

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Bericht der Bundesregierung über Erfahrungen mit dem Gesetz über die Werbung für Säuglingsanfangsnahrung und Folgenahrung (Säuglingsnahrungswerbegesetz – SNWG)

I. Einleitung

Der Deutsche Bundestag hat in seiner 237. Sitzung am 29. Juni 1994 den Entwurf eines Gesetzes über die Werbung für Säuglingsanfangsnahrung und Folgenahrung (Säuglingsnahrungswerbegesetz – SNWG) angenommen und zugleich einem vom Ausschuß für Gesundheit am 23. Juni 1994 (Drucksache 12/8146) beschlossenen Entschließungsantrag zugestimmt.

Nach der Entschließung wird die Bundesregierung u. a. aufgefordert,

„zwei Jahre nach Inkrafttreten des Säuglingsnahrungswerbegesetzes über die Erfahrung Bericht zu erstatten. Dabei ist auch die Errichtung eines verantwortlichen Beirates zu prüfen, der den Auftrag erhält, Werbeaussagen zu begutachten.“

Das Säuglingsnahrungswerbegesetz ist, nachdem auch der Bundesrat dem Gesetz zugestimmt hatte, am 13. Oktober 1994 im Bundesgesetzblatt (BGBl. I S. 2846ff.) verkündet worden und am Tage nach der Verkündung in Kraft getreten.

Mit der Vorlage dieses Berichtes kommt die Bundesregierung der bei der Verabschiedung des Gesetzes durch den Deutschen Bundestag beschlossenen Entschließung nach.

II. Zweck und Ziele des Säuglingsnahrungswerbegesetzes

Das Säuglingsnahrungswerbegesetz dient zunächst dazu, die in der Richtlinie 91/321/EWG der Kommission vom 14. Mai 1991 über Säuglingsanfangsnahrung und Folgenahrung (ABl. EG Nr. L 175 S. 35) enthaltenen zwingenden Bestimmungen zur Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten

über die Werbung für die genannten Erzeugnisse in das deutsche Recht zu überführen. Wie die vorgenannte Richtlinie der Kommission verfolgt das Gesetz das Ziel, durch bestimmte Verbote und Beschränkungen der Werbung für Säuglingsanfangsnahrung und Folgenahrung, mit Vorschriften zur Information über die Eigenschaften und die sachgerechte Verwendung dieser Erzeugnisse sowie mit Regelungen zur Aufklärung über die Vorzüge des Stillens die notwendigen Voraussetzungen zum Schutz und zur Förderung des Stillens zu schaffen.

Sowohl die Richtlinie der Kommission als auch das Säuglingsnahrungswerbegesetz entsprechen damit den Zielen und Grundsätzen des von der 34. Weltgesundheitsversammlung im Jahre 1981 beschlossenen internationalen Codex für die Vermarktung von Muttermilchersatz, wobei entsprechend den Erwägungsgründen zu der Richtlinie die rechtlichen und tatsächlichen Voraussetzungen in der Europäischen Gemeinschaft zu beachten sind.

III. Rechtslage

1. Säuglingsnahrungswerbegesetz (SNWG)

Mit dem Säuglingsnahrungswerbegesetz sind die Teile der Richtlinie 91/321/EWG der Kommission vom 14. Mai 1991 über Säuglingsanfangsnahrung und Folgenahrung, die zwingende Bestimmungen zur Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten in bezug auf die Werbung für die genannten Erzeugnisse, in bezug auf die gebotene Information der Mütter über die Vorteile des Stillens und über die Gefahren und Nachteile der Verwendung von Muttermilchersatzprodukten enthalten, in das nationale Recht umgesetzt worden. Der Erlass eines Gesetzes war erforderlich, weil die notwendigen Ermächtigungen zur Umsetzung der

die Werbung und Information betreffenden Bestimmungen der Richtlinie durch eine Rechtsverordnung nicht gegeben waren. Von der Übernahme dieser Bestimmungen der Richtlinie in das Lebensmittel- und Bedarfsgegenständegesetz wurde abgesehen, weil Zweckbestimmung und Inhalt der neuen Regelungen sich nicht in den Rahmen des geltenden Lebensmittel- und Bedarfsgegenständegesetzes einfügen ließen. Die weitergehenden Ziele der Richtlinie, das Stillen zu schützen und zu fördern, waren Anlaß für den Erlass eines speziellen Gesetzes. Die übrigen Bestimmungen der Richtlinie, die sich auf die Beschaffenheit, insbesondere die Zusammensetzung, und auf die Kennzeichnung von Säuglingsanfangsnahrung und Folgenahrung beziehen, sind durch die Achte Verordnung zur Änderung der Diätverordnung vom 21. November 1996 (BGBl. I S. 1812) in die Diätverordnung übernommen worden.

Das Säuglingsnahrungswerbegesetz enthält insbesondere folgende Neuerungen zur Einschränkung der Werbung für Säuglingsanfangsnahrung und Folgenahrung:

Das Gesetz spricht in § 3 Abs. 1 Verbote aus, die die Werbung sowohl für Säuglingsanfangsnahrung als auch für Folgenahrung einschränken. Danach ist z. B. Werbung, die nicht zugleich die notwendigen Informationen über die bestimmungsgemäße Verwendung der Erzeugnisse vermittelt oder Werbung, die darauf gerichtet ist, vom Stillen abzuhalten, verboten. Verboten ist auch Werbung, die Begriffe wie „humanisiert“ oder „maternisiert“ verwendet oder den Begriff „adaptiert“ benutzt, wenn das Erzeugnis nicht den in der Anlage zu dem Gesetz festgelegten Anforderungen an den Proteingehalt entspricht.

