

Dr. med. Peter von Philipsborn

LEBENSMITTEL MIT KINDEROPTIK UND DEREN BEWERBUNG

Problemlage und Möglichkeiten der politischen Regulierung

Februar 2021

Gefördert durch:



Bundesministerium
der Justiz und
für Verbraucherschutz

aufgrund eines Beschlusses
des Deutschen Bundestages

Impressum

Verbraucherzentrale
Bundesverband e.V.

Team
Lebensmittel

Rudi-Dutschke-Straße 17
10969 Berlin

Lebensmittel@vzbv.de

INHALT

I. ZUSAMMENFASSUNG	5
II. EINLEITUNG	6
III. PROBLEMLAGE UND HINTERGRUND	8
1. Kinderernährung in Deutschland.....	8
2. Gesundheits- und verbraucherpolitische Relevanz von Lebensmitteln in Kinderoptik	10
3. Definition von Lebensmitteln in Kinderoptik	13
4. Verbreitung und Marktrelevanz.....	14
5. Nährwertprofil	17
5.1 Status quo	17
5.2 Trends	19
6. Exkurs I: Weitere Formen des Kinder-Lebensmittelmarketings.....	20
7. Exkurs II: Säuglings- und Kleinkindnahrung mit exakter Altersangabe.....	21
IV. FREIWILLIGE SELBSTVERPFLICHTUNGEN	24
1. Übersicht	24
2. Inhalte bestehender Selbstverpflichtungen	24
2.1 Die Nationale Reduktions- und Innovationsstrategie Zucker, Fette und Salz in Fertigprodukten	24
2.2 Die Audiovisuelle Mediendienst-Richtlinie (AVMD)	26
2.3 Der Verhaltenskodex des Deutschen Werberats	27
2.4 Der EU-Pledge	28
2.5 Weitere freiwillige Selbstverpflichtungen.....	30
3. Wirksamkeit.....	31
V. POLITISCHE REGULIERUNG	33
1. Gesetzliche Vorgaben in Deutschland	33
2. Internationale Beispiele	34
2.1 Übersicht	34
2.2 Chile	36
2.3 Schweden.....	38
2.4 Irland	38
VI. VERBRAUCHERERWARTUNGEN	40
VII. EMPFEHLUNGEN	42
1. Internationale Empfehlungen	42
2. Empfehlungen von Fachorganisationen in Deutschland	43
3. Empfehlungen zu Ausgestaltung und Umsetzung.....	43
VIII. STAND DER POLITISCHEN DEBATTE	46
1. In Deutschland.....	46
2. Auf EU-Ebene.....	47

IX. FAZIT**49****TABELLENVERZEICHNIS**

Tabelle 1: Verbreitung und Marktrelevanz von Lebensmitteln in Kinderoptik.	15
Tabelle 2: Verbreitung von Lebensmitteln mit Kinderoptik	17
Tabelle 3: Entwicklung des Energie- und Zuckergehalts ausgewählter Lebensmittel mit Kinderoptik in Deutschland 2016–2019.	19
Tabelle 4: Formen des Kindermarketings.	21
Tabelle 5: Ziele der Reduktionsstrategie im Vergleich zu WHO-Empfehlungen.	26
Tabelle 6: Die Verhaltensregeln des Deutschen Werberats.	28
Tabelle 7: Nährwertkriterien der WHO und des EU-Pledge im Vergleich	29
Tabelle 8: Aussagen zur Produkt- und Verpackungsgestaltung von Lebensmitteln in Kinderoptik in freiwilligen Selbstverpflichtungen von Einzelunternehmen.	31
Tabelle 9: Geltungsbereich verbindlicher Regelwerke zu Kinder-Lebensmittelmarketing	36
Tabelle 10: Seit 2019 gültige Grenzwerte des chilenischen Nährwertprofilmodells.	37

ABBILDUNGSVERZEICHNIS

Abbildung 1: Ernährungsverhalten von Kindern in Deutschland in Abhängigkeit vom Sozialstatus	9
Abbildung 3: Ausgaben für Süßwaren-, Obst- und Gemüsewerbung sowie Maßnahmen zur Förderung einer ausgewogenen Ernährung im Vergleich.	12
Abbildung 2: Zuckergehalt von Lebensmitteln mit Kinderoptik	18
Abbildung 4: Länder mit verbindlichen gesetzlichen Regeln zu Kinder- Lebensmittelmarketing.	35
Abbildung 5: Einstellung der Bevölkerung zu Lebensmitteln mit Kinderoptik.	40

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

AVMD	Audiovisuelle Mediendienst-Richtlinie
BMEL	Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft
BVKJ	Berufsverband der Kinder- und Jugendärzte
DANK	Deutsche Allianz Nichtübertragbarer Krankheiten
DGKJ	Deutsche Gesellschaft für Kinder- und Jugendmedizin
FAO	Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (Food and Agriculture Organization of the United Nations)
FSG	Lebensmittel für spezielle Verbrauchergruppen (Foods for Specific Groups)
GfK	Gesellschaft für Konsumforschung
IFBA	International Food & Beverage Alliance
MRI	Max-Rubner-Institut
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Organisation for Economic Co-operation and Development)
UNICEF	Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen
vzbv	Verbraucherzentrale Bundesverband
wafg	Wirtschaftsvereinigung Alkoholfreie Getränke
WCRFI	World Cancer Research Fund International
WHO	Weltgesundheitsorganisation (World Health Organization)

Der Autor des Berichts ist Dr. med. Peter von Philipsborn, wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Arbeitsgruppe Evidence-Based Public Health an der Pettenkofer School of Public Health der Ludwig-Maximilians-Universität München.

Der Bericht wurde vom Autor im September 2020 fertiggestellt und ist vom vzbv im Februar 2021 leicht redaktionell angepasst worden.

I. ZUSAMMENFASSUNG

Als Lebensmittel mit Kinderoptik werden Lebensmittel bezeichnet, deren Produkt- oder Verpackungsgestaltung speziell Kinder anspricht oder eine besondere Eignung für Kinder nahelegt. Dies kann durch bildliche Elemente wie Comicfiguren auf der Verpackung geschehen, durch Produktgestaltungsmerkmale wie eine Tier- oder Buchstabenform, durch Produktbeschreibungen wie „für Kinder“ oder durch Produktbeigaben wie Sammelbilder oder kleine Spielzeugartikel. Die Ansprache von Kindern oder ihren Eltern durch die Produkt- und Verpackungsgestaltung stellt eine Form des Kinder-Lebensmittelmarketings dar.

Lebensmittel mit Kinderoptik sind weit verbreitet. In einzelnen Lebensmittelgruppen wie zum Beispiel Frühstückscerealien weisen Lebensmittel mit Kinderoptik in Deutschland einen Marktanteil von bis zu 30 Prozent auf. Kinder sind auch über andere Kanäle einer hohen Intensität an Kinder-Lebensmittelmarketing ausgesetzt. Es wird geschätzt, dass Kinder in Deutschland allein im Internet pro Jahr zwischen mit 2.700 und 7.800 Marketingmaßnahmen der Lebensmittelindustrie in Kontakt kommen.

Bei den beworbenen Lebensmitteln handelt es sich zum größten Teil um hochverarbeitete Lebensmittel mit einer hohen Energiedichte und einem hohen Gehalt an Zucker, Salz und gesättigten Fetten. Diese Lebensmittel sind nicht für eine ausgewogene Kinderernährung geeignet.

Wissenschaftliche Untersuchungen zeigen, dass Kinder-Lebensmittelmarketing für ernährungsphysiologisch ungünstige Produkte relevante und bleibende negative Effekte auf das Ernährungsverhalten und die Gesundheit hat. Kinder-Lebensmittelmarketing geht unter anderen mit einer erhöhten Nahrungsaufnahme und Energiezufuhr einher, ebenso wie mit einem erhöhten Risiko für die Entwicklung von Übergewicht bis hin zur Adipositas und anderen ernährungsmitbedingten Erkrankungen.

Zahlreiche Unternehmen und Unternehmensverbände haben freiwillige Selbstverpflichtungen veröffentlicht, mit Versprechen, ernährungsphysiologisch ungünstige Lebensmittel nicht gegenüber Kindern zu bewerben. Vorliegende wissenschaftliche Untersuchungen bescheinigen freiwilligen Selbstverpflichtungen zum Kindermarketing eine weitest gehende Wirkungslosigkeit. Die bestehenden Selbstverpflichtungen einschließlich der Grundsatzvereinbarung der „Nationalen Reduktions- und Innovationsstrategie Zucker, Salz und Fette in Fertigprodukten“ sind wenig ambitioniert, lassen wichtige Lebensmittelgruppen und Marketingformen unbeachtet, und bieten durch vage Formulierungen zahlreiche Schlupflöcher.

Verbraucherinnen und Verbraucher¹ erwarten eine wirksame Regulierung von Lebensmitteln in Kinderoptik. In einer Umfrage des Verbraucherzentrale Bundesverbands (vzbv) sprachen sich 83 Prozent der Befragten für Nährwert-Grenzwerte für solche Lebensmittel aus.

Die Weltgesundheitsorganisation (World Health Organization, WHO) und das UN-Kinderhilfswerk UNICEF empfehlen, dass Kinder-Lebensmittelmarketing – einschließlich der Produkt- und Verpackungsgestaltung von Lebensmitteln in Kinderoptik – gesetzlich

¹ Die im weiteren Text gewählte männliche Form bezieht sich immer zugleich auf Personen aller Geschlechter. Wir bitten um Verständnis für den weitgehenden Verzicht auf Mehrfachbezeichnungen zugunsten einer besseren Lesbarkeit des Textes.

reguliert wird, um Kinder effektiv vor schädlichen Werbeexpositionen zu schützen. Diese Regelungen sollten alle Formen des Kinder-Lebensmittelmarketings adressieren; ein geeignetes Nährwertprofilmodell als Grundlage nutzen; Kinder und Jugendliche bis zum Alter von 18 Jahren schützen; verbindlich sein und bei Verstoß relevante Bußgelder vorsehen; mit der Einrichtung effektiver Überwachungs- und Durchsetzungsmechanismen einhergehen; und begleitend wissenschaftlich evaluiert und bei Bedarf im Verlauf nachgeschärft werden.

II. EINLEITUNG

Lebensmittel mit Kinderoptik sind allgegenwärtig. Mit bunten Bildern, Comicfiguren, Aufschriften wie „für Kinder“ oder der Abbildung von Kindern auf der Verpackung erwecken sie den Eindruck, sie seien besonders für Kinder geeignet. Doch tatsächlich trifft dies nur auf die allerwenigsten dieser Produkte zu. So entspricht zum Beispiel nur ein Prozent aller Frühstückscerealien in Kinderoptik, die in Deutschland auf dem Markt sind, den Kriterien der Weltgesundheitsorganisation (WHO) für gesunde Lebensmittel. Die umsatzstärksten Joghurts in Kinderoptik haben in Deutschland einen durchschnittlichen Zuckergehalt von 18 g/100 g – fast doppelt so viel wie von der WHO empfohlen.

Bei Lebensmitteln in Kinderoptik handelt es sich überwiegend um hochverarbeitete Lebensmittel. Diese weisen oft einen hohen Anteil an Zucker, Salz und gesättigten Fetten sowie eine hohe Energiedichte auf und enthalten häufig künstliche Aromen, Farbstoffe und Geschmacksverstärker. Der regelmäßige Verzehr solcher Lebensmittel geht mit einem erhöhten Risiko für Übergewicht, Adipositas, Diabetes mellitus Typ 2 und Herz-Kreislauf-Erkrankungen einher. Als Grundlage für eine gesunde Kinderernährung sind solche Produkte ungeeignet. Auch die im Internet und Fernsehen gegenüber Kindern beworbenen Lebensmittel sind überwiegend ungesund.

So werden Kinder von klein auf an eine Ernährungsweise gewöhnt, die ihre Gesundheit erheblich gefährdet. Insbesondere Adipositas und Diabetes mellitus gehen mit starken individuellen Belastungen und hohen Kosten für das Gesundheitssystem und die Gesellschaft einher. Ernährungsgewohnheiten werden in der Kindheit geprägt und beeinflussen Ernährung und Gesundheit ein Leben lang. Kindern und Jugendlichen, die Übergewicht und Adipositas entwickeln, gelingt es nur selten, als Erwachsene wieder Normalgewicht zu erlangen. So wird die Gesundheit von Kindern mit einer schweren, oft lebenslangen Hypothek belastet.

Es besteht international Konsens, dass Kinder vor den schädlichen Einflüssen kommerzieller Lebensmittelwerbung zu schützen sind. Dies gilt auch für die Ansprache von Kindern durch die Produkt- und Verpackungsgestaltung. Das UN-Kinderhilfswerk UNICEF und das UN-Kinderrechtsausschuss (Committee on the Rights of the Child, CRC) sprechen von einer moralischen und politischen Verpflichtung von Regierungen, entsprechende Regeln zu erlassen. Die Weltgesundheitsorganisation (WHO) hat detaillierte Empfehlungen für die Ausgestaltung und Umsetzung effektiver Regeln zu Kinder-Lebensmittelmarketing vorgelegt.

Zahlreiche Länder weltweit, darunter Norwegen, Schweden, Großbritannien, Irland, Südkorea, Mexiko und Chile, haben verbindliche gesetzliche Vorgaben für Kinder-Lebensmittelmarketing erlassen. Auch in Deutschland werden die Forderungen nach ent-

sprechenden Regeln lauter. Verbraucherschützer, Ärzte, Wissenschaftler und zahlreiche Fachorganisationen fordern eine effektive gesetzliche Regulierung von Lebensmitteln in Kinderoptik und anderen Formen des Kinder-Lebensmittelmarketings.

Vor diesem Hintergrund werden in dem vorliegenden Bericht die Problemlage, bestehende Regularien in Deutschland, internationale Beispiele für eine effektive Regulierung, Verbrauchererwartungen sowie einschlägige Empfehlungen nationaler und internationaler Fachorganisationen vorgestellt. Des Weiteren werden Empfehlungen für die konkrete Ausgestaltung und Umsetzung eines Regelwerks zu Lebensmitteln in Kinderoptik und anderen Formen des Kinder-Lebensmittelmarketings abgeleitet und der Stand der politischen Debatte in Deutschland sowie auf EU-Ebene skizziert.

III. PROBLEMLAGE UND HINTERGRUND

1. KINDERERNÄHRUNG IN DEUTSCHLAND

Eine ausgewogene, gesunde Ernährung ist zentral für die physische und psychische Gesundheit und das Wohlergehen von Kindern. Da Ernährungsgewohnheiten in der Kindheit geprägt werden und die Effekte von Ernährung auf die Gesundheit im Zeitverlauf akkumulieren, legt die Ernährung in der Kindheit den Grundstein für die Gesundheit im Erwachsenenalter. Eine unausgewogene Ernährung im Kindesalter geht nicht nur mit einem erhöhten Risiko für ernährungsmitbedingte Erkrankungen in der Kindheit einher,² sondern auch im gesamten weiteren Leben.³

In der Vergangenheit waren Mangel- und Unterernährung aufgrund von Armut, Krieg und wirtschaftlicher Krisen die größten Herausforderungen der Kinderernährung. Heute gehen in Deutschland von Über- und Fehlernährung größere gesundheitliche Risiken aus. So haben in Deutschland 15 Prozent aller Kinder zwischen 3 und 17 Jahren Übergewicht und 6 Prozent Adipositas (starkes Übergewicht).⁴ Nur 11 Prozent aller Kinder in Deutschland verzehren die empfohlenen fünf Portionen Obst und Gemüse pro Tag,⁵ während ein Fünftel mindestens einmal pro Tag Süßgetränke zu sich nimmt⁶ und rund ein Viertel einen hohen Fast-Food-Konsum (> 10 Prozent der Tagesenergiezufuhr) aufweisen.⁷

Die Fehlernährung im Kindesalter stellt die Weichen für die hohe Prävalenz ernährungsmitbedingter Erkrankungen im Erwachsenenalter. Fast zwei Drittel der Erwachsenen in Deutschland haben Übergewicht, ein Viertel hat Adipositas und bei rund 8 Prozent besteht ein Diabetes mellitus Typ 2.^{8,9} Dies geht nicht nur mit erheblichen Belas-

² Friedemann, Claire; Heneghan, Carl; Mahtani, Kamal; Thompson, Matthey; Perera, Rafael; Ward, Alison: Cardiovascular disease risk in healthy children and its association with body mass index: systematic review and meta-analysis, 2012, The BMJ, 345 (e4759), www.bmj.com/content/345/bmj.e4759, Abrufdatum 10.07.2020

³ Llewellyn, A; Simmonds, M; Owen, CG; Woolacott, N: Childhood obesity as a predictor of morbidity in adulthood: a systematic review and meta-analysis, 2016, Obesity Reviews, 17, 56–67

⁴ Schienkiewitz, Anja; Damerow, Stefan; Schaffrath Rosario, Angelika; Kurth, Bärbel-Maria: Body-Mass-Index von Kindern und Jugendlichen: Prävalenzen und Verteilung unter Berücksichtigung von Untergewicht und extremer Adipositas, 2019, Bundesgesundheitsblatt – Gesundheitsforschung – Gesundheitsschutz, 62, 1225–1234.

⁵ Robert-Koch-Institut: KiGGS Welle 1: Obst- und Gemüsekonsum, 2015, www.rki.de/DE/Content/Gesundheitsmonitoring/Gesundheitsberichterstattung/GBEDownloadsF/KiGGS_W1/kiggs1_fakten_obst_gemuese.pdf, Abrufdatum 18.07.2020.

