

**Antwort des Senats
auf die Kleine Anfrage der Fraktion der SPD
vom 11. März 2019**

„Irreführung der Verbraucherinnen und Verbraucher bei Nahrungsergänzungsmitteln“

Die Fraktion der SPD hat folgende Kleine Anfrage an den Senat gerichtet:

„Der weitaus größte Teil der Bevölkerung ist heute mit Nährstoffen ausreichend versorgt. Trotzdem nimmt in Deutschland jeder Dritte Nahrungsergänzungsmittel ein, so eine aktuelle Forsa-Umfrage im Auftrag der Verbraucherzentralen. Die Werbung überschlägt sich mit wohlklingenden Versprechen, wonach uns Vitamine, Mineralstoffe oder exotische Pflanzenstoffe zu einem gesünderen Leben verhelfen. Davon verunsichert kaufen Verbraucherinnen und Verbraucher häufig vorsorglich Nahrungsergänzungsmittel, erhalten aber zu wenig verlässliche Informationen über die Produkte und unterschätzen daher mögliche Risiken.

Verbraucherzentralen warnen vor Nahrungsergänzungsmitteln. Nahrungsergänzungsmittel gelten nicht mehr als Arzneimittel, sondern als Lebensmittel. Deswegen müssen die Herstellerfirmen nicht mehr nachweisen, dass ihre Pillen und Kapseln wirklich helfen. Sie dürfen aber auch nicht mehr mit den angeblichen Wirkungen Werbung machen. Gerade im Internet tun das aber viele Hersteller trotzdem. Mehr als die Hälfte der von der Verbraucherzentrale untersuchten Produkte überschreiten die vom Bundesinstitut für Risikobewertung vorgeschlagene Höchstmenge für den Tagesbedarf an Vitaminen und Mineralstoffen. Im schlimmsten Fall kann dies zu akuten gesundheitlichen Schäden führen. Insbesondere beim Onlinehandel warnt die Verbraucherzentrale vor nicht ausreichend gekennzeichneten Nahrungsergänzungsmitteln, sodass die exakte Angabe von Inhaltsstoffen und Herkunft verschleiert bleibt.

Wir fragen den Senat:

1. Welche Maßnahmen werden ergriffen, um Konsumentinnen und Konsumenten vor irreführender Werbung, z. B. durch nicht zutreffende Gesundheits- und Heilversprechen, zu schützen?
2. Welche Möglichkeiten hat der Senat, um irreführende Werbung, insbesondere auch beim Onlinehandel, bei Nahrungsergänzungsmitteln zu verhindern?
3. Wie werden Nahrungsergänzungsmittel im Handel, insbesondere im Onlinehandel von der Lebensmittelüberwachung überprüft?
4. Wie oft wurden in den letzten fünf Jahren in oder von Bremen eine öffentliche Warnung betreffend Nahrungsergänzungsmittel ausgesprochen? Um welche Arten von Warnungen und Risiken hat es sich dabei gehandelt?
5. Wie ist für Verbraucherinnen und Verbraucher erkenntlich, ob Nahrungsergänzungsmittel durch die zuständigen Behörden überprüft wurden?
6. Welche Sanktionen können verhängt werden, wenn Hersteller von Nahrungsergänzungsmitteln sich nicht an geltende rechtliche Vorgaben halten?
7. Welche Rechte haben Verbraucherinnen und Verbraucher in Bremen, wenn sie gesundheitliche Folgen aufgrund von Wechselwirkungen mit Medikamenten durch die Einnahme von Nahrungsergänzungsmitteln erleiden, da diese nicht gekennzeichnet sind?“

Der Senat beantwortet die Fragen wie folgt:

Vorbemerkung:

Die Senatorin für Wissenschaft, Gesundheit und Verbraucherschutz (SWGTV) veröffentlichte im September 2017 die Verbraucherschutzstrategie. Zur Verbesserung der Information von Bürgerinnen und Bürgern zu Verbraucherschutzthemen beinhaltet die Strategie u.a. die Veranstaltungsreihe „Dialog Verbraucherschutz“. Im Rahmen der Veranstaltungsreihe führte SWGTV am 16. April 2018 eine Veranstaltung mit dem Titel „Vitaminpillen & Co für die Gesundheit? Nahrungsergänzungsmittel zwischen Risiko und Nutzen“ in Zusammenarbeit mit Leibniz-Institut für Präventionsforschung und Epidemiologie, Landesvereinigung für Gesundheit Bremen e.V. und Verbraucherzentrale Bremen durch.

