

Entwurf eines Gesetzes zum Schutz von Kindern vor Werbung für Lebensmittel mit hohem Zucker-, Fett- oder Salzgehalt



Auf einen Blick

- Kinder- und Jugendliche schützen:** Dem Kinder- und Jugendschutz widmet der Lebensmittelhandel große Aufmerksamkeit. Ein besonderes Anliegen ist den Unternehmen daher die ständige Überprüfung von Lebensmittel-Produkten, die sich an Kinder und Jugendliche richten. Im Mittelpunkt ihrer Maßnahmen stehen neben der ernährungsphysiologischen Verbesserung der Nährstoffzusammensetzung und der Reduktion des Gesamtkaloriengehalts auch die Portionsgrößen und die Aufmachung der Produkte.
- Sport und Ernährungsbildung fördern:** Seit vielen Jahren setzen sich die Lebensmittelhandelsunternehmen dafür ein, dass Bewegungs- und Ernährungsbildungsangebote für Kinder ausgebaut werden. Darüber hinaus sind sie in der Sportförderung sehr aktiv. Im Breitensport unterstützen sie in ganz Deutschland lokale Sportvereine. Mit ihrem Sponsoring im Spitzensport bringen sie zum Ausdruck, dass sportliche Höchstleistungen nur mit einer ausgewogenen, die Gesundheit fördernden Ernährung möglich sind.
- Ernährungs- und Genusskompetenz vermitteln:** Eine ausgewogene Ernährung liefert ballaststoffreiche Kohlenhydrate, sekundäre Pflanzenstoffe, gut verfügbares Protein, Vitamine, Mineralstoffe und lebensnotwendige Fettsäuren. Ernährung ist jedoch mehr als die Versorgung des Körpers mit Nährstoffen. Ernährung als Kulturtechnik ist Essen. Und Essen muss schmecken. Genuss und Freude am Essen sind ebenfalls wichtige Bestandteile der Ernährungsdimension und deshalb müssen Ernährungs- und Genusskompetenz von Kindesbeinen an vermittelt und erlernt werden.
- Medien-Know-how stärken:** Werbung ist ein wichtiger Bestandteil unserer sozialen Marktwirtschaft. Verbraucherinnen und Verbraucher müssen sich der Ziele und Wirkmechanismen von Werbung bewusst sein, um souverän mit ihr umgehen zu können. Gerade in einer mediatisierten Gesellschaft ist diese Fähigkeit eine Schlüsselkompetenz, die ebenfalls früh erlernt werden muss.
- Koalitionsauftrag wortgetreu umsetzen:** Der Bundesverband des Deutschen Lebensmittelhandels (BVLH) hält das Vorhaben, unmittelbar an Kinder gerichtete Werbung für Lebensmittel mit hohem Zucker-, Fett- und Salzgehalt zu verbieten im Kern für nachvollziehbar. Ein Verbot von Werbung, die sich an weitere Altersgruppen richtet, lehnt der BVLH jedoch ab. Das Gesetz soll zum Schutz von Kindern beitragen, darf dabei aber auch die Berufs- und Informationsfreiheit nicht aus dem Auge verlieren. Die Formulierung des Koalitionsvertrages ist dafür eine gute Richtschnur, an die sich das Gesetz eng anlehnen soll.
- Für Rechtsklarheit sorgen:** Es ist unklar, welche Werbung künftig noch erlaubt ist. Um für Rechtsklarheit zu sorgen und Rechtssicherheit zu gewährleisten, müssen unscharfe Formulierungen und die Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe im Gesetzestext so weit wie möglich vermieden werden. Die Werbeträger, die Aufmachung der Werbung, der Kommunikationsraum und die Nährwertprofile, die ein Lebensmittelwerbeverbot auslösen, müssen eindeutig benannt, klar beschrieben und möglichst abschließend definiert sein. Dafür ist, wenn möglich, auf bereits existierende Legaldefinitionen zurückzugreifen.
- Wirksamkeit des Werbeverbots belegen:** Für Übergewicht und Adipositas bei Kindern und Jugendlichen gibt es ein Bündel ineinandergreifender Ursachen. Ob vor diesem Hintergrund ein Werbeverbot für ungesunde Lebensmittel seinen Zweck erfüllt, ist eine Frage, die in jedem Fall einer aussagkräftigen und unabhängigen Begleitforschung bedarf. Sie sollte gleichzeitig zu einem Gesetzentwurf erarbeitet und aufgesetzt werden.

Position

08.05.2023

Entwurf eines Gesetzes zum Schutz von Kindern vor Werbung für Lebensmittel mit hohem Zucker-, Fett- oder Salzgehalt



BVLH
Handelsverband
Lebensmittel

Kompetenz für Lebensmittel.