⁶ Kuntz, Benjamin; Waldhauer, Julia; Zeiher, Johannes; Finger, Jonas; Lampert, Thomas: Soziale Unterschiede im Gesundheitsverhalten von Kindern und Jugendlichen in Deutschland – Querschnittergebnisse aus KiGGS Welle 2, 2018, Journal of Health Monitoring, 3 (2), 45–63, www.rki.de/DE/Content/Gesundheitsmonitoring/Gesundheitsberichterstattung/GBEDownloadsJ/Focus/JoHM_02_2018_Unterschiede_Gesundheitsverhalten_KiGGS-Welle2.pdf, Abrufdatum 10.07.2020

⁷ Moosburger, Ramona; Large Barbosa, Clarissa; Haftenberger, Marjolein; et al.: Fast-Food-Konsum bei 12- bis 17-Jährigen in Deutschland – Ergebnisse aus EsKiMo II, 2020, Journal of Health Monitoring, 5 (1), 3–19, www.rki.de/DE/Content/Gesundheitsmonitoring/Gesundheitsberichterstattung/GBEDownloadsJ/Focus/JoHM_01_2020_Fast_Food_Konsum.pdf, Abrufdatum 10.07.2020

⁸ Robert-Koch-Institut: Übergewicht und Adipositas, 2020, www.rki.de/DE/Content/Gesundheitsmonitoring/Themen/Uebergewicht_Adipositas/Uebergewicht_Adipositas_node.html, Abrufdatum 18.07.2020

⁹ Robert-Koch-Institut: Diabetes mellitus, 2020, www.rki.de/DE/Content/Gesundheitsmonitoring/Themen/Chronische_Erkrankungen/Diabetes/Diabetes_node.html, Abrufdatum 18.07.2020

tungen für die Betroffenen einher, sondern auch mit hohen Kosten für das Gesundheitssystem. So wird geschätzt, dass allein Adipositas in Deutschland für rund 30 Milliarden Euro direkter Gesundheitskosten pro Jahr verantwortlich ist.¹⁰

Kinder und Jugendliche aus Familien mit niedrigem Einkommen und niedrigem formalen Bildungsstand weisen im Durchschnitt deutlich ungesündere Ernährungsmuster auf als solche aus sozial privilegierteren Familien (siehe Abbildung 1). Sie sind auch häufiger von den entsprechenden Folgeerkrankungen betroffen. So verzehren nur 47 Prozent aller Kinder mit niedrigem Sozialstatus täglich frisches Obst und Gemüse, während der Anteil unter Kindern mit mittlerem Sozialstatus bei 56 Prozent und bei solchen mit hohem Sozialstatus bei 65 Prozent liegt.¹¹ Beim Konsum von Süßgetränken öffnet die soziale Schere sich noch weiter: 31 Prozent aller Kinder mit niedrigem Sozialstatus konsumieren täglich Süßgetränke, während der Anteil unter Kindern mit hohem Sozialstatus nur bei 7 Prozent liegt. Auch der Anteil der Kinder, die einen hohen Fast-Food-Konsum aufweisen, ist unter Kindern mit niedrigem Sozialstatus mit 36 Prozent mehr als doppelt so hoch wie unter Kindern mit hohem Sozialstatus (17 Prozent).¹²

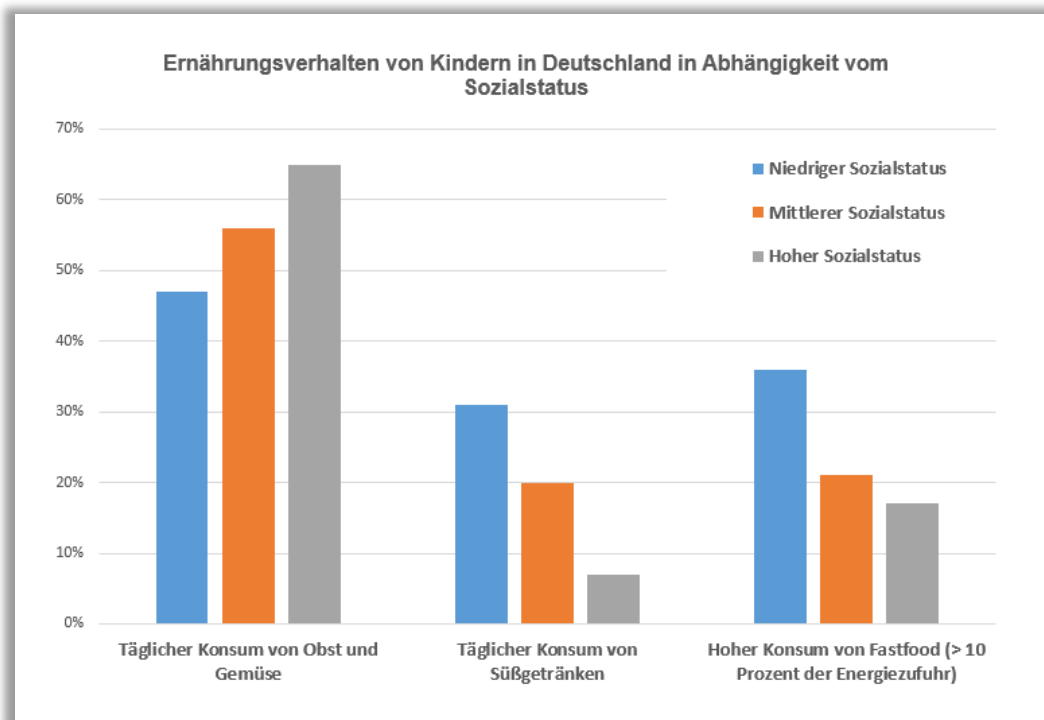


Abbildung 1: Ernährungsverhalten von Kindern in Deutschland in Abhängigkeit vom Sozialstatus. Eigene Darstellung, Datenquelle: KiGGS Welle 1 und 2 (Kuntz 2018, Moosburger 2020).

¹⁰ Effertz, Tobias; Engel, Susanne; Verheyen, Frank; Linder, Roland: The costs and consequences of obesity in Germany: a new approach from a prevalence and life-cycle perspective, 2016, The European journal of health economics, 17, 1141–1158

¹¹ Kuntz, Benjamin; Waldhauer, Julia; Zeiher, Johannes; Finger, Jonas; Lampert, Thomas: Soziale Unterschiede im Gesundheitsverhalten von Kindern und Jugendlichen in Deutschland – Querschnittergebnisse aus KiGGS Welle 2, 2018, Journal of Health Monitoring, 45–63, www.rki.de/DE/Content/Gesundheitsmonitoring/Gesundheitsberichterstattung/GBEDownloadsJ/Focus/JoHM_02_2018_Unterschiede_Gesundheitsverhalten_KiGGS-Welle2.pdf, Abrufdatum 10.07.2020

¹² Moosburger, Ramona; Large Barbosa, Clarissa; Haftenberger, Marjolein; et al.: Fast-Food-Konsum bei 12- bis 17-Jährigen in Deutschland – Ergebnisse aus EsKiMo II, 2020, Journal of Health Monitoring, 5 (1), 3–19, www.rki.de/DE/Content/Gesundheitsmonitoring/Gesundheitsberichterstattung/GBEDownloadsJ/Focus/JoHM_01_2020_Fast_Food_Konsum.pdf, Abrufdatum 10.07.2020

Ungesunde Ernährungsmuster tragen damit erheblich zur Krankheitslast, den Gesundheitskosten und sozialen Ungleichheiten im Gesundheitsstatus bei. Die Förderung einer gesunden Kinderernährung ist daher ein zentrales Anliegen der öffentlichen Gesundheit.

Zahlreiche verschiedene Faktoren tragen zur Entstehung ungesunder Ernährungsmuster und der entsprechenden Folgeerkrankungen bei. Zu relevanten Einflussfaktoren zählt das Lebensmittel- und Speisenangebot in Einzelhandel, Gastronomie sowie in Einrichtungen der Gemeinschaftsverpflegung (zum Beispiel in Kitas, Schulen und Betrieben), die Preise und die Kennzeichnung von Lebensmitteln sowie die Vermittlung von Ernährungskompetenz.¹³ Ein weiterer Faktor ist die Lebensmittelwerbung, einschließlich aller Formen des Kinder-Lebensmittelmarketings, darunter auch die visuelle Ansprache von Kindern und ihren Betreuungspersonen durch die spezifische Produkt- und Verpackungsgestaltung von Lebensmitteln mit Kinderoptik.¹⁴

2. GESUNDHEITS- UND VERBRAUCHERPOLITISCHE RELEVANZ VON LEBENSMITTELN MIT KINDEROPTIK

Wissenschaftliche Untersuchungen zeigen, dass Lebensmittel mit Kinderoptik – wie andere Formen des Kindermarketings auch – Ernährung und Ernährungsgewohnheiten sowie Marken- und Produktpräferenzen beeinflussen, ebenso wie die Interaktion und die Beziehung zwischen Betreuungspersonen und Kindern.¹⁵

Die folgenden Effekte von Kinder-Lebensmittelmarketing konnten in wissenschaftlichen Untersuchungen nachgewiesen werden:^{16 17 18 19 20 21}

- Die Prägung und Verstärkung von Vorlieben für ungesunde Lebensmittel
- Ein vermehrter Quengeldruck auf Eltern und andere Betreuungspersonen, ungesunde Lebensmittel zu kaufen

¹³ Swinburn, Boyd; Sacks, Gary; Hall, Kevin D; et al.: The global obesity pandemic: shaped by global drivers and local environments, 2011, The Lancet, 378, 804–814

¹⁴ Sadeghirad B; Duhaney T; Motaghipisheh S; Campbell NR; Johnston BC: Influence of unhealthy food and beverage marketing on children's dietary intake and preference: a systematic review and meta-analysis of randomized trials, 2016, Obesity Reviews, 17 (10)

¹⁵ Elliott, Charlene; Truman, Emily: The Power of Packaging: A Scoping Review and Assessment of Child-Targeted Food Packaging, 2020, Nutrients, 12, 958

¹⁶ Smith, Rachel; Kelly, Bridget; Yeatman, Heather; Boyland, Emma: Food Marketing Influences Children's Attitudes, Preferences and Consumption: A Systematic Critical Review, 2019 Nutrients, 11

¹⁷ Sadeghirad B; Duhaney T; Motaghipisheh S; Campbell NR; Johnston BC: Influence of unhealthy food and beverage marketing on children's dietary intake and preference: a systematic review and meta-analysis of randomized trials, 2016, Obesity Reviews, 17 (10)

¹⁸ McDermott, Laura; O'Sullivan, Terry; Stead, Martine; Hastings, Gerard: International food advertising, pester power and its effects, 2006, International Journal of Advertising, 25, 513–539

¹⁹ Boyland, Emma J; Nolan, Sarah; Kelly, Bridget; et al.: Advertising as a cue to consume: a systematic review and meta-analysis of the effects of acute exposure to unhealthy food and nonalcoholic beverage advertising on intake in children and adults, 2016, The American journal of clinical nutrition, 103, 519–533;

²⁰ Russell, Simon; Croker, Helen; Viner, Russel M: The effect of screen advertising on children's dietary intake: A systematic review and meta-analysis, 2019, Obesity Reviews, 20, 554–568.

²¹ Elliott, Charlene; Truman, Emily: The Power of Packaging: A Scoping Review and Assessment of Child-Targeted Food Packaging, 2020, Nutrients, 12, 958

- Ein vermehrter Verzehr von Fast-Food und anderen ungesunden Lebensmitteln und ein verringerter Konsum von gesunden Lebensmitteln
- Eine erhöhte Kalorienaufnahme
- Eine erhöhte Aufnahme an problematischen Nährstoffen (Zucker, Salz, gesättigten und trans-Fettsäuren)
- Ein erhöhtes Risiko für die Entwicklung von Übergewicht und Adipositas

Aufgrund dieser Zusammenhänge gilt die zunehmende Verbreitung und Wirkmacht von Kinder-Lebensmittelmarketing als ein erheblicher Risikofaktor für Adipositas im Kindesalter und für die Entstehung von Diabetes mellitus Typ 2 und weiterer ernährungsmitbedingter Erkrankungen.^{22 23}

Die Summen, die für Lebensmittelmarketing für ernährungsphysiologisch ungünstige Produkte ausgegeben werden, übersteigen die öffentlichen Ausgaben für Ernährungsbildung bei Weitem. So wurden zum Beispiel im Jahr 2017 in Deutschland 870 Millionen Euro allein für Süßwarenwerbung ausgegeben,²⁴ während sich die Ausgaben für Obst- und Gemüsewerbung lediglich auf 17 Millionen Euro beliefen²⁵ und für den Haushaltsposten „Maßnahmen zur Förderung einer ausgewogenen Ernährung“ im Bundeshaushalt 2020 nur 15,7 Millionen Euro vorgesehen waren (siehe Abbildung 2).²⁶ Kinder sind nur eingeschränkt dazu in der Lage, kommerzielle Werbung von neutraler Information mit einem Bildungsauftrag zu unterscheiden.²⁷ Kinder-Lebensmittelmarketing konkurrenziert damit die Bemühungen von Eltern, Erziehern, Lehrern, Kinderärzten und anderen, Kindern Ernährungsbildung und Ernährungskompetenzen zu vermitteln.

²² World Health Organization (WHO): Set of recommendations on the marketing of foods and non-alcoholic beverages to children, 2010, https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/44416/9789241500210_eng.pdf, Abrufdatum 15.07.2020

²³ Weltgesundheitsorganisation Regionalbüro Europa: Nachlässige Vorschriften für Werbung tragen zur Verschärfung der Adipositas-Krise bei, 2013, <https://www.euro.who.int/de/media-centre/sections/press-releases/2013/06/lax-marketing-regulations-contribute-to-obesity-crisis-in-children>, Abrufdatum: 11.02.2021

²⁴ statista: Werbeausgaben für Süßwaren in Deutschland in den Jahren 2000 bis 2017, 2018, <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/197004/umfrage/werbeausgaben-fuer-schokolade-und-zuckerwaren-in-deutschland-seit-2000>, Abrufdatum 15.07.2020

²⁵ statista: Werbeausgaben für Früchte und Gemüse in Deutschland in den Jahren 2007 bis 2017, 2018, <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/388528/umfrage/werbeausgaben-fuer-fruechte-und-gemuese-in-deutschland>, Abrufdatum 15.07.2020

²⁶ BMEL: Haushaltsentwurf 2020 des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft, 2019, www.bmel.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2019/139-haushalt_2020.html, Abrufdatum 15.07.2020

²⁷ Harris, Jennifer L; Brownell, Kelly D; Bargh, Johan A: The Food Marketing Defense Model: Integrating Psychological Research to Protect Youth and Inform Public Policy, 2009, Social Issues and Policy Review, 3, 211–271

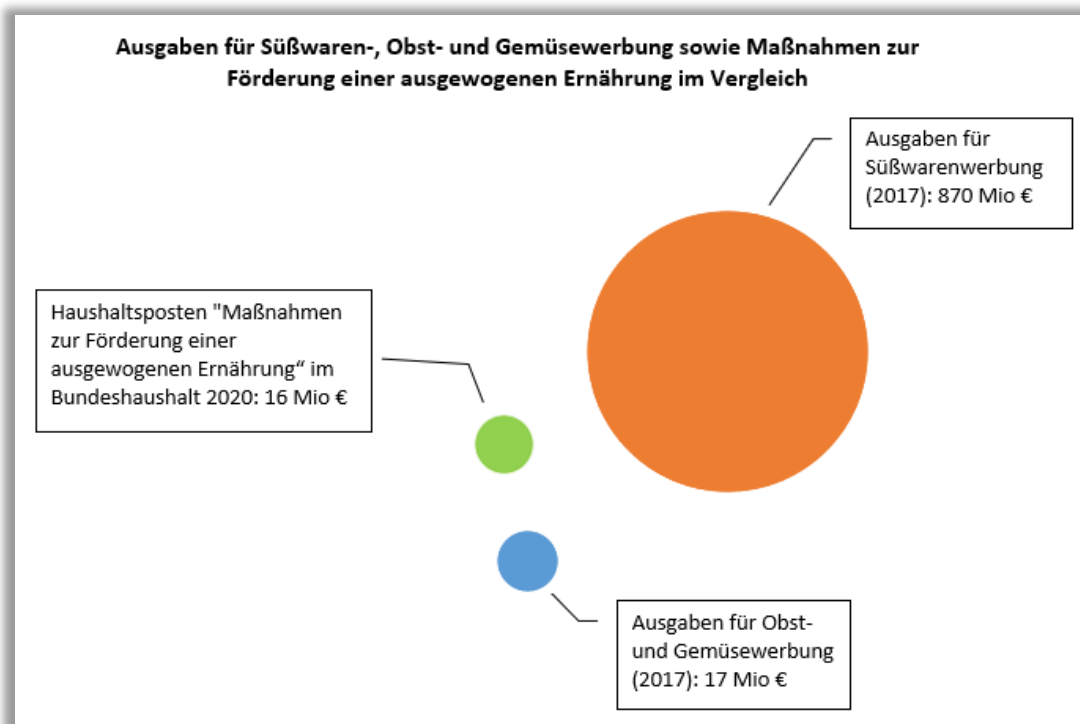


Abbildung 2: Ausgaben für Süßwaren-, Obst- und Gemüsewerbung sowie Maßnahmen zur Förderung einer ausgewogenen Ernährung im Vergleich. Quelle: Eigene Darstellung, Daten BMEL und Statista.

Lebensmittel mit Kinderoptik suggerieren eine besondere Eignung dieser Lebensmittel für Kinder. Tatsächlich sind die meisten dieser Lebensmittel ernährungsphysiologisch höchst ungünstig und nicht für den regelmäßigen Verzehr durch Kinder geeignet (siehe Abschnitt III.5).

Kinder-Lebensmittelmarketing animiert Kinder dazu, von Eltern und anderen Bezugspersonen den Erwerb entsprechender Produkte zu verlangen (Quengeldruck).^{28 29} Dies ist eine erhebliche und vermeidbare Beeinträchtigung des Einkaufserlebnisses von Familien, und der Familiendynamik im Allgemeinen.

Die UN-Kinderrechtskonvention sichert jedem Kind das Recht auf das höchste erreichbare Maß an Gesundheit zu, ebenso wie ein Recht auf Schutz vor Informationen und Material, welches das Wohlergehen von Kindern beeinträchtigt. Kinder-Lebensmittelmarketing für ernährungsphysiologisch ungünstige Lebensmittel gefährdet die Gesundheit und die Entwicklung von Kindern zu souveränen, selbstbestimmten Verbrauchern. UNICEF und das UN-Kinderrechtsausschuss betonen daher, dass sich aus der UN-Kinderrechtskonvention eine moralische und politische Verpflichtung von Regierungen ergibt, Kinder vor den schädlichen Einflüssen von Kinder-Lebensmittelmarketing zu schützen.³⁰

²⁸ Huang, Christina Y; Reisch, Lucia; Gwozdz, Wencke; et al.: Pester power and its consequences: do European children's food purchasing requests relate to diet and weight outcomes?, 2016, Public Health Nutrition, 19, 2393–2403;.

²⁹ McDermott, Laura; O'Sullivan, Terry; Stead, Martine; Hastings, Gerard: International food advertising, pester power and its effects, 2006, International Journal of Advertising, 25, 513–539

³⁰ UNICEF: A Child Rights-based Approach to Food Marketing: A Guide for Policy Makers, 2018, www.unicef.org/csr/files/A_Child_Rights-Based_Approach_to_Food_Marketing_Report.pdf, Abrufdatum 15.07.2020

3. DEFINITION VON LEBENSMITTELN MIT KINDEROPTIK

Bei Lebensmitteln mit Kinderoptik handelt es sich um Lebensmittel, deren Produkt- oder Verpackungsgestaltung, einschließlich möglicher Produktbeigaben, speziell Kinder anspricht, oder eine besondere Eignung für Kinder nahelegt.

Das Max-Rubner-Institut (MRI) – das Bundesforschungsinstitut für Ernährung – definiert Lebensmittel mit Kinderoptik als Lebensmittel, auf die mindestens eines der folgenden vier Kriterien zutrifft:³¹

- Die Verwendung der Worte „Kind“ oder „Kids“ im Produktnamen, oder ein Kinder ansprechender Produktname (wie zum Beispiel „Schokobären“)
- Eine Kinder ansprechende optische Gestaltung der Verpackung (zum Beispiel Aufdruck von lachenden Tieren und Comicfiguren)
- Eine Kinder ansprechende Gestaltung des Produkts oder einzelner Zutaten (zum Beispiel Cerealien in Tierform, Suppeneinlagen in Buchstabenform)
- Eine an Kinder oder Eltern gerichtete Produktbezeichnung oder -beschreibung auf der Produktverpackung (zum Beispiel durch die Verwendung von Formulierungen wie „Für Ihre Kleinen“ oder Hinweise auf Kinderspiele, Lerneffekte oder Beigaben wie Sammelbilder).

Diese Definition basiert auf Kriterien, die 2001 am Forschungsinstitut für Kinderernährung in Dortmund entwickelt wurden.³² Sie deckt sich mit den Kriterien der WHO für Kinder-Lebensmittelmarketing der Kategorie Produkt- und Verpackungsgestaltung.³³ Bei der Ansprache von Kindern und ihren Betreuungspersonen durch spezielle Merkmale der Produkt- und Verpackungsgestaltung handelt es sich somit um eine Form des Kinder-Lebensmittelmarketings. Die Empfehlungen der WHO zu Kinder-Lebensmittelmarketing einschließlich des Nährwertprofils des europäischen Regionalbüros der WHO für Lebensmittel, die gegenüber Kindern beworben werden, gelten somit auch für Lebensmittel mit Kinderoptik.³⁴

Säuglings- und Kleinkindnahrung für Kinder bis zum vollendeten dritten Lebensjahr, die mit einer exakten Altersangabe versehen sind (zum Beispiel „Ab dem 6. Monat“ oder „1–3 Jahre“), und die damit der EU-Verordnung 609/2013 über Lebensmittel für spezielle Verbrauchergruppen (FSG-Verordnung) unterliegen, fallen nicht unter diese Definition (siehe hierzu Abschnitt III.7). Anders als Säuglings- und Kleinkindnahrung mit einer exakten Altersangabe unterliegen Lebensmittel mit Kinderoptik nicht der FSG-Verordnung, sondern lediglich den allgemeinen lebensmittelrechtlichen Vorgaben, wie sie auch für sonstige Lebensmittel gelten (siehe Abschnitt V.1).³⁵

³¹ Max-Rubner-Institut (MRI): Ergebnisbericht: Produktmonitoring 2019, 2020, www.mri.bund.de/fileadmin/MRI/Institute/EV/Produktmonitoring2019_Ergebnisbericht_final.pdf, Abrufdatum 02.05.2020.