§ 3 Abs. 2 SNWG enthält zusätzlich zu den vorstehenden Verboten weitere Werbebeschränkungen für Säuglingsanfangsnahrung. Danach dürfen z. B. für die Werbung für Säuglingsanfangsnahrung andere als in der Anlage zu dem Gesetz aufgeführte Werbeaussagen nicht verwendet werden. Zulässig sind indessen zutreffende und wissenschaftlich hinreichend gesicherte Sachinformationen. Diese Möglichkeit ist im Gesetzgebungsverfahren auf Empfehlung des Ausschusses für Gesundheit des Deutschen Bundestages in das Gesetz aufgenommen worden, um die für die Verbraucher notwendigen Informationen für die sachgerechte und angemessene Verwendung der Erzeugnisse und die Beschreibung von Innovationen zu erlauben. Durch das Säuglingsnahrungswerbegesetz wurde auch das Verbot eingeführt, für Säuglingsanfangsnahrung in anderen als wissenschaftlichen oder der Säuglingspflege gewidmeten Veröffentlichungen zu werben, ferner das Verbot der Werbung für Säuglingsanfangsnahrung, die Kinderbilder oder andere Bilder – ausgenommen Zeichnungen zur leichteren Identifizierung des Erzeugnisses oder zur Illustration der Zubereitung – enthält. Ausgeschlossen wurde Werbung, die durch Verteilung von Proben, Abgabe kostenloser oder verbilligter Erzeugnisse oder durch andere zusätzliche Kaufanreize Endverbraucher direkt oder indirekt über in der Gesundheitsvorsorge tätige Institutionen oder Personen zum Kauf anregt.

Mit dem Gesetz werden auch Regelungen zur Beschränkung bestimmter Formen der mittelbaren Werbung eingeführt. So darf nach § 4 Abs. 1 SNWG geschriebenes oder audiovisuelles Informations- und Ausbildungsmaterial über die Ernährung von Säuglingen, das sich an Schwangere und Mütter von Säuglingen und Kleinkindern richtet und zugleich mittelbar der Werbung für Säuglingsanfangsnahrung oder Folgenahrung dient, nur dann verteilt werden, wenn es klare Auskünfte gibt u. a. über den Nutzen und die Vorzüge des Stillens, die Ernährung der Mütter sowie die Vorbereitung auf das Stillen, aber auch über mögliche negative Auswirkungen der zusätzlichen Verabreichung von Flaschennahrung auf das Stillen. Vorgeschrieben werden auch Hinweise über die Schwierigkeit, den Entschluß, nicht zu stillen, rückgängig zu machen.

Geschriebenes oder audiovisuelles Material, das Informationen über die Verwendung von Säuglingsanfangsnahrung enthält, muß außerdem Auskunft über die sozialen und finanziellen Auswirkungen dieser Verwendung, d. h. Aufschluß über die Kosten von Muttermilchersatz sowie Hinweise auf die Gefährdung der Gesundheit durch die Verwendung von als Säuglingsanfangsnahrung ungeeigneter Lebensmittel und durch die unsachgemäße Verwendung dieser Erzeugnisse enthalten.

Nach § 4 Abs. 4 SNWG ist Herstellern und Händlern von Säuglingsanfangsnahrung und Folgenahrung grundsätzlich die kostenlose Verteilung von Gegenständen zu Informations- und Ausbildungszwecken, wie Babywaagen, Fläschchenwärmer oder Wickelpuppen, welche mittelbar der Werbung für Säuglingsanfangsnahrung oder Folgenahrung dienen, verboten. Ausnahmen von diesem Verbot gelten für die Abgabe solcher Gegenstände über in der Gesundheitsvorsorge tätige Institutionen. Die weiteren Anforderungen an die Verteilung richten sich nach Landesrecht.

Nach § 5 SNWG richtet sich die Zuständigkeit für die Überwachung des Gesetzes nach Landesrecht. Sie hat in entsprechender Anwendung der allgemeinen Vorschriften des Lebensmittel- und Bedarfsgegenständegesetzes über die Lebensmittelüberwachung zu erfolgen.

§ 6 SNWG sieht die notwendigen Sanktionen für Zuwiderhandlungen gegen die Gebote und Verbote des Säuglingsnahrungswerbegesetzes vor. Verstöße gegen das Gesetz können danach als Ordnungswidrigkeiten mit einer Geldbuße bis zu 50 000 DM geahndet werden.

Nach § 7 SNWG ist das Gesetz am 14. Oktober 1994 in Kraft getreten. Nach den Übergangsregelungen des Gesetzes war es noch bis zum 1. Mai 1995 erlaubt, für Säuglingsanfangsnahrung und Folgenahrung Werbematerial nach § 3 sowie Materialien und Gegenstände zu Informations- und Ausbildungszwecken nach § 4, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes im Einklang mit dem bis dahin geltenden Recht hergestellt worden waren, bis zum 1. Mai 1995 zu verwenden.

2. Landesrecht nach § 4 Abs. 4 Satz 4 SNWG

Bislang hat noch kein Bundesland Rechtsvorschriften erlassen, die weitere Anforderungen nach § 4 Abs. 4 Satz 4 SNWG an die Verteilung von Gegenständen zu Informations- und Ausbildungszwecken, welche mittelbar auch der Werbung für Säuglingsanfangsnahrung oder Folgenahrung dienen, aufzustellen. Einzelne Bundesländer erwägen die Vorbereitung entsprechender Rechtsvorschriften.

Die Gesundheitsministerkonferenz (GMK) hat in ihrer 67. Sitzung am 17./18. November 1994 durch Beschluß die Arbeitsgemeinschaft der Leitenden Medizinalbeamten der Länder (AGLMB) beauftragt, eine Richtlinie für eine einheitliche Länderregelung zur vollständigen Umsetzung des Säuglingsnahrungswerbegesetzes zu erarbeiten.

Auf Grund dieses Beschlusses wurde unter dem Vorsitz des Landes Hessen eine Projektgruppe gebildet, die den Entwurf eines Mustererlasses zu § 4 Abs. 4 SNWG über die Abgabe von Gegenständen zu Informations- und Ausbildungszwecken erarbeitet hat. Der Entwurf des Mustererlasses wird noch in den nachgeordneten Gremien der GMK behandelt.

