur Kennzeichnung von Lebensmitteln sei auf das CIAA-Memorandum hierzu, das diesem Vermerk in Anlage beigefügt ist, verwiesen.

Nachfolgend sollen einige Rechtsquellen für allgemeine Kennzeichnungspflichten im deutschen Lebensmittelrecht exemplarisch vorgestellt werden:

- Lebensmittel-Kennzeichnungsverordnung

Diese Verordnung gilt mit einigen Ausnahmen für die Kennzeichnung von Lebensmitteln in Fertigpackungen. § 3 sieht einen Katalog von Pflichtangaben wie der Verkehrsbezeichnung, Name und Anschrift des Herstellers, Verzeichnis der Zutaten, Mindesthaltbarkeitsdatum/Verbrauchsdatum, ggf. Alkoholgehalt und Mengen bestimmter Zutaten, vor.

- Los-Kennzeichnungs-Verordnung

Nach dieser VO dürfen Lebensmittel nur in den Verkehr gebracht werden, wenn sie mit einer Losnummer gekennzeichnet sind. Die Verordnung sieht Ausnahmen für bestimmte Produktgruppen vor.

- Rückstands-Höchstmengenverordnung

Die Verordnung regelt die Höchstmengen an Rückständen von Pflanzenschutz- und Schädlingsbekämpfungsmitteln sowie Düngemitteln und sonstigen Mitteln in oder auf Lebensmitteln und Tabakerzeugnissen. Gemäß § 3 a) muß die Behandlung von Zitrusfrüchten mit Thiabendazol durch die Angabe "konserviert mit Thiabendazol" kenntlich gemacht werden.

- Diätverordnung

Die Diätverordnung regelt in den §§ 15 ff zahlreiche spezifische Kenntlichmachungen, so den Brennwert, Zusatzstoffe, Diabetiker-Hinweise, Mengenangaben zur Bestimmung der benötigten Menge für eine Mahlzeit etc.

- Nährwert-Kennzeichnungsverordnung

Die Verordnung regelt die nährwertbezogenen Angaben im Verkehr mit Lebensmitteln und in der Werbung für Lebensmittel sowie die Nährwertkennzeichnung von Lebensmitteln. § 4 ff enthalten zahlreiche Angaben zur Nährwertkennzeichnung.

- VO über tiefgefrorene Lebensmittel

Auch für tiefgefrorene Lebensmittel werden Kennzeichnungspflichten konstituiert. So ist der Zeitraum, während dessen das Lebensmittel bei einer bestimmten Aufbewahrungstemperatur gelagert werden kann, ebenso anzugeben, wie andere Angaben (§ 5).

- Eichgesetz

Das Eichgesetz fordert in § 7 die Angabe der Nennfüllmenge auf Fertigpackungen.

- FertigpackungsVO

Die Fertigpackungsverordnung fordert die Kennzeichnung der Füllmenge für bestimmte Produkte sowie die Angabe des Grundpreises für bestimmte Gebindegrößen. Auch für Maßbehältnisse hält die FertigpackungsVO in § 17 Pflichtangaben bereit.

- Lebensmittel- und Bedarfsgegenständegesetz

Das LMBG fordert in § 16 die Kenntlichmachung des Gehalts zugelassener Zusatzstoffe sowie einer erfolgten Bestrahlung.

- Gerätesicherheitsgesetz und auf dessen Grundlage erlassene Verordnungen (z.B. Spielzeugverordnung)

- Fischhygieneverordnung, Fleischhygieneverordnung, Geflügelhygieneverordnung, Milchhygieneverordnung und andere Vermarktungsgesetze

- Technische Hilfsstoff-Verordnung

Nach dieser Verordnung dürfen bestimmte Stoffe, sofern sie zur Verwendung als Extraktionslösungsmittel bestimmt sind, gewerbsmäßig nur in Verkehr gebracht werden, wenn bestimmte Kennzeichnungsvorschriften erfüllt sind.