³² Düren, Melanie; Kersting, Mathilde: Das Angebot an Kinderlebensmitteln in Deutschland, 2003, Ernährungs-Umschau, 50, 16-21

³³ World Health Organization (WHO): A framework for implementing the set of recommendations on the marketing of foods and non-alcoholic beverages to children, 2012, www.who.int/dietphysicalactivity/framework_marketing_food_to_children/en/, Abrufdatum 18.07.2020.

³⁴ WHO Regional Office for Europe: WHO Regional Office for Europe nutrient profile model, 2015, www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0005/270716/Nutrient-children_web-new.pdf, Abrufdatum 15.07.2020.

³⁵ Verbraucherzentrale Brandenburg: Marktcheck: Fertiggerichte und Snacks für Kinder – eine gute Wahl?, 2020, www.verbraucherzentrale-brandenburg.de/fertiggerichte/marktcheck-kinder-convenience-food, Abrufdatum 18.07.2020

Der Ausdruck „Lebensmittel mit Kinderoptik“ wird üblicherweise nur für vorverpackte Lebensmittel verwendet, die im Einzelhandel angeboten werden. Dieser Konvention wird auch im vorliegenden Bericht gefolgt. Darüber hinaus bieten auch zahlreiche gastronomische Einrichtungen Speisen speziell für Kinder an. Diese sind oft auf der Speisekarte durch entsprechende Bezeichnungen gekennzeichnet (wie zum Beispiel „Kinder-teller“ oder „für unseren kleinen Gäste“), oder durch Spielzeug-Beigaben als Kindergerichte ausgewiesen. Die in Schnellrestaurants angebotenen Kindergerichte sind aus gesundheitlicher Sicht problematisch, da Kinder durch sie an den Konsum von Fast-Food gewöhnt werden. Doch auch die in traditionellen Restaurants mit Tischservice angebotenen Kindergerichte sind zum größten Teil ernährungsphysiologisch unausgewogen. Wissenschaftler der Universität Mannheim analysierten 2017 das Angebot an Kindergerichten in 500 Restaurants aus ganz Deutschland. Die Analyse zeigte, dass knapp zwei Drittel der Gerichte keins oder nur ein einziges von 11 Qualitätskriterien der Deutschen Gesellschaft für Ernährung (DGE) erfüllten.³⁶ Entsprechend stellt auch die Verbesserung des Speisenangebots für Kinder in gastronomischen Einrichtungen ein wichtiges Handlungsfeld dar.

4. VERBREITUNG UND MARKTRELEVANZ

Lebensmittel mit Kinderoptik sind weit verbreitet. Das MRI erfasste für den Zeitraum Oktober 2018 bis September 2019 die Anzahl und die Marktrelevanz von Lebensmitteln in Kinderoptik in fünf Lebensmittelkategorien (siehe Tabelle 1).³⁷ Am höchsten ist der Anteil der Produkte in Kinderoptik unter Quarkzubereitungen (18 Prozent der angebotenen Produkte, 19 Prozent der eingekauften Menge) und unter Frühstückscerealien (14 Prozent der Produkte, 29 Prozent der eingekauften Menge). Deutlich niedriger ist der Anteil unter den Joghurtzubereitungen (2,6 Prozent der Produkte, 2,7 Prozent der eingekauften Menge) und unter Erfrischungsgetränken (3,9 Prozent der Produkte, eingekaufte Menge nicht berichtet).

³⁶ Schneider, Sven; Hilger-Kolb, Jennifer; Rüsing, Lisa: Obesity à la carte? Children's meal options in German full-service restaurants, 2020 Public Health Nutrition, 23, 102–111.

³⁷ Max-Rubner-Institut (MRI): Ergebnisbericht: Produktmonitoring 2019, 2020, www.mri.bund.de/fileadmin/MRI/Institute/EV/Produktmonitoring2019_Ergebnisbericht_final.pdf, Abrufdatum 18.07.2020

	Joghurt- zubereitungen	Quarkzu- bereitungen	Trinkbare Milch- mischer- zeugnisse	Erfri- schungs- getränke	Früh- stücks- cerea- lien
Produktanzahl (alle Pro- dukte)	1129	240	373	1709	892
Produktanzahl (Produkte in Kinderoptik)	29	43	6	66	121
Anteil der Produkte in Kin- deroptik an der Gesamt- zahl an angebotenen Pro- dukten	2,6 %	17,9 %	1,6 %	3,9 %	13,6 %
Anteil der Produkte in Kin- deroptik an der Gesamt- einkaufsmenge der Le- bensmittelkategorie	2,7 %	18,8 %	n. b.	n. b.	28,6 %

Tabelle 1: Verbreitung und Marktrelevanz von Lebensmitteln in Kinderoptik. Quelle: MRI-Produktmonitoring 2020. Abkürzungen: n. b.: nicht berichtet.

Die Gesellschaft für Konsumforschung (GfK) und der AOK-Bundesverband unterzogen die Gruppe der Frühstückscerealien in Kinderoptik im Frühjahr 2020 einer tiefergehenden Analyse.³⁸ Erfasst wurden rund 1400 Cerealienprodukte, die zwischen November 2018 bis Oktober 2019 im deutschen Einzelhandel angeboten wurden und die 99 Prozent der jährlich an Privathaushalte verkauften Gesamtmenge an Cerealien abdecken. „Kindercerealien“ wurden hierbei als „traditionelle Cerealien, die sich durch Verpackungsgestaltung und Marketing gezielt an Kinder wenden“ definiert.

Analog den Ergebnissen des MRI-Produktmonitorings ergab die Erhebung, dass der mengenbezogene Marktanteil von Kindercerealien am gesamten Cerealienmarkt 28 Prozent beträgt (in der MRI-Untersuchung: 28,6 Prozent). Der Marktanteil ist vom sozialen Status abhängig. In der Bevölkerungsgruppe mit dem höchsten Einkommen und höchsten formalen Bildungsstand (Schicht A) liegt der Marktanteil von Kindercerealien bei 25 Prozent, während er in der Gruppe mit dem niedrigsten Einkommen und niedrigsten formalen Bildungsstand (Schicht E) bei 47 Prozent liegt. Erwartungsgemäß kaufen Haushalte mit Kindern mehr Kindercerealien (Marktanteil 39 Prozent) als Haushalte ohne Kinder (Marktanteil 20 Prozent).

Gekühlte Desserts in Kinderoptik (wie zum Beispiel Puddings und Cremes) wurden vom MRI im Rahmen der Produktmonitoring-Basiserhebung 2016, nicht aber bei der Folgerhebung 2019 erfasst. Im Jahr 2016 identifizierte das MRI 18 gekühlte Desserts in Kinderoptik, die von 24 Prozent aller Haushalte in Deutschland mindestens einmal

³⁸ AOK-Bundesverband: Süß, süßer, Frühstück – die AOK-Cerealienstudie, 2020, www.aok-bv.de/imperia/md/aokbv/engagement/wenigerzucker/aok_cerealienstudie_webversion_final.pdf, Abrufdatum 01.07.2020.

pro Jahr gekauft wurden; pro Käuferhaushalt wurden im Durchschnitt 7 Produkte pro Jahr eingekauft.³⁹

Für eine Reihe weiterer relevanter Lebensmittelgruppen liegen für Deutschland keine aktuellen Daten zur Verbreitung und der Marktrelevanz von Lebensmitteln in Kinderoptik vor. Hierzu zählen insbesondere Süßwaren (zum Beispiel Schokoladen und Fruchtgummi), süßes Gebäck und süße Backwaren (zum Beispiel Kekse, Muffins und Doughnuts), hochverarbeitete salzige Snacks (zum Beispiel Kartoffelchips, sonstige Knabberware) sowie Convenience-Produkte (zum Beispiel Fertiggerichte und verzehrfertige Sandwichs). Für diese Lebensmittelgruppen muss auf ältere Daten zurückgegriffen werden.

Im Jahr 2001 führte das Forschungsinstitut für Kinderernährung in Dortmund eine exemplarische Analyse der angebotenen Lebensmittel mit Kinderoptik durch.⁴⁰ Erfasst wurden alle Lebensmittel mit Kinderoptik, die im März 2001 bei Marktbegehungen im Dortmunder Einzelhandel identifiziert werden konnten. Hierbei wurden 244 Produkte in Kinderoptik ermittelt, von denen 157 (64 Prozent) auf Lebensmittelkategorien entfielen, die nicht vom aktuellen MRI-Produktmonitoring erfasst sind (siehe Tabelle 2). Der größte Anteil (44 Prozent bzw. 108 Produkte) entfiel auf die Kategorie Süßwaren und Gebäck.

Lebensmittelgruppe	Anteil*	Untergruppen
Süßwaren und Gebäck	44 % (n = 108)	Speiseeis (n = 29), Schokoladenprodukte (n = 19), Bonbons (12), Nuss-Nougat-Creme (n = 5), Frucht- und Kaugummi (n = 4), Götterspeise (n = 2), Kekse (n = 19), Knabbergebäck (n = 6), Zwieback (n = 3), Sahnetorten (n = 3), Kleinkuchen (n = 4), Croissant (n = 1), Milchbrötchen (n = 1)
Milchprodukte	17 % (n = 41)	Fruchtjoghurt / Fruchtquark (n = 26), Frischkäsezubereitungen (n = 7), Milchdesserts (n = 6), Frischkäse (n = 2)
Getreideprodukte	16 % (n = 38)	Cerealien (n = 34), Riegel (n = 4)
Getränke	12 % (n = 29)	Fruchtsaftgetränke (n = 15), Milchmischgetränke (n = 12), Fruchtttees (n = 2)
Convenience-Produkte	11 % (n = 28)	"Pausenmahlzeiten" (n = 5), Wurstwaren (n = 5), Geflügelerzeugnisse (n = 4), Gemüsemischungen (n = 3), Trockensuppen (n = 3), Kartoffelzubereitungen (n = 2), Pizza (n = 2), Cheeseburger (n = 1), Ketchup (n = 1), Fischstäbchen (n = 1), Obstzubereitung (n = 1)

*Die Prozentangabe bezieht sich auf den Anteil der Produkte in der jeweiligen Lebensmittelgruppe an allen erfassten Produkten mit Kinderoptik.

³⁹ Max-Rubner-Institut (MRI): Häufig im Lebensmitteleinzelhandel gekaufte industriell vorgefertigte Produkte und ihre Energie- und Nährwertgehalte, insbesondere Fett, Zucker und Salz, 2019, www.mri.bund.de/fileadmin/MRI/Veroeffentlichungen/S2020.pdf, Abrufdatum 10.07.2020.

⁴⁰ Düren, Melanie; Kersting, Mathilde: Das Angebot an Kinderlebensmitteln in Deutschland, 2003, Ernährungs-Umschau, 50, 16-21

Tabelle 2: Verbreitung von Lebensmitteln mit Kinderoptik (Bezugsjahr: 2001). Quelle: Düren 2003.

Auch internationale Untersuchungen zeigen, dass Lebensmittel mit Kinderoptik in den Kategorien Süßwaren, süßes Gebäck und industriell hergestellte Backwaren, salzige Snacks und Convenience-Produkte weit verbreitet sind und Marktrelevanz besitzen.^{41 42}

⁴³

5. NÄHRWERTPROFIL

5.1 Status quo

Lebensmittel mit Kinderoptik weisen im Durchschnitt eine ernährungsphysiologisch ungünstige Nährwertzusammensetzung auf. Das MRI-Produktmonitoring ergab, dass zwischen Oktober 2018 und September 2019 in allen untersuchten Lebensmittelkategorien der durchschnittliche Energie- und Zuckergehalt von Produkten in Kinderoptik die Grenzwerte des Nährwertprofilmodells des europäischen Regionalbüros der WHO überschritt (siehe Abbildung 3).^{44 45}

So empfiehlt die WHO für Joghurt- und Quarkzubereitungen sowie vergleichbare Produkte einen Gesamtzuckergehalt von maximal 10 g/100 g. Der mediane Zuckergehalt von Joghurts mit Kinderoptik liegt in Deutschland jedoch bei 14 g/100 g, in der Gruppe der besonders umsatzstarken Produkte, die für einen Großteil des Absatzes verantwortlich sind, sogar bei 18 g/100 g und damit fast doppelt so hoch wie die Empfehlung der WHO. Bei den Frühstückscerealien („Knusprige Erzeugnisse mit Kinderoptik“) liegt der Zuckergehalt in allen drei untersuchten Varianten über dem empfohlenen WHO-Grenzwert von 15 g/100 g (24 g/100 g in der Variante Schoko, 32 g/100 g in der Variante Honig, und 25 g/100 g in der Variante Sonstige). Bei Erfrischungsgetränken für Kinder empfiehlt die WHO den Verzicht auf jeglichen Zuckerzusatz. Der mediane Zuckergehalt dieser liegt in der MRI-Erhebung bei 5,0 g/100 ml, wobei das MRI nicht zwischen zugesetzten und natürlich vorkommenden Zuckern unterscheidet. Lediglich bei den Quarkerzeugnissen in Kinderoptik liegt der mediane Zuckergehalt mit 11 g/100 g nahe dem Grenzwert von 10 g/100 g.

⁴¹ Elliott, Charlene; Truman, Emily: The Power of Packaging: A Scoping Review and Assessment of Child-Targeted Food Packaging, 2020, *Nutrients*, 12, 958

⁴² Mehta, Kaye; Phillips, Clare; Ward, Paul; Coveney, John; Handsley, Elizabeth; Carter, Patricia: Marketing foods to children through product packaging: prolific, unhealthy and misleading, 2012, *Public Health Nutrition*, 15, 1763–1770

⁴³ Lapierre, Matthew; Brown, Autumn M; Houtzer, Hunter V; Thomas, Tyler J: Child-directed and nutrition-focused marketing cues on food packaging: links to nutritional content, 2017, *Public Health Nutrition*, 20, 765–773.

⁴⁴ Max Rubner-Institut (MRI): Ergebnisbericht: Produktmonitoring 2019, 2020, www.mri.bund.de/fileadmin/MRI/Institute/EV/Produktmonitoring2019_Ergebnisbericht_final.pdf, Abrufdatum 15.07.2020

⁴⁵ WHO Regional Office for Europe: WHO Regional Office for Europe nutrient profile model, 2015, www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0005/270716/Nutrient-children_web-new.pdf, Abrufdatum 15.07.2020

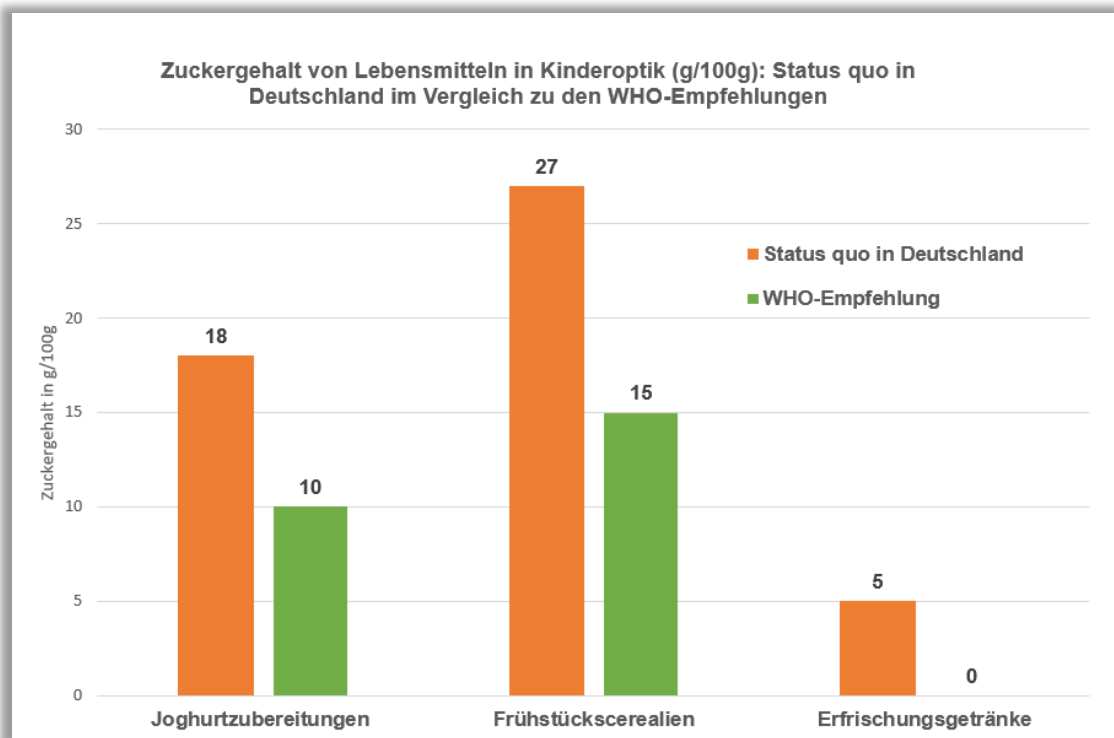


Abbildung 3: Zuckergehalt von Lebensmitteln mit Kinderoptik. Eigene Darstellung, Quelle: MRI-Produktmonitoring 2019, AOK-Cerealienstudie, Nährwertprofilmodell des europäischen Regionalbüros der WHO. Joghurtzubereitungen: Darstellung des Medians besonders umsatzstarker Produkte.

Die im April 2020 veröffentlichte AOK-Cerealienstudie liefert für die Gruppe der Frühstückscerealien in Kinderoptik noch detailliertere Daten.⁴⁶ Der durchschnittliche Zuckergehalt von Kindercerealien lag mit 27 g/100 g wesentlich über dem durchschnittlichen Zuckergehalt aller Frühstückscerealien (20 g/100 g) und fast doppelt so hoch wie der WHO-Grenzwert von 15 g/100 g. Dieser Grenzwert wird von 99 Prozent der angebotenen Kindercerealien und von 73 Prozent aller Cerealien (mit und ohne Kinderoptik) überschritten. Die süßesten Kindercerealien bestehen fast zur Hälfte aus Zucker (43 g/100 g).

Gekühlte Desserts in Kinderoptik, die vom MRI 2016 (nicht aber in der Folgeuntersuchung 2018/2019) erfasst wurden, wiesen im Untersuchungszeitraum einen durchschnittlichen Fettgehalt von 6 g/100 g (WHO-Grenzwert: 2,5 g/100 g), sowie einen durchschnittlichen Zuckergehalt von 14 g/100 g (WHO-Grenzwert: 10 g/100 g) auf.⁴⁷

Für Lebensmittel mit Kinderoptik in den Kategorien der industriell hergestellten Süßwaren, Gebäck, salzigen Snacks und Convenience-Produkten liegen keine aktuellen Daten vor. Zu beachten ist jedoch, dass es sich hierbei um hochverarbeitete Lebensmittel handelt, die häufig ein ungünstiges Nährwertprofil aufweisen, und die von Kindern nicht

⁴⁶ AOK-Bundesverband: Süß, süßer, Frühstück – die AOK-Cerealienstudie, 2020, www.aok-bv.de/imperia/md/aokbv/engagement/wenigerzucker/aok_cerealienstudie_webversion_final.pdf, Abrufdatum 15.07.2020

⁴⁷ Max-Rubner-Institut (MRI): Häufig im Lebensmitteleinzelhandel gekaufte industriell vorgefertigte Produkte und ihre Energie- und Nährwertgehalte, insbesondere Fett, Zucker und Salz, 2. Auflage 2017, www.mri.bund.de/fileadmin/MRI/Veroeffentlichungen/S2020.pdf, Abrufdatum 15.07.2020

oder nur sparsam verzehrt werden sollten.⁴⁸ Süßwaren, süße Dauerbackwaren und Speiseeis sollten entsprechend den Empfehlungen der WHO unabhängig von der Nährwertzusammensetzung Kindern gegenüber nicht beworben werden, auch nicht durch eine Verpackungs- und Produktgestaltung in Kinderoptik.