IV. Stellungnahmen für diesen Bericht zu den Erfahrungen mit dem Säuglingsnahrungswerbegesetz

Das Bundesministerium für Gesundheit hat zur Vorbereitung dieses Berichtes Stellungnahmen über die Erfahrungen mit dem Gesetz bei den für die Lebensmittelüberwachung zuständigen obersten Landesbehörden eingeholt. Außerdem wurden die betroffenen Wirtschaftskreise, insbesondere der Bund für Lebensmittelrecht und Lebensmittelkunde (BLL) und der hauptsächlich von dem Gesetz betroffene Diätverband, aber auch Verbände der Werbewirtschaft sowie die Arbeitsgemeinschaft der Verbraucherverbände e. V. (AGV) zu Stellungnahmen aufgefordert. Ferner wurden interessierte Kreise, die sich für das Stillen einsetzen, wie die Arbeitsgemeinschaft Freier Stillgruppen (AFS), die Aktionsgruppe Babynahrung e. V. (AGB), die La Leche Liga Deutschland e. V. sowie Verbände betroffener Berufszweige wie die Bundesärztekammer, die Deutsche Gesellschaft für Kinderheilkunde und der Bund Deutscher Hebammen (BDH) zu ihren Erfahrungen mit dem Gesetz befragt. Auch das Forschungsinstitut für Kinderernährung (Dortmund) wurde um Mitteilung seiner Erkenntnisse gebeten.

Die genannten Stellen wurden auch um Mitteilung ihrer Auffassungen zu der in der Empfehlung des Deutschen Bundestages der Bundesregierung auferlegten Prüfung hinsichtlich der Einrichtung eines verantwortlichen Beirates gebeten.

A. Stellungnahmen der für die amtliche Lebensmittelüberwachung zuständigen obersten Landesbehörden

Auf Anfrage des Bundesministeriums für Gesundheit bei den für die Lebensmittelüberwachung zuständi-

gen obersten Landesbehörden sind Stellungnahmen für diesen Bericht aus allen Bundesländern eingegangen.

Aus diesen Stellungnahmen ergibt sich, daß die für die Durchführung des Gesetzes zuständigen Bundesländer alsbald nach dem Erlaß des Gesetzes Maßnahmen für seine Durchführung eingeleitet haben.

Hierbei mußten indessen – anders als sonst bei der Durchführung lebensmittelrechtlicher Vorschriften, welche die Anforderungen an die Herstellung und das Inverkehrbringen von Lebensmitteln auf den herkömmlichen Wegen über den Handel regeln – andere Wege als sonst beschritten werden. Dies war erforderlich, weil das Säuglingsnahrungswerbegesetz nicht nur die Werbung im üblichen Geschäftsverkehr regelt, sondern auch detaillierte Rechtsvorschriften über die Werbung für Säuglingsanfangsnahrung und Folgenahrung, einschließlich der Abgabe von Proben zu Werbezwecken, in Einrichtungen der Gesundheitsvorsorge wie Gesundheitsämtern, Krankenhäusern, Arztpraxen und ähnlichen Einrichtungen enthält.

Um den Besonderheiten hinsichtlich der Durchführung des Säuglingsnahrungswerbegesetzes Rechnung zu tragen, hat die GMK der Länder auf ihrer 67. Sitzung am 17./18. November 1994 durch Beschluß die AGLMB beauftragt, Richtlinien zur vollständigen Umsetzung des Säuglingsnahrungswerbegesetzes zu erarbeiten. Daraufhin wurde unter dem Vorsitz des Landes Hessen eine Projektgruppe eingerichtet, die der AGLMB für die 161. Sitzung am 25./26. April 1996 einen „Beschlüßentwurf zur einheitlichen Umsetzung des Säuglingsnahrungswerbegesetzes bzw. der Richtlinie der Kommission vom 14. Mai 1991 über Säuglingsanfangsnahrung und Folgenahrung (91/321/EWG) in den Bundesländern“ sowie den Musterentwurf für einen „Erlaß an die in der Gesundheitsvorsorge tätigen Institutionen“ vorgelegt hat. Der vorgelegte Entwurf des Beschlusses befaßt sich insbesondere mit Fragen der Auslegung des § 3 Abs. 2 Nr. 7 SNWG, soweit diese Vorschrift die Verteilung von Proben und die Abgabe kostenloser oder verbilligter Erzeugnisse von Säuglingsanfangsnahrung über in der Gesundheitsvorsorge tätige Institutionen oder Personen an Verbraucher verbietet. Der Entwurf des Erlasses an die in der Gesundheitsvorsorge tätigen Institutionen enthält die Leitlinien für die Abgabe von Gegenständen zu Informations- und Ausbildungszwecken, die Werbung für Säuglingsanfangsnahrung und Folgenahrung enthalten und die über in der Gesundheitsvorsorge tätige Institutionen abgegeben werden dürfen. Der Beschlüßentwurf und der Entwurf des Erlasses werden noch in den der GMK nachgeordneten Gremien, dem Ausschuß Lebensmittelhygiene und Lebensmittelüberwachung der Arbeitsgemeinschaft der Leitenden Medizinalbeamten der Länder (ALÜ) und der AGLMB behandelt. Nach der Beschlußfassung durch die GMK sollen sie veröffentlicht werden.

