



ZENTRALVERBAND DER DEUTSCHEN WERBEWIRTSCHAFT ZAW E.V.

**Position der deutschen Werbewirtschaft  
zum  
Grünbuch „Förderung gesunder Ernährung und  
körperlicher Bewegung: eine europäische Dimension  
zur Verhinderung von Übergewicht, Adipositas und  
chronischen Krankheiten“  
(KOM (2005) 637 endgültig)**

Der Zentralverband der deutschen Werbewirtschaft ZAW vertritt 41 Verbände und Organisationen aus den Bereichen der werbenden Firmen, der Medien, der Werbeagenturen sowie der Werbeberufe und der Forschung. Der Verband ist der "runde Tisch" des Wirtschaftszweigs für die Formulierung der gemeinsamen Politik und für den Interessenausgleich aller am Werbegeschäft Beteiligten. Er vertritt die Werbewirtschaft in allen grundsätzlichen Positionen nach außen. Dies geschieht vor dem Hintergrund der auch von der EU-Grundrechte-Charta geschützten "Werbefreiheit", insbesondere unter den Aspekten des Rechts auf freie Meinungsäußerung und der unternehmerischen Freiheit.

Körperliches Übergewicht ist ein wachsendes Problem für den Gesundheitszustand der Menschen in der Europäischen Union – auch bei Kindern und Jugendlichen. Der Rat hat die EU-Kommission deshalb ersucht, zur Förderung einer gesunden Lebensführung beizutragen und zu untersuchen, wie eine gesündere Ernährung und mehr körperliche Bewegung der Menschen in der Gemeinschaft erreicht werden kann. Vor diesem Hintergrund hat die Kommission mit dem Grünbuch „Ernährung und Bewegung“ Ende letzten Jahres einen Konsultationsprozess eingeleitet. Zu den werberelevanten Fragestellungen des Grünbuchs nimmt der Zentralverband der deutschen Werbewirtschaft ZAW wie folgt Stellung:

**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

### **Lebensmittelwerbung ist europaweit detailliert geregelt**

Die deutsche Werbewirtschaft teilt die Auffassung der Kommission, dass die Werbung für Lebensmittel die Verbraucher weder irreführen noch die Leichtgläubigkeit insbesondere von Kindern ausnutzen darf. Die von der Kommission aufgeworfenen Fragestellungen nach weiteren Regelungen in diesem Bereich vermitteln jedoch den unzutreffenden Eindruck, Lebensmittelwerbung in Europa finde in einem rechtsfreien Raum statt und müsse deshalb in Zukunft entweder durch staatliche oder selbstdisziplinäre Bestimmungen geregelt werden. Indes hat der europäische Gesetzgeber die Möglichkeiten der kommerziellen Kommunikation der Lebensmittelhersteller detailliert geregelt und dabei auch der besonderen Schutzbedürftigkeit von Kindern Rechnung getragen.

Nach Auffassung des ZAW ist das bereits bestehende dichtgeknüpfte Netz gemeinschaftlicher Regelungen für die Bewerbung von Lebensmitteln ausreichend, um die Verbraucher wirkungsvoll vor Irreführung zu schützen. Insbesondere gelten 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) und die Richtlinie 2005/29/EG über unlautere Geschäftspraktiken. Zurückgehend auf die freiwilligen Verhaltensregeln des Deutschen Werberats<sup>1</sup> enthält die EU-Fernsehrichtlinie detaillierte Regeln für die Werbung mit und vor Kindern und Jugendlichen im Fernsehen. In Deutschland – aber auch in den übrigen EU-Mitgliedstaaten – gelten zusätzliche, auf die nationalen Bedürfnisse zugeschnittene gesetzliche Vorschriften.

Über diesen staatlich geregelten Bereich hinaus sind EU-weit funktionierende Systeme der Werbeselbstkontrolle eingerichtet. Die jeweiligen nationalen selbstdisziplinären Verhaltensregeln haben in den Verhaltensregeln der Internationalen Handelskammer (ICC) für die Werbepaxis eine gemeinsame Grundlage. Sie werden regelmäßig veränderten Bedingungen in der Werbung angepasst, um so das nationale Recht geeignet ergänzen zu können.

Die Kommission hat bislang nicht dargelegt, unter welchem Gesichtspunkt sich für sie die Erforderlichkeit der Einführung weiterer Regelungen über die bereits bestehenden Bestimmungen hinaus ergibt.