5.2 Trends

In den vom MRI-Produktmonitoring erfassten Lebensmittelkategorien ist der durchschnittliche Zucker- und Energiegehalt von Produkten in Kinderoptik zwischen 2016 und 2019 zurückgegangen (siehe Tabelle 3).⁴⁹ Besonders stark war der Rückgang bei den Erfrischungsgetränken. Inwiefern dies mit einem vermehrten Einsatz künstlicher Süßstoffe einherging, die 2019 in 21 der 68 untersuchten Erfrischungsgetränke in Kinderoptik enthalten waren, lässt sich nicht ermitteln, da bei der Basiserhebung 2016 künstliche Süßstoffe nicht gesondert erfasst wurden.

Des Weiteren ist bei allen untersuchten Lebensmittelkategorien unklar, ob der beobachtete Rückgang des medianen Zuckergehalts lediglich auf einer Erweiterung des Produktspektrums um zuckerreduzierte Produkte basiert (wovon nur die Käufer dieser Produkte profitieren würden) oder ob der Zuckergehalt der Mehrzahl der angebotenen Produkte rückläufig ist (wovon ein breiteres Käuferspektrum profitieren würde). In der Folgeuntersuchung 2019, nicht aber in der Basiserhebung 2016 führte das MRI eine separate Analyse besonders umsatzstarker Produkte durch. Daher kann für diese besonders wichtige Produktgruppe zum aktuellen Zeitpunkt noch keine Trendanalyse durchgeführt werden.

	Joghurtzu- bereitun- gen	Quarkzu- bereitun- gen	Erfri- schungs- getränke	Früh- stücks- cerealien
Reduktion des medianen Energiegehalts 2016–2019 (%)	18 %	10 %	n. b.	5 %
Reduktion des medianen Energiegehalts 2016–2019 (kcal)	23	11	n. b.	20
Reduktion des medianen Zuckergehalts 2016–2019 (%)	7 %	18 %	35 %	n. b.
Reduktion des medianen Zuckergehalts 2016–2019 (g/100g)	1,1	2,3	2,7	n. b.

Tabelle 3: Entwicklung des Energie- und Zuckergehalts ausgewählter Lebensmittel mit Kinderoptik in Deutschland 2016–2019. Abkürzungen: n. b.: nicht berichtet.

⁴⁸ Food and Agriculture Organization of the United Nations: Ultra-processed foods, diet quality, and health using the NOVA classification system, 2019, www.fao.org/3/ca5644en/ca5644en.pdf, Abrufdatum 15.07.2020

⁴⁹ Max Rubner-Institut (MRI): Ergebnisbericht: Produktmonitoring 2019, 2020, www.mri.bund.de/fileadmin/MRI/Institute/EV/Produktmonitoring2019_Ergebnisbericht_final.pdf, Abrufdatum 15.07.2020

Zur Entwicklung des Nährwertprofils von Lebensmitteln in Kinderoptik in den vom MRI nicht erfassten Lebensmittelkategorien liegen keine öffentlich verfügbaren Daten für Deutschland vor.

6. EXKURS I: WEITERE FORMEN DES KINDER-LEBENSMITTELMARKETINGS

Lebensmittel mit Kinderoptik stellen eine besondere Form des Kinder-Lebensmittelmarketings dar.⁵⁰ Die WHO definiert Kindermarketing als „jede Form von Marketing, dem Kinder ausgesetzt sind“ – unabhängig davon, ob die Inhalte der Marketingkommunikation Kinder gezielt ansprechen (zum Beispiel durch die Verwendung von Comicfiguren oder kindlicher Sprache) oder ob sich die Exposition aus dem Kontext der Marketingkommunikation ergibt (zum Beispiel durch eine Platzierung in Kindersendungen im Fernsehen, in Kinderzeitschriften oder auf Webseiten für Kinder).⁵¹

Marketing bezeichnet dabei jede kommerzielle Kommunikation mit dem Ziel oder der Wirkung, die Bekanntheit, die Attraktivität oder den Konsum bestimmter Produkte oder Dienstleistungen zu erhöhen. Entsprechend der UN-Kinderrechtskonvention gelten alle Personen bis zum vollendeten 18. Lebensjahr als Kinder.

Werbetreibende nutzen eine Vielzahl verschiedener Medien, Kanäle und Plattformen, um Kinder mit Marketingmaßnahmen zu erreichen. Die WHO unterscheidet sechs Kategorien von Kinder-Lebensmittelmarketing (siehe Tabelle 4). Als wichtigste Form gilt weiterhin die Fernsehwerbung, wobei Werbung im Internet einschließlich sozialer Medien und Onlinespiele zuletzt erheblich an Bedeutung gewonnen hat.⁵²

Marketingform	Beispiele
Werbeanzeigen	Werbeanzeigen in Rundfunkmedien (Fernsehen, Radio), Druckerzeugnissen (Zeitschriften, Büchern), im Internet (einschließlich sozialer Medien), im Kino sowie im Außen- und Innenraum (Plakatwände, Poster, Bildschirme und andere Formen der bewegten Werbung, Anzeigen auf Fahrzeugen)
Direktmarketing	Werbefroschüren, -textnachrichten, E-Mails und -anrufe, persönliche Ansprache, Verteilen von Proben, Gutscheinen und anderen Werbematerialien
Produktplatzierung und Branding	Produktplatzierung in Filmen, Fernseh- und Radiosendungen, Computerspielen, Büchern, Zeitschriften und auf Webseiten, sowie Branding von Produkten jeder Art (z. B. Spielwaren, Kleidung)

⁵⁰ World Health Organization (WHO): A framework for implementing the set of recommendations on the marketing of foods and non-alcoholic beverages to children, 2012, www.who.int/dietphysicalactivity/framework_marketing_food_to_children/en, Abrufdatum 15.07.2020

⁵¹ World Health Organization (WHO): A framework for implementing the set of recommendations on the marketing of foods and non-alcoholic beverages to children, 2012, www.who.int/dietphysicalactivity/framework_marketing_food_to_children/en, Abrufdatum 15.07.2020

⁵² Global Food Research Program at the University of North Carolina at Chapel Hill: Marketing Unhealthy Foods to Kids: Why Regulation is Critical to Reducing Obesity, 2016, http://globalfoodresearchprogram.web.unc.edu/files/2017/09/Child-Marketing-Fact-Sheet_8Sept2017.pdf, Abrufdatum 15.07.2020

Marketingform	Beispiele
Sponsoring	Sponsoring von Sportvereinen (einschließlich Profi- und Amateurvereine), Freizeit- und Bildungseinrichtungen (z. B. Spielplätze, Zoos, Bibliotheken), sonstige Organisationen, die mit Kindern arbeiten (z. B. Elterninitiativen, sonstige Nichtregierungsorganisationen), Veranstaltungen (z. B. Sport- oder Schulfeste, Aktionstage), Gebäuden (z. B. Sportstadien), Bildungsmaterialien (z. B. Schulbücher und andere Unterrichtsmaterialien), Filmen und Fernsehshows
Point-of-Sale-Marketing	Sonderangebote, Werbeaktionen in Geschäften, strategische Platzierung (z. B. im Kassensbereich)
Produkt- und Verpackungsgestaltung	Besondere Produktmerkmale (z. B. Produkte in Tierform, bunt gefärbte Produkte, Produkte in Glitzeroptik), Produktbeigaben (z. B. Sammelkarten, Aufkleber, Schmuckgegenstände, Spielwaren) und Merkmale der Verpackungsgestaltung mit expliziter Ansprache (z. B. mit Formulierungen wie „für Kinder“, „Kindermüsli“) oder impliziter Ansprache (z. B. durch die Verwendung von Tier- und Comicfiguren, Abbildungen von Kindern)

Tabelle 4: Formen des Kindermarketings. Quelle: WHO 2012.

Kinder-Lebensmittelmarketing ist international und auch in Deutschland weit verbreitet, und die beworbenen Produkte sind ganz überwiegend ernährungsphysiologisch ungünstig. Eine 2016 durchgeführte Studie zeigte, dass Kinder in Deutschland im Internet pro Jahr zwischen 2.700 und 7.800 Kindermarketingmaßnahmen der Lebensmittelindustrie ausgesetzt sind, und dass 77 Prozent der beworbenen Lebensmittel einen überhöhten Anteil an Zucker, Salz und gesättigten Fetten aufwiesen.⁵³ Im Jahr 2010 waren in Deutschland Kinder im Durchschnitt rund 2.200 und Jugendliche rund 3.600 Fernsehwerbespots für Lebensmittel ausgesetzt. Hiervon entfielen 98 Prozent auf hochverarbeitete Lebensmittel mit einem überhöhten Gehalt an Zucker, Salz und Fett, deren Verzehr für Kinder nicht empfohlen wird.⁵⁴

7. EXKURS II: SÄUGLINGS- UND KLEINKINDNAHRUNG MIT EXAKTER ALTERSANGABE

Säuglings- und Kleinkindnahrung für Kinder bis drei Jahre, die mit einer exakten Altersangabe versehen sind, fallen unter die FSG-Verordnung (EU-Verordnung 609/2013 über Lebensmittel für spezifische Verbrauchergruppen, engl. „foods for specific groups“, abgekürzt FSG, im Deutschen vereinzelt auch als Speziallebensmittelverordnung bezeichnet, abgekürzt Spezial-LMVO).⁵⁵

⁵³ Effertz, Tobias: Kindermarketing für Lebensmittel im Internet. Eine Studie im Auftrag des AOK-Bundesverbandes, [2017], www.aok-bv.de/imperia/md/aokbv/engagement/wenigerzucker/projektbericht_aok_bv_final_vorlage4.pdf, Abrufdatum 15.07.2020

⁵⁴ Effertz, Tobias, Wilcke Ann-Christin: Do television food commercials target children in Germany?, 2012, Public Health Nutrition, 15, 1466–1473, www.cambridge.org/core/services/aop-cambridge-core/content/view/D7AF25C7077404016AC50DD57CF7FABF/S1368980011003223a.pdf/do_television_food_commercials_target_children_in_germany.pdf, Abrufdatum 15.07.2020

⁵⁵ Meisterernst, Andreas: Lebensmittelrecht, 2019, München: C.H. Beck

Die FSG-Verordnung macht allgemeine Vorgaben zur Nährwertzusammensetzung, Kennzeichnung und Produktgestaltung, die zum Teil in weiteren, spezielleren Rechtsakten konkretisiert werden. Dies bedeutet, dass Säuglings- und Kleinkindnahrung mit exakter Altersangabe – anders als Lebensmittel mit Kinderoptik ohne exakte Altersangabe – gewisse Mindeststandards hinsichtlich ihrer ernährungsphysiologischen Qualität erfüllen müssen, die über die allgemeinen lebensmittelrechtlichen Bestimmungen hinausgehen.

Industriell hergestellte Beikostmahlzeiten in Breiform (wie zum Beispiel Gemüse-Kartoffel-Fleisch-Brei, Milchfertigbrei und Getreide-Obst-Brei) ermöglichen nach Einschätzung von Fachleuten bei altersentsprechendem und sachgemäßem Einsatz im Allgemeinen eine ausgewogene Versorgung mit Mikro- und Makronährstoffen.⁵⁶ Ein im April 2020 von der Verbraucherzentrale Brandenburg durchgeführter Marktcheck zeigte, dass auch die hierbei identifizierten Fertiggerichte für Kinder mit exakter Altersangabe im Allgemeinen ein ausgewogenes Nährstoffverhältnis aufwiesen und in dieser Hinsicht deutlich besser abschnitten als Lebensmittel mit Kinderoptik ohne Altersangabe.⁵⁷

Allerdings bestehen auch bei der Säuglings- und Kleinkindnahrung mit exakter Altersangabe teils erhebliche Regelungslücken. So sind in Deutschland weiterhin Kinderkekse mit einem Zuckergehalt von bis zu 17 g/100 g auf dem Markt,⁵⁸ was im klaren Widerspruch zu den Empfehlungen der WHO und weiterer einschlägiger Fachorganisationen steht.⁵⁹

In der Kritik stehen auch Beikostprodukte aus Quetschbeuteln. In einer aktuellen Stellungnahme weist die Ernährungskommission der Deutschen Gesellschaft für Kinder- und Jugendmedizin (DGKJ) darauf hin, dass „[v]iele dieser Produkte (...) eine hohe Energiedichte, einen sehr süßen Geschmack und eine völlig unausgewogene Nährstoffzusammensetzung mit einem viel zu hohen Zuckergehalt“ aufweisen.⁶⁰

Problematisch ist zudem, dass der Inhalt von Quetschbeuteln überwiegend durch Saugen direkt aus dem Beutel aufgenommen wird, was das Erlernen des Essens von einem Löffel und der Aufnahme fester Nahrungsstücke aus der Hand verzögern kann. Ebenso kann diese Art der Nahrungszufuhr die Interaktion zwischen Eltern und Kindern im Rahmen der Fütterung vermindern. Das Nuckeln an den Beuteln erhöht zudem das Kariesrisiko, da hierdurch die Zähne über einen längeren Zeitraum dem meist sehr süßen Nahrungsbrei ausgesetzt seien. Zur Süßung werden meist zuckerreiche Fruchtsaftkonzentrate eingesetzt, weshalb selbst Produkte mit extrem hohen Zuckeranteil die Aufschrift „ohne Zuckerzusatz“ tragen können, was den falschen Eindruck eines gesunden Produkts mit geringen Zuckeranteil erwecken kann. Trotz dieser ungünstigen Eigenschaften sind Beikostprodukte aus Quetschbeuteln auf die Menge bezogen oft rund

⁵⁶ Bührer, C.; Genzel-Boroviczény, O.; Jochum, F., et al.: Ernährung gesunder Säuglinge, 2014, Monatsschrift Kinderheilkunde, 162, 527–538.

⁵⁷ Verbraucherzentrale Brandenburg: Marktcheck: Fertiggerichte und Snacks für Kinder – eine gute Wahl?, 2020, www.verbraucherzentrale-brandenburg.de/fertiggerichte/marktcheck-kinder-convenience-food, Abrufdatum 15.07.2020.

⁵⁸ Tölle, Katja: Kekse für Babys und Kleinkinder: Viel zu Süß, 2019, ÖKO-TEST Magazin, 2, 32-35

⁵⁹ World Health Organization (WHO): A framework for implementing the set of recommendations on the marketing of foods and non-alcoholic beverages to children, 2012, www.who.int/dietphysicalactivity/framework_marketing_food_to_children/en, Abrufdatum 15.07.2020

⁶⁰ Koletzko, B.; Bührer, C.; Ensenaer, R.; et al.: Beikostprodukte aus Quetschbeuteln, 2019, Monatsschrift Kinderheilkunde, 167, 539–544

doppelt so teuer wie herkömmliche Beikostgläschen. In der Summe sind die meisten dieser Produkte nach Einschätzung der Ernährungskommission der DGKJ „für die Ernährung von Säuglingen und Kleinkindern ungeeignet“.⁶¹

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass Säuglings- und Kleinkindnahrung mit exakter Altersangabe zwar umfassender gesetzlich reguliert ist als Lebensmittel mit Kinderoptik ohne exakte Altersangabe, aber dennoch nicht in allen Fällen den wissenschaftlichen Empfehlungen für eine gesunde Kinderernährung entspricht. Folglich besteht auch in diesem Bereich politischer Handlungsbedarf.

⁶¹ Koletzko, B.; Bührer, C.; Ensenaer, R.; et al.: Beikostprodukte aus Quetschbeuteln, 2019, Monatsschrift Kinderheilkunde, 167, 539–544

IV. FREIWILLIGE SELBSTVERPFLICHTUNGEN

1. ÜBERSICHT

Im Rahmen verschiedener nationaler und internationaler Initiativen wurden Erklärungen veröffentlicht, in denen Unternehmen und Unternehmensverbände Zusagen zur Beschränkung von Kinder-Lebensmittelmarketing machen. Diese Erklärungen werden im Allgemeinen als freiwillige Selbstverpflichtungen bezeichnet. Diese Bezeichnung ist insofern irreführend, als die entsprechenden Erklärungen gerade nicht verpflichtend, sondern gänzlich unverbindlich sind, wie auch Vertreter der Lebensmittelindustrie immer wieder betonen. Da die Bezeichnung „freiwillige Selbstverpflichtungen“ allgemein üblich ist, wird sie hier trotzdem verwendet. Im Folgenden werden die für Kinder-Lebensmittelmarketing relevanten Inhalte von freiwilligen Selbstverpflichtungen dargestellt, deren formaler Anwendungsbereich Deutschland einschließt. Anschließend werden die Ergebnisse von Evaluationen und wissenschaftlichen Studien zur Wirksamkeit dieser Initiativen diskutiert.

2. INHALTE BESTEHENDER SELBSTVERPFLICHTUNGEN

2.1 Die Nationale Reduktions- und Innovationsstrategie Zucker, Fette und Salz in Fertigprodukten

Im September 2018 schloss die Bundesregierung im Rahmen der „Nationalen Reduktions- und Innovationsstrategie Zucker, Fette und Salz in Fertigprodukten“ (im Folgenden Reduktionsstrategie genannt) eine Grundsatzvereinbarung mit Verbänden der Lebensmittelwirtschaft zur Reduktion von Zucker, Fetten und Salz in verarbeiteten Lebensmitteln. In der Folge wurden freiwillige Zielvereinbarungen mit Branchenverbänden getroffen.^{62 63}

In Bezug auf Lebensmittel mit Kinderoptik wurden die folgenden unverbindlichen Zusagen gemacht:

- Eine Reduktion des durchschnittlichen, nach Absatz gewichteten Gesamtzuckergehalts in Frühstückscerealien in Kinderoptik um 20 Prozent von 2012 bis 2025.⁶⁴

⁶² BMEL: Nationale Reduktions- und Innovationsstrategie für Zucker, Fette und Salz in Fertigprodukten, 2018, www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/NationaleReduktionsInnovationsstrategie-Layout.pdf, Abrufdatum 15.07.2020

⁶³ Gerlach, Stefanie: Lebensmittel-bezogene Verhältnisprävention von Adipositas und nichtübertragbaren Krankheiten – der politische Prozess in Deutschland. Adipositas – Ursachen, Folgeerkrankungen, 2020, Therapie, 14, 67–78.