Zu den praktischen Auswirkungen und Erfahrungen mit dem Säuglingsnahrungswerbegesetz wird in den Stellungnahmen der für die amtliche Lebensmittel-

überwachung zuständigen obersten Landesbehörden im wesentlichen übereinstimmend mitgeteilt, daß im Rahmen der allgemeinen Lebensmittelüberwachung, d. h. bei der Kontrolle der Herstellung und des Inverkehrbringens von Säuglingsanfangsnahrung und Folgenahrung im normalen Lebensmittelverkehr (d. h. beim Hersteller oder im Handel) Verstöße gegen Werbeverbote und Beschränkungen des Säuglingsnahrungswerbegesetzes und gegen die sonstigen Vorschriften dieses Gesetzes nicht festgestellt worden sind. In einigen Stellungnahmen der obersten Landesbehörden wird allerdings darauf hingewiesen, daß über die Praxis zum Säuglingsnahrungswerbegesetz in Krankenhäusern und in sonstigen Gesundheitseinrichtungen, z. B. hinsichtlich der Verteilung von geschriebenem oder audiovisuellem Informationsmaterial über die Ernährung von Säuglingen, das zugleich mittelbar der Werbung dient oder zur Auslage von Broschüren in Arztpraxen bei den für die Lebensmittelüberwachung zuständigen Behörden keine Erkenntnisse vorliegen. In den Berichten einiger für die Lebensmittelüberwachung zuständigen obersten Landesbehörden wird mitgeteilt, daß die Zuständigkeitsregelungen für die Durchführung des Säuglingsnahrungswerbegesetzes in den Gesundheitseinrichtungen in den betreffenden Ländern noch nicht abgeschlossen sind.

Einige oberste Landesbehörden haben davon berichtet, daß bei ihnen Beschwerden von interessierten Kreisen, insbesondere vom Landesverband der Hebammen von Nordrhein-Westfalen, von der AGB und von Stillgruppen über die Praxis in Krankenhäusern und sonstigen Einrichtungen der Gesundheitsvorsorge eingegangen sind. Diese Länder gehen davon aus, daß etwaige Zuwiderhandlungen gegen das Gesetz nach Abschluß der von der GMK in Auftrag gegebenen Leitlinien zur bundeseinheitlichen Anwendung des Säuglingsnahrungswerbegesetzes abzustellen sein werden.

B. Stellungnahmen der betroffenen Kreise der Wirtschaft, der Verbraucher und von Interessengruppen

a) Wirtschaft

Der Diätverband, der die Interessen der von dem Gesetz hauptsächlich betroffenen Hersteller von Säuglingsanfangsnahrung und Folgenahrung vertritt, hat in seiner Stellungnahme zu diesem Bericht die Auffassung mitgeteilt, daß die Ziele des Gesetzes, die darin bestehen, die Stillbereitschaft der Mütter zu unterstützen und durch fachkundige Beratungen das Stillen positiv zu beeinflussen, erreicht seien, soweit überhaupt die Maßnahmen, die das Gesetz vorsieht, zu diesen Zielen beitragen können.

Der Verband hebt außerdem hervor, daß die Hersteller von Säuglings- und Kleinkindernahrungen ihren Beitrag zu diesen Zielen nicht erst seit dem Inkrafttreten des Gesetzes, sondern bereits vorher durch die vorweggenommene Anwendung der Richtlinie 91/321/EWG, deren Umsetzung das Säuglingsnahrungswerbegesetz dient, geleistet hätten. So sei schon vor dem Erlass des Säuglingsnahrungswerbe-

gesetzes in den Verlautbarungen der Hersteller der Vorrang der Muttermilch in der Säuglingsernährung deutlich herausgestellt und darauf hingewiesen worden, daß Säuglingsnahrungen nur auf den Rat unabhängiger Fachleute auf dem Gebiet der Medizin, Ernährung, des Arzneimittelwesens oder der Säuglings- und Kleinkinderpflege verwendet werden sollten.

Der Diätverband beklagt jedoch, daß die praktische Anwendung der Vorschriften des Gesetzes Probleme aufwerfe, die sich vor allem aus der unterschiedlichen Auslegung der aus der EG-Richtlinie in das nationale Recht übernommenen unbestimmten Rechtsbegriffe durch die beteiligten Kreise ergeben. Hierzu verweist der Diätverband auf eine Auflistung angeblicher Verstöße gegen das Säuglingsnahrungswerbegesetz, die die Aktionsgruppe Babynahrung e. V. am 12. Juli 1995 vorgelegt hat. Der Verband hat zu diesen Vorwürfen der AGB eine rechtliche Stellungnahme der Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs e. V. vom 13. November 1995 vorgelegt, die die von der AGB behaupteten Verstöße im wesentlichen gegenteilig beurteilt.

Der BLL und der Zentralauschuß der deutschen Werbewirtschaft (ZAW e. V.) stimmen der Beurteilung des Diätverbandes im wesentlichen zu.

b) Arbeitsgemeinschaft der Verbraucherverbände e. V. (AGV)

Die AGV vertritt in ihrer Stellungnahme die Auffassung, daß das mit dem Säuglingsnahrungswerbegesetz angestrebte Ziel nicht erreicht worden sei. Zur Begründung führt sie an, daß entgegen den Verboten des Säuglingsnahrungswerbegesetzes die Produzenten von Säuglingsanfangsnahrung und Folgenahrung in sog. Publikumszeitschriften werben. Außerdem würden weiterhin rechtswidrig Proben in Arztpraxen, Kliniken, von Hebammen oder direkt an Verbraucher verteilt. Die AGV fordert,

- das Säuglingsnahrungswerbegesetz dahin gehend zu konkretisieren, daß der Spielraum für „subtile“ Werbung jedweder Art eingeschränkt wird,
- die zuständigen Überwachungsbehörden zu veranlassen, die Einhaltung der Vorschriften des Säuglingsnahrungswerbegesetzes wirksam zu kontrollieren und Verstöße durch Einleitung von Ordnungswidrigkeitenverfahren zu unterbinden.