### **Weitere Werberestriktionen sind kein taugliches Mittel**

Die Ausführungen unter Ziffer V.1. des Grünbuchs machen deutlich, dass die Kommission einen kausalen Zusammenhang zwischen der Werbung für Lebensmittel und dem Übergewicht in der Bevölkerung bereits voraussetzt; gefragt wird nicht nach dem „ob“ einer Regelung, sondern nur noch nach dem „wie“.

Weder die in dieser Passage angesprochene EU-Verordnung über nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben über Lebensmittel („Claims“-Verordnung) noch weitere werbebeschränkende Maßnahmen können jedoch einen Beitrag dazu leisten, das bestehende Problem zunehmender Übergewichtigkeit der Bevölkerung zu lösen oder abzumildern.

Nach wissenschaftlichen Erkenntnissen ist Lebensmittelwerbung kein entscheidender 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.

So heißt es beispielsweise zusammenfassend in dem Ernährungsbericht der Bundesrepublik Deutschland aus dem Jahr 2000: Kinder, die viel fernsehen, kennen zwar die Lebensmittel aus der TV-Werbung sehr gut und beurteilen sie häufig auch als "gesund". Sie essen aber von den beworbenen Produkten nicht mehr als jene Kinder, die weniger Werbeclips sehen.<sup>2</sup> Auch der Ernährungsbericht der Bundesregierung 2004 stellt fest, dass ein negativer Effekt der TV-Lebensmittelwerbung auf das Ernährungsverhalten wissenschaftlich nicht belegt ist.<sup>3</sup>

Weitere Erkenntnisse der Wissenschaft legen nahe, dass die Rolle der Werbung oft falsch eingeschätzt wird. Eine 2005 veröffentlichte Studie im Auftrag der deutschen Bundesregierung korrigiert die weit verbreitete Auffassung, Werbung sei mitverantwortlich für dicke Kinder. Tatsächlich spiele an Kinder gerichtete Lebensmittelwerbung mit Gesundheitsbezug in den Werbekonzepten der Hersteller eine extreme Randrolle.<sup>4</sup> Der deutsche Psychologe und Sportwissenschaftler Jörg M. Diehl von der Universität Gießen beantwortet die Frage, ob die Lebensmittelwerbung mitverantwortlich für die Ausbreitung des Übergewichts bei Kindern ist, wie folgt: „Es liegen keine wissenschaftlich gesicherten Belege dafür

vor. Eine Beschränkung der an Kinder gerichteten Food-Werbung oder ein gänzlich Verbot würde deshalb – das ist gleichermaßen eindeutig – keine rationale Basis haben und Deutschlands Jugend mit Sicherheit nicht schlanker machen.“<sup>5</sup>

Studien und Erfahrungen aus anderen EU-Mitgliedsländern zeigen die Zusammenhänge ebenfalls deutlich: In der kanadischen Region Quebec ist an Kinder gerichtete Werbung für Lebensmittel seit 25 Jahren gesetzlich untersagt. Der Anteil der übergewichtigen Kinder ist jedoch ebenso hoch wie in dem rechtlich liberaleren Teil Kanadas, in dem ein solches Werbeverbot nicht gilt.<sup>6</sup> Der gleiche Effekt ist in Schweden festzustellen. Trotz der Ausschaltung der TV-Lebensmittelwerbung gegenüber Kindern unter 12 Jahren ist dort der Prozentsatz Übergewichtiger in dieser Altersgruppe vergleichbar mit Ländern ohne entsprechende Werberestriktionen.<sup>7</sup> Eine Untersuchung der Aufsichtsbehörde der englischen Kommunikationsbranche Ofcom ergab zudem, dass Fernsehwerbung für Lebensmittel nur einen bescheidenen Einfluss auf das Ernährungsverhalten von Kindern ausübt.<sup>8</sup>

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

### **Freiwillige Selbstregulierung anstelle von Ko-Regulierung**

In den von ihr aufgeworfenen werberelevanten Fragen spricht die Kommission indirekt Systeme staatlich regulierter und überwachter Selbstregulierung an. Auch in anderen Bereichen macht sich die Behörde zunehmend für die Einrichtung von Systemen der Ko-Regulierung stark. Für den Bereich der Werbung lehnt der ZAW eine solche Regelungsform aus folgenden Gründen ab:

Eine Deregulierung – wie sie nicht zuletzt von der Kommission im Rahmen ihrer so genannten „better-regulation“-Initiative in Aussicht gestellt wurde – ist damit keinesfalls verbunden: Vielmehr sollen bislang (aus guten Gründen) unregelte Bereiche ohne parlamentarisches Gesetzgebungsverfahren einer Regulierung unterworfen werden.