1. Welche Maßnahmen werden ergriffen, um Konsumentinnen und Konsumenten vor irreführender Werbung, z. B. durch nicht zutreffende Gesundheits- und Heilversprechen, zu schützen?

Nahrungsergänzungsmittel sind Lebensmittel und unterliegen damit den einschlägigen lebensmittelrechtlichen Vorschriften.

Die Überwachung von Lebensmitteln erfolgt risikoorientiert gemäß der allgemeinen Verwaltungsvorschrift Rahmen-Überwachung (AVV RÜb). Der Fokus der Lebensmittelkontrollen in Bremen liegt auf den hier ansässigen Herstellern. In Bremen sind 6 Hersteller von Nahrungsergänzungsmitteln ansässig, die routinemäßig und auch anlassbezogen vom Lebensmittelüberwachungs-, Tierschutz und Veterinärdienst des Landes Bremen (LMTVet) überwacht werden. Die Kontrollen umfassen in erster Linie Probenahmen für Untersuchungen auf stoffliche Zusammensetzung sowie die Überprüfung von Kennzeichnungselementen.

Die Kennzeichnung von Lebensmitteln ist durch die Verordnung (EU) Nr. 1169/2011 europaweit geregelt. National gilt für die Kennzeichnung von Nahrungsergänzungsmitteln die Nahrungsergänzungsmittelverordnung (NemV).

Ein Nahrungsergänzungsmittel darf gewerbsmäßig nur in den Verkehr gebracht werden, wenn auf der Verpackung zusätzlich zu den durch die Verordnung (EU) Nr. 1169/2011 vorgeschriebenen Angaben folgendes angegeben ist:

- a. die Namen der Kategorien von Nährstoffen oder sonstigen Stoffen, die für das Erzeugnis kennzeichnend sind, oder eine Angabe zur Charakterisierung dieser Nährstoffe oder sonstigen Stoffe,
- b. die empfohlene tägliche Verzehrsmenge in Portionen des Erzeugnisses,
- c. der Warnhinweis "Die angegebene empfohlene tägliche Verzehrsmenge darf nicht überschritten werden.",
- d. ein Hinweis darauf, dass Nahrungsergänzungsmittel nicht als Ersatz für eine ausgewogene und abwechslungsreiche Ernährung verwendet werden sollten,
- e. ein Hinweis darauf, dass die Produkte außerhalb der Reichweite von kleinen Kindern zu lagern sind.

Werden diese Kennzeichnungselemente nicht eingehalten, gilt der § 6 Abs. 2 NemV. Dort sind Ordnungswidrigkeiten und Straftatbestände hinterlegt.

Verboten sind darüber hinaus Hinweise oder Behauptungen in Werbung, Kennzeichnung oder Aufmachung, dass bei ausgewogener und abwechslungsreicher Ernährung im Allgemeinen die Zufuhr angemessener Nährstoffmengen nicht möglich ist.

Ebenso relevant für die Kennzeichnung von Nahrungsergänzungsmitteln ist die Verordnung (EU) Nr. 1924/2006 über nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben über Lebensmittel

(sogenannte Health Claims-Verordnung: „Gesundheitsbehauptungen-Verordnung“), die europaweit einheitliche Anforderungen bei der Verwendung dieser Angaben festlegt.

Gesundheitsbezogene Angaben sind nur nach erfolgreichem Durchlaufen eines Zulassungsverfahrens zulässig. Nährwertbezogene Angaben müssen die in der Health-Claims-Verordnung festgelegten Bedingungen erfüllen. Wird ein Lebensmittel mit nährwert- oder gesundheitsbezogenen Angaben beworben, müssen diese Aussagen wahr und zutreffend sein.

