

Medienmitteilung vom 27. Februar 2008 / Langversion
Departement Life Sciences und Facility Management

Gesundheitsanpreisungen und Nährwertangaben – was gilt ab 1. April?

Bereits zum dritten Mal hat an der Hochschule in Wädenswil ein Forum zum Lebensmittelrecht stattgefunden. Der diesjährige Anlass thematisierte, wie die so genannte „Health Claim-Verordnung“ der EU ins schweizerische Recht übernommen wurde und wie diese Verordnung per 1. April 2008 umgesetzt werden soll. Rund 150 Personen haben die Fachveranstaltung am 27. Februar 2008 besucht.

Die Schweiz hat in den vergangenen Jahren verschiedenste Anpassungen im Bereich des nationalen Lebensmittelrechtes vorgenommen. Als Ziel dieser Anpassungen sind die Aufrechterhaltung der Äquivalenz zum EG-Recht bei den Lebensmitteln tierischer Herkunft und die Vermeidung von Handelshemmnissen zu nennen. Da die EG ihr Lebensmittelrecht fortlaufend weiterentwickelt und sich die Schweiz im Rahmen der Äquivalenzabkommen im Agrarbereich zu einer Übernahme des EG-Rechts verpflichtet hat, ist auch das schweizerische Recht laufend zu aktualisieren. Neben den Anpassungen, die im Zusammenhang mit der Aufrechterhaltung der Äquivalenz stehen, schlägt daher das Bundesamt für Gesundheit verschiedene weitere Anpassungen vor.

So ging es beim diesjährigen Forum hauptsächlich darum, darzulegen und zu diskutieren, wie die Verordnung (EG) 1924/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Dezember 2006 über nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben über Lebensmittel, die so genannte „Health Claim-Verordnung“ ins schweizerische Recht übernommen wurde und wie diese Verordnung umgesetzt werden soll. In der EU ist diese Verordnung bereits seit 1. Juli 2007 in Kraft. Damit für Importprodukte und für die Schweizer Industrie gleiche Rahmenbedingungen gelten und sich keine Handelshemmnisse ergeben, wird die Verordnung möglichst deckungsgleich übernommen.

Neben der rein schweizerischen Betrachtungsweise ging es aber auch darum, Erfahrungen aus der EU in Anwendung dieser Verordnung kennen zu lernen und zu diskutieren. Ergänzend wurde über den neusten Stand zum Thema Revision des Bundesgesetzes über die technischen Handelshemmnisse (THG), besser bekannt unter dem Schlagwort „Cassis de Dijon“ und dem Projekt 2010 der Revision des Lebensmittelgesetzes berichtet.

Zweck und Inhalt der Verordnung

Frau Elisabeth Nellen-Regli, stellvertretende Leiterin der Sektion Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände des Bundesamtes für Gesundheit BAG zeigte auf, wie die komplexe Verordnung 1924/2006 im schweizerischen Lebensmittelrecht abgebildet wurde ohne die Verordnung direkt zu übernehmen. Nach einem kurzen Überblick betreffend Zweck und Inhalt dieser Verordnung erklärte sie auch, weshalb und welche Bereiche nicht abgebildet wurden. Frau Nellen-Regli erläuterte, dass mit den Verordnungen 107 und 109/2008 bereits Änderungen der Verordnung 1924/2006 von der EU vorgenommen wurden, welche vor allem Verfahrensabläufe regeln und Übergangsfristen enthalten, die bei der ersten Fassung der Verordnung 1924/2006 verloren gingen. Sie stellte klar, dass es sich bei der Verordnung 1924/2006 um eine Rahmenverordnung handelt, in welcher noch vieles unklar ist und welche erst noch mit konkreten Inhalten zu füllen ist. Grund-

sätzlich soll aber die Werbung für Lebensmittel so geregelt werden, dass durch diese Regelungen den Konsumentinnen und Konsumenten eine freie Wahl ermöglicht wird. Mit dem Grundsatz „alles was nicht explizit erlaubt ist, ist verboten“ unternahm die EU einen Paradigmenwechsel. Die Verordnung 1924/2006 legt in 29 Artikeln den Rechtsrahmen für die Verwendung von nährwert- und gesundheitsbezogenen Angaben fest, wobei aber auch die 37 Erwägungsgründe zu berücksichtigen sind.

