

Antrag

der Abgeordneten Ursula Heinen, Julia Klöckner, Uda Carmen Freia Heller, Peter H. Carstensen (Nordstrand), Albert Deß, Peter Bleser, Gitta Connemann, Helmut Heiderich, Dr. Peter Jahr, Volker Kauder, Marlene Mortler, Bernhard Schulte-Drüggelte, Kurt Segner, Jochen Borchert, Cajus Caesar, Hubert Deittert, Thomas Dörflinger, Gerda Hasselfeldt, Susanne Jaffke, Heinrich-Wilhelm Ronsöhr, Dr. Klaus Rose, Norbert Schindler, Georg Schirmbeck, Max Straubinger, Volkmar Uwe Vogel und der Fraktion der CDU/CSU

Verbraucher aufklären und schützen – Innovation und Vielfalt in der Produktentwicklung und Werbung für Lebensmittel erhalten

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Die EU-Kommission hat am 16. Juli 2003 den Vorschlag einer Verordnung über nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben über Lebensmittel (KOM (2003) 424 endg.) vorgelegt, durch den nach eigenen Angaben der EU-Kommission die Werbung für Lebensmittel mit dem Ziel geregelt werden soll, ein höheres Verbraucherschutzniveau durch mehr freiwillige Information, Rechtssicherheit, den freien Warenverkehr zu verbessern, gleiche Wettbewerbsbedingungen und die Förderung der Innovationsfähigkeit in der EU zu gewährleisten. Sie stellt weiterhin dar, dass es um die Erreichung gesunder Ernährung in der Bevölkerung gehe.

Über- und Fehlernährung stellen nach allen neueren wissenschaftlichen Untersuchungen zunehmend ein Problem für die Bevölkerungen der industrialisierten Länder dar. Gleichzeitig wächst derzeit die Vielfalt der angebotenen Produkte durch den Binnenmarkt. Daher ist das Ansinnen der EU-Kommission zu begrüßen, durch eine EU-weit einheitliche Systematik in der Verwendung von nährwert- und gesundheitsbezogenen Begriffen den Verbrauchern Kaufentscheidungen für eine bewusste und gesunde Ernährung zu erleichtern und die durch irreführende Werbung nur vermeintlich diesem Zweck dienlichen Käufe zu verhindern.

Der vorgelegte Vorschlag kann jedoch dieses Ziel nicht erreichen. Zudem verfehlt er die von der EU-Kommission selbst aufgestellten Ziele.

Der Vorschlag sieht vor, dass nährwertbezogene Angaben wie „ballaststoffreich“ nur bei Einhaltung einer Definition, die im Annex der Verordnung aufgestellt wurde, verwendet werden dürfen. Bei gesundheitsbezogenen Angaben gibt es drei Kategorien: Wissenschaftlich allgemein anerkannte Aussagen sollen demnächst verwendet werden dürfen, sofern sie in einer von der EU-Kommission noch zu erstellenden Positivliste enthalten sind, die sich auf die Verringerung eines Krankheitsrisikos beziehen. Konkrete gesundheitsbezogene Aussagen bedürfen einer Einzelgenehmigung. All diesen Regelungen liegt die Voraussetzung

zugrunde, dass das beworbene Produkt einem positiven Nährstoffprofil entsprechen muss, das vorher von der EU-Kommission erstellt wurde und das vor allem die Menge von Salz, Zucker und Fettgehalt bewertet. Allgemeine Wohlbefindensangaben sind grundsätzlich verboten, auch wenn sie den Tatsachen entsprechen.

Allein diese Grundsätze verdeutlichen: Der Vorschlag verkennt das vom Europäischen Gerichtshof aufgestellte Leitbild des mündigen Verbrauchers. Die vorgeschlagenen Regelungen stellen zudem erhebliche Eingriffe in die Berufsfreiheit der Werbewirtschaft dar. Sie bedeuten mittelbar dirigistische Eingriffe in die Produktvielfalt und -entwicklung der Lebensmittelwirtschaft. Die Verordnung führt zu einem Primat der politischen Entscheidung gegenüber der wissenschaftlichen Bewertung, da die Europäische Lebensmittelsicherheitsbehörde zwar beteiligt wird, die letzten Entscheidungen aber von der EU-Kommission gefällt werden. Damit konterkariert die EU-Kommission ihren eigenen Anspruch an die Verordnung.

In allem verkennt die EU-Kommission, dass die Regulierung von Werbung nicht das Vehikel ist, anhand dessen man Kenntnisse und Bewusstsein für gesunde Ernährung und Lebensweise wecken und erweitern kann.