- Zusatzstoff-ZulassungsVO

Diese Verordnung regelt die Verwendung von Zusatzstoffen in Lebensmitteln. Gemäß § 9 ist der Gehalt an Zusatzstoffen bei der Abgabe an den Verbraucher in vorgeschriebener Form kenntlich zu machen.

#### Sonstige Aufklärungs-, Informations- und Warnpflichten

- Europäische ProduktsicherheitsRL 2001/95/EG:

Nach Art. 5 Abs. 1 dieser Richtlinie haben Hersteller im Rahmen ihrer jeweiligen Geschäftstätigkeit dem Verbraucher einschlägige Informationen zu erteilen, damit er Gefahren, die von dem Produkt während der üblichen oder vernünftigerweise vorhersehbaren Gebrauchsdauer ausgehen und die ohne entsprechende Warnhinweise nicht unmittelbar erkennbar sind, beurteilen und sich dagegen schützen kann. Die RL sieht darüber hinaus u.a. die Angabe des Herstellers und seiner Adresse auf dem Produkt oder dessen Verpackung vor.

Gem. Art. 5 Abs. 3 RL haben Hersteller und Händler darüber hinaus eine Informationspflicht gegenüber den nationalen Behörden in den Fällen, in denen ihnen hinsichtlich von ihnen in Verkehr gebrachter Produkte gefahrbezügliche Umstände bekannt geworden sind.

Die Mitgliedstaaten sind gem. Art. 8 Abs. 1 RL berechtigt, von "allen Beteiligten alle erforderlichen Informationen" zu verlangen und sind berechtigt, das Anbringen geeigneter, klar und leicht verständlicher Warnhinweise in den Amtssprachen des Mitgliedstaates, in denen das Produkt in Verkehr gebracht wird, über Gefährdungen zu verlangen.

Die Produktsicherheitsgesetze der deutschen Bundesländer sehen übrigens schon jetzt Warn- und Rückrufrechte für Behörden zumindest bei Gefahr im Verzug vor.

- Europäische Verordnung zur Lebensmittelsicherheit 2002/178/EG:

Gem. Art. 19 dieser Verordnung ist der Hersteller eines Lebensmittels verpflichtet, in den Fällen den Verbraucher über einen Rückruf eines Lebensmittels effektiv und genau zu unterrichten, in denen das den Anforderungen an die Lebensmittelsicherheit nicht entsprechende Produkt den Verbraucher bereits erreicht haben könnte. Hinzu tritt eine Informationspflicht des Lebensmittelunternehmers gegenüber den zuständigen Behörden in den Fällen, in denen der Unternehmer Grund zu der Annahme hat, daß ein von ihm in Verkehr gebrachtes Lebensmittel möglicherweise die Gesundheit des Menschen schädigen kann.

Nach Art. 10 dieser Verordnung besteht übrigens auch eine Verpflichtung der nationalen Behörden, bei "hinreichendem Verdacht" eines Gesundheitsrisikos für Menschen oder Tiere die Öffentlichkeit über das Risiko aufzuklären.

- **Vorschlag** für eine europäische Verordnung zur Zulässigkeit von Verkaufsförderaktionen (Sales Promotions Regulation):

Nach Art. 4 dieses gegenwärtig noch in der Diskussion befindlichen Entwurfs unterliegen Unternehmen bei der Durchführung von Verkaufsfördermaßnahmen bestimmten, in einem umfänglichen Katalog definierten Informationspflichten.

- **Vorschlag** für eine Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken (Fair Trade Directive):

Auch bei diesem aktuellen europäischen Rechtsetzungsvorhaben handelt es sich noch um ein Entwurfsstadium. Es sieht allerdings nach gegenwärtigem Beratungsstand vor, daß Unternehmen bei der Ansprache von Verbrauchern für diesen wesentliche Informationen aktiv und in verständlicher Weise kommunizieren müssen. Hierzu zählen etwa der Name des Anbieters, der Preis sowie die sonstigen Bedingungen für das Geschäft. Auf die zahlreichen europäischen Rechtssetzungen mit zusätzlichen Informationspflichten wird ausdrücklich Bezug genommen.