Außerdem sei es geboten, die in der Gesundheitsvorsorge tätigen Einrichtungen und Kreise wie Krankenhäuser, Ärzte und Hebammen über das Säuglingsnahrungswerbegesetz zu informieren.

c) Arbeitsgemeinschaft Freier Stillgruppen Bundesverband e. V. (AFS)

Die AFS vertritt in ihrer Stellungnahme die Auffassung, daß das Säuglingsnahrungswerbegesetz die Vermarktungsstrategien der Säuglingsnahrungshersteller nicht besonders beeinflußt habe. Hinsichtlich des Vollzugs des Gesetzes bestünden Defizite. Nach wie vor werden nach Darstellung der AFS in Kinderarztpraxen und Krankenhäusern Proben der Hersteller an Mütter verteilt. Außerdem erfolge – entgegen

den Vorschriften des Säuglingsnahrungswerbegesetzes – Werbung in sog. Publikumszeitschriften. Die Materialien und Gegenstände zu Informations- und Ausbildungszwecken stünden hinsichtlich ihrer Aufmachung und ihrer Abgabe nicht im Einklang mit den Vorgaben des § 4 SNWG.

d) Aktionsgruppe Babynahrung e. V. (AGB)

Die AGB faßt in ihrer Stellungnahme ihre Erfahrungen mit dem Säuglingsnahrungswerbegesetz dahin gehend zusammen, daß „eine wahre Flut nicht dem Säuglingsnahrungswerbegesetz entsprechender Werbung Deutschland überschwemme“. Die AGB bezieht sich auf einen ihrer Stellungnahme beigefügten Katalog von nach ihrer Auffassung vorliegenden Verstößen, die alle Vorschriften des Säuglingsnahrungswerbegesetzes betreffen. Diese Auflistungen von Verstößen und Mißständen habe sie den zuständigen Lebensmittelüberwachungsbehörden mitgeteilt. Maßnahmen der Überwachungsbehörden seien jedoch nicht erfolgt. Angesichts der zahlreichen Fälle dem Säuglingsnahrungswerbegesetz nicht entsprechender Werbung bestehe großer Handlungsbedarf für die zuständigen Organe der öffentlichen Verwaltung.

e) La Leche Liga Deutschland e. V.

Diese Organisation sieht das Gesetz als nicht vollzogen an, da weiterhin Proben und Anforderungskärtchen für die Abgabe von Einzelportionen an Verbraucher verteilt würden.

C. Stellungnahmen von Verbänden und Organisationen betroffener Berufszweige

Von den zur Stellungnahme aufgeforderten Organisationen hat lediglich die Stillbeauftragte im BDH eine Stellungnahme abgegeben. Die Stillbeauftragte weist auf nach ihrer Ansicht bestehende Verstöße gegen das Säuglingsnahrungswerbegesetz hin, die sie in drei Kategorien aufteilt:

- a) Eine Kategorie betreffe die Abgabe von portionierten Mengen von Säuglingsmilchnahrungen, die kostenlos den Ärzten in Kliniken und geburtshilflichen Abteilungen sowie niedergelassenen Kinderärzten zur Abgabe an Mütter zur Verfügung gestellt würden. Mit diesen sog. Portionseinheiten, die nach Auffassung der Kinderärzte in Kliniken für pädiatrische-klinische Indikationen und zur Vermeidung von Versorgungsnotlagen zur Verfügung gestellt werden, werde eine verschleierte Werbung mit kostenlosen Proben im Sinne des § 3 Abs. 2 Nr. 7 SNWG betrieben.
- b) Eine zweite Kategorie von Verstößen betreffe die Werbung für Säuglingsanfangsnahrung in der Deutschen Hebammenzeitschrift. Diese Werbung sei unzulässig, da diese Zeitschrift keine wissenschaftliche oder der Säuglingspflege gewidmete Veröffentlichung darstelle, sondern ein Fachblatt für Hebammen. Der Herausgeber der Deutschen Hebammenzeitschrift habe über den Verband der Zeitschriftenverleger die Frage klären lassen, ob Werbung für Säuglingsanfangsnahrung in dieser

Zeitung erlaubt sei. Vom Niedersächsischen Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten sei die Beschwerde zurückgewiesen worden mit der Begründung, daß auch nach der Auffassung verschiedener anderer Landesministerien keine Bedenken bestünden, Werbeanzeigen in der Deutschen Hebammenzeitschrift zu veröffentlichen. Selbst wenn aber die Deutsche Hebammenzeitschrift ihrer Art nach eine Zeitschrift sei, in der für Säuglingsanfangsnahrung geworben werden dürfe, widerspreche die Art und Aufmachung der Werbung dem Säuglingsnahrungswerbegesetz.

- c) Eine weitere Kategorie von Verstößen gegen das Säuglingsnahrungswerbegesetz betreffe die verbotene Werbung in der Öffentlichkeit. Hierzu rechne z. B. Werbung für Säuglingsanfangsnahrung in der Zeitschrift „Eltern“.

D. Stellungnahme sonstiger Institutionen

Das Forschungsinstitut für Kinderernährung in Dortmund hält es für wünschenswert, die einschlägigen Erfahrungen der amtlichen Lebensmittelüberwachung bezüglich des Säuglingsnahrungswerbegesetzes systematisch zu sammeln, sofern nicht eine umfangreiche Studie zu den Erfahrungen mit dem Säuglingsnahrungswerbegesetz in absehbarer Zeit durchgeführt werden könne.

V. Bewertung der Erfahrungen zum Säuglingsnahrungswerbegesetz

Mit dem Säuglingsnahrungswerbegesetz ist zur Unterstützung der mannigfachen Anstrengungen und Maßnahmen, mit denen das Ziel verfolgt wird, daß möglichst viele Neugeborene und Säuglinge mit Muttermilch ernährt werden, ein rechtlicher Rahmen geschaffen worden, der dazu beiträgt, das Stillen in der Bundesrepublik Deutschland zu schützen und es zu fördern. Die durch das Säuglingsnahrungswerbegesetz eingeführten Verbote und Einschränkungen der Werbung für Säuglingsanfangsnahrung und Folgenahrung sind geeignet, Einflüsse, die der Aufklärung der Bevölkerung und insbesondere der Mütter über die Vorzüge des Stillens zuwiderlaufen könnten, zurückzudrängen und damit die Stillbereitschaft der Mütter positiv zu unterstützen. Insbesondere durch das Verbot, für Säuglingsanfangsnahrung in anderen als wissenschaftlichen oder der Säuglingspflege gewidmeten Veröffentlichungen zu werben, und durch das Verbot, bei Endverbrauchern unmittelbar oder aber mittelbar durch in der Gesundheitsvorsorge tätige Einrichtungen oder Personen mittels Abgabe von kostenlosen Proben für die Verwendung von Säuglingsanfangsnahrung zu werben, werden wesentliche Ausschlüsse von Werbung geschaffen. Durch die außerdem in dem Säuglingsnahrungswerbegesetz enthaltenen Einschränkungen von Aussagen über die Zusammensetzung von Säuglingsanfangsnahrungen und Folgenahrungen und durch die Gebote zu wissenschaftlich fundierten Fachaussagen werden die Möglichkeiten zu unangemessenen Werbeaussagen für Muttermilchersatzprodukte ausge-