Die EU-Kommission betont zwar, dass auch sie die von der WHO aufgestellten Erkenntnisse zur Grundlage nehme, wonach es keine per se guten oder schlechten Nahrungsmittel gebe und es auf den Ausgleich von Ernährung und Bewegung ankomme. Eine Einteilung in gute oder schlechte Nahrungsmittel ist damit wissenschaftlich nicht haltbar. In der Zusammenschau der vorgelegten Regelungen ist aber nicht auszuschließen, dass die Verordnung zu dieser Art von Stigmatisierung bestimmter Produktgruppen führt. Denn ein Produkt mit negativem Nährstoffprofil, das z. B. wegen des hohen Zuckergehaltes nicht dem von der EU-Kommission erstellten Nährstoffprofil entspricht, darf nicht mit dem z. B. gleichzeitig hohen Vitamin-C-Gehalt beworben werden. Diese Regelung zeigt den verfehlten Ansatz der EU-Kommission: Die Lebensmittel- und Werbewirtschaft werden mindestens mittelbar beschränkt, die Grundsätze der WHO verdreht und die Eigenverantwortung der Verbraucher ignoriert.

Der Vorschlag bringt keine Rechtssicherheit, da wesentliche Inhalte des Verordnungsvorschlags, wie die Nährwertprofile und die Positivliste, erst im Nachhinein von der EU-Kommission und dann ohne Beteiligung des EU-Parlaments und des Rates erstellt werden sollen. Allein während der vorgesehenen Übergangsfristen bis zu deren Erstellung ist eine Zunahme an Rechtsstreitigkeiten und eine Abnahme an neuen Produkten und Werbekampagnen zu befürchten. Das Erfordernis der Übersetzung in sämtliche EU-Sprachen führt zu unverhältnismäßigem bürokratischen Aufwand und z. B. bei der Positivliste zu erheblichen Unsicherheiten aufgrund der semantischen Unterschiede bei den Übersetzungen.

Es ist vollkommen unklar, auf welchen Kriterien die Zulassung einer Bezeichnung beruhen soll, da nicht geregelt ist, wie viele und welche Arten von Studien als Beurteilungsgrundlage herangezogen werden sollen und wie konkret der Zusammenhang von Nährstoff und Gesundheit nachgewiesen werden muss. Ebenso wenig ist abzusehen, woran die Abgrenzung von zulässigen, nicht betroffenen Werbeslogans und anderen, den Regelungen unterworfenen Werbeslogans festgemacht werden soll.

Der Vorschlag wird zu einem erheblichen bürokratischen Aufwand und hohen Kosten führen, sowohl um die Positivliste und die Nährwertprofile zu erstellen, als auch um die Einzelgenehmigungen erteilen zu können.

Für die Erteilung einer Genehmigung einer Aussage zur Verringerung eines Krankheitsrisikos ist mit einem Zeitraum von mindestens neun Monaten zu rechnen. Abgesehen von den erforderlichen Kosten dürfte dies den Sinn und

Zweck einer Werbekampagne nicht selten obsolet machen. Die Gefahr, eine angestrebte, konkrete gesundheitsbezogene Aussage für ein Produkt, z. B. einen Joghurt, gar nicht genehmigt zu bekommen, könnte auch manche Vorhaben in Forschung und Entwicklung zum Erliegen bringen. Dies kann nicht im Sinne der Kommission sein. Denn zum einen ist die Entwicklung von gesundheitsförderlichen, innovativen Produkten angesichts der benannten Ernährungsprobleme wünschenswert. Zum anderen könnten damit Arbeitsplätze in Forschung und Entwicklung sowie in der Werbebranche gefährdet werden.

Die zu erstellende Positivliste ist zum Verbraucherschutz und zur Verbraucheraufklärung nicht geeignet, da sie eine geschlossene Liste darstellt, die dem ständigen Fortschritt in wissenschaftlichen Erkenntnissen immer hinterherhängen würde.

Der Annex erlaubter Bezeichnungen ist zudem zu eng formuliert, da er positive Bewerbungen nicht ermöglicht, z. B. „energiereich“ für so genannte Sportriegel.

Das Verbot allgemeiner Wohlbefindensangaben ist unangemessen. Es bedeutet, dass dem Verbraucher das Mindestmaß an Eigenverantwortung und Einschätzungsvermögen, welche Werthaltigkeit eine solche Aussage hat, nicht zugestanden wird. Eine wissenschaftliche Grundlage für das Verbot ist nicht ersichtlich.

Werbung ist ein legitimes und allgemein anerkanntes Mittel, um Produkte besser verkaufen zu können. Der Vorschlag wird diesem Grundsatz in zweierlei Hinsicht nicht gerecht:

Damit der Wettbewerb in der Werbung fair bleibt, gibt es bereits das allgemeingültige Irreführungsverbot in Deutschland und verschiedene Instrumentarien zu dessen Durchsetzung im Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb. Für die Lebensmittelbranche gelten zudem die §§ 17 und 18 des Lebensmittel- und Bedarfsgegenständegesetzes und die Nährwertkennzeichnungsverordnung. EU-weit gilt die Richtlinie 84/450/EWG über irreführende Werbung (ABl. EG Nr. L 250 vom 19. September 1984). Weiterhin hat die EU-Kommission gerade einen Vorschlag einer Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken herausgegeben (KOM (2003) 356 endg. vom 18. Juni 2003). Es ist daher fraglich, ob die aufgestellten Regelungen in der Rigidität tatsächlich erforderlich sind, um den fairen Wettbewerb in der Lebensmittelbranche zu gewährleisten.