Wie wurden die wichtigsten Änderungen im Schweizer Lebensmittelrecht abgebildet und was ändert sich per 1. April 2008?

Neu wurde in der Schweizer Verordnung über die Kennzeichnung und Anpreisung von Lebensmitteln (LKV) ein Abschnitt 11a eingefügt, welcher in zehn Artikeln (29a bis 29i) den Rahmen für nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben festlegt. Die Bestimmungen über nährwertbezogene Angaben mussten aufgehoben werden, insbesondere die Bestimmungen für natriumarme, energieverminderte, kohlenhydratverminderte, zuckerfreie, eiweissangereicherte und nahrungsfaserreiche Lebensmittel.

Nicht umgesetzt wurden in der Schweiz Bedingungen in Zusammenhang mit Nährstoffprofilen. Das BAG hat darauf verzichtet, Ausformulierungen wie in Artikel 13 (physiologisch, Hunger stillend etc.) oder in Artikel 14 der Verordnung 1924/2006 bezüglich der Werbung bei Kindern oder der Senkung eines Risikofaktors für eine Krankheit, aufzunehmen. Sobald die EFSA (Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit) die entsprechenden Angaben bewertet hat, wird das BAG die Formulierungen präzisieren. Bezüglich der „traditionellen“ Produkte muss, so Frau Nellen, in Zusammenarbeit mit der Heilmittelgesetzgebung eine Lösung gefunden werden. Neu wurde dazu eine technische Plattform mit Swissmedic initiiert, damit Fragen in Bezug auf die nährwert- und gesundheitsbezogenen Angaben geklärt werden können.

Betreffend der Übergangsfristen gilt, dass Lebensmittel, welche dem Abschnitt 11 a LKV nicht entsprechen, noch bis 31. März 2010 nach altem Recht gekennzeichnet werden dürfen; für Handelsmarken, Markennamen etc. gilt der 19. Januar 2022.

Was genau per 1. April 2008 in der Schweiz geändert wird erläuterte Frau Nellen-Regli in einem zweiten Referat. Es zeige sich, dass verschiedene Anpreisungen, die bisher lediglich in Informationsschreiben des BAG publiziert waren, nun rechtsverbindlichen Charakter erhalten, indem diese neu als Anhänge Eingang in die LKV finden. Betreffend Bewilligungen gilt, dass wenn neue nährwert- oder gesundheitsbezogene Angaben gemacht werden sollen, diese der Bewilligungspflicht gemäss Abschnitt 11a der Verordnung über die Kennzeichnung und Anpreisung von Lebensmitteln unterstehen. Sie können nur gemacht werden, wenn sie die Kriterien des Abschnitts 11a erfüllen, wissenschaftlich nachgewiesen und nicht täuschend sind. Ein entsprechendes Antragsformular wird per 1.4.2008 vom BAG aufgeschaltet.

Rechtliche und wirtschaftliche Betrachtungen

Fürsprecher Adrian Kunz vom BAG zeigte auf, dass der Harmonisierungsstand zwischen dem Schweizer Recht und dem EG-Recht so hoch wie noch nie ist. Allerdings führe die bruchstückhafte Übernahme des EG-Rechts zu einem inhomogenen schweizerischen Lebensmittelrecht, so der Experte. Die Teilnahme der Schweiz am EU-Binnenmarkt und am System der Lebensmittelsicherheit der EU bedingt von der Schweiz die vollständige Übernahme des Acquis Communautaire, die Einbindung in die EG-Komitologie sowie die Teilnahme am RASFF (Rapid Alert System for Food and Feed) und an der EFSA. Die Ausgestaltung eines künftigen, dem EG-Recht voll angepassten

Lebensmittelgesetzes hängt einerseits von den Verhandlungen mit der EG-Kommission und andererseits von der politischen Machbarkeit ab.