Die strengen Regelungen der Health-Claims-Verordnung tragen hier zu einem höheren Niveau des Irreführungs- und Täuschungsschutzes bei. Mit der Verordnung sind klare, europaweit einheitliche Kriterien für alle Marktteilnehmer festgelegt, um einen fairen Wettbewerb in diesem Bereich sicherzustellen. Die zugelassenen gesundheitsbezogenen Werbeaussagen auf Lebensmitteln wurden von der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit (EFSA) geprüft und durch den Unionsgesetzgeber zugelassen.

Alle zugelassenen Angaben werden im EU-weiten Unionsregister für jedermann zugänglich gespeichert. Das englischsprachige Register der nährwert- und gesundheitsbezogenen Angaben über Lebensmittel ist über die Website der EU-Kommission zugänglich. Dort sind auch die Angaben einsehbar, die nicht zugelassen wurden.

2. Welche Möglichkeiten hat der Senat, um irreführende Werbung, insbesondere auch beim Onlinehandel, bei Nahrungsergänzungsmitteln zu verhindern?

Online-Händler, die Lebensmittel (Nahrungsergänzungsmittel) in ihrem Onlineshop anbieten, sind Lebensmittelunternehmen und unterliegen somit sämtlichen Rechten und Pflichten wie konventionelle Lebensmittelunternehmer.

Seit Juli 2013 gibt es eine gemeinsame Zentralstelle der Länder beim Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVL) zur „Kontrolle der im Internet gehandelten Erzeugnisse des LFGB und Tabakerzeugnisse“, kurz „G@ZIELT“, die sich unter anderem mit Online-Lebensmittelhandel beschäftigt.

Im Rahmen eines Überwachungsprogrammes wurden im Jahr 2015 durch G@ZIELT Online-Angebote von als Nahrungsergänzungsmitteln angebotenen Produkten mit beworbener Schlankheits- und/oder Potenzwirkung für deutsche Verbraucherinnen und Verbraucher ermittelt. Für Bremen ergab die Suche vier in Bremen ansässige Anbieter, die daraufhin ihre nicht rechtskonformen Produkte vom Markt nahmen. Derartige Recherchen und Untersuchungsprogramme werden durch G@ZIELT in regelmäßigen Abständen vorgenommen.

Der Zugriff auf Anbieter, die Ihren Firmensitz nicht in Deutschland haben, ist derzeit nur bedingt möglich.

3. Wie werden Nahrungsergänzungsmittel im Handel, insbesondere im Onlinehandel von der Lebensmittelüberwachung überprüft?

Nahrungsergänzungsmittel sind Lebensmittel und werden wie Lebensmittel risikoorientiert überwacht. Die Online Überwachung von Lebensmitteln erfolgt unter anderem in Zusammenarbeit mit der Länderzentralstelle G@ZIELT (siehe Antwort zu Frage 2).

Zusätzlich zu Überwachungsprogrammen überprüft G@ZIELT auch Meldungen des Europäischen Schnellwarnsystems für Lebensmittel und Futtermittel (RASFF). Auf diesem Portal werden Meldungen über Lebensmittel, Futtermittel und Lebensmittelbedarfsgegenstände ausgetauscht, von denen ein Gesundheitsrisiko ausgeht. G@ZIELT prüft jede Meldung, ob auch deutsche Unternehmen derartige Produkte anbieten und leitet diese Informationen an die Länder weiter, in denen die Firma ansässig ist. Bremen war in den letzten 5 Jahren

36mal mit Meldungen zu Nahrungsergänzungsmitteln betroffen. Die Händler wurden vom LMTVet kontaktiert und die Produkte wurden daraufhin von den Webseiten entfernt.

4. Wie oft wurden in den letzten fünf Jahren in oder von Bremen eine öffentliche Warnung betreffend Nahrungsergänzungsmittel ausgesprochen? Um welche Arten von Warnungen und Risiken hat es sich dabei gehandelt?

In den letzten fünf Jahren wurde in Bremen keine öffentliche Warnung in Bezug auf Nahrungsergänzungsmittel ausgesprochen.

5. Wie ist für Verbraucherinnen und Verbraucher erkenntlich, ob Nahrungsergänzungsmittel durch die zuständigen Behörden überprüft wurden?

