

Policy Brief

## Kindermarketing für Lebensmittel | Vorschlag zur Ausgestaltung der Werbebeschränkung

### A. HINTERGRUND

Kinder und Jugendliche in Deutschland verzehren etwa doppelt so viele Süßwaren und Snacks, aber nur halb so viel Obst und Gemüse wie empfohlen.<sup>1</sup> Das begünstigt die Entstehung von Übergewicht, Adipositas und Folgeerkrankungen wie Typ-2-Diabetes.<sup>2</sup> Den letzten repräsentativen Messungen zufolge gelten etwa 15 Prozent der Kinder und Jugendlichen in Deutschland als übergewichtig.<sup>3</sup> Erste Daten weisen auf eine weitere, deutliche Gewichtszunahme seit Beginn der Corona-Pandemie hin.<sup>4</sup>

Das Ernährungsverhalten wird in hohem Maße vom Ernährungsumfeld geprägt – dazu gehören die Zusammensetzung, Verfügbarkeit, Preise und die Werbung für Lebensmittel und Getränke.<sup>5</sup> Freiwillige Selbstverpflichtungen zur Schaffung gesunder Ernährungsumfelder haben sich als unzureichend erwiesen – das gilt insbesondere im Bereich der an Kinder gerichteten Werbung. Eine Vielzahl von Studien zeigt übereinstimmend, dass überwiegend Lebensmittel mit einem unausgewogenen Nährwertprofil an Kinder und Jugendliche beworben werden.<sup>6,7</sup> Ein mediennutzendes Kind in Deutschland sieht durchschnittlich pro Tag 15 Werbespots oder -anzeigen für ungesunde Lebensmittel.<sup>8</sup> Vor diesem Hintergrund ist es begrüßenswert und folgerichtig, dass der Koalitionsvertrag von SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP eine verbindliche Beschränkung der an Kinder gerichteten Werbung für Lebensmittel vorsieht:

*„An Kinder gerichtete Werbung für Lebensmittel mit hohem Zucker-, Fett- und Salzgehalt darf es in Zukunft bei Sendungen und Formaten für unter 14-Jährige nicht mehr geben.“<sup>9</sup>*

Internationalen Erfahrungen zufolge hängt die Wirksamkeit von Werbebeschränkungen in erheblichem Maß von deren Ausgestaltung ab.<sup>10</sup> Mit diesem Policy Brief möchten der AOK-Bundesverband, der Verbraucherzentrale Bundesverband und das Wissenschaftsbündnis Deutsche Allianz Nichtübertragbare Krankheiten – dem 21 medizinisch-wissenschaftliche Fachgesellschaften und Organisationen angehören, darunter die Deutsche Gesellschaft für Kinder und Jugendmedizin, der Berufsverband der Kinder- und Jugendärzte, die Deutsche Diabetes Gesellschaft, die Deutsche Gesellschaft für Ernährungsmedizin und die Deutsche Adipositas-Gesellschaft – Empfehlungen für die Ausgestaltung unterbreiten.

### B. EMPFEHLUNGEN ZUR AUSGESTALTUNG

#### 1. Nutzung eines wissenschaftlich fundierten und international anerkannten Nährwertprofilmodells

Der Koalitionsvertrag benennt als betroffene Produktgruppe „Lebensmittel mit hohem Zucker-, Fett- und Salzgehalt“. In der Umsetzung erfordert dies die Festlegung konkreter Grenzwerte. Hierfür sollte ein wissenschaftlich fundiertes und international anerkanntes Nährwertprofilmodell zugrunde gelegt werden. Das WHO Europe Nutrient Profile Model<sup>11</sup> bietet sich aus mehreren Gründen an. Es wurde explizit für den Zweck der Beschränkung der an Kinder gerichteten Werbung entwickelt, deckt die wichtigsten in Deutschland gängigen Lebensmittelkategorien ab und findet bei vergleichbaren Regularien in anderen EU-Mitgliedsstaaten Anwendung (ähnlich in Portugal<sup>12</sup>, Spanien<sup>13</sup>, Österreich<sup>14</sup>). Ein weiterer Vorteil liegt darin, dass die Erfüllung der Kriterien anhand der Lebensmittel-Pflichtangaben überprüfbar ist.