Im Übrigen überlässt das von der Kommission zugrunde gelegte Begriffsverständnis von Ko-Regulierung entsprechend der interinstitutionellen Vereinbarung „Bessere Rechtsetzung“ (2003/C 321/01) aus dem Jahr 2003<sup>9</sup> der Wirtschaft keinen von Staatsaufsicht freien, eigenverantwortlich auszufüllenden Hand-

lungsbereich. Durch die Reduzierung ihrer Rolle auf die eines Ausführungsorgans des Staates werden für die Wirtschaft keine Anreize gesetzt, sich an einem System der Ko-Regulierung zu beteiligen. Mit der Überführung von Selbstregulierung in Ko-Regulierungssysteme wird darüber hinaus effektiv arbeitenden nationalen Selbstkontrollorganen die Funktionsfähigkeit abgesprochen. Dies ist nicht hinnehmbar.

In Deutschland haben sich unter dem Dach des ZAW bereits 1972 sämtliche am Markt teilnehmenden Produzentengruppen, Handel, Importeure sowie Werbeagenturen und Medien auf die Einrichtung eines freiwilligen Selbstkontrollorgans geeinigt. Der Deutsche Werberat hat sich in Europa und Deutschland hohe Achtung erworben. Das belegen immer wieder Äußerungen aus Politik, Medien und Gesellschaft – so beispielsweise aus dem Deutschen Bundesrat: Die Länderkammer hob im Mai 2003 in ihrer Stellungnahme zur geplanten Revision der EU-Fernsehrichtlinie die Bedeutung der Selbstdisziplin der Wirtschaft und dort beispielhaft die "effektive Selbstkontrolle der Werbungtreibenden durch den Werberat" hervor.<sup>10</sup>

### **Keine Einführung von Nährwertprofilen**

In dem vorgelegten Grünbuch greift die Kommission ihren bereits in dem Entwurf der „Claims“-Verordnung vorgeschlagenen Nährwertprofilansatz auf. Die deutsche Werbewirtschaft hat sich seit Beginn der Beratungen über den Verordnungsentwurf gegen die Einführung von Nährwertprofilen ausgesprochen, da diese zu einer nicht zu rechtfertigenden Klassifizierung in „gute“ und „schlechte“ Produkte führten, auch wenn dies von den Befürwortern dieses Ansatzes immer wieder bestritten wird. Es sind keine wissenschaftlichen Belege dafür bekannt, dass Nährwertprofile geboten erscheinen, um einer Fehlernährung der Bevölkerung mit den bekannten Folgen entgegenzusteuern. Im Gegenteil: Eine Studie der britischen Foods Standards Agency (FSA) kommt zu dem Ergebnis, dass keiner der in Bezug auf die in den USA, Kanada und Australien geprüften Rechtfertigungsansätze für Nährwertprofile wissenschaftlich begründet oder begründbar ist.<sup>11</sup> Nicht zuletzt aus diesem Grund hat sich auch die deutsche Bundesregierung in einer Protokollerklärung zum Gemeinsamen Standpunkt des Rates bei der „Claims“-Verordnung gegen das vorgeschlagene Konzept der Nährwert-

profile ausgesprochen und ausdrücklich auf die Ablehnung dieses Ansatzes durch das Europäische Parlament in erster Lesung verwiesen.

Ihren Ausführungen in dem Grünbuch zufolge denkt die Kommission insbesondere daran, weitere Regelungen für die Bewerbung von Süßwaren, Snacks oder Soft Drinks auf den Weg zu bringen. Derartige Beschränkungen führten zu einer sachlich nicht gerechtfertigten Diskriminierung bestimmter Lebensmittelgruppen. Bereits der Ansatz 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, Snacks oder Soft Drinks) in angemessener Häufigkeit und Menge bedenkenlos verzehrt werden können. Dies gilt nicht nur für Erwachsene, sondern auch für Kinder und Jugendliche.

### **Keine Rechtsetzungskompetenz für konkrete Gesundheitspolitik**

Jedenfalls mit der Aufstellung von Nährwertprofilen würde die Gemeinschaft konkret Gesundheitspolitik betreiben. Für eine gesundheitspolitische Rechtsetzung besteht für die EU allerdings – darauf weist die Kommission unter Ziffer I.3. des Grünbuchs zu Recht hin – ein eindeutiges Harmonisierungsverbot (Art. 152 Abs. 4 lit. c) EG-Vertrag). Sie hat lediglich eine komplementäre Zuständigkeit im Bereich des Gesundheitswesens, indem sie die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten fördert und erforderlichenfalls deren Tätigkeiten unterstützt. Auf diese Zusammenhänge hat auch der Europäische Gerichtshof in seinem Urteil über die Richtlinie 98/43/EG über die Werbung und das Sponsoring zugunsten von Tabakerzeugnissen hingewiesen.<sup>12</sup> Darüber hinaus erfährt die verbleibende komplementäre Zuständigkeit eine Einschränkung durch das in Art. 5 EG-Vertrag festgelegte Subsidiaritätsprinzip. Von der eingeräumten Unterstützungsfunktion kann die Gemeinschaft nur Gebrauch machen, wenn die von den Mitgliedstaaten ergriffenen Maßnahmen für einen ausreichenden Gesundheitsschutz der Bevölkerung nicht ausreichen.