⁶⁴ Verband der Getreide-, Mühlen- und Stärkewirtschaft VGMS e.V.: Beitrag der Hersteller von Frühstückscerealien im VGMS zur Nationalen Reduktions- und Innovationsstrategie der Bundesregierung, 2018, www.vgms.de/fileadmin/vgms/Dateien/Downloads/Presseinformationen/VGMS-Pressemitteilung_181221_Beitrag_zur_Reduktionsstrategie.pdf, Abrufdatum 15.07.2020

- Eine Zuckerreduktion um 15 Prozent im Median von 2015 bis 2025 in gesüßten Milchprodukten in Kinderoptik.⁶⁵

In Bezug auf Lebensmittel im Allgemeinen (mit und ohne Kinderoptik) wurden die folgenden Zusagen gemacht:

- Eine Zuckerreduktion um 15 Prozent im Median von 2015 bis 2025 in zuckerge-süßten Erfrischungsgetränken sowie eine Reduktion des zugesetzten Zuckers in fruchthaltigen Getränken mit Zuckerzusatz um 15 Prozent von 2015 bis 2025.⁶⁶
- Abbau von Salzspitzen in Bäckereierzeugnissen, definiert als Salzgehalte von mehr als 25 oberhalb des Medians im Jahr 2019, der mit einem Salzgehalt von 2,0 bis 2,2 Prozent angegeben wird.⁶⁷
- Absenken des durchschnittlichen Salzgehalts in Tiefkühlpizzen auf 1,25 g Salz/100 g bis 2025.⁶⁸

Es sind keine konkreten, festgelegten Sanktionsmechanismen bei Nichteinhaltung der Ziele vorgesehen.⁶⁹ In seinem ernährungspolitischen Bericht von 2020 betont das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL), dass in diesem Fall „die Möglichkeit regulatorischer Maßnahmen“ bestehe.⁷⁰

Zu beachten ist, dass selbst bei einem vollständigen Erreichen dieser unverbindlichen Reduktionsziele bis 2025 die Zucker- bzw. Salzgehalte der genannten Lebensmittelgruppen weiter die von der WHO empfohlenen Grenzwerte für Lebensmittel, die gegen-über Kindern beworben werden, überschreiten werden (siehe Tabelle 5).

⁶⁵ Milchindustrie-Verband e. V.: Beitrag der Milchindustrie zur nationalen Reduktions- und Innovationsstrategie, 2019, www.milchindustrie.de/wp-content/uploads/2020/12/Beitrag-der-Milchindustrie-zur-Reduktions-und-Innovationsstrategie-Stand-17.07.2019.pdf, Abrufdatum 15.07.2020.

⁶⁶ Wirtschaftsvereinigung Alkoholfreie Getränke e. V. (wafg): wafg-Beitrag zum Runden Tisch von Bundesministerin Julia Klöckner zur „Nationalen Reduktions- und Innovationsstrategie“ der Bundesregierung, 2019, www.wafg.de/fileadmin/dokumente/branchenbeitrag-kalorienreduktion.pdf, Abrufdatum 15.07.2020

⁶⁷ Zentralverband des Deutschen Bäckerhandwerks e. V.: Bäckerhandwerk beweist Tatendrang in Julia Klöckners Auftaktsitzung, 2019, www.baeckerhandwerk.de/politik-presse/pressemitteilung/zeige/baeckerhandwerk-beweist-tatendrang-in-julia-kloeckners-auftaktsitzung, Abrufdatum 15.07.2020

⁶⁸ Deutsches Tiefkühlinstitut e. V.: Branchenbeitrag Deutsches Tiefkühlinstitut e.V. zur „Nationalen Reduktions- und Innovationsstrategie für Zucker, Fette und Salz in Fertigprodukten“ der Bundesregierung, www.tiefkuehlkost.de/download/branchenbeitrag-salzreduktion-tiefkuehlpizza-12.2.2019, 15.07.2020

⁶⁹ BMEL: Nationale Reduktions- und Innovationsstrategie für Zucker, Fette und Salz in Fertigprodukten, 2018, www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/NationaleReduktionsInnovationsstrategie-Layout.pdf, Abrufdatum 15.07.2020

⁷⁰ BMEL: Gesunde Ernährung, sichere Produkte: Bericht der Bundesregierung zur Ernährungspolitik, Lebensmittel- und Produktsicherheit, www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/gesunde-ernaehrung-sichere-produkte-bericht.html, Abrufdatum 15.07.2020

Produktkategorie	Reduktionszusage	Ausgangswert	Wert bei Zielerreichung	WHO Nährwertprofil
Frühstückcerealien in Kinderoptik	Zuckerreduktion um 20 % im Durchschnitt von 2012–2025	2016: 29 g/100 g (Mittelwert)	23 g/100 ml	15 g/100 g
Joghurtprodukte in Kinderoptik	Zuckerreduktion um 15 % im Median von 2015–2025	2019: 14 g/100 ml	12 g/100 ml	10 g/100 ml
Zuckergesüßte Erfrischungs- und Fruchtsaftgetränke	Zuckerreduktion um 15 % im Median von 2015–2025	2016: 7,5 g/100 ml (Erfrischungsgetränke)	6,4 g/100 ml	0 g/100 ml

Tabelle 5: Ziele der Reduktionsstrategie im Vergleich zu WHO-Empfehlungen. Quellen: Prozess- und Zielvereinbarungen der Lebensmittelverbände, MRI-Produktmonitoring (Folgerhebung 2019 und, soweit verfügbar, Basiserhebung 2016), WHO Regional Office for Europe Nutrient Profile Model.

Neben diesen konkreten, quantitativen Reduktionszielen wurde im Rahmen der Reduktionsstrategie eine Reihe weiterer Ankündigungen zu Lebensmitteln in Kinderoptik gemacht. Nach Angaben der Bundesregierung haben Wirtschaftsverbände zugesagt, hinsichtlich der Produktaufmachung von speziell an Kinder adressierten Produkten „über Sensibilisierungs- und Ausbildungskampagnen das Problembewusstsein bei den Unternehmen zu schärfen“.⁷¹ Der Handelsverband Lebensmittel hat in seiner Zielvereinbarung angekündigt, dass „beteiligte Handelsunternehmen einen Fokus ihres Beitrages zur Reduktions- und Innovationsstrategie auf die Überprüfung des speziell an Kinder und Jugendliche gerichteten Eigenmarkensortiments [legen]. Im Mittelpunkt möglicher Maßnahmen stehen neben der Nährstoffzusammensetzung und des Gesamtkaloriengehalts auch die Portionsgrößen und die Aufmachung der Produkte“.⁷²

2.2 Die Audiovisuelle Mediendienst-Richtlinie (AVMD)

Die Audiovisuelle Mediendienst-Richtlinie (AVMD) ist eine 2010 vom Europäischen Parlament und dem Europäischen Rat beschlossene Richtlinie zur Koordination von Vorschriften der EU-Mitgliedsländer zu audiovisuellen Mediendiensten einschließlich Fernsehen und Radio.⁷³ Gemäß Art. 9 Abs. 2 der AVMD bestärken die EU-Mitgliedstaaten und die EU-Kommission „die Anbieter von Mediendiensten darin, Verhaltenskodizes für unangebrachte audiovisuelle kommerzielle Kommunikation zu entwickeln, die Kindersendungen begleitet oder darin enthalten“ ist.

⁷¹ BMEL: Nationale Reduktions- und Innovationsstrategie für Zucker, Fette und Salz in Fertigprodukten, 2018, www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/NationaleReduktionsInnovationsstrategie-Layout.pdf, Abrufdatum 15.07.2020

⁷² Handelsverband Lebensmittel: Nationale Reduktions- und Innovationsstrategie für Zucker, Fette und Salz in Fertigprodukten. Beitrag des Deutschen Lebensmittelhandels, 2019, www.bvlh.net/fileadmin/redaktion/bilder/news/2019/ZFS-Reduktionsstrategie_LEH-Beitrag.pdf, Abrufdatum 15.07.2020

⁷³ Richtlinie 2010/13/EU, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32010L0013&from=DE>, geändert durch: Richtlinie (EU) 2018/1808, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018L1808&from=DE>, Abrufdatum 06.09.2020

EU-Richtlinien verpflichten die Regierungen der EU-Mitgliedsländer, entsprechende Regeln auf nationaler Ebene zu erlassen. Sie erfordern (anders als EU-Verordnungen) also eine Umsetzung in nationales Recht, bevor sich aus ihnen Verpflichtungen für Bürger oder Unternehmen ergeben können. Mit den Regeln des Deutschen Werberates besteht in Deutschland bereits ein unverbindlicher Verhaltenskodex zu Werbung in audiovisuellen Medien (siehe folgender Abschnitt). Damit dürfte Deutschland seiner Umsetzungsverpflichtung aus der AVMD in dieser Hinsicht bereits nachgekommen sein. Eine Verpflichtung der EU-Mitgliedsländer, wirksame bzw. verpflichtende Regeln zu Kinder-Lebensmittelmarketing zu erlassen, ergibt sich aus der AVMD nicht.

2.3 Der Verhaltenskodex des Deutschen Werberats

Der Deutsche Werberat ist ein freiwilliger Zusammenschluss von Unternehmen der Werbebranche in Deutschland, der unverbindliche Verhaltenskodizes für Werbung erarbeitet hat. Die „Verhaltensregeln des Deutschen Werberats über sämtliche Formen der kommerziellen Kommunikation für Lebensmittel“ (Fassung von Januar 2020) beziehen sich auf Lebensmittelwerbung im Allgemeinen und treffen eine Reihe zusätzlicher Aussagen speziell zu Kinder-Lebensmittelmarketing. Zentrale Eckdaten des Verhaltenskodexes sind in Tabelle 6 zusammengefasst.

Der Verhaltenskodex schließt „die reine Aufmachung und Bezeichnung vom Produkt, Etikettierung und Verpackung“ ausdrücklich vom Anwendungsgebiet seiner Empfehlungen aus.⁷⁴ Aus ihm lassen sich daher keine Vorgaben für die Zusammensetzung sowie Produkt- und Verpackungsgestaltung von Lebensmitteln in Kinderoptik ableiten.

Auch für seinen formalen Anwendungsbereich – die klassische Werbung in Medien wie Fernsehen, Radio und Internet – lassen sich kaum konkrete Vorgaben ableiten. Problematisch sind insbesondere die folgenden Punkte:

- Die vorgeschlagene Altersgrenze ist sehr niedrig (Kinder, die noch keine zwölf Jahre alt sind).
- Es werden keine Kriterien für die Definition von Kinder-Lebensmittelmarketing festgelegt; dieses wird lediglich charakterisiert als „gezielt an Kinder gerichtete kommerzielle Kommunikation“.
- Es werden keine Nährwertkriterien für Lebensmittel festgelegt, die gegenüber Kindern beworben bzw. nicht beworben werden dürfen. Es werden lediglich allgemeine Aussagen getroffen, wie zum Beispiel, dass „[k]ommerzielle Kommunikation für Lebensmittel (...) dem Erlernen einer ausgewogenen, gesunden Ernährung durch Kinder nicht entgegenwirken“ soll, und „nicht dazu anregen [soll], keine Pausen zwischen den Mahlzeiten einzulegen und ununterbrochen zu essen“.

Aufgrund des Fehlens klarer Definitionskriterien ist eine quantitative Überprüfung, inwieweit die Regeln des Werberates eingehalten werden, nicht möglich. Zu beachten ist jedoch Folgendes:

⁷⁴ Deutscher Werberat: Verhaltensregeln des Deutschen Werberats über sämtliche Formen der kommerziellen Kommunikation für Lebensmittel (Fassung von Januar 2020), www.werberat.de/werbekodex/lebensmittel, Abrufdatum 15.07.2020

- Trotz der Verhaltensregeln des Werberates ist Kinder-Lebensmittelmarketing für ernährungsphysiologisch ungünstige Lebensmittel in Deutschland weit verbreitet (siehe Abschnitt III.3 und III.4).
- Es ist wissenschaftlich belegt, dass solches Marketing mit ungesunden Ernährungsmustern und einem erhöhten Risiko für Übergewicht und Adipositas in Zusammenhang steht (siehe Abschnitt III.5).
- Das selbstgesteckte Ziel der Verhaltensregeln des Werberates, dass Kinder-Lebensmittelmarketing dem Erlernen einer gesunden Ernährung nicht entgegenwirken soll, wird von diesen somit klar verfehlt.

Kriterium	Inhalt der Verhaltensregeln des Deutschen Werberates
Anwendungsgebiet	Klassische Werbung („Erfasst sind klassische Werbung zum Beispiel im TV, auf Plakaten, in Zeitungen oder Zeitschriften, im Radio, aber auch Internet-/ Mobile- Werbung, Werbung in sozialen Netzwerken, auf Videoplattformen, Sponsoring oder Display-Werbung am Verkaufsort“)
Regeln zu Produkt- und Verpackungsgestaltung	Keine („[N]icht erfasst sind die reine Aufmachung und Bezeichnung vom Produkt, Etikettierung und Verpackung“)
Definition von Kindern	< 12 Jahre („Im Sinne dieser Verhaltensregeln (...) sind Kinder Personen, die noch nicht 12 Jahre alt sind“)
Definition von Kinder-Lebensmittel-Marketing	Keine quantitativen Kriterien („gezielt an Kinder gerichtete kommerzielle Kommunikation“)
Nährwertprofile	Keine definiert

Tabelle 6: Die Verhaltensregeln des Deutschen Werberats (Stand Januar 2020).

2.4 Der EU-Pledge

Der sogenannte EU-Pledge ist eine Initiative zur Beschränkung von Kinder-Lebensmittelmarketing, die von internationalen Lebensmittelunternehmen mit Präsenz in Europa getragen wird, darunter Coca-Cola, McDonalds, Nestlé, Unilever und Ferrero.⁷⁵

Die n Empfehlungen des EU-Pledge gelten für „Werbung in Medien, deren Publikum zu mindestens 35 Prozent aus Kindern unter 12 Jahren besteht“. Die Produkt- und Verpackungsgestaltung von Lebensmitteln in Kinderoptik ist vom Geltungsbereich ausgeschlossen. Anders als der Deutsche Werberat schlägt der EU-Pledge konkrete Nährwertkriterien vor, die von Produkten erfüllt werden sollten, die gegenüber Kindern beworben werden.⁷⁶ Diese sind jedoch wesentlich weniger streng als die Nährwertkriterien, die vom europäischen Regionalbüro der WHO für Lebensmittel, die gegenüber Kindern beworben werden, definiert wurden (siehe Tabelle 7). Zudem sind sie nur für

⁷⁵ EU Pledge: Our Commitment, <https://eu-pledge.eu/our-commitment>, Abrufdatum 15.07.2020

⁷⁶ EU Pledge: EU Pledge Nutrition White Paper – Updated October 2018, https://eu-pledge.eu/wp-content/uploads/EU_Pledge_Nutrition_White_Paper.pdf, Abrufdatum 15.07.2020

Unternehmen anwendbar, die sich auch in ihren unternehmenseigenen Selbstverpflichtungen zu diesen bekannt haben; dies sind Arla Foods, Bel Group, Burger King, Danone, Ferrero, Kellogg's, McDonalds, MOM Group, Nestlé, PepsiCo, Royal FrieslandCampina und Unilever.

Lebensmittelkategorie	Kriterien der WHO	Kriterien des EU Pledge
Süßes Gebäck und süße Dauerbackwaren	Werbung gegenüber Kindern grundsätzlich nicht gestattet	Zulässig, sofern die folgenden Kriterien erfüllt sind: Gesamt-Zuckergehalt < 35 g/100 g, gesättigtes Fett < 10 g/100 g, Salz < 1,1g/100g, Energie < 200 kcal/Portion
Milch und Milchgetränke	Max. 0 g/100 ml zugesetzter Zucker	Max. 12,5 g/100 ml Gesamtzucker
Fruchtsäfte	Werbung gegenüber Kindern grundsätzlich nicht gestattet	Nicht erfasst
Frühstückscerealien	Max. 15 g/100 g zugesetzter Zucker	Max. 27 g/100 g Gesamtzucker
Joghurt und andere Milchprodukte	Max. 2 g/100 g gesättigtes Fett und max. 10 g/100 g Gesamtzucker	Max. 2,6 g/100 g gesättigtes Fett und max. 12,5 g/100 g Gesamtzucker
Eiscreme	Werbung gegenüber Kindern grundsätzlich nicht gestattet	Zulässig, sofern die folgenden Kriterien erfüllt sind: Gesamt-Zuckergehalt < 20 g/100 g, gesättigtes Fett < 5 g/100 g, Salz < 0,5 g/100 g, Energie < 110 kcal/Portion

Tabelle 7: Nährwertkriterien der WHO und des EU-Pledge im Vergleich. Quelle: Nährwertprofilmodell des europäischen Regionalbüros der WHO, EU Pledge Nutrition Criteria White Paper.

Hauptproblem des EU-Pledge ist, dass die von ihm gemachten Empfehlungen gänzlich unverbindlich sind. Wissenschaftliche Untersuchungen haben wiederholt und konsistent gezeigt, dass auch Unternehmen, die den EU-Pledge unterzeichnet haben, in ho-

hem Maße und überwiegend ernährungsphysiologisch ungünstige Lebensmittel gegenüber Kindern bewerben (siehe Abschnitt IV.3). Der EU-Pledge gilt daher als weitgehend wirkungslos.^{77 78 79 80}

2.5 Weitere freiwillige Selbstverpflichtungen

Neben den genannten Initiativen gibt es auch freiwillige Selbstverpflichtungen der International Food & Beverage Alliance (IFBA), der Wirtschaftsvereinigung Alkoholfreie Getränke (wafg) sowie diverser Einzelunternehmen.

Die International Food & Beverage Alliance (IFBA) ist ein Zusammenschluss großer internationaler Lebensmittelunternehmen, darunter Danone, PepsiCo, Kellogg's, Nestlé und Unilever. Die IFBA hat einen Verhaltenskodex veröffentlicht, der sich in weiten Teilen mit den Inhalten des EU-Pledge deckt. Dieser schließt die Verpackungsgestaltung explizit aus seinem Anwendungsbereich aus.⁸¹

Die Wirtschaftsvereinigung Alkoholfreie Getränke (wafg) hat einen Verhaltenskodex zu Energydrinks erarbeitet. Abgesehen von Empfehlungen zu Produktkennzeichnung und Verbrauchshinweisen trifft der Verhaltenskodex keine Aussagen zur Produkt- und Verpackungsgestaltung.⁸²

Darüber hinaus haben diverse Einzelunternehmen Selbstverpflichtungen zu Kinder-Lebensmittelmarketing veröffentlicht. Für die vorliegende Untersuchung wurden die Kodizes der Unternehmen, die sich dem EU-Pledge angeschlossen haben, untersucht (dies sind Arla Foods, Bel Group, Burger King, Coca-Cola, Danone, Ferrero, Kellogg's, Lindt & Sprüngli, Mars, McDonalds, MOM Group, Mondelez, Nestlé, PepsiCo, Royal FrieslandCampina und Unilever). Lediglich fünf dieser Unternehmen treffen auch Aussagen zur Produkt- und Verpackungsgestaltung von Lebensmitteln in Kinderoptik (siehe Tabelle 8). Hauptproblem dieser Regelungen ist, dass auch sie gänzlich unverbindlich sind und an der weiten Verbreitung von Kinder-Lebensmittelmarketing für ernährungsphysiologisch ungünstige Lebensmittel nichts geändert haben.

⁷⁷ Gerlach, Stefanie: Verantwortungsvolles Kindermarketing. Ernährungs-Umschau 2020; 6;

⁷⁸ Effertz, Tobias: Kindermarketing für Lebensmittel im Internet. Eine Studie im Auftrag des AOK-Bundesverbandes, [2017], www.aok-bv.de/imperia/md/aokbv/engagement/wenigerzucker/projektbericht_aok_bv_final_vorlage4.pdf, Abrufdatum 15.07.2020

⁷⁹ Molling, Luise: „Spannung, Spiel und Schokolade“ – wie die Lebensmittelwirtschaft ungesunde Produkte an Kinder vermarktet (und was man dagegen tun kann), 2018, RdJB Recht der Jugend und des Bildungswesens, 66, 348–357

⁸⁰ Huizinga, Oliver; Kruse, Michaela: Food industry self-regulation scheme „EU Pledge“ cannot prevent the marketing of unhealthy foods to children, 2016, Obesity Medicine, 1, 24–28.