#### 2. Erfassung möglichst aller Kanäle und Werbeformen des Kindermarketings

Der Koalitionsvertrag sieht keine Beschränkung der Regelung auf bestimmte Kanäle oder Werbeformen vor. Dies ist zu begrüßen und sollte sich in der Umsetzung widerspiegeln. Internationale Fachorganisationen, einschließlich der Weltgesundheitsorganisation (WHO), sprechen sich dafür aus, die relevantesten Formen des an Kinder gerichteten Lebensmittelmarketings einzubeziehen.<sup>15</sup> Eine partielle Regelung, welche nur ausgewählte Kanäle und Werbeformen umfasst, könnte lediglich zu einer Verlagerung der Werbeaufwendungen führen – ohne die Gesamt-Werbeexposition von Kindern wirksam zu verringern. Dieser Effekt konnte bei partiellen Tabak-Werbeverboten festgestellt werden.<sup>16</sup>

Daher sollten die folgenden Werbekanäle und -formen von der Beschränkung umfasst sein: TV, Radio, Print, Kino, Online (einschließlich Social Media, Streaming- und Messenger-Dienste), In-Game-Advertising, In-App-Advertising, Produktplatzierungen, Außenwerbung, Werbung am Verkaufsort (POS), Produkt- und Verpackungsgestaltung, Direktmarketing, Eventmarketing, Sponsoring.

#### DANK-Mitglieder



### **3. Umfassende Definition der „an Kinder gerichteten“ werblichen Umfelder**

Die Umsetzung der Vorgaben des Koalitionsvertrags erfordert nicht nur eine Klarstellung, welche Werbeformen betroffen sind, sondern auch eine Definition, wann von „an Kinder gerichteter Werbung“ auszugehen ist. Angelehnt an internationale Best Practices sollten folgende Kriterien Anwendung finden:

#### 3.1. TV und Radio

**Empfehlung:** Zu Uhrzeiten, in denen von einer Mediennutzung durch Kinder auszugehen ist, sollten nur Lebensmittel, die dem o. g. Nährwertprofil entsprechen, beworben werden (vgl. Regelung Großbritannien<sup>17</sup>). Angesichts der Datenlage zur Mediennutzung unter 14-jähriger Kinder im Tagesverlauf<sup>18</sup> empfehlen wir ein Zeitfenster von 6:00 Uhr bis 23:00 Uhr (vgl. auch BEUC<sup>19</sup>). Große Vorteile einer Regelung mithilfe von Uhrzeiten sind die leichte Überprüfbarkeit und geringe Bürokratie.

Gemäß Koalitionsvertrag („...bei Sendungen (...) für unter 14-Jährige...“) scheint es leider nur einen Konsens darüber zu geben, eine Beschränkung mithilfe der Rezipienten-Anteile vorzunehmen. Eine solche Regelung ist weniger umfassend und deutlich schwieriger und aufwendiger zu überwachen. Sollte die Bundesregierung diesen Weg dennoch gehen wollen, empfehlen wir: Alle Sendungen, bei denen der Kinderanteil 15 bis 20 Prozent oder mehr beträgt, sollten erfasst sein (vgl. Regelung in Chile<sup>20</sup>). Nur durch niedrige Schwellenwerte (≤ 20 Prozent) wären z.B. auch Familienformate inkludiert.

#### 3.2. Onlinewerbung (einschließlich Social-Media- und Influencer-Marketing)

**Empfehlung:** Eine wirksame Regelung müsste im Falle online geschalteter Werbeanzeigen ebenfalls bei den o.g. Uhrzeiten ansetzen. Im Falle von Paid Content (betrifft insbesondere Influencer-Marketing) ist eine Regelung nach Uhrzeiten nicht umsetzbar, da die werblichen Postings jederzeit abrufbar sind. Hier wäre eine grundsätzliche Beschränkung in Betracht zu ziehen, wonach nur Lebensmittel, die dem o.g. Nährwertprofil entsprechen, beworben werden (vgl. Regelung Großbritannien<sup>21</sup>, Empfehlungen BEUC<sup>22</sup>).

Gemäß Koalitionsvertrag („...bei (...) Formaten für unter 14-Jährige...“) scheint es leider nur einen Konsens darüber zu geben, eine Beschränkung mithilfe der Rezipienten-Anteile vorzunehmen. Von einer solchen Herangehensweise möchten wir mit Blick auf die fehlende Überprüfbarkeit im Onlinebereich dringend abraten. Die Diskrepanz zwischen den offiziellen Altersbeschränkungen der Social-Media-Plattformen und der tatsächlichen Nutzung durch Kinder zeigt die damit verbundenen Schwierigkeiten.<sup>23</sup>

#### 3.3. Gestaltung (betrifft alle unter 2. genannten Werbekanäle, inkl. Verpackungs- und Produktgestaltung)

**Empfehlung:** Nur Lebensmittel, die dem o. g. Nährwertprofil entsprechen, dürfen mithilfe von Charakteristika, die auf die Zielgruppe Kinder unter 14 Jahren schließen lassen, beworben werden: Comicfiguren, Tierfiguren, Beigabe von Spielzeug oder Sammelbildern, Bezeichnung als „Kids“, „Kinder“ oder verwandte Begriffe