### **"Mittelbare" Informationspflichten**

Unter "mittelbaren" Informationspflichten werden im Rahmen dieser Aufstellung solche verstanden, die zwar kein unmittelbares Aufklärungsgebot gegenüber Unternehmen enthalten, die aber wegen der haftungsbegründenden Wirkung unterlassener Angaben oder aus anderen Gründen faktisch wie ein unmittelbares Informationsgebot wirken.

- ProdukthaftungsG / RL 85/374/EWG:

In § 3 Abs. 1 a) ProdukthaftungsG ist im Rahmen des Fehlerbegriffs des Produkthaftungsrechts auch der sog. "Darbietungsfehler" definiert. Danach ist ein Produkt auch dann fehlerhaft, wenn es hinsichtlich solcher Informationen lückenhaft oder unverständlich ist, die der Verbraucher zu einer sicheren Nutzung der Sache berechtigterweise erwarten darf. Das gilt etwa für Warnhinweise oder für Angaben zum Gebrauch.

- Bürgerliches Gesetzbuch (BGB):

Das BGB sieht in § 823 die sog. deliktische Schadenersatzpflicht vor. Ersatzpflichtig ist, wer Leben, Gesundheit, Eigentum oder ein sonstiges Recht widerrechtlich oder unter Verstoß gegen ein Schutzgesetz verletzt. Dies schließt auch Fälle der Verkehrssicherungspflicht ein, wodurch etwa Verstöße gegen das ProdukthaftungsG auch über § 823 BGB erfaßt werden. Aus diesem Schadenersatzrisiko ergibt sich, weil eben auch Instruktionsfehler abgedeckt werden, eine mittelbare Informations- und Kennzeichnungspflicht in den von der Produkthaftung abgedeckten Fällen.

- Europäische Verordnung zur Lebensmittelsicherheit 2002/178/EG:

Nach Art. 14 dieser Verordnung dürfen nur sichere Lebensmittel in den Verkehr gebracht werden. Bei der Frage der Sicherheit eines Lebensmittels sind auch die dem Verbraucher vom Hersteller vermittelten (oder eben nicht vermittelten) Informationen einschließlich der Angaben auf dem Etikett zu berücksichtigen.

- Entwurf über ein Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb:

In § 5 wird die irreführende Werbung als unlauter verboten. Dabei soll ein Verschweigen einer Tatsache dann als unlauter angesehen werden, wenn diese für die Entscheidung des Verbrauchers von Bedeutung war. Mit Blick auf den Sanktionenkatalog des Gesetzesentwurfs bis hin zu einer möglichen Gewinnabschöpfung wirkt dieses Verbot der Irreführung durch Verschweigen als faktisches Informationsgebot.

Wiesbaden, den 23.06.2003

gez. Scholz



ZENTRALVERBAND DER DEUTSCHEN WERBEWIRTSCHAFT ZAW E.V.

Anlage 1

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

### **Statement ZAW**

Aus Sicht der deutschen Werbewirtschaft ist der von der EU-Kommission vorgelegte Regelungsentwurf über Nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben über Lebensmittel aus Verbraucherschutzpolitischen, gesetzestechnischen und ordnungspolitischen Gründen nicht haltbar.

Nach den EG-Verträgen darf die Gemeinschaft Regelungen wie die Verordnung zur Lebensmittelwerbung nur dann erlassen, wenn damit primär das Ziel der Vollendung des Binnenmarkts verfolgt wird. Dies ist hier jedoch nicht der Fall. Mit der Normierung eines grundsätzlichen Verbots der bislang erlaubten Werbung von Lebensmitteln mit Nährwert- und gesundheitsbezogenen Angaben kann zu einer Förderung des freien Waren- und Dienstleistungsverkehrs innerhalb der Europäischen Union ersichtlich nicht beigetragen werden.