⁸¹ International Food and Beverage Alliance (IFBA): Global Policy on Marketing Communications to Children, 2014, www.ifballiance.org/uploads/media/59eddc9fba341.pdf, Abrufdatum 15.07.2020

⁸² Wirtschaftsvereinigung Alkoholfreie Getränke e. V. (wafg): Verhaltenskodex (Code of conduct) für die Kennzeichnung und Vermarktung von Energydrinks, 2016, www.wafg.de/fileadmin/dokumente/wafg-verhaltenskodex_energydrinks.pdf, Abrufdatum 15.07.2020

Unternehmen	Aussagen zur Produkt- und Verpackungsgestaltung von Lebensmitteln in Kinderoptik
Danone	„Licensed characters, movie tie-ins, celebrities and premiums primarily appealing to children below 12 years of age can only be used for marketing communication on packaging and at the point of sale in connection with products that meet specific Nutrition Criteria.“
Royal Friesland Campina	„[P]ackaging and point of sale material only contain licensed characters or celebrities with strong appeal to children if the products are compliant with the FrieslandCampina Nutrition Criteria for Marketing Towards Children.“
Lindt & Sprüngli	„[A]ll messaging in advertising, on packaging and on in-store materials are directed to gatekeepers. While some of our products make great gifts for children, no advertising or promotional material will be developed to appeal primarily to children under 12.“
Mars	„Our brand characters are not intended to appeal to children under 12 and Character Guidelines will be strictly enforced across our business and across all marketing levers including advertising, packaging and display, with oversight from the Brand Board.“
Unilever	„We will use characters in our Point of Sale Communications [including packaging] primarily appealing to children aged under 12 but only in association with products which are Responsibly Made for Kids. (...) Gifts, toys, premiums or giveaways primarily appealing to children aged under 12 may only be offered in Point of Sale Communications for products Responsibly Made for Kids. These will have an educational purpose or health message and will not exploit the inexperience or credulity of children. (...) We will not direct any Marketing or Point of Sale Communications to children under 6 years of age.“

Tabelle 8: Aussagen zur Produkt- und Verpackungsgestaltung von Lebensmitteln mit Kinderoptik in freiwilligen Selbstverpflichtungen von Einzelunternehmen.

3. WIRKSAMKEIT

Die Nährwertzusammensetzung und die Produkt- und Verpackungsgestaltung von Lebensmitteln in Kinderoptik wird von der Mehrzahl der genannten freiwilligen Selbstverpflichtungen nicht adressiert. Darüber hinaus belegen die vorliegenden wissenschaftlichen Untersuchungen zu freiwilligen Selbstverpflichtungen übereinstimmend deren weitest gehende Wirkungslosigkeit auch in Bezug auf Ziele, die in den Selbstverpflichtungen explizit genannt werden. Deshalb sind auch von einem Einschluss entsprechender Klauseln in freiwillige Selbstverpflichtungen keine relevanten Effekte zu erwarten.

Internationale Erfahrungen zeigen, dass freiwillige Selbstverpflichtungen zu Kinder-Lebensmittelmarketing keinen feststellbaren Effekt auf Ausmaß, Intensität und Art der

Marketingaktivitäten der entsprechenden Unternehmen haben, ebenso wenig wie auf die Nährwertzusammensetzung der beworbenen Lebensmittel.^{83 84}

Auch in Deutschland durchgeführte Studien kommen zu entsprechenden Ergebnissen. Eine 2016 von Effertz et al. im Auftrag des AOK-Bundesverbands durchgeführte Studie zeigte, dass Kinder in Deutschland im Internet pro Jahr zwischen 2.700 und 7.800 Kindermarketingmaßnahmen der Lebensmittelindustrie ausgesetzt sind und dass 77 Prozent der beworbenen Lebensmittel einen überhöhten Anteil an Zucker, Salz und gesättigten Fetten aufweisen. Hierbei konnten keine Unterschiede festgestellt werden zwischen Unternehmen, die den EU-Pledge unterzeichnet haben, und solchen, die dies nicht getan haben. Die Autoren schlussfolgern daher, dass der „EU-Pledge (...) auch im Onlinebereich wirkungslos“ sei.⁸⁵

Eine 2015 von Huizinga et al. durchgeführte Untersuchung ergab, dass nur 10 Prozent der Lebensmittel, die von den Unterzeichnern des EU-Pledge gegenüber Kindern beworben werden, die Kriterien der WHO für gesunde Kinderlebensmittel erfüllten.⁸⁶

Landwehr et al. untersuchten Werbespots, die zwischen 2011 und 2014 in Kinder-Fernsehsendungen in Deutschland ausgestrahlt wurden. Sie zeigten, dass nur rund 20 Prozent der Spots die Kriterien der britischen Rundfunkbehörde Ofcom für verantwortungsvolles Kinder-Lebensmittelmarketing erfüllten. Die wenig ambitionierten Kriterien des EU-Pledge wurden hingegen mehrheitlich eingehalten. Die Anzahl der in Kinder-Fernsehsendungen ausgestrahlten Lebensmittel-Werbespots war im Zeitverlauf leicht rückläufig, was möglicherweise mit einer Verlagerung von Werbung ins Internet erklärbar ist. Die Autoren schlussfolgern, dass „industriengeführte Nährwertprofilmodelle oft relativ schwach und weniger gut geeignet sind, um Kinderlebensmittelmarketing für Produkte mit einem hohen Gehalt an Zucker, Fett und Salz angemessen zu begrenzen“.⁸⁷

Im Jahr 2012 untersuchten Effertz et al. Fernsehwerbespots in bei Kindern beliebten Sendern und verglichen den Zeitraum 2007 bis 2008 mit dem Jahr 2010, um mögliche Effekte des im Dezember 2007 verkündeten EU-Pledges zu identifizieren. Im Zeitraum 2007 bis 2008 entfielen 88 Prozent der Lebensmittel-Werbespots auf ernährungsphysiologisch ungünstige Lebensmittel, im Jahr 2010 lag dieser Anteil sogar bei 98 Prozent. Die Autoren schlussfolgern, dass der EU-Pledge im Bereich der Fernsehwerbung wirkungslos ist.⁸⁸

⁸³ World Cancer Research Fund International: Building momentum: lessons on implementing robust restrictions of food and non-alcoholic beverage marketing to children, 2020, www.wcrf.org/sites/default/files/PPA-Building-Momentum-3-WEB-3.pdf, Abrufdatum 15.07.2020

⁸⁴ Global Food Research Program at the University of North Carolina at Chapel Hill: Marketing Unhealthy Foods to Kids: Why Regulation is Critical to Reducing Obesity, 2016, http://globalfoodresearchprogram.web.unc.edu/files/2017/09/Child-Marketing-Fact-Sheet_8Sept2017.pdf, Abrufdatum 15.07.2020

⁸⁵ Effertz, Tobias: Kindermarketing für Lebensmittel im Internet. Eine Studie im Auftrag des AOK-Bundesverbandes, [2017], www.aok-bv.de/imperia/md/aokbv/engagement/wenigerzucker/projektbericht_aok_bv_final_vorlage4.pdf, Abrufdatum 15.07.2020

⁸⁶ Huizinga, Oliver; Kruse, Michaela: Food industry self-regulation scheme „EU Pledge“ cannot prevent the marketing of unhealthy foods to children, 2016, *Obesity Medicine*, 1, 24–28

⁸⁷ Landwehr, Stefanie C.; Hartmann, Monika: Industry self-regulation of food advertisement to children: Compliance versus effectiveness of the EU Pledge, 2020, *Food Policy*, 101833

⁸⁸ Effertz, Tobias, Wilcke Ann-Christin: Do television food commercials target children in Germany?, 2012, *Public Health Nutrition*, 15, 1466–1473

V. POLITISCHE REGULIERUNG

1. GESETZLICHE VORGABEN IN DEUTSCHLAND

Die Produkt- und Verpackungsgestaltung von Lebensmitteln in Kinderoptik unterliegt den allgemeinen Regeln des Werbe-, Wettbewerbs- und Lebensmittelrechts.

Hierzu zählt unter anderem das sogenannte Irreführungsverbot (Art. 16 EU-Basisverordnung, Art. 7 der Lebensmittelinformationsverordnung sowie § 5 des Gesetzes gegen den unlauteren Wettbewerb). Hierunter fallen irreführende Angaben zur Herkunft, der Zusammensetzung oder der Füllmenge von Lebensmitteln.⁸⁹ Das lebensmittelrechtliche Irreführungsverbot wird im Allgemeinen eng ausgelegt und besitzt für Lebensmittel mit Kinderoptik kaum praktische Relevanz.⁹⁰

Darüber hinaus unterliegen auch Lebensmittel mit Kinderoptik den Regularien der Health-Claims-Verordnung. Diese sieht vor, dass gesundheits- und nährwertbezogene Angaben nur nach Durchlaufen eines entsprechenden Zulassungsverfahrens zulässig sind. Die Entscheidung über die Zulassung wird von der Europäischen Kommission auf Grundlage eines Fachgutachtens der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit getroffen. Die Verordnung sieht vor, dass nur solche Lebensmittel gesundheits- und nährwertbezogene Angaben tragen dürfen, die allgemeine Anforderungen an ernährungsphysiologisch ausgewogene Lebensmittel erfüllen.⁹¹ Allerdings ist das hierfür nötige Nährwertprofilmodell auch Jahre nach Erlass der Verordnung noch nicht beschlossen worden, sodass diese Vorgabe aktuell noch nicht umgesetzt wird.⁹² Entsprechend tragen auch viele ernährungsphysiologisch höchst ungünstige, mit Mikronährstoffen angereicherte Lebensmittel mit Kinderoptik gesundheits- und nährwertbezogene Angaben, was den falschen Eindruck gesundheitlich positiver Wirkungen hervorrufen kann.⁹³ Implizite oder explizite Aussagen, die eine besondere Eignung für Kinder suggerieren (zum Beispiel durch Verwendung des Zusatzes „Kinder-“ im Produktnamen, oder Aussagen wie „Für Kindergeschmack entwickelt“), die keinen auf spezifische Nährstoffe oder gesundheitliche Wirkungen nehmen, gelten nicht als gesundheits- oder nährwertbezogene Angabe im Sinne der Health-Claims-Verordnung, weshalb diese Aussagen die Anforderungen der Health-Claims-Verordnung nicht erfüllen müssen.

Die EU-Verordnung 609/2013 über Lebensmittel für spezielle Verbrauchergruppen (engl. „foods for specific groups“, FSG) enthält Vorgaben für Säuglings- und Kleinkindnahrung für Kinder bis drei Jahre, die mit einer expliziten Altersangabe versehen ist

⁸⁹ Weck, Marin: Lebensmittelrecht, 2018, Stuttgart: Kohlhammer

⁹⁰ Verbraucherzentrale Bundesverband: Kinderlebensmittel – bunt, bunter, zu bunt?, 2012, www.vzbv.de/sites/default/files/downloads/Kinderlebensmittel-Dossier_vzbv_2012.pdf, Abrufdatum 15.07.2020

⁹¹ Verordnung (EG) Nr. 1924/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Dezember 2006 über nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben über Lebensmittel, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/ALL/?uri=CELEX%3A32006R1924>, Abrufdatum 06.09.2020

⁹² Volkhardt, Ina; Bergmann, Christa: Werbung mit der Gesundheit – rechtens oder unzulässig?, 2020, Ernährungs-Umschau, 6, M344–M56

⁹³ Verbraucherzentrale Brandenburg: Marktcheck: Fertiggerichte und Snacks für Kinder – eine gute Wahl?, 2020, www.verbraucherzentrale-brandenburg.de/fertiggerichte/marktcheck-kinder-convenience-food, Abrufdatum 15.07.2020

(siehe Abschnitt III.7). Auf Lebensmittel mit Kinderoptik, die keine explizite Altersangabe tragen, ist die FSG-Verordnung nicht anwendbar.⁹⁴

Das lebensmittelrechtliche Irreführungsverbot, die Health-Claims-Verordnung und die FSG-Verordnung bieten aufgrund ihrer engen Auslegung und ihrem engen Anwendungsgebiet keine effektive Regulierung von Lebensmitteln in Kinderoptik – was auch die weite Verbreitung von ernährungsphysiologisch höchst ungünstigen Lebensmitteln in Kinderoptik zeigt (siehe Abschnitt III.3 und III.4).

Abgesehen von den allgemeinen Regeln des Lebensmittelrechts unterliegen Lebensmittel mit Kinderoptik keinen spezifischen und verbindlichen gesetzlichen Vorgaben.

2. INTERNATIONALE BEISPIELE

2.1 Übersicht

Weltweit hat eine Reihe von Ländern verbindliche gesetzliche Regeln zu Kinder-Lebensmittelmarketing erlassen (siehe Abbildung 4). Eine 2019 veröffentlichte systematische Übersichtsarbeit identifizierte 16 Länder mit solchen Regeln.⁹⁵ Im Oktober 2019 und damit nach Veröffentlichung jener Arbeit trat in Portugal eine gesetzliche Regelung zu Kinder-Lebensmittelmarketing in Kraft.^{96 97} In den meisten Ländern erfassen die erlassenen Regeln nur bestimmte Formen des Kinder-Lebensmittelmarketings, wie zum Beispiel Fernseh- oder Internetwerbung oder Werbung an Schulen (siehe Tabelle 9). Die Produkt- und Verpackungsgestaltung und die Nährwertzusammensetzung von Lebensmitteln in Kinderoptik wird nur in einem der 17 Länder adressiert, nämlich in Chile. Im Folgenden werden die entsprechenden Regeln in Chile sowie in zwei beispielhaft ausgewählten europäischen Ländern – Irland und Schweden – genauer dargestellt.

⁹⁴ Verbraucherzentrale Brandenburg: Marktcheck: Fertiggerichte und Snacks für Kinder – eine gute Wahl?, 2020, www.verbraucherzentrale-brandenburg.de/fertiggerichte/marktcheck-kinder-convenience-food, Abrufdatum 15.07.2020.

⁹⁵ Taillie, Lindsey Smith; Busey, Emily; Mediano Stoltze, Fernanda; Dillman Carpentier, Francesca: Governmental policies to reduce unhealthy food marketing to children, 2019, *Nutrition Reviews*, 77 (11), 787-816.

⁹⁶ World Cancer Research Fund International: NOURISHING framework. Restrict food advertising and other forms of commercial promotion, 2020, <https://policydatabase.wcrf.org/>, Abrufdatum 06.09.2020

⁹⁷ Henriques, Ricardo: Portugal: Restrictions On Advertising Aimed At Minors Of Determined Foodstuffs & Beverages, 2019, www.mondaq.com/broadcasting-film-tv-radio/803982/restrictions-on-advertising-aimed-at-minors-of-determined-foodstuffs-beverages, Abrufdatum 06.09.2020.

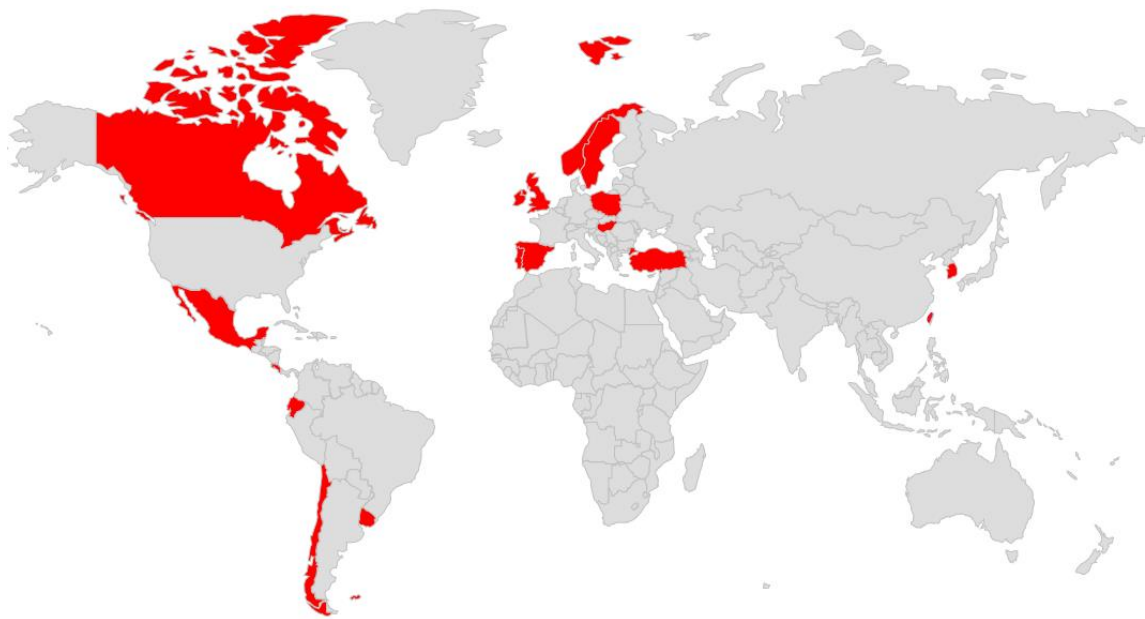


Abbildung 4: Länder mit verbindlichen gesetzlichen Regeln zu Kinder-Lebensmittelmarketing. Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage von Taillie 2019 sowie der NOURISHING-Datenbank des WCRFI.

	Fernsehen	Radio	Kino	DVD/CD-ROM	Internet	Mobiltelefon/Apps	Interaktive Spiele	Druckerzeugnisse	Außenwerbung	Direktvermarktung	Verpackungsgestaltung	Point-of-Sale-Marketing	Product Placement	Sponsoring	Werbung an Schulen	Veranstaltungen
Chile	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Costa Rica															x	
Ecuador															x	
Großbritannien	x	x														
Irland	x	x											x	x		
Mexiko	x		x													
Norwegen	x	x														
Portugal	x	x	x												x	
Polen															x	
Quebec	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x			x	x	x	
Schweden	x															
Spanien															x	
Südkorea	x	x			x											
Taiwan	x														x	
Türkei	x	x														
Ungarn															x	
Uruguay															x	

Tabelle 9: Geltungsbereich verbindlicher Regelwerke zu Kinder-Lebensmittelmarketing. Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage von Taillie 2019 sowie der NOURISHING-Datenbank des WCRFI.

2.2 Chile

Das chilenische Lebensmittelkennzeichnungs- und -werbe-gesetz wurde 2012 beschlossen und wird seit 2016 im vollen Umfang umgesetzt. Gemäß dem Gesetz dürfen vorverpackte, verarbeitete Lebensmittel, die bestimmte Mengen an Zucker, Salz, gesättigten Fetten und Energie überschreiten, nicht gegenüber Kindern beworben werden und müssen zudem entsprechende Warnhinweise tragen. Auf frische bzw. gering verarbeitete Lebensmittel, wie zum Beispiel frische und getrocknete Früchte sowie Nüsse

und Saaten ohne Salz- und Fettzusatz, ist das Gesetz nicht anwendbar. Die Grenzwerte wurden in drei Schritten verschärft und unterscheiden feste Lebensmittel und Getränke (siehe Tabelle 10).⁹⁸

Nährstoff	Grenzwert für feste Lebensmittel (pro 100 g)	Grenzwert für Getränke (pro 100 ml)
Gesamtzucker	10 g	5 g
Gesättigte Fette	4 g	3 g
Natrium	400 mg	100 mg
Energie	275 kcal	70 kcal

Tabelle 10: Seit 2019 gültige Grenzwerte des chilenischen Nährwertprofilmodells.