schaltet. Die in der Werbung für Säuglingsanfangsnahrung anzubringenden Hinweise zur Überlegenheit des Stillens und die Empfehlungen, Muttermilchersatzprodukte nur auf den Rat von Fachleuten aus den Gebieten der Medizin und Ernährung zu benutzen, dienen darüber hinaus dazu, die Verbraucher zu verantwortungsbewußtem und sorgfältigem Vorgehen bei der Ernährung von Säuglingen anzuhalten. Außerdem wird die Werbung durch Broschüren, die in erster Linie der Information und Ausbildung, mittelbar aber auch der Werbung dienen, sowie Werbung mittels Gegenständen zu Informations- und Ausbildungszwecken eingedämmt. Durch diese vielfältigen Verbote und Beschränkungen unmittelbarer und mittelbarer Werbung werden große Freiräume hinsichtlich der Werbung geschaffen, so daß die Mütter ihre Entscheidung darüber, ob sie stillen oder nicht, weitgehend unbeeinflußt von Werbung treffen können.

Tatsächlich steigt die Zahl der Mütter, die stillen. Dies wird u. a. belegt durch den Vergleich der Zahlen, die Untersuchungen erbracht haben, welche im Jahre 1991 vom damaligen Institut für Sozialmedizin und Epidemiologie des Bundesgesundheitsamtes im Wege einer Postbefragung u. a. zu dem Ernährungsmodus der Säuglinge in den Bundesländern Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Berlin und durch eine weitere Postbefragung durch das Robert Koch-Institut (RKI) als Nachfolgeinstitut des Bundesgesundheitsamtes im Herbst 1995 ermittelt worden sind. Diese Untersuchungen haben ergeben, daß in den drei genannten Bundesländern im Vergleich zu 1991 der Anteil der ausschließlich mit Muttermilch ernährten Säuglinge von 33 % auf 44 % gestiegen ist. Die in den genannten Gebieten erhobenen Zahlen erlauben positive Rückschlüsse auf das Stillen auch in anderen Gebieten der Bundesrepublik Deutschland. Der Einfluß des Säuglingsnahrungswerbegesetzes auf die positive Entwicklung der Stillbereitschaft in der Bundesrepublik Deutschland läßt sich nicht quantifizieren, aber es wirkt sich – neben den sonstigen Maßnahmen zur Förderung des Stillens – sicherlich günstig aus, daß die Mütter bei der Entscheidung über die Ernährung ihres Kindes nicht in ihrem gesamten Umfeld den vielfältigen Anpreisungen von Werbung und der Vergabe von Proben ausgesetzt sind.

Die Bundesregierung hält an ihrer positiven Einschätzung zu den Auswirkungen des Säuglingsnahrungswerbegesetzes fest, auch wenn sich nach den bei den für die Lebensmittelüberwachung zuständigen obersten Landesbehörden, den betroffenen Verbänden und interessierten Kreisen eingeholten Stellungnahmen auch kritische Bemerkungen zu der Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen und Kritik an dem Vollzug des Gesetzes durch die zuständigen Behörden ergeben haben. Fest steht auf Grund der vorliegenden Stellungnahmen, daß im normalen Verkehr mit Säuglingsanfangsnahrung und Folgenahrung – d. h. beim üblichen Inverkehrbringen der Erzeugnisse über den Handel wie auch in der öffentlichen Werbung – gravierende Verstöße gegen das Säuglingsnahrungswerbegesetz oder gar Mißstände nicht aufgedeckt worden sind. Jedenfalls ist nach

den übereinstimmenden Stellungnahmen der für die Lebensmittelüberwachung zuständigen obersten Landesbehörden bislang kein Anlaß gesehen worden, behördlicherseits Ordnungswidrigkeitsverfahren einzuleiten. Gerichtsentscheidungen wegen Verstößes gegen Vorschriften des Säuglingsnahrungswerbegesetzes liegen ebenfalls bislang nicht vor. Es ist allerdings auch in Rechnung zu ziehen, daß das Säuglingsnahrungswerbegesetz erst vor zwei Jahren in Kraft getreten ist und eine Übergangsregelung galt, wonach Werbematerial, das bis zum Inkrafttreten des Gesetzes am 14. Oktober 1994 nach dem bis zu diesem Zeitpunkt geltenden Recht hergestellt war, noch bis zum 1. Mai 1995 verwendet werden durfte. Erst nach diesem Zeitpunkt waren die Gebote und Verbote des Gesetzes voll anwendbar. Der für die Beurteilung der Wirkungen des Säuglingsnahrungswerbegesetzes und der Erfahrungen mit dem Gesetz zugrunde zu legende Zeitraum ist also noch sehr kurz bemessen. Andererseits erklären sich aber aus der noch nicht eingefahrenen Praxis mit dem Gesetz zum Teil auch die Meinungsunterschiede, die zwischen den Rechtsunterworfenen und den an dem Gesetz interessierten Kreisen, wie auch den für die Überwachung zuständigen Stellen, bestehen.