Eine ganz andere Betrachtungsweise erläuterte Herr Daniel Kobler, Bereichsleiter QM (Qualitätsmanagement) der Firma Ricola. Herr Kobler zeigte auf, dass, je nach Land, Ricola-Produkte entweder als „over the counter“-Produkt (USA), als Natural Health Product (Kanada), als Arzneimittel (CH) oder aber als Lebensmittel unterschiedlicher Kategorien (in der Schweiz als Zuckerwaren, in der EU als Süßwaren) vermarktet werden. Die Positionierung der Ricola-Produkte als Lebens- oder Heilmittel geschieht demzufolge sehr unterschiedlich, je nach Markt- bzw. Kundenwahrnehmung und rechtlichen Anforderungen.

Die neue Ausgangslage in der EU (und in der Schweiz), welche eine Zulassung vor Verwendung von Claims auf Lebensmitteln mit sich bringt, wird denn auch eher als Herausforderung betrachtet. Dies aber ohne andere relevante Märkte, wie Australien und Asien, zu vernachlässigen. Ziele der Firma Ricola sind im Umgang mit der Verordnung 1924/2006 die rechtssichere Vermarktung der Produkte, die Besitzstandwahrung und die Harmonisierung der gesundheitsbezogenen Angaben. Herr Kobler betonte, dass das Verfahren in der EU zur Anerkennung von „Health Claims“ hohe Anforderungen an die Firma stelle. Denn, je nachdem in welchem Land Anträge gestellt werden, ist mit uneinheitlichen, komplizierten oder auch fehlenden Antragsverfahren zu rechnen. Erschwerend kommt hinzu, dass die Verordnung zu unklaren Auslegungen führt. Für Firmen besteht demnach eine unsichere, teilweise nicht nachvollziehbare Rechtsentwicklung. Der Nutzen der „Health Claim Verordnung“ wird denn auch, aus Sicht der Firma Ricola, als eher zweifelhaft bezeichnet.

Die Sicht der Konsumenten

Frau Beatrice Baumer, Dozentin an der ZHAW, erläuterte wie entsprechende Nährwertprofile respektive Auslobungen bei den Konsumentinnen und den Konsumenten ankommen. Ihre Ausführungen basierten auf Ergebnissen verschiedenster Diplom- und Semesterarbeiten. Dazu wurden in Kurzinterviews mit Konsumentinnen und Konsumenten die Nährwertkennzeichnungen anhand dreier Modelle bezüglich ihres Verständnisses überprüft. Die drei untersuchten Modelle waren das so genannte Multiple Ampelmodell, das Food Profil (GDA-Modell) und eine Modelleigenentwicklung der ZHAW, welche auf der Lebensmittelpyramide basiert.

Die Konsumentenstudie bei je 60 Männer und Frauen ergab, dass 48 Prozent der befragten Personen auf die Nährwertdeklaration achteten. Frauen machten im Gegensatz zu den Männern fast doppelt so oft Gebrauch von der Nährwertdeklaration. Von den getesteten Nährwertkennzeichnungs-Modellen wurde keine von den Konsumenten klar bevorzugt: 36 Personen bevorzugten das GDA-Modell, 35 das Multiple Ampelmodell, 32 die Lebensmittelpyramide und 19 keines der vorgeschlagenen Modelle. Von den Männern wurde die Ampel oder die Lebensmittelpyramide bevorzugt. Frauen favorisierten das GDA-Modell aufgrund seines hohen Informationsgehaltes. Die Bevorzugung der Ampel kann aber auch auf die Signalwirkung der Farben zurückgeführt werden, während die Lebensmittelpyramide durch ihre bildliche Darstellung punktete.

Grundsätzlich kann gesagt werden, dass die Beliebtheit eines Modells vom Bekanntheitsgrad beim Konsumenten abhängt. Frau Baumer schlussfolgert denn auch, dass Nährwertangaben eher von Frauen geprüft werden und zwar je nach Alter aus gesundheitlichen oder ästhetischen Gründen. Entsprechende Angaben werden insbesondere bei zusammengesetzten Lebensmitteln (z.B. Fertigprodukte, aber auch Milchprodukte) gelesen, wobei als wichtige Kriterien für die Akzeptanz der Informationsgehalt, die Signalwirkung der Farben und die bildliche Darstellungen identifiziert werden konnten.