Das Werbeverbot gilt für alle Medien und für alle Formate, bei denen der Anteil der Kinder unter 14 Jahren unter den Gesamtnutzern bei über 20 Prozent liegt, sowie für alle Werbesendungen, die aufgrund ihrer Gestaltung vor allem Kinder ansprechen. Die Regeln gelten auch für die Verpackungsgestaltung. Verarbeitete Lebensmittel, die einen der festgelegten Grenzwerte überschreiten, dürfen keine Verpackungs- und Produktgestaltung in Kinderoptik verwenden. Dies schließt die Verwendung von Cartoons, Bildern von Kindern oder kindhaften Figuren, Marken-Maskottchen, Spielen, Geschenk-Beigaben sowie Bezüge auf den Alltag von Kindern ein.⁹⁹

Eine Evaluation des Gesetzes zeigte, dass der Anteil der Cerealien in Kinderoptik an allen Cerealienprodukten in Chile von 36 Prozent vor der Umsetzung des Gesetzes auf 21 Prozent danach zurückging. Vor Umsetzung des Gesetzes waren 43 Prozent aller Cerealien, die einen der festgelegten Grenzwerte überschritten, in Kinderoptik präsentiert, während es nach Umsetzung des Gesetzes nur noch 15 Prozent waren. Dies zeigt einen deutlichen Effekt bei noch unvollständiger Durchsetzung des Gesetzes. Unter den Cerealien, die keinen der festgelegten Grenzwerte überschritten und die somit als empfehlenswert gelten können, stieg der Anteil der Produkte mit Kinderoptik hingegen von 8 Prozent auf 30 Prozent. Dies zeigt, dass nicht nur ungesunde Produkte weniger, sondern auch gesunde Produkte vermehrt beworben werden.¹⁰⁰

Eine Untersuchung des Effekts des Gesetzes auf die Höhe des Softdrinkkonsums zeigte, dass dieser zwischen 2015 (vor Umsetzung des Gesetzes) und 2017 (danach) im Durchschnitt um 28 Prozent (entsprechend 12 kcal/Tag) zurückging. Zu welchem

⁹⁸Taillie, Lindsey Smith; Reyes, Marcela; Colchero, M Arantxa; Popkin, Barry; Corvalán, Camila: An evaluation of Chile's Law of Food Labeling and Advertising on sugar-sweetened beverage purchases from 2015 to 2017: A before-and-after study, „=“; PLoS medicine 2020; 17; e1003015, 1-22

⁹⁹ Mediano Stoltze, Fernanda; Reyes, Macela; Smith, Taillie Lindsey; Correa, Teresa; Corvalán, Camila; Carpentier, Francesca R. Dillman: Prevalence of Child-Directed Marketing on Breakfast Cereal Packages before and after Chile's Food Marketing Law: A Pre- and Post-Quantitative Content Analysis, 2019, International journal of environmental research and public health, 16, 1-15.

¹⁰⁰ Mediano Stoltze, Fernanda; Reyes, Macela; Smith, Taillie Lindsey; Correa, Teresa; Corvalán, Camila; Carpentier, FRD: Prevalence of Child-Directed Marketing on Breakfast Cereal Packages before and after Chile's Food Marketing Law: A Pre- and Post-Quantitative Content Analysis, 2019, International journal of environmental research and public health, 16, 1-15,

Teil dieser Effekt jeweils auf das Werbeverbot, die Kennzeichnungspflicht sowie ein parallel umgesetztes Softdrink-Verkaufsverbot an Schulen zurückzuführen ist, lässt sich aus den vorliegenden Daten nicht ableiten.¹⁰¹

Als besondere Stärke des chilenischen Gesetzes gilt, dass es die wichtigsten Formen des Kinder-Lebensmittelmarketings umfassend reguliert und somit Ausweich- und Umgehungsstrategien vermeidet.

2.3 Schweden

Das schwedische Radio- und Fernsehgesetz verbietet jede Form kommerzieller Werbung vor, während und nach Fernsehsendungen, die sich hauptsächlich an Kinder unter zwölf Jahre richten. Des Weiteren darf Fernsehwerbung nicht so gestaltet sein, dass sie die Aufmerksamkeit von Kindern unter zwölf Jahren auf sich zieht, zum Beispiel indem sie Personen oder Charaktere nutzt, die eine prominente Rolle in Fernsehprogrammen spielen, die sich hauptsächlich an Kinder unter zwölf Jahre richten. Diese Regeln gelten für kommerzielle Fernsehwerbung im Allgemeinen, einschließlich solcher für Lebensmittel.¹⁰²

Die Einhaltung des Gesetzes wird von der schwedischen Verbraucher-Ombudsstelle überwacht, die auch rechtliche Schritte einleiten kann. Verstöße gegen das Gesetz können mit Bußgeldern von bis zu 5 Millionen schwedischen Kronen (ca. 500.000 Euro) sowie einem Entzug der Sendeerlaubnis geahndet werden.¹⁰³

Für den Bereich der Fernsehwerbung gelten die schwedischen Regelungen im internationalen Vergleich als umfassend und wirksam. Kritisch anzumerken ist, dass die Regelungen auf die Fernsehwerbung beschränkt sind und andere Formen des Kinder-Lebensmittelmarketings nicht adressieren.¹⁰⁴

2.4 Irland

Das irische Gesetz über Kommerzielle Kommunikation an Kinder (Children's Commercial Communications Code) verbietet Radio- und Fernsehwerbung für ernährungsphysiologisch ungünstige Lebensmittel während Sendungen, bei denen mehr als 50 Prozent des Publikums unter 18 Jahre alt sind, oder die aufgrund ihres Inhalts als Kindersendungen klassifiziert werden können. Die Klassifikation der Lebensmittel erfolgt anhand

¹⁰¹ Taillie, Lindsey Smith; Reyes, Marcela; Colchero, M Arantxa; Popkin, Barry; Corvalán, Camila: An evaluation of Chile's Law of Food Labeling and Advertising on sugar-sweetened beverage purchases from 2015 to 2017: A before-and-after study, 2020, PLoS medicine, 17, e1003015

¹⁰² Ministry of Culture: Radio and Television Act . SFS No. 2010:696, 2010, www.mprt.se/documents/styrdokument/radio%20and%20television%20act.pdf, Abrufdatum 19.07.2020

¹⁰³ Cathaoir, Katharina Ó: Food Marketing to Children in Sweden and Denmark: a Missed Opportunity for Nordic Leadership, 2017, European Journal of Risk Regulation, 8, 283–297

¹⁰⁴ Cathaoir, Katharina Ó: Food Marketing to Children in Sweden and Denmark: a Missed Opportunity for Nordic Leadership, 2017, European Journal of Risk Regulation 2017, 8, 283–297

eines Nährwertprofilmodells, in das der Gehalt an Energie, gesättigten Fetten, Zucker und Natrium eingeht, ebenso wie der Gehalt an Gemüse, Obst und Nüssen.¹⁰⁵

Als positiv an dem Gesetz gilt, dass die Altersgrenze (18 Jahre) entsprechend internationaler Empfehlungen gewählt wurde und dass ein evidenzbasiertes Nährwertprofilmodell für die Klassifikation von Lebensmitteln genutzt wird. Problematisch ist, dass das Gesetz nur für Fernseh- und Radiowerbung gilt und dass es auch in diesem Bereich nicht alle Werbeformen erfasst, denen Kinder ausgesetzt sind.¹⁰⁶

¹⁰⁵ Broadcasting Authority of Ireland: Children's Commercial Communications Code, 2013, www.bai.ie/en/download/130364, Abrufdatum 15.07.2020

¹⁰⁶ IrishHealth: Junk food ad ban not enough, 2013, www.irishhealth.com/article.html?id=22194, Abrufdatum 15.07.2020

VI. VERBRAUCHERERWARTUNGEN

Die große Mehrzahl der Verbraucher erwartet, dass Lebensmittel, die speziell an Kinder vermarktet werden, gesundheitliche Mindeststandards erfüllen sollten. So befürworteten in einer im Dezember 2019 im Auftrag der vzbv durchgeführten Umfrage 83 Prozent der Befragten verbindliche Obergrenzen für Zucker, Fette und Salz in Lebensmitteln, die sich in Aufmachung und Gestaltung an Kinder richten (siehe Abbildung 5).¹⁰⁷

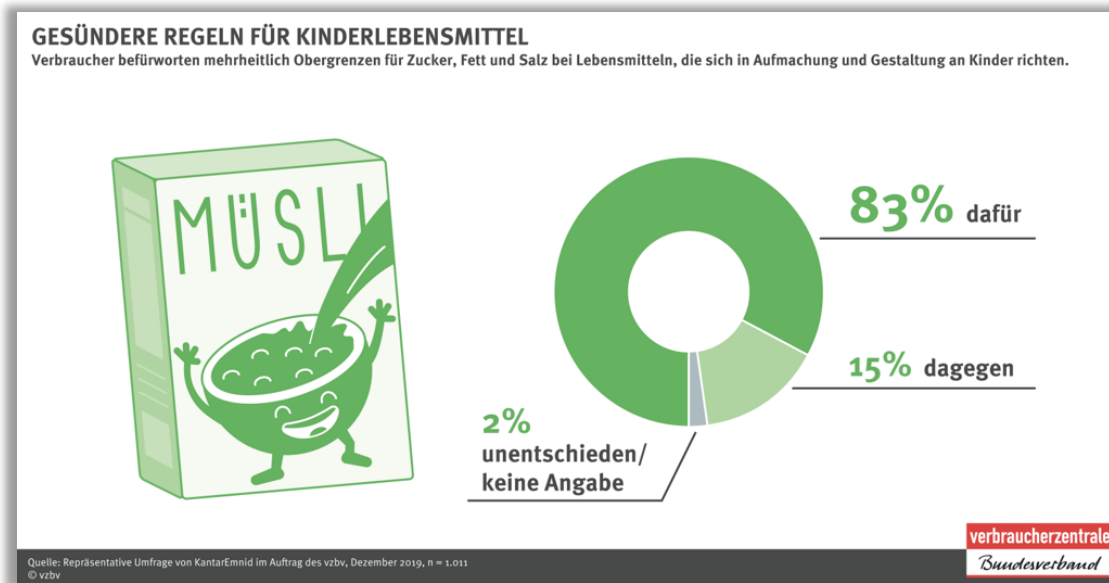


Abbildung 5: Einstellung der Bevölkerung zu Lebensmitteln mit Kinderoptik. Bild- und Datenquelle: vzbv. Der Wortlaut der Frage lautete: „Sollten Lebensmittel, die sich in ihrer Aufmachung oder Gestaltung an Kinder richten, bestimmte Anteile an Zucker, Fett oder Salz nicht überschreiten dürfen?“

Auch Werbebeschränkungen werden von der Mehrzahl der Verbraucher unterstützt. In einer Anfang 2019 durchgeführten Befragung gaben 73 Prozent der Befragten an, ein Verbot von Werbung für ungesunde Lebensmittel sehr (52 Prozent) oder eher (21 Prozent) zu unterstützen.¹⁰⁸

Der Vergleich mit früheren Untersuchungen deutet darauf hin, dass die Zustimmung zu Maßnahmen dieser Art im Zeitverlauf zugenommen hat. In einer 2017 durchgeführten Befragung gaben 54 Prozent der Befragten an, ein Verbot von Kinder-Lebensmittelmarketing für ernährungsphysiologisch ungünstige Lebensmittel zu unterstützen, während 31 Prozent einem solchen Verbot kritisch gegenüberstanden.¹⁰⁹

¹⁰⁷ vzbv: KANTAR Bevölkerungsbefragung zum Thema Lebensmittel, 2019, www.vzbv.de/sites/default/files/downloads/2020/01/22/20_01_22_tabelle_umfrage_kinderlebensmittel.pdf, Abrufdatum 15.07.2020

¹⁰⁸ Bayer, Sandra; Drabsch, Theresa; Schauburger, Gunther; Hauner, Hans; Holzapfel, Christina: Responsibility of Individuals and Stakeholders for Obesity and a Healthy Diet: Results From a German Survey, 2020, *Frontiers in Psychiatry*, 11 (616), 1-12.,

¹⁰⁹ Jürkenbeck, Kristin; Zühlsdorf, Anke; Spiller, Achim: Nutrition Policy and Individual Struggle to Eat Healthily: The Question of Public Support, 2020, *Nutrients*, 12, 516

Die Notwendigkeit einer Regulierung von Lebensmitteln in Kinderoptik ergibt sich auch aus dem Umstand, dass ein substanzieller Teil der Verbraucher davon ausgeht, dass der Nährstoffgehalt von Lebensmitteln in Kinderoptik an die Bedürfnisse von Kindern angepasst sei. In einer 2012 veröffentlichten Umfrage des vzbv äußerten 40 Prozent der Befragten diese nachvollziehbare, aber gänzlich falsche Annahme.¹¹⁰

¹¹⁰ Verbraucherzentrale Bundesverband: Kinderlebensmittel – bunt, bunter, zu bunt?, 2012, www.vzbv.de/sites/default/files/downloads/Kinderlebensmittel-Dossier_vzbv_2012.pdf, Abrufdatum 15.07.2020

VII. EMPFEHLUNGEN

1. INTERNATIONALE EMPFEHLUNGEN

Verschiedene internationale Organisationen, darunter die Weltgesundheitsorganisation (WHO) und das Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen (UNICEF), empfehlen Maßnahmen zur Regulierung von Kinder-Lebensmittelmarketing einschließlich der Produkt- und Verpackungsgestaltung.^{111 112}

Im Mai 2010 beschloss die Weltgesundheitsversammlung, der Vertreter aller 194 Mitgliedsländer der WHO einschließlich Deutschland angehören, eine Resolution, in der die WHO-Mitgliedstaaten aufgefordert werden, Regeln zur Beschränkung von Kinder-Lebensmittelmarketing für ernährungsphysiologisch unausgewogene Lebensmittel zu erlassen.¹¹³ Auf dieser Grundlage hat die WHO 2012 detaillierte Empfehlungen zur Umsetzung von Beschränkungen des Kindermarketings vorgelegt, welche die Produkt- und Verpackungsgestaltung explizit einschließen.¹¹⁴

Auch UNICEF empfiehlt aus einer Kinderrechtsperspektive wirksame Maßnahmen zum Schutz von Kindern vor den negativen Einflüssen von Kinder-Lebensmittelmarketing. Gemäß dem UN-Kinderrechtsausschuss ergibt sich aus Art. 24 der UN-Kinderrechtskonvention (Recht jeden Kindes auf das höchste erreichbare Maß an Gesundheit), dass Kinder vor Marketing für energiedichte, mikronährstoffarme, hochverarbeitete Lebensmittel mit einem hohen Gehalt an Zucker, Salz und gesättigten Fett zu schützen sind.¹¹⁵

Zahlreiche weitere internationale Fachorganisationen haben sich diesen Empfehlungen angeschlossen, darunter die Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (Food and Agriculture Organization of the United Nations, FAO),¹¹⁶ die Or-

¹¹¹ World Health Organization (WHO): Set of recommendations on the marketing of foods and non-alcoholic beverages to children, 2010, https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/44416/9789241500210_eng.pdf, Abrufdatum 15.07.2020

¹¹² UNICEF: A Child Rights-based Approach to Food Marketing: A Guide for Policy Makers, 2018, www.unicef.org/csr/files/A_Child_Rights-Based_Approach_to_Food_Marketing_Report.pdf, Abrufdatum 15.07.2020

¹¹³ World Health Organization: Set of recommendations on the marketing of foods and non-alcoholic beverages to children, 2010, https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/44416/9789241500210_eng.pdf, Abrufdatum 15.07.2020

¹¹⁴ World Health Organization (WHO): A framework for implementing the set of recommendations on the marketing of foods and non-alcoholic beverages to children, 2012, www.who.int/dietphysicalactivity/framework_marketing_food_to_children/en, Abrufdatum 15.07.2020

¹¹⁵ UN Committee on the Rights of the Child: General comment No. 15 (2013) on the right of the child to the enjoyment of the highest attainable standard of health (Art. 24), 2013, www.refworld.org/docid/51ef9e134.html, Abrufdatum 15.07.2020

¹¹⁶ Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO) und World Health Organization (WHO): Rome Declaration on Nutrition, 2014, www.fao.org/3/a-ml542e.pdf, Abrufdatum 15.07.2020

ganisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD)¹¹⁷ und der World Cancer Research Fund International (WCRFI).¹¹⁸

2. EMPFEHLUNGEN VON FACHORGANISATIONEN IN DEUTSCHLAND

In Deutschland haben sich zahlreiche Organisationen für eine wirksame, verbindliche Regulierung von Kinder-Lebensmittelmarketing ausgesprochen. Neben dem vzbv sind dies namentlich der AOK-Bundesverband,¹¹⁹ der Berufsverband der Kinder- und Jugendärzte (BVKJ)¹²⁰ und die Deutsche Gesellschaft für Kinder- und Jugendmedizin (DGKJ).¹²¹ Auch die Deutsche Allianz Nichtübertragbare Krankheiten (DANK), ein Zusammenschluss von 22 wissenschaftlich-medizinischen Fachgesellschaften, Fachverbänden und Forschungseinrichtungen, hat sich für entsprechende Maßnahmen ausgesprochen, ebenso wie der Wissenschaftliche Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz (WBAE) beim BMEL.^{122 123} Der WBAE empfiehlt in seinem Gutachten „an Kinder gerichtete Werbung für wenig gesundheitsfördernde Lebensmittel ein(zu)schränken“. „Wissenschaftliche Erhebungen zur Wirksamkeit von Selbstverpflichtungen“ würden laut WBAE ein eher skeptisches Bild zeichnen.

3. EMPFEHLUNGEN ZU AUSGESTALTUNG UND UMSETZUNG

Internationale Fachorganisationen einschließlich der WHO sprechen sich klar dafür aus, nicht einzelne Formen des Kinder-Lebensmittelmarketings – wie die Produkt- und Verpackungsgestaltung – isoliert zu betrachten, sondern eine möglichst umfassende Regulierung der relevantesten Formen des Kinder-Lebensmittelmarketings anzustreben. Zudem sollte die Wirksamkeit der Regeln durch eine angemessene Ausgestaltung und Umsetzung sichergestellt werden.¹²⁴

¹¹⁷ Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD): OECD Health Policy Studies: The Heavy Burden of Obesity – The Economics of Prevention, 2019, www.oecd.org/health/health-systems/Heavy-burden-of-obesity-Policy-Brief-2019.pdf, Abrufdatum 15.07.2020

¹¹⁸ World Cancer Research Fund International: Building momentum: lessons on implementing robust restrictions of food and non-alcoholic beverage marketing to children, 2020, www.wcrf.org/sites/default/files/PPA-Building-Momentum-3-WEB-3.pdf, Abrufdatum 15.07.2020

¹¹⁹ AOK-Bundesverband: Süß, süßer, Frühstück – die AOK-Cerealienstudie, 2020, www.aok-bv.de/imperia/md/aokbv/engagement/wenigerzucker/aok_cerealienstudie_webversion_final.pdf, Abrufdatum 15.07.2020

¹²⁰ Berufsverband der Kinder- und Jugendärzte (BVKJ): Kinder- und Jugendärzte fordern Werbeverbot für „Dickmacher-Lebensmittel“. „Die Politik muss endlich eingreifen!“, 2018, www.bvkJ.de/presse/pressemitteilungen/ansicht/article/kinder-und-jugendaerzte-fordern-werbeverbot-fuer-dickmacher-lebensmittel-die-politik-muss-endli, Abrufdatum 15.07.2020

¹²¹ DiabSite: Altersdiabetes bei Kindern klingt paradox, nimmt aber zu. Kinderärzte fordern Werbebeschränkungen 2019, www.diabsite.de/aktuelles/nachrichten/2010/101020b.html, Abrufdatum 15.07.2020

¹²² Schaller, Katrin; Effertz, Tobias; Gerlach, Stefanie; Grabfelder, Mark; Müller, Manfred James: Prävention nichtübertragbarer Krankheiten – eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe. Grundsatzpapier der Deutschen Allianz Nichtübertragbare Krankheiten (DANK), 2016, www.dank-allianz.de/files/content/dokumente/DANK-Grundsatzpapier_ES.pdf, Abrufdatum 15.07.2020

¹²³ Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz (WBAE) beim BMEL: Politik für eine nachhaltigere Ernährung: Eine integrierte Ernährungspolitik entwickeln und faire Ernährungsumgebungen gestalten, 2020, www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/_Ministerium/Beiraete/agrarpolitik/wbae-gutachten-nachhaltige-ernaehrung.html, Abrufdatum 06.09.2020

¹²⁴ World Cancer Research Fund International: Building momentum: lessons on implementing robust restrictions of food and non-alcoholic beverage marketing to children, 2020, www.wcrf.org/sites/default/files/PPA-Building-Momentum-3-WEB-3.pdf, Abrufdatum 15.07.2020