Unterschiedliche Auffassungen, die z. B. zu der Frage bestehen, ob Werbung für Säuglingsanfangsnahrung in bestimmten Zeitschriften zulässig ist und deren Beantwortung davon abhängt, ob die betreffenden Zeitungen als wissenschaftliche Veröffentlichungen oder als der Säuglingspflege gewidmete Veröffentlichungen zu beurteilen sind, sind Auslegungs- und Bewertungsfragen, wie sie sich bei der Durchführung von Rechtsvorschriften weithin stellen. Derartige Meinungsverschiedenheiten zwischen den überwachenden Behörden, den Rechtsunterworfenen bzw. interessierten Kreisen über die Anwendung von Vorschriften im Einzelfall werden nach gewisser Zeit in der Praxis gelöst und, wenn dies nicht möglich ist, bedürfen sie der Entscheidung durch die Gerichte. Entsprechendes gilt für die von der AGB vorgelegte Auflistung angeblicher Verstöße, die offensichtlich von der amtlichen Lebensmittelüberwachung, von der betroffenen Wirtschaft und von der Zentrale für den unlauteren Wettbewerb unterschiedlich beurteilt werden.

Gewisse Lücken hinsichtlich der Überwachung und des Vollzugs des Gesetzes werden allerdings von der Mehrzahl der von der Lebensmittelüberwachung zuständigen obersten Landesbehörden zur Zeit noch für den Bereich der in der Gesundheitsvorsorge tätigen Einrichtungen und Personen für möglich gehalten. Dies beruht darauf, daß die mit der amtlichen Lebensmittelüberwachung betrauten Bediensteten keinen Zutritt in z. B. Gesundheitsämter, Arztpraxen oder Säuglingsstationen nehmen und dort keine Überwachungsmaßnahmen durchführen. Die obersten Landesbehörden sind indessen der Auffassung, daß durch die noch bei den der GMK nachgeordneten Gremien in der Beratung befindlichen Leitlinien zur Umsetzung des Säuglingsnahrungswerbegesetzes und der Richtlinie der Kommission 91/321/EWG vom 14. Mai 1991 über Säuglingsanfangsnahrung und Folgenahrung und durch den vorgesehenen

Mustererlaß zu § 4 Abs. 4 SNWG ausgeräumt werden. Diese Auffassung wird von der Bundesregierung geteilt. Es wird ferner davon ausgegangen, daß nach dem Abschluß der eindeutigen Zuweisung der Zuständigkeit für die Überwachung des Säuglingsnahrungswerbegesetzes in den Einrichtungen der Gesundheitsvorsorge in allen Bundesländern und nach dem Abschluß der Arbeiten an dem Mustererlaß die Anfangsschwierigkeiten, die sich mit Teilen des Vollzugs des Gesetzes ergeben haben, gelöst werden.

VI. Zur Einrichtung eines Beirates

Die Bundesregierung hat sich sehr intensiv mit dem in der Entschließung zu dem Säuglingsnahrungswerbegesetz erteilten Auftrag befaßt, die Einrichtung eines Beirates zu prüfen, der den Auftrag erhält, Werbeaussagen zu begutachten. Das Bundesministerium für Gesundheit hat auch hierzu Stellungnahmen bei den für die Lebensmittelüberwachung zuständigen obersten Landesbehörden, bei den betroffenen Verbänden von Wirtschaft und Verbraucherschaft, bei den an der Förderung des Stillens interessierten Kreisen und betroffenen Berufsorganisationen eingeholt. Die schriftlichen im Bundesministerium für Gesundheit eingegangenen Stellungnahmen zeigten ein äußerst uneinheitliches Bild und reichen von nachdrücklicher Ablehnung bis zu nachhaltiger Unterstützung des Vorschlags zur Einrichtung eines Beirates.

Die zunächst bei den für die Lebensmittelüberwachung zuständigen obersten Landesbehörden durchgeführte schriftliche Umfrage ergab kein deutliches Votum für die Einrichtung eines Beirates. Auch bei einer Behandlung dieser Frage im Ausschuß für Lebensmittelüberwachung, der sich in seiner Sitzung am 28./29. August 1996 in Zusammenhang mit dem von der Projektgruppe erarbeiteten Entwurf eines Mustererlasses zu Artikel 4 Abs. 4 SNWG auch mit der Einrichtung eines Beirates befaßte, ergab sich in einer Abstimmung keine deutliche Mehrheit für die Einrichtung eines Beirates. Die AGLMB, die sich im Anschluß daran ebenfalls mit der Einrichtung eines Beirates zu befassen hatte, beauftragte den Ausschuß für Lebensmittelüberwachung mit der weiteren Klärung dieser Frage.

Demgegenüber hat der Diätverband, der schon im Verlaufe der parlamentarischen Beratungen zu dem Säuglingsnahrungswerbegesetz die Einrichtung eines Beirates gefordert hatte, an diesem Wunsch festgehalten. Dem Verband geht es dabei darum, in einem Gremium wie einem Beirat die unterschiedlichen Auffassungen über die Interpretation des Gesetzes diskutieren und Meinungsverschiedenheiten zu bestimmten Werbemaßnahmen der Wirtschaft ausräumen zu können.

Demgegenüber haben sich die AGV sowie die Interessengruppen, die für das Stillen eintreten, in ihren schriftlichen Stellungnahmen zu der Frage eines Beirates skeptisch bis ablehnend geäußert. Die AGV hat darauf hingewiesen, daß die Einrichtung eines Beirates jedenfalls nicht dazu führen dürfe, dem Vollzug

des Gesetzes durch die amtliche Lebensmittelüberwachung und dem Erlaß etwaiger neuer Vorschriften entgegenzuwirken. In ähnlichem Sinne haben sich auch die AFS und die AGB geäußert. Diese Interessengruppen vertreten im übrigen die Auffassung, daß – wenn überhaupt ein Beirat eingerichtet werden sollte – erst der Einfluß der Wirtschaft ausgeschaltet und nur die stillschützenden Organisationen und Einrichtungen maßgeblichen Einfluß haben dürften.