Problematiken in der Praxis

Vertiefter mit Nährwertprofilen respektive Nährwertangaben setzte sich Herr U. Schwaller, Leiter QS-Produktanforderungen bei Coop auseinander. Er erläuterte, wie Coop zu den heutigen Nährwertprofilen kam und welche Schwierigkeiten damit verbunden waren.

Problematisch waren insbesondere fehlende Datenbankangaben zu Nährwerten und/oder die Deklaration von gewissen Nährstoffen in verschiedenen Produkten. So wurde als Beispiel die Problematik bei Zucker aufgezeigt. Diese betrifft insbesondere Produkte, denen keine Zuckerarten zugesetzt werden, welche aber aufgrund der natürlichen Zusammensetzung und der gesetzlichen Bestimmungen in der Nährwert-Deklaration bei "Zucker" dennoch einen Wert ausweisen müssen (z.B. Milch). Dies führte zu einigen kritischen Reaktionen von Konsumenten. Coop löste dies so: Diese Produkte werden auf der Vorder- und Rückseite mit einem Stern gekennzeichnet, der darauf hinweist, dass es sich dabei ausschliesslich um "milcheigenen" oder "fruchteigenen" Zucker handelt.

Ein weitere Herausforderung ergab sich bei der Nährwertbeschaffung: Wie kann garantiert werden, dass die aufgedruckten Nährwerte den gesetzlichen Bestimmungen entsprechen? Erfahrungen zeigten nämlich, dass bereits die Berechnung der „Big 4“ (Energie, Eiweiss, Kohlenhydrate, Fett) grössere Probleme bereitet. Als Lösung ergab sich bei Coop, dass Nährwertangaben grundsätzlich auf Analysen beruhen müssen, welche jährlich zu wiederholen sind. Ausnahmen sind allerdings auf Antrag der Lieferanten möglich. Monoprodukte oder einfache Mischungen werden heute grösstenteils mit Durchschnittswerten aus drei verschiedenen Datenbanken berechnet.

Mit Bezug auf die Umsetzung der Verordnung 1924/2006 in das Schweizer Lebensmittelrecht ist Coop klar der Ansicht, dass die Nährwertkennzeichnung auf der Vorderseite keine nährwertbezogene Angabe im Sinne von Artikel 29c LKV ist und somit für das Anbringen keine Bedingung nach Anhang 7 LKV erfüllt sein muss. Coop hat diesbezüglich auch bereits den VKCS kontaktiert und geht davon aus, dass dieser zum gleichen Schluss kommt.

Coop wird das Food-Profil nach und nach auf alle eigenen Produkten umsetzen. Einzelne Ausnahmen sind möglich. Die Umsetzung erfolgt nach einem definierten Plan und sollte grösstenteils bis Ende 2009 abgeschlossen sein. Betroffen sind rund 6000 Produkte. Neue Anforderungen und Bedürfnisse werden laufend integriert und die Umsetzung gegebenenfalls angepasst.

Aus rechtlicher Sicht

Herr Prof. Dr. Meyer, Rechtsanwalt der Kanzlei Meyer-Meisterernst aus München, erläuterte anhand ausgewählter Aspekte die Verordnung 1924/2006. Insbesondere dargelegt wurden die Unterscheidung der „Nutrition Claims“ und der „Health Claims“, oder zu Deutsch, der Unterschied zwischen nährwertbezogenen Angaben und Gesundheitsanpreisungen. Der Spezialist erläuterte das Zulassungsverfahren in der EU für solche gesundheitsbezogene Anpreisungen. Es umfasst drei verschiedenen Verfahren, nämlich die Anerkennung basierend auf der Gemeinschaftsliste, basierend auf dem beschleunigten Verfahren und letztendlich auf dem Individualverfahren. Herr Meyer informierte, dass ein Antragsverfahren mindestens 12 Monate ab Antragseinreichung dauert, in der Regel gar mit weit längeren Fristen zu rechnen ist.