Nahrungsergänzungsmittel sind Lebensmittel und bedürfen als solche keiner Kenntlichmachung einer Überprüfung. Die Sicherheit, Wirksamkeit sowie die Richtigkeit der Werbeaussagen des Nahrungsergänzungsmittels unterliegt der Eigenverantwortlichkeit des Herstellers. Nahrungsergänzungsmittel müssen allerdings vor dem ersten Inverkehrbringen beim BVL angezeigt werden. Eine Zulassung wie bei Arzneimitteln erfolgt nicht.

6. Welche Sanktionen können verhängt werden, wenn Hersteller von Nahrungsergänzungsmitteln sich nicht an geltende rechtliche Vorgaben halten?

Auch hier gelten zunächst die Vorschriften für konventionelle Lebensmittel:

Gemäß Artikel 14 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 178/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Januar 2002 zur Festlegung der allgemeinen Grundsätze und Anforderungen des Lebensmittelrechts, zur Errichtung der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit und zur Festlegung von Verfahren zur Lebensmittelsicherheit dürfen Lebensmittel, die nicht sicher sind, nicht in Verkehr gebracht werden.

Ist das Lebensmittel gesundheitsschädlich, liegt in jedem Fall (ob vorsätzlich oder fahrlässig) eine Straftat vor (Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder mit Geldstrafe):

In besonders schweren Fällen ist die Strafe Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu fünf Jahren möglich, wenn der Täter die Gesundheit einer großen Zahl von Menschen gefährdet, einen anderen in die Gefahr des Todes oder einer schweren Schädigung an Körper oder Gesundheit bringt oder aus grobem Eigennutz, für sich oder einen anderen, Vermögensvorteile großen Ausmaßes erlangt.

Des Weiteren gilt § 6 „Straftaten und Ordnungswidrigkeiten“ der NemV:

- nach § 58 Abs. 1 Nr. 18, Abs. 4 bis 6 des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuches wird bestraft, wer vorsätzlich oder fahrlässig entgegen § 3 Abs. 1 einen Nährstoff verwendet.
- nach § 59 Abs. 1 Nr. 21 Buchstabe a des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuches wird bestraft, wer entgegen § 4 Abs. 2 Nr. 3 oder Absatz 4 ein Nahrungsergänzungsmittel gewerbsmäßig in den Verkehr bringt.
- wer eine in Absatz 2 bezeichnete Handlung fahrlässig begeht, handelt nach § 60 Absatz 1 Nummer 2 des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuches ordnungswidrig.
- ordnungswidrig im Sinne des § 60 Absatz 2 Nummer 26 Buchstabe a des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuches handelt, wer vorsätzlich oder fahrlässig entgegen § 5 Absatz 1, auch in Verbindung mit Absatz 2, eine Anzeige nicht, nicht richtig, nicht vollständig oder nicht rechtzeitig erstattet.
- ordnungswidrig im Sinne des § 60 Abs. 2 Nr. 26 Buchstabe b des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuches handelt, wer vorsätzlich oder fahrlässig entgegen § 2, § 4

Absatz 2 Nummer 1, 2, 4 oder Nummer 5 oder Absatz 3 Satz 1 ein Nahrungsergänzungsmittel gewerbsmäßig in den Verkehr bringt.

7. Welche Rechte haben Verbraucherinnen und Verbraucher in Bremen, wenn sie gesundheitliche Folgen aufgrund von Wechselwirkungen mit Medikamenten durch die Einnahme von Nahrungsergänzungsmitteln erleiden, da diese nicht gekennzeichnet sind?

Nahrungsergänzungsmittel sind Lebensmittel, die dazu bestimmt sind, die allgemeine Ernährung zu ergänzen. Die angegebene tägliche Verzehrsmenge darf nicht überschritten werden. Bei Verdacht auf Wechselwirkungen mit Arzneimitteln kann die Arzneimittelbehörde sowie die Lebensmittelüberwachungsbehörde informiert werden.

Es gibt in Deutschland keine Meldestelle für unerwartete (Neben-)Wirkungen von Nahrungsergänzungsmitteln entsprechend dem Rapid-Alert-System (RAS), ein EU-weites Informationssystem für die Meldung besonderer qualitätsbedingter Arzneimittelrisiken.