Nach der Stellungnahme der Stillbeauftragten im BDH sollte kein eigenständiger Werbebeirat geschaffen werden. Vielmehr sollte innerhalb der beim RKI eingerichteten nationalen Stillkommission eine Arbeitsgruppe eingerichtet werden, die die zusätzliche Aufgabe erhält, Richtlinien für die Durchführung des Säuglingsnahrungswerbegesetzes und für die Begutachtung von Werbeaussagen zu erarbeiten. Diesem Vorschlag ist jedoch der Vorsitzende der nationalen Stillkommission beim RKI entschieden entgegengetreten. Nach seiner Auffassung ist die nationale Stillkommission weder personell noch materiell dafür ausgestattet, Fragen der Werbung in der nationalen Stillkommission zu behandeln.

Das Forschungsinstitut für Kinderernährung (Dortmund) hat die Einrichtung eines Werbebeirates befürwortet, der sich mit der Frage befassen soll, ob eine zusätzliche Information, die die Zusammensetzung von Säuglingsanfangsnahrung betrifft, als wissenschaftlich gesicherte Sachinformation anzusehen und daher nach § 3 Abs. 2 Nr. 1 SNWG zulässig ist.

Das Bundesministerium für Gesundheit hat am 15. Oktober 1996 speziell zur Prüfung von Fragen betreffend die Einrichtung eines Beirates eine Sitzung durchgeführt, zu der insbesondere die für die amtliche Lebensmittelüberwachung zuständigen obersten Landesbehörden, die betroffenen Verbände der Lebensmittelwirtschaft und der Verbraucher sowie die Interessengruppen zur Förderung des Stillens, ferner betroffene Berufsorganisationen wie die Bundesärztekammer, die Deutsche Gesellschaft für Kinderheilkunde und der BDH, wie auch die nationale Stillkommission beim RKI eingeladen waren. Ziel dieser Besprechung war es zu klären, welche konkreten Aufgaben ein Beirat erfüllen sollte, und abhängig von dieser Vorfrage, wo zweckmäßigerweise ein Beirat zu installieren wäre.

Auch in dieser Sitzung ergab sich kein Aufgabenprofil, aus dem sich die Erforderlichkeit der Einrichtung eines eigenständigen Beirates ergeben hätte oder das – unter Beachtung der haushaltsmäßigen Gegebenheiten und des Gebotes, unnötigen Verwaltungsaufwand zu vermeiden – die Einrichtung eines Beirates gerechtfertigt hätte. Von Länderseite wurde aus Sicht des Bundesministeriums für Gesundheit zutreffend darauf hingewiesen, daß Aufgabe eines solchen Beirates nicht die Beurteilung einzelner Werbemaßnahmen sein könne, die das Säuglingsnahrungswerbegesetz verbietet oder beschränkt. Diese Beurteilung obliegt vielmehr zunächst den für die Durchführung des Säuglingsnahrungswerbegesetzes nach Landesrecht zuständigen Behörden und letztlich den Gerichten. Zweifelsfragen lebensmittelrechtlicher Art, die die Auslegung des Gesetzes auf-

wirft und Probleme seiner bundeseinheitlichen Anwendung innerhalb der amtlichen Lebensmittelüberwachung sind vom Ausschuß für Lebensmittelüberwachung zu lösen; für Fachfragen stehen der Arbeitskreis lebensmittelchemischer Sachverständiger der Länder und das Bundesinstitut für gesundheitlichen Verbraucherschutz und Veterinärmedizin zur Verfügung. Aus diesem Grunde wurde die Einrichtung eines Beirates oder sonstigen zusätzlichen Gremiums von einer Reihe von Bundesländern entschieden abgelehnt. Von seiten einiger Ländervertreter wurde als mögliche Aufgabe für einen Werbebeirat die Erörterung von Streitfragen im Vorfeld gesetzlicher Verstöße vorgeschlagen. Ziel solcher Gespräche könnte nach Auffassung dieser Länder sein, Grauzonen in der Werbung zu beleuchten und moralischen Einfluß dahin gehend zu nehmen, daß bestimmte Formen der Werbung, die zwar nicht verboten, aber unerwünscht sind, abgestellt werden.

Von seiten des Diätverbandes, der nach wie vor die Einrichtung eines Werbebeirates gefordert hat, wurde als weitere mögliche Aufgabe die Absteckung des im Interesse der Aufklärung der Mütter über Säuglingsanfangsnahrung und Folgenahrung gebotenen und nach dem Gesetz zulässigen Rahmens für Sachinformationen über die Zusammensetzung der genannten Erzeugnisse vorgebracht.

Den interessierten Gruppen und der AGV lag auch in dieser Besprechung nach wie vor mehr an dem zügigen Vollzug der Gebote und Verbote des Säug-

lingsnahrungswerbegesetzes als an der Einrichtung eines Beirates.

Ergebnis

Die Prüfung der Fragen zur Einrichtung eines Beirates mit den für die Lebensmittelüberwachung zuständigen obersten Landesbehörden und den betroffenen Kreisen hat ergeben, daß derzeit kein Aufgabenspektrum erkennbar ist, das die Einrichtung eines Werbebeirates erfordert oder rechtfertigt. Angesichts der bestehenden Haushaltssituation, die es in besonderem Maße gebietet, jeden unnötigen Verwaltungsaufwand zu vermeiden, ist die Einrichtung eines Beirates jedenfalls derzeit nicht zu begründen.

Das Bundesministerium für Gesundheit hat sich gleichwohl bereit erklärt, die betroffenen Verbände der Wirtschaft, die an Fragen des Stillens interessierten Kreise sowie Sachverständige zu einer erneuten Gesprächsrunde einzuladen, an der auch Vertreter der für die Lebensmittelüberwachung zuständigen obersten Landesbehörden – wenn sie es wünschen – teilnehmen können. In dieser Gesprächsrunde können von den betroffenen Kreisen Themen zur Diskussion gestellt werden. Das Bundesministerium für Gesundheit ist jederzeit auch zu weiteren Gesprächen an einem solchen „Runden Tisch“ bereit. Deshalb sollte die weitere Entwicklung zunächst abgewartet werden und erst dann die Frage der Einrichtung eines Beirates ggf. neu aufgegriffen werden.