Möglicherweise im Anschluss an das Konsultationsverfahren „vorschlagende Maßnahmen“ (vgl. Ziffer VI.2.) werden mit diesen Vorgaben aus dem EG-Vertrag in Einklang stehen müssen. Unübersehbar sind jedoch die schon seit Jahren andauernden Versuche der Kommission, die Kompetenzen der Europäi-

schen Union im Bereich der Gesundheitspolitik durch Werbeverbote und -einschränkungen schleichend auszuweiten.

### **Durchführung eines Folgenabschätzungsverfahrens**

Im Rahmen ihrer im letzten Jahr gestarteten Initiative für eine bessere Rechtsetzung durch die Gemeinschaft („better regulation“) hat die Kommission angekündigt, künftig zur Verbesserung von Qualität und Kohärenz der Ausarbeitung politischer Maßnahmen ein Folgenabschätzungsverfahren durchzuführen.

Der ZAW begrüßt, dass hierauf in dem vorgelegten Grünbuch unter Ziffer IV.3.2. ausdrücklich Bezug genommen wird und appelliert an die Kommission, ein solches „impact assessment“ evtl. vorzuschlagenden Maßnahmen auch tatsächlich vorzuschalten. In der Vergangenheit wurde dies leider oftmals versäumt, wie nicht zuletzt das Beispiel der „Claims“-Verordnung zeigt.

Berlin, Februar 2006

- 
- <sup>1</sup> Verhaltensregeln des Deutschen Werberats für die Werbung mit und vor Kindern in Hörfunk und Fernsehen, Fassung von 1998, vgl. [www.werberat.de](http://www.werberat.de).
- <sup>2</sup> Ernährungsbericht der Bundesregierung 2000, herausgegeben von der Deutschen Gesellschaft für Ernährung e.V. (DGE) im Auftrag des Bundesministeriums für Gesundheit und des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, S. 144 f.
- <sup>3</sup> Ernährungsbericht der Bundesregierung 2004, herausgegeben von der Deutschen Gesellschaft für Ernährung e.V. (DGE) im Auftrag des Bundesministeriums für Gesundheit und des Bundesministeriums für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft, S. 381 ff.
- <sup>4</sup> C. Becker, K. Bizer, M. Führ, N. Krieger, J. Scholl, sofia Sonderforschungsgruppe Institutionenanalyse, "Lebensmittelwerbung für Kinderprodukte – Strategieentwürfe für den vorbeugenden Verbraucherschutz", Endbericht, Darmstadt, 2005.
- <sup>5</sup> Jörg M. Diehl, "Macht Werbung dick? Einfluss der Lebensmittelwerbung auf Kinder und Jugendliche", in: Ernährungs-Umschau 52 (2005), Heft 2, S. 40 (46).
- <sup>6</sup> Willms J.D., Tremblay M.S., Katzmarzyk P.T.. Geographical and demographic variation in the prevalence of overweight in Canadian children. *Obesity Research* 2003; 11, No. 5: 668-73.
- <sup>7</sup> Lobstein, T., Frelut, M.L.: Prevalence of overweight among children in Europe. *Obesity Reviews* 2003, Vol. 4, Issue 4, 195-200.
- <sup>8</sup> Ofcom (Office Of Communications), *Childhood Obesity – Food Advertising in Context, Children's food choices, parent's understanding and influence, and the role of food promotion*, 2004, S. 176.
- <sup>9</sup> Abl. EG C 321 v. 31.12.2003, S. 1.
- <sup>10</sup> BR-Drucksache 332/03.
- <sup>11</sup> *Nutrition Profiles for Foods 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.*
- <sup>12</sup> EuGH-Urteil v. 5.10.2000 – Rechtssache C-376/98.



This paper represents the views of its author on the subject. These views have not been adopted or in any way approved by the Commission and should not be relied upon as a statement of the Commission's or Health & Consumer Protection DG's views. The European Commission does not guarantee the accuracy of the data included in this paper, nor does it accept responsibility for any use made thereof.