Der Vorschlag scheint außerdem davon auszugehen, dass Werbung für Lebensmittel fast immer irreführend sei. Er schränkt die Werbefreiheit daher in erheblichem Maße ein. Wegen der Beschränkungen für die Werbung kann es aber darüber hinaus auch zu Veränderungen bei den beworbenen Produkten selbst kommen, z. B. so kann dies dazuführen, dass bestimmte Produkte wie Vitaminbonbons nicht mehr abgesetzt werden.

Überdies drängt sich die Vermutung auf, dass die EU-Kommission mittels Regelungen zur Werbung gesundheitspolitische Maßnahmen betreiben möchte. Diese Vermutung liegt wegen der Aufgaben nahe, die die EU-Kommission für sich und die Europäische Lebensmittelbehörde vorsieht, nämlich Profil- und Listenerstellung und Erteilung von Genehmigungen. Diese Aufgaben, verbunden mit den Regelungen, gehen weit über eigentliche Werberegulungen hinaus. Überdies berühren sie nicht einmal Aspekte der Lebensmittelsicherheit, die tatsächlich auch Aufgabe der EU ist. Der Erlass von gesundheitspolitischen Regelungen widerspricht aber dem Subsidiaritätsprinzip des EG-Vertrages und liegt auch nicht in der Zuständigkeit der EU.

II. Der Deutsche Bundestag fordert daher die Bundesregierung auf, zu überprüfen, ob die EU-Kommission zum Erlass der Verordnung in der vorgelegten Fassung nach dem EG-Vertrag hinsichtlich ihrer Kompetenzen und

der Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips berechtigt ist und sich des Weiteren dafür einzusetzen, dass der Verordnungsentwurf in den Verhandlungen im EU-Parlament und im Rat unter Berücksichtigung des festgestellten Sachverhaltes grundlegend überarbeitet wird, insbesondere:

- Die Verordnung muss so ausgestaltet werden, dass die Innovationsfähigkeit und Produktvielfalt in der Lebensmittelwirtschaft und der zugehörigen Werbung erhalten wird.
- Die Verordnung muss in ihren Regelungen und Ausgestaltungen dem Leitbild des mündigen Verbrauchers entsprechen.
- Die EU-Kommission muss bei ihren Entscheidungen an Empfehlungen gebunden sein, die die Europäische Lebensmittelsicherheitsbehörde aufgrund eigener wissenschaftlicher Erkenntnisse sowie den eingereichten Unterlagen zur wissenschaftlichen Absicherung abgibt.
- Die Einhaltung eines strikt festgelegten, absolut geltenden Nährwertprofils als Voraussetzung für gesundheits- und nährwertbezogene Werbeaussagen gemäß Artikel 4 der Verordnung ist zu streichen.
- Der Annex für nährwertbezogene Angaben (Artikel 8 und 9 der Verordnung) sollte dahingehend geöffnet werden, dass weitere, insbesondere auch positive Angaben aufgenommen werden.
- Die für alle gesundheitsbezogenen Angaben geltenden Informationsverpflichtungen gemäß Artikel 10 Abs. 2 der Verordnung sollen nicht für alle Produktgruppen gelten, da sie unpraktikabel sind und zur Überinformation führen können.
- Das grundsätzliche Verbot allgemeiner Wohlbefindensangaben, sog. impliziter Angaben, in Artikel 11 der Verordnung ist als unverhältnismäßige Maßnahme zu streichen.
- Die gemäß Artikel 12 der Verordnung beabsichtigte Positivliste ist in Inhalt und Verfahren grundlegend zu überarbeiten.
- Die Anforderungen an eine wissenschaftliche Absicherung gesundheitsbezogener Angaben müssen in der Verordnung konkretisiert werden, soweit ein Unternehmer Angaben zur Verringerung eines Krankheitsrisikos gemäß Artikel 13 der Verordnung im Rahmen seiner Werbung für ein Produkt benutzen möchte.
- Statt des Genehmigungsverfahrens nach den Artikeln 13 ff. der Verordnung sollte ein Anzeigeverfahren, wenn nicht sogar eine Dossier-Lösung, nach der die wissenschaftlichen Studien nur vorgehalten werden müssen, bevorzugt werden, da sie den Anforderungen einer wissenschaftlichen Untermauerung ohne bürokratischen Aufwand gerecht würden.

Berlin, den 21. Oktober 2003

Michael Glos und Fraktion