Um dieses Ziel geht es der Kommission auch nicht. Der gesamte Verordnungsvorschlag wird getragen von einer Grundbewegung zur gesunden Ernährung - das ist ja im Grundsatz etwas Positives; nicht aber, wenn der Staat definieren und dem Verbraucher vorgeben will, was gute und was schlechte Lebensmittel sind. Es geht also um Gesundheits- und Verbraucherschutzpolitik; ein Bereich, in dem die Europäische Union allerdings

**BÜRO BERLIN**  
POSTADRESSE: 10879 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 PRIM LTD  
10, RUE BERCKMANS, 1060 BRUSSELS  
TELEFON +32 2 / 534 90 36 • TELEFAX +322 / 543 98 82

keine Rechtsetzungskompetenz besitzt. Diese steht allein den Mitgliedstaaten zu.

Selbst wenn man eine Zuständigkeit der Gemeinschaft zum Erlass dieser Verordnung konstruiert, ist das Regelwerk aus Sicht der Werbewirtschaft insgesamt unverhältnismäßig. Die Verordnung bedeutet einen gravierenden Eingriff in Rechte der werbenden Unternehmen, aber auch in Rechte der Verbraucher, deren Schutz sie eigentlich dienen sollte.

Anstelle einer nachträglichen Kontrolle und regelmäßig auch einer Beweisspflicht über den Wahrheitsgehalt werbender Aussagen soll künftig die Bewerbung von Lebensmitteln mit nährwert- oder gesundheitsbezogenen Angaben von Anfang an umfassend beschränkt werden - und dies, obwohl der Verbraucher durch die EU-Irreführungsrichtlinie und auch die EU-Etikettierungsrichtlinie bereits hinreichend vor Täuschung geschützt ist. Eine nachvollziehbare Begründung, warum ein Paradigmenwechsel erforderlich sein soll und dieser Bereich mit einem zusätzlichen Regelungsgeflecht überzogen werden muss, enthält der Entwurf nicht.

Die geplanten Werberestriktionen bedeuten damit einen tiefen und nicht zu rechtfertigenden Eingriff in die durch die Europäische Menschenrechtskonvention und das Gemeinschaftsrecht geschützte freie Verbreitung von Meinungen und Informationen. Das Recht auf Meinungsfreiheit umfasst unstreitig auch die kommerzielle Kommunikation.

Aus Sicht des Konsumenten ist die geplante Verordnung schon wegen der bestehenden Regelungen zum Schutz vor irreführender Werbung verbraucherpolitisch untauglich. Sie bringt ihm keine Vorteile, im Gegenteil: Ihm wird die Fähigkeit abgesprochen, inhaltlich zutreffende Aussagen in der Werbung richtig zu verstehen und eine für ihn sachgerechte Wahl zu treffen. Er wird gewissermaßen zum eigenen Nachteil „zwangsbeglückt“.

Gleichzeitig bedeutet der Verordnungsvorschlag schwerwiegende Belastungen für die werbende Wirtschaft. Im Grundsatz soll jede nährwert- und gesundheitsbezogene Aussage in der Werbung verboten werden.

Um nur einen Bereich herauszugreifen:

Untersagt sind alle so genannten „weichen“, nicht konkreten gesundheitsbezogenen Angaben, wie etwa „ein Beitrag zu einer gesunden Ernährung“ oder auch „aktiviert Abwehrkräfte“. Es stellt sich also die unsinnige Situation, dass man als gesund geltende Lebensmittel entweder gar nicht oder bestenfalls mit staatlich genehmigten Aussagen bewerben darf. Überhaupt fragt sich in diesem Zusammenhang, was an Angaben zum allgemeinen Wohlbefinden oder Verhaltensfunktionen so schlecht ist, dass sie verboten werden müssten. Nur weil sie sich nicht in Zahlen messen lassen, sind sie nicht von vornherein potenziell falsch und irreführend. Soll etwa der Slogan „Haribo macht Kinder froh“ wirklich verbraucherschädlich sein, nur weil sich nicht wissenschaftlich nachweisen lässt, dass tatsächlich jedes Kind froh wird, wenn es Gummibärchen isst, ganz zu schweigen davon, wie sich „froh“ messen lassen soll.