Bei der Umsetzung einer gesetzlichen Regelung des Kinder-Lebensmittelmarketings in Deutschland sollten daher – entsprechend der internationalen Evidenz- und Empfehlungslage – die folgenden Punkte beachtet werden:¹²⁵

- Erfassung möglichst aller Formen des Kinder-Lebensmittelmarketings. Hierzu zählt insbesondere die Fernsehwerbung, das Internetmarketing einschließlich der Werbung in sozialen Medien und mit interaktiven Webseiten, das Mobiltelefonmarketing einschließlich aller App-Anwendungen, Produktplatzierung und -sponsoring, Branding, Direktmarketing, Außen- und Innenraumwerbung einschließlich der Werbung am Verkaufsort sowie die Produkt- und Verpackungsgestaltung. Partielle Regelungen drohen ins Leere zu laufen, wenn sie lediglich zu Verlagerungen von Werbung von einem Format zu einem anderen führen, ohne dass sich die Gesamt-Werbeexposition von Kindern verringert.
- Bei der Definition von Kindermarketing sollte eine Kombination von Kriterien angewandt werden, darunter die Charakteristiken der Werbung (zum Beispiel Verwendung von Comic- und Tierfiguren, direkte Ansprache von Kindern) und der Kontext der Werbung. Hierbei sollten umfassende Definitionen verwendet und die Grenzwerte für den Anteil an Kindern im Zielpublikum realistisch gewählt werden. Sind die Definitionen zu eng (zum Beispiel Beschränkung auf Werbung, in der Kinder explizit angesprochen bzw. genannt werden) und die Grenzwerte zu hoch (zum Beispiel Beschränkung auf Fernsehsendungen mit einem Kinderanteil unter den Zuschauern von mehr als 50 Prozent) so können die entsprechenden Regeln einfach umgangen werden bzw. entfalten von vorne herein keine oder nur eine sehr begrenzte Wirkung. Vor diesem Hintergrund wird international empfohlen, Kindermarketing nicht als „an Kinder gerichtetes Marketing“ zu definieren, da dies eine enge Auslegung begünstigt, sondern als „Marketing, dem Kinder ausgesetzt sind“.
- Für die Definition ernährungsphysiologisch ungünstiger Lebensmittel sollte ein wissenschaftlich fundiertes, international anerkanntes Nährwertprofilmodell genutzt werden. Für Deutschland bietet sich das Nährwertprofilmodell des europäischen Regionalbüros der WHO an, da dieses die wichtigsten der in Deutschland gängigen Lebensmittelkategorien abdeckt.¹²⁶ Die in freiwilligen Selbstverpflichtungen der Industrie verwendeten Nährwertkriterien und Zielvorgaben sind hingegen meist wenig ambitioniert und zu vage, um eine effektive Lenkungswirkung zu entfalten.
- Die Altersgrenze sollte entsprechend internationaler Konventionen bei 18 Jahren angesetzt werden, wie unter anderem von der UN-Kinderrechtskonvention und der WHO-Kommission zu Adipositas unter Kindern empfohlen.¹²⁷

¹²⁵ World Cancer Research Fund International: Building momentum: lessons on implementing robust restrictions of food and non-alcoholic beverage marketing to children, 2020, www.wcrf.org/sites/default/files/PPA-Building-Momentum-3-WEB-3.pdf, Abrufdatum 15.07.2020

¹²⁶ WHO Regional Office for Europe: WHO Regional Office for Europe nutrient profile model model, 2015, www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0005/270716/Nutrient-children_web-new.pdf, Abrufdatum 15.07.2020

¹²⁷ Yale Rudd Center for Food Policy and Obesity: Older but still vulnerable: All children need protection from unhealthy food marketing, 2014, www.uconnruddcenter.org/files/Pdfs/Protecting_Older_Children_3_14.pdf, Abrufdatum 15.07.2020

- Die Regelungen sollten verbindlich sein. Die verfügbare wissenschaftliche Evidenz zeigt eindeutig, dass freiwillige Selbstverpflichtungen der Industrie in Bezug auf Kinder-Lebensmittelmarketing weitestgehend wirkungslos sind.¹²⁸ Es ist die Aufgabe von Regierungen, Kindern vor den schädlichen Einflüssen von Kinder-Lebensmittelmarketing zu schützen und für Unternehmen und Verbraucher Transparenz, Rechtssicherheit und einheitliche Ausgangsbedingungen sicherzustellen.
- Bei Verstößen sollten Bußgelder vorgesehen werden, die hoch genug sind, um eine relevante Abschreckungswirkung zu entfalten. Hierbei bietet sich eine Abstufung nach dem Umsatz des betreffenden Unternehmens oder Produkts an. Bei nur symbolischen Bußgeldern drohen Regeln routinemäßig missachtet zu werden.
- Neben dem Erlass von Regeln sind effektive Überwachungs- und Kontrollmechanismen mit ausreichender personeller und technischer Ausstattung und ausreichenden rechtlichen Möglichkeiten zu schaffen. Dies schließt die Schaffung einer Ombudsstelle ein, an die Bürger beobachtete Verstöße melden können.
- Die Wirksamkeit der Maßnahmen sollte im Verlauf wissenschaftlich evaluiert werden, um ggf. eine Anpassung bzw. Nachschärfung zum Schließen von Schlupflöchern zu ermöglichen.

¹²⁸ World Cancer Research Fund International: Building momentum: lessons on implementing robust restrictions of food and non-alcoholic beverage marketing to children, 2020, www.wcrf.org/sites/default/files/PPA-Building-Momentum-3-WEB-3.pdf, Abrufdatum 15.07.2020

VIII. STAND DER POLITISCHEN DEBATTE

1. IN DEUTSCHLAND

In der bundesdeutschen Politik erfährt das Thema Kinder-Lebensmittelmarketing zunehmend Aufmerksamkeit. Neben Fachorganisationen aus den Bereichen Verbraucherschutz und Gesundheit (siehe Abschnitt VII.2) haben zuletzt auch Akteure aus Parteien, Parlamenten und der Regierung Position bezogen. So sprachen sich die Bündnis 90/Grünen und die Linkspartei in ihren Wahlprogrammen zur Bundestagswahl 2017 für Beschränkungen des Kindermarketings aus (siehe Tabelle 11).¹²⁹ CDU, CSU und SPD kündigten in ihrem 2018 geschlossenen Koalitionsvertrag an, eine Umsetzung von Verhaltensregeln zu Kinder-Lebensmittelmarketing auf europäischer Ebene anzustreben.¹³⁰

Während der folgenden Legislaturperiode setzte sich die SPD-Bundestagsfraktion dafür ein, eine verbindliche Regulierung von Kinder-Lebensmittelmarketing im Rahmen der Nationalen Diabetesstrategie umzusetzen. Konkret forderte die SPD-Fraktion im Bundestag, dass „Kinderlebensmittel, die als solche bezeichnet, vermarktet und beworben werden, dem von der WHO in 2015 erstellten Europäischen Nährwertprofil für ernährungsphysiologisch ausgewogene Lebensmittel entsprechen müssen“.¹³¹ Medienberichten zufolge sei dieses Anliegen auf Widerstand vonseiten der CDU/CSU-Fraktion gestoßen, nach deren Auffassung das Thema bereits durch die nationale Innovations- und Reduktionsstrategie Zucker, Salz und Fett in Fertigprodukten adressiert sei.¹³² (Die Reduktionsstrategie trifft Aussagen zur Nährwertzusammensetzung von Lebensmitteln in Kinderoptik, macht aber keinerlei Aussagen zu sonstigen Formen des Kinder-Lebensmittelmarketings.)

In dem Antrag der Bundestagsfraktionen von CDU/CSU und SPD zur nationalen Diabetesstrategie, der am 1. Juli 2020 vom Bundestag beschlossen wurde, findet sich die folgende Passage:¹³³

„Unser Ziel ist es sicherzustellen, dass Kinderlebensmittel, die als solche bezeichnet, vermarktet und beworben werden, in Zukunft den Vorgaben der von der WHO in 2015 erstellten ‚Europäischen Nährwertprofile‘ für ernährungsphysiologisch ausgewogene Lebensmittel

¹²⁹ von Philipsborn, Peter; Stratil, Jan; Schwettmann, Lars; Laxy, Michael; Rehfuess, Eva; Hauner, Hans: Nichtübertragbare Krankheiten: Der Stellenwert der Prävention in der Politik, 2017, Deutsches Ärzteblatt, 114, A1700–A1702

¹³⁰ von Philipsborn, Peter; Drees, Simon; Geffert, Karin; Krisam, Mathias; Nohl-Deryk, Pascal; Stratil, Jan: Prävention und Gesundheitsförderung im Koalitionsvertrag: Eine qualitative Analyse, 2018, Das Gesundheitswesen, 80, e54–e61

¹³¹ SPD Fraktion im Bundestag: Quetschies – Schluss mit den Zuckerbomben für Kinder, 2020, www.spdfraktion.de/presse/pressemitteilungen/quetschies-schluss-zuckerbomben-kinder, Abrufdatum 07.09.2020

¹³² Deutsches Ärzteblatt: Ernährungsausschuss blockiert nationale Diabetesstrategie, 2020, www.aerzteblatt.de/nachrichten/108795/Ernaehrungsausschuss-blockiert-nationale-Diabetesstrategie, Abrufdatum 15.07.2020

¹³³ Deutscher Bundestag: Antrag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD. Start einer Nationalen Diabetes-Strategie – Gesundheitsförderung und Prävention in Deutschland und Versorgung des Diabetes mellitus zielgerichtet weiterentwickeln, 2020, <https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/206/1920619.pdf>, Abrufdatum 15.07.2020

entsprechen. Dazu fordern wir die Bundesregierung auf, im Rahmen der EU-Ratspräsidentschaft 2020 dafür zu sorgen, dass Europäische Nährwertprofile im EU-Binnenmarkt zügig einheitlich europäisch entwickelt und vertrieben werden.“

Es ist zu begrüßen, dass eine europäische Lösung angestrebt wird, die sich an den Nährwertprofilen des europäischen Regionalbüros der WHO orientiert. Dies sollte jedoch kein Vorwand sein, nicht auch auf nationaler Ebene tätig zu werden, wie es schon verschiedene EU-Mitgliedsländer vorgemacht haben, darunter Schweden, Irland und Portugal. Die Bundesregierung sollte ihre Verantwortung, Kinder vor den schädlichen Werbeeinflüssen zu schützen, nicht auf die europäische Ebene verschieben, zumal auf nationaler Ebene umgesetzte Regeln als Modell für eine spätere EU-weite Regelung dienen können. Zudem sollte darauf geachtet werden, dass bei der Umsetzung die internationalen Empfehlungen für eine robuste Regulierung von Kinder-Lebensmittelmarketing (siehe Abschnitt VII.3) berücksichtigt werden. Insbesondere sollten die WHO-Nährwertprofile bei der Umsetzung nicht verwässert werden, und alle Formen des Kinder-Lebensmittelmarketings umfassend adressiert werden.

2. AUF EU-EBENE

Im Frühjahr 2020 veröffentlichte die EU-Kommission mit der „Farm to Fork Strategy“ ihre ernährungs- und landwirtschaftspolitische Strategie für die kommenden Jahre.¹³⁴ Erklärtes Ziel der Strategie ist es, ein „faites, gesundes und umweltfreundliches Ernährungssystem“ zu schaffen. Zum Thema Kinder-Lebensmittelmarketing macht das Strategiepapier die folgenden Aussagen:

„[T]he Commission will develop an EU Code of conduct for responsible business and marketing practice accompanied with a monitoring framework. The Code will be developed with all relevant stakeholders. The Commission will seek commitments from food companies and organisations to take concrete actions on health and sustainability, focusing in particular on: (...) adapting marketing and advertising strategies taking into account the needs of the most vulnerable; (...). The Commission will monitor these commitments and consider legislative measures if progress is insufficient.“

Die Formulierungen „code of conduct“ und „commitments from food companies“ deuten darauf hin, dass die EU-Kommission freiwillige Selbstverpflichtungen der Lebensmittel- und Werbeindustrie anstrebt. Wie in Abschnitt IV.3 dargelegt, haben sich freiwillige Selbstverpflichtungen zur Regulation von Kinder-Lebensmittelmarketing bislang stets als wirkungslos erwiesen. Es gibt keinen Grund, anzunehmen, dass die von der EU-Kommission angekündigte Initiative in dieser Hinsicht erfolgreicher sein sollte.

Der letzte Satz („The Commission will monitor these commitments and consider legislative measures if progress is insufficient“) mag Anlass zur Hoffnung geben, doch entspricht dies der üblichen Verzögerungstaktik der Lebensmittel- und Werbeindustrie und ihrer politischen Fürsprecher. Zu bedenken ist auch, dass bereits mit dem EU-Pledge eine freiwillige Selbstverpflichtung auf EU-Ebene besteht, deren Wirkungslosigkeit in

¹³⁴ European Commission: Farm to Fork Strategy: For a fair, healthy and environmentally-friendly food system, 2020, https://ec.europa.eu/food/sites/food/files/safety/docs/f2f_action-plan_2020_strategy-info_en.pdf, Abrufdatum 15.07.2020

zahlreichen wissenschaftlichen Studien gezeigt wurde.^{135 136 137} Dennoch ist es bislang nicht zu einer verbindlichen gesetzlichen Regelung gekommen.

Lebensmittelmarketing wird in der „Farm to Fork Strategy“ zudem im Kontext von nährwert- und gesundheitsbezogenen Angaben erwähnt:

„The Commission will also seek opportunities to facilitate the shift to healthier diets and stimulate product reformulation, including by setting up nutrient profiles to restrict the promotion (via nutrition or health claims) of foods high in fat, sugars and salt.“

Hiermit wiederholt die EU-Kommission eine Zusage, die bereits mit dem Erlass der Health-Claims-Verordnung im Jahr 2006 gemacht wurde und die seitdem uneingelöst geblieben ist. Die Health-Claims-Verordnung sieht vor, dass spezifische nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben erstens ein Zulassungsverfahren durchlaufen müssen (dieser Teil der Verordnung wird bereits umgesetzt) und dass solche Angaben zweitens nur auf Lebensmitteln verwendet werden sollen, die ein insgesamt günstiges Nährwertprofil aufweisen. Dieser zweite Aspekt der Verordnung soll sicherstellen, dass eine Angabe wie zum Beispiel „Reich an Kalzium. Fördert die Knochenmineralisierung“ nicht auf einem ansonsten ungesunden Lebensmittel verwendet werden kann, dem Kalzium zugesetzt wurde, um den Anschein vorteilhafter gesundheitlicher Wirkungen zu erwecken. Dieser zweite Teil der Verordnung wird noch nicht umgesetzt, da noch keine Einigung hinsichtlich der dafür nötigen Nährwertprofile erzielt werden konnte.¹³⁸

Dass dieser Missstand nun behoben und damit erstmals eine umfassende Umsetzung der Health-Claims-Verordnung ermöglicht werden soll, ist begrüßenswert. Für Kinder-Lebensmittelmarketing ist dies insofern relevant, als viele ernährungsphysiologisch ungünstige Lebensmittel mit Kinderoptik auch nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben tragen, was die Werbewirkung der Kinderoptik verstärkt.¹³⁹ Eine umfassende Regulierung aller Formen des Kinder-Lebensmittelmarketings kann durch die Health-Claims-Verordnung aber auch bei vollständiger Umsetzung nicht erreicht werden.

¹³⁵ Effertz, Tobias: Kindermarketing für Lebensmittel im Internet. Eine Studie im Auftrag des AOK-Bundesverbandes, 2017, www.aok-bv.de/imperia/md/aokbv/engagement/wenigerzucker/projektbericht_aok_bv_final_vorlage4.pdf, Abrufdatum, 15.07.2020

¹³⁶ Effertz, Tobias, Wilcke Ann-Christin: Do television food commercials target children in Germany?, 2012, Public Health Nutrition, 15, 1466–1473

¹³⁷ Huizinga, Oliver; Kruse, Michaela: Food industry self-regulation scheme „EU Pledge“ cannot prevent the marketing of unhealthy foods to children, 2016, Obesity Medicine, 1, 24–28

¹³⁸ Volkhardt, Ina; Bergmann, Christa: Werbung mit der Gesundheit – rechtens oder unzulässig?, 2020, Ernährungs-Umschau, 6, M344–M356

¹³⁹ Verbraucherzentrale Brandenburg: Marktcheck: Fertiggerichte und Snacks für Kinder – eine gute Wahl?, 2020, www.verbraucherzentrale-brandenburg.de/fertiggerichte/marktcheck-kinder-convenience-food, Abrufdatum 15.07.2020

IX. FAZIT

Lebensmittel mit Kinderoptik sind weit verbreitet und besitzen zum Teil erhebliche Marktrelevanz. Es handelt sich größtenteils um hochverarbeitete Lebensmittel mit einem ungünstigen Nährwertprofil, die von Kindern nicht oder nur spärlich verzehrt werden sollen. Als Grundlage einer ausgewogenen Kinderernährung sind sie nicht geeignet.

Eine Kinder ansprechende Produkt- und Verpackungsgestaltung stellt eine Form des Kinder-Lebensmittelmarketings dar. Kinder-Lebensmittelmarketing für ernährungsphysiologisch ungünstige Produkte hat negative Effekte auf das Ernährungsverhalten und die Familiendynamik und geht mit einem erhöhten Risiko für die Entwicklung von Übergewicht und Adipositas im Kindesalter und weiterer ernährungsmitbedingter Erkrankungen einher.

Zahlreiche Unternehmen und Unternehmensverbände haben freiwillige Selbstverpflichtungen veröffentlicht, mit Versprechen, ernährungsphysiologisch ungünstige Lebensmittel nicht gegenüber Kindern zu bewerben. Die meisten dieser Selbstverpflichtungen machen keine Zusagen zur Nährwertzusammensetzung und der Produkt- und Verpackungsgestaltung von Lebensmitteln in Kinderoptik. Vorliegende wissenschaftliche Untersuchungen bescheinigen freiwilligen Selbstverpflichtungen zum Kindermarketing eine weitgehende Wirkungslosigkeit.

Eine umfassende, verbindliche, gesetzliche Regulierung von Kinder-Lebensmittelmarketing einschließlich der Produkt- und Verpackungsgestaltung ist daher dringend nötig. Diese sollte alle Formen des Kinder-Lebensmittelmarketings adressieren; ein geeignetes, ausreichend ambitioniertes Nährwertprofilmodell als Grundlage nutzen, wie zum Beispiel das Modell des europäischen Regionalbüros der WHO; Kinder und Jugendliche bis zum Alter von 18 Jahren schützen; verbindlich sein und bei Verstoß relevante Bußgelder vorsehen; mit der Einrichtung effektiver Überwachungs- und Durchsetzungsmechanismen einhergehen; und begleitend wissenschaftlich evaluiert und bei Bedarf im Verlauf nachgeschärft werden.

In Deutschland findet das Anliegen, Kinder-Lebensmittelmarketing wirksam zu begrenzen, zunehmend Unterstützung. Neben Fachorganisationen aus den Bereichen Gesundheit und Verbraucherschutz sprechen sich auch Akteure aus Parteien, Parlamenten und Regierung für entsprechende Regeln aus.

Auf europäischer Ebene hat die EU-Kommission in ihrer „Farm to Fork Strategy“ im Frühjahr 2020 die Entwicklung einer freiwilligen Selbstverpflichtung der Industrie zu Kinder-Lebensmittelmarketing angekündigt. Hiervon sind keine relevanten Effekte zu erwarten. Eine effektive, verbindliche Regulierung auf EU-Ebene dürfte kurzfristig schwer zu erreichen sein, sollte aber als langfristiges Ziel angestrebt werden. Bis dahin auf nationaler Ebene umgesetzte wirksame Regelungen können hierfür als Modell dienen.