Kinder- und Jugendliche schützen

Dem Kinder- und Jugendschutz widmet der Lebensmittelhandel große Aufmerksamkeit. Ein besonderes Anliegen ist den Lebensmittelhandelsunternehmen daher die ständige Überprüfung von Lebensmitteln, die sich an Kinder und Jugendliche richten. Im Mittelpunkt ihrer Maßnahmen stehen neben der ernährungsphysiologischen Verbesserung der Nährstoffzusammensetzung und der Reduktion des Gesamtkaloriengehalts auch die Portionsgrößen und die Aufmachung der Produkte.

Sport und Ernährungsbildung fördern

Seit vielen Jahren setzen sich die Lebensmittelhandelsunternehmen dafür ein, dass Bewegungs- und Ernährungsbildungsangebote für Kinder ausgebaut werden. Darüber hinaus sind sie in der Sportförderung sehr aktiv. Im Breitensport unterstützen in ganz Deutschland lokale Sportvereine. Mit ihrem Sponsoring im Spitzensport bringen Sie zum Ausdruck, dass sportliche Höchstleistungen nur mit einer ausgewogenen, die Gesundheit fördernden Ernährung möglich sind.

Ernährungs- und Genusskompetenz vermitteln

Eine ausgewogene Ernährung ist ein wesentlicher Beitrag zu einer gesunden Lebensführung. Sie besteht aus pflanzlichen und tierischen Lebensmitteln. Sie ist reich an Obst, Gemüse, Hülsenfrüchten und Vollkornprodukten. Sie berücksichtigt Milch und Milchprodukte, fettarme Fleischwaren, Fisch sowie Öle und Fette. Auf diese Weise liefert eine ausgewogene Ernährung ballaststoffreiche Kohlenhydrate, sekundäre Pflanzenstoffe, gut verfügbares Protein, Vitamine, Mineralstoffe und lebensnotwendige Fettsäuren. Damit trägt sie entscheidend dazu bei, das Wachstum, die Entwicklung und die Leistungsfähigkeit des Menschen ein Leben lang zu fördern und zu erhalten.¹

Ernährung ist jedoch weit mehr als die Versorgung des Körpers mit Nährstoffen. Sie soll zur Gesundheit beitragen und schmecken. Oft muss der Geschmack einer die Gesundheit fördernden Ernährung aber erst wieder erlernt werden. Eine solche Ernährungs- und Genusskompetenz muss vermittelt werden – und zwar von Kindesbeinen an. Dasselbe gilt für den Genuss. Auch Konfitüren, Speiseeis, Puddinge, Desserts oder Lebensmittel aus dem Sortiment der Süßwaren und der Feinen Backwaren können in einer ausgewogenen Ernährung ihren Platz finden. Der verantwortungsvolle Genuss solcher Lebensmittel muss erlaubt sein, aber ebenfalls erlernt werden. Deshalb muss Genusskompetenz ebenfalls vermittelt werden.

Medien-Know-how stärken

Werbung ist ein wichtiger Bestandteil unserer sozialen Marktwirtschaft. Sie ist unverzichtbar für den Wettbewerb. Sie hebt ein Produkt gegenüber Wettbewerbsmarken hervor. Sie informiert über neue Produkte, Angebote und hilft Verbraucherinnen und Verbrauchern, Waren, Dienstleistungen und Preise zu vergleichen. Erst Werbung macht Produktvielfalt, Produktinnovation und Preisbildung durch den Markt sichtbar.

In weitgehend gesättigten, hoch kompetitiven Märkten löst Werbung in der Regel primär den Effekt aus, bestehende Marktanteile zu verteidigen und Konsumenten von Konkurrenzprodukten abzuwerben. Werbung erweitert den Bekanntheitsgrad der beworbenen Produkte und trägt zur Verschiebung von Marktanteilen bei. Diese Zwecke erfüllt Werbung – nachweislich².

¹ Siehe auch DGE zu [vollwertige Ernährung](#) und [DGE-Lebensmittelpyramide](#)

² Der Zentralverband der Deutschen Werbewirtschaft (ZAW) fasst den aktuellen Stand der Wissenschaft wie folgt zusammen: „In den fachwissenschaftlichen Studien zu den Auswirkungen von Werbung und Werbeverboten auf das Konsumentenverhalten wird eine Einflussnahmemöglichkeit von Werbung im Hinblick auf Markenwiedererkennung und -image grundsätzlich anerkannt. Allerdings bewirkt dies nach den Befunden grundsätzlich keinen Mehrkonsum.“, [ZAW-PM vom 27.02.2023](#), Fakten und Evidenz zu Übergewicht und Werbeverboten, Nr. 7

Entwurf eines Gesetzes zum Schutz von Kindern vor Werbung für Lebensmittel mit hohem Zucker-, Fett- oder Salzgehalt



Verbraucherinnen und Verbraucher müssen sich der Ziele und Wirkmechanismen von Werbung bewusst sein, um souverän mit ihr umgehen zu können. Gerade in einer mediatisierten Gesellschaft ist diese Fähigkeit eine Schlüsselkompetenz, die ebenfalls früh erlernt werden muss.