Ein Inkrafttreten der Verordnung würde im Endeffekt bedeuten, dass die Hersteller von Lebensmitteln nährwert- oder gesundheitsbezogene Angaben in der Werbung ganz überwiegend nicht mehr verwenden dürften. Der sich europaweit entwickelnde junge Markt von Lebensmitteln mit einem besonderen Gesundheitsnutzen würde politisch ausgebremst. Eintreten würde eine Zementierung der bestehenden Marktanteile und ein Ausschluss des Wettbewerbs in diesem Segment. Der Markteintritt für neue Lebensmittel wäre unverhältnismäßig erschwert oder gar unmöglich. Zahlreiche Produzenten müssten für ihre bestehenden Produkte eine andere Markenidentität entwickeln und im Markt neu etablieren. Dies erfordert erhebliche zusätzliche betriebswirtschaftliche Mittel, um die bisherige Position im Markt wieder zu erreichen.

Der gesundheitsbewusste Konsument könnte nicht länger aus einer Produktpalette auswählen, die aus unternehmerischen Entscheidungen her entstanden ist, sondern er müsste auf ein staatlich gesteuertes Angebot zurückgreifen. Dies ist die Konsequenz, wenn Unternehmen die Vorteile eines Lebensmittels nur noch bei staatlich befürworteten Produkten vermitteln dürfen.

Betroffen wären auch die Medien: Werbeausgaben der Lebensmittelwirtschaft sind wesentliche Einnahmequellen für sie. Im Jahr 2002 betrug die Bruttoinvestitionen in Werbung der Lebensmittelproduzenten rund 2,5 Mrd. € oder 2 Prozent vom Umsatz pro Jahr. Hinzu kamen ca. 2 Mrd. € Brutto-Werbeausgaben des Handels. Um Verkaufspotentiale bei gesundheitsbewussten Konsumenten zu nutzen, werden bereits jetzt alternative Kommunikationsstrategien diskutiert. Das zeigt, was zu befürchten ist: Werbende Firmen werden zum Teil ihre Etats von den klassischen Medien abziehen. Sinken aber die Werbeeinnahmen der Medien, verringert sich gleichzeitig die Medienvielfalt und damit auch die Meinungsvielfalt.

Zusammengefasst:

Die Verordnung ist wirtschaftsfeindlich statt produktivitätsfördernd. Entgegen aller Bemühungen zu Bürokratieabbau, Deregulierung und Liberalisierung wird ein äußerst detailliertes, neues und präventives Verbot mit Genehmigungsvorbehalt und ein aufwändiges Zulassungsverfahren geschaffen. Das alles verhindert mehr Flexibilität im Wettbewerb und behindert Innovationen im Lebensmittelsektor. Besonders alarmierend ist, dass der werbegeübte Konsument in einem weiten Bereich regelrecht entmündigt werden soll.

Ob die von der Kommission angestrebten Ziele – ein höheres Maß an Verbraucherschutz, die Verbesserung des freien Warenverkehrs sowie eine höhere Rechtssicherheit für die Wirtschaftsakteure – mit dieser Verordnung erreichbar sind, ist angesichts der durch die anvisierten Maßnahmen produzierten Probleme mehr als fragwürdig. Vor diesem Hinter-

grund wären die tiefen Eingriffe in die Werbefreiheit der Unternehmen sowie die geplante Bevormundung der Verbraucher ein zu hoher Preis.