Gemäß Artikel 10 Absatz 3 der Verordnung 1924/2006 sind Verweise auf allgemeine, nichtspezifische Vorteile des Nährstoffs oder des Lebensmittels für die allgemeine Gesundheit oder das gesundheitsbezogene Wohlbefinden nur zulässig, wenn ihnen eine in einer der Listen nach Artikel 13 oder 14 enthaltene spezielle gesundheitsbezogene Angabe beigefügt ist. Da diese Listen noch nicht vorliegen, ist ein Vollzug dieser Bestimmung, nach Ansicht Österreichs, derzeit nicht mög-

lich. Eine gemeinschaftsweite Interpretation wurde deshalb von Österreich angestrebt, liegt aber derzeit noch nicht vor. Rechtsanwalt Meyer erläuterte des weiteren, dass auch Marken, gesundheits- und nährwertbezogene, der „Health Claim“-Verordnung unterliegen. Eine solche Marke ist nur bei Koppelung an einen „beigefügten“, zugelassenen Claim, welcher als nährwert- oder gesundheitsbezogene Angabe gesehen werden kann, zulässig und verwendbar. Als Beispiele wurden die Begriffe „vital“, „fitness“, oder „slim“ genannt. Bezüglich der Übergangsfristen hielt er fest, dass die folgenden Grundsätze zur Anwendung kommen: Inverkehrbringen (nach Verordnung 1924/2006) unzulässig etikettierter Erzeugnisse bis zum Ablauf des MHD, längstens bis 31.7.2009 (Artikel 28 Absatz 1); Angaben außerhalb der Etikettierung (z.B. Werbung) ab Geltung 1.7.2007 sind unzulässig.

Forderung der Industrie

Die Sichtweise der Industrie wurde von Frau Stumpner, Ernährungswissenschaftlerin der Unilever und Mitglied der Arbeitsgruppe Ernährung der Fial (Förderung der schweizerischen Nahrungsmittelindustrien) dargelegt. Nach einer Darstellung der Rolle von Functional Food in der Schweiz wies sie darauf hin, dass die Lebensmittelindustrie mit Gesundheitsanpreisungen auch allgemeine Ernährungsaufklärung machen könnte. Allerdings, so wurde relativiert, seien die heutige Regelungen eine Herausforderung für die Industrie und es bestehe Gefahr, dass diese neuen Regelungen durch langwierige Verfahren entsprechende Innovationen blockiert könnten. Nahrungsmittelinnovationen seien bereits heute laufend da, würden aber leider oft durch gesetzliche Einschränkungen zum Verkauf gehemmt. Für den kleinen oder mittelständischen Unternehmer sei es zudem schwierig sich am Markt der Functional Food zu behaupten, wenn es ein langwieriges und striktes Zulassungsverfahren gibt.

Schlussfolgernd stellte Frau Stumpner fest, dass Functional Food einen sehr hohen Stellenwert haben und dass viele Unternehmen in den Bereichen Gesundheit und Wellness forschen, dass erhebliche höhere Hürden für Werbeaussagen, sämtliches Kommunikationsmaterial für Lebensmittel als bisher gelten und die Zusammenarbeit von Marketing, Nutrition/Science und Legal/Regulatory vom Projektstart an in noch stärkerem Umfang als bisher erforderlich sind. Begrüsst wurde, dass Nahrungs- und Heilmittel klar geregelt werden und keine Grauzonen mehr existieren. Allerdings soll, so Frau Stumpner, frei nach dem Motto „Tue Gutes und rede davon“, die bewiesene Wirkung als „disease reduction claims“ auch angepriesen werden dürfen. Als Beispiel nannte sie „Pflanzensterine senken den Cholesterinspiegel und somit das Risiko für Herzinfarkt“.