Ernährungs- und Genusskompetenz sowie das richtige Know-how im Umgang mit Medien sind wesentliche Voraussetzungen für einen verantwortungsvollen Konsum von Produkt und Werbung.

Koalitionsauftrag wortgetreu umsetzen

Der Bundesverband des Deutschen Lebensmittelhandels (BVLH) unterstützt ausdrücklich das Ziel der Bundesregierung, Kinder und Jugendliche besonders zu schützen. Der BVLH teilt ebenfalls den daraus abgeleiteten Auftrag des Koalitionsvertrags. Dort heißt es: „An Kinder gerichtete Werbung für Lebensmittel mit hohem Zucker-, Fett- und Salzgehalt darf es in Zukunft bei Sendungen und Formaten für unter 14-Jährige nicht mehr geben“³. Diese Formulierung muss die Richtschnur sein, an die sich ein Gesetz zur Beschränkung von Werbung für Lebensmittel mit hohem Zucker, Fett- oder Salzgehalt eng anlehnt.

Der BVLH hält ein Verbot der Werbung für Lebensmittel mit hohem Zucker-, Fett- oder Salzgehalt für gerechtfertigt, die ihrer Art nach besonders dazu geeignet ist, Kinder unmittelbar zum Konsum zu veranlassen oder darin zu bestärken.

Ein Verbot von Werbung, die ihrer Art nach nicht besonders dazu geeignet ist, Kinder zum Konsum zu veranlassen oder darin zu bestärken, lehnt der BVLH hingegen ab. Werbung, die sich an weitere Altersgruppen richtet, muss für alle Arten von Lebensmitteln weiterhin möglich sein. Das Gesetz soll zum Schutz von Kindern beitragen, darf dabei aber auch die Berufs- und Informationsfreiheit nicht aus dem Auge verlieren.

Darüber hinaus muss es um praktikable aber auch klare Lösungen gehen. Dafür müssen unscharfe Formulierungen und die Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe so weit wie möglich vermieden werden. Die Rechtssicherheit in der Anwendung des Gesetzes muss gewährleistet sein.

Das bedeutet im Einzelnen:

1. **Die betroffenen Werbeträger** müssen eindeutig benannt und klar beschrieben sein. Unklare Begriffe wie „gedruckte Veröffentlichung“ sind zu vermeiden. Dafür ist auf bereits existierende Legaldefinitionen zurückzugreifen, zum Beispiel:
 - für Presseerzeugnisse auf § 87 f Urheberrechtsgesetz
 - für audiovisuelle Mediendienste und Video-Sharing-Plattform-Dienste auf § 2 Telemediengesetz
 - für Rundfunk auf § 2 Abs. 1 Medienstaatsvertrag
2. **Die Aufmachung** der unmittelbar „an Kinder gerichteten Werbung“ muss eindeutig und möglichst abschließend definiert sein. Das heißt es müssen die Gestaltungselemente der Werbemaßnahme oder des Werbeinstruments, die besonders geeignet sind, Kinder unmittelbar zum Konsum zu veranlassen oder darin zu bestärken, benannt und beschrieben sein. Eine Handlungsaufforderung (Call to Action) beispielsweise, die sich an jede Zielgruppe richten könnte, zählt nicht dazu.

Zu den Gestaltungselementen einer unmittelbar an Kinder gerichteten Werbung gehören beispielsweise:

- Produktnamen in denen bspw. die Wörter „Kind“, „Kinder“ oder „Kids“ vorkommen oder die mit der Erfahrungswelt von Kindern verbunden sind wie „Schoko-Bären“ oder „Naschkatze“,
- Kinder ansprechende Gestaltung der Verpackung (Aufdruck von lachenden Tieren oder Comicfiguren, Marketingclaims wie „Für Ihre Kleinen“) ihrer Form oder von Zutaten (Cerealien in Tierform)

³ [Koalitionsvertrag](#), Kapitel Landwirtschaft und Ernährung, S. 36

Entwurf eines Gesetzes zum Schutz von Kindern vor Werbung für Lebensmittel mit hohem Zucker-, Fett- oder Salzgehalt

- bildliche Darstellungen von Kindern bzw. von für Kinder typischen Situationen und/oder Örtlichkeiten,
 - Figuren, Symbole und/oder Markenmaskottchen,
 - für Kinder attraktive Angebote,
 - Äußerungen, die dem typischen Wortschatz von Kindern entnommen sind (kinderspezifische Schlüsselwörter),
 - Darstellung oder Nennung von prominenten Persönlichkeiten aus gesellschaftlichen Bereichen (insbesondere Influencer, Künstler, Sportler), die bei Kindern beliebt sind sowie die Wiedergabe von Äußerungen solcher Persönlichkeiten.
3. **Der Kommunikationsraum** der unmittelbar „an Kinder gerichteten Werbung“ muss eindeutig, möglichst abschließend definiert und begründet sein. Das heißt: Werbeverbotszeiträume müssen in einem auf die beabsichtigte Wirkung zielenden Kausalzusammenhang mit dem Werbeträgermedium und dem Medienkonsum der Zielgruppe stehen. Werbeverbote in linearen Rundfunkprogrammen beispielsweise können nur dann Wirkung entfalten, wenn diese von der zu schützenden Zielgruppe in relevanter Größe überhaupt genutzt wird. Verbotszeiträume für Werbung für Lebensmittel mit hohem Zucker-, Fett- oder Salzgehalt müssen verhältnismäßig sein gegenüber Werbeverböten für andere Waren oder Dienstleistungen, vor denen der Gesetzgeber Kinder ebenfalls schützen möchte (z.B. Glücksspiel)⁴.
4. **Die Nährwertprofile**, die ein Lebensmittelwerbeverbot auslösen, müssen klar benannt sein. Eine Vermutungsregelung, die nicht einmal unwiderleglich ist, ist zur Beurteilung nicht geeignet. Sie bietet Unternehmen keine klaren Leitlinien, anhand derer sie eine rechtssichere Einordnung eines Produktes vornehmen können. Es ist somit teilweise unklar, welche Produkte von dem im Gesetz formulierten Verbot der Bewerbung umfasst sein sollen.

Forschung zur Wirksamkeit des Werbeverbots aufsetzen

Für Übergewicht und Adipositas bei Kindern und Jugendlichen gibt es ein Bündel ineinandergreifender Ursachen: Bewegungsmangel, Lebensmittelkonsum, Lebensmittelzubereitung und Mahlzeiten im eigenen Haushalt, sozioökonomischer Status und Bildungsgrad sowie Adaption von Verhaltensweisen im engen sozialen Umfeld.

Inwieweit vor diesem Hintergrund ein Werbeverbot für ungesunde Lebensmittel seinen Zweck erfüllt, ist eine Frage, die mittels einer aussagkräftigen und unabhängigen Begleitforschung untersucht werden sollte. Sie sollte gleichzeitig zu einem Gesetzentwurf erarbeitet und aufgesetzt werden⁵.

⁴ So verbietet § 5 Abs. 3 des Glücksspielstaatsvertrags zwischen 6 Uhr und 21 Uhr Werbung im Rundfunk und Internet für virtuelle Automaten-spiele, Online-Poker und Online-Casinospiele.

⁵ [Cochrane Deutschland](#) hat in mehreren Reviews Studien ausgewertet, die sich mit den Auswirkungen von Werbung und Werbeverböten beschäftigen. Die Autoren kommen zu folgendem Ergebnis: „Ob ein Werbeverbot für ungesunde Lebensmittel seinen Zweck erfüllen wird, lässt sich auf Basis der bisherigen Studienlage kaum beantworten. ... Umso wichtiger wäre es, nun begleitend zum Gesetz zusammen mit Expert*innen eine möglichst aussagekräftige Begleitforschung einzuplanen. Sie könnte helfen, die großen Evidenzlücken zu schließen, die es im Bereich der sogenannten Verhältnisprävention, also der Beeinflussung von gesundheitsbezogenem Verhalten, noch gibt.“

[Das MRI](#) hat 2022 für 17 ausgewählte europäische Länder eine systematische Internet-Recherche nach laufenden oder geplanten nationalen Werberegulierungsmaßnahmen durchgeführt. Erfasst wurden kinderrelevante Selbstregulierungs-, Koregulierungs- und gesetzlich verpflichtende Maßnahmen zur Einschränkung der Bewerbung unausgewogener Lebensmittel. Extrahierte Informationen umfassen Verantwortlichkeit, Inhalt, abgedeckte Werbetechniken und –kanäle sowie die Aufsicht über Umsetzung und Einhaltung der Vorgaben. Zudem wurde nach entsprechenden Evaluations- und Wirksamkeitsstudien recherchiert. Die Recherche kommt unter anderem zu dem Ergebnis, dass Wirksamkeitsstudien nicht identifiziert werden konnten. Solche Wirksamkeitsstudien seien daher erforderlich. Sie könnten im Vergleich wertvolle Informationen zur effektiven Ausgestaltung der Maßnahmen liefern.