Umsetzung der Verordnung in Deutschland

Herr Dr. Preuss, Leiter des Chemischen Landesuntersuchungsamtes in Nordrhein-Westfalen, erläuterte die Bedeutung der Verordnung 1924/2006 aus Sicht der Vollzugsbehörden in Deutschland. Er zeigte auf, wie der Kontrollauftrag organisiert ist, welche Kontrollen zur Überprüfung der Gesundheitsanpreisungen durchgeführt und wie Wirkungsbehauptungen beurteilt werden. Der Experte ging auch auf die Problematik der beworbenen Stoffe und ihre toxikologischen Risiken ein. Anhand einzelner Beispiele zeigte er klar auf, dass Bedarf an einer Regelung besteht. Die Beurteilung von einzelnen Produkten stützt sich dabei nicht nur auf die Verordnung 1924/2006, sondern auch auf die Verordnung (EG) Nr. 178/2002, die Richtlinie 2000/13/EG vom 20.03.2000 über die Etikettierung und Aufmachung von Lebensmitteln sowie die Werbung hierfür und die Richtlinie 90/496/EWG vom 24.09.1990 über die Nährwertkennzeichnung von Lebensmitteln. Ähnlich wie in der Schweiz, ist die Lebensmittelkontrolle in Deutschland eine Angelegenheit der 16



Bundesländer. Das führt dazu, dass im Einzelfall das Recht unterschiedlich ausgelegt werden kann. Es bedarf daher der Koordinierung durch die verschiedensten Gremien. In Deutschland analysieren und beurteilen die Untersuchungsämter jährlich über 400'000 Proben. In dieser Zahl ist auch die Prüfung der Etikettierung und der Werbeangaben eingeschlossen. Bei Verstößen wird ein Gutachten erstellt und gegebenenfalls von den Kreisordnungsbehörden vollzogen (Einleitung eines Verfahrens, Bußgeldbescheid), bei Widerspruch erfolgt die gerichtliche Klärung. Die Sachverständigen-Kontrolle im Labor umfasst die Prüfung des Etikettes, die analytische Prüfung des Produktes, die Verifizierung der Angaben durch Literaturrecherchen und die Prüfung der Angaben durch Auslegung ihres Wortlautes. Dr. Preuss erklärte am Beispiel der Aussage „Enthält viel Calcium. Calcium ist gut für den Knochenaufbau“ auf einem Produkt, dass diese Aussage die Prüfung von 31 verschiedenen Voraussetzungen erfordert.

Sichtweise und Handhabung in der Schweiz

Dr. Etter, Kantonschemiker in Zürich, erläuterte die heute gültigen Rahmenbedingungen sowie die Anforderungen an gesundheits- und nährwertbezogene Anpreisungen aus Sicht des Vollzuges in der Schweiz. Anhand konkreter Beispiele wurde der schmale Grat zwischen verbotenen und erlaubten Anpreisungen erläutert. Dabei konnte festgestellt werden, dass die Probleme in Deutschland und in der Schweiz durchaus ähnlich sind. Konkrete Entscheide kantonaler Gerichtsinstanzen wie auch des Bundesgerichtes zeigen, dass der Begriff der Heilanpreisung eher weit gefasst wird.

Der Fachmann äusserte sich auch zur Thematik der analytischen Präzision von Nährstoffen. Dabei gilt bei deklarierten, natürlichen Gehalten eine maximal Abweichung nach oben von plus 50 Prozent, nach unten von maximal minus 30 Prozent. Bei deklarierten, zugesetzten Gehalten liegt die maximale Abweichung nach oben, im Vergleich zur Deklaration bei plus 30 Prozent, nach unten bei minus 10 Prozent. Als bis dato vorkommende Beanstandungsgründe ergaben sich: zu hohe, zu tiefe oder schwankende Dosierungen, Auslobungen unter 30 Prozent der Tagesdosis, falsche Bezeichnungen oder falsche Nährwertangaben und unvollständige Kennzeichnungen. Bezüglich zu beanstandender Werbeaussagen machte er klar, dass Strafanzeigen auch gegen Medien, Verlage und Anzeigenverwaltung im Sinne von Gehilfenschaft, erfolgen. Es wird also nicht allein gegen die Lebensmittelhändler respektive -hersteller vorgegangen. Am Ende führte dies in einzelnen Fällen zu einer Abwanderung solcher Produkte ins Ausland.

Kontakt für Fachfragen:

Thomas Lüthi , Sonja Kobler / Institut für Lebensmittel- und Getränkeinnovation,
ZHAW Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften, Wädenswil/Schweiz
Sonja.kobler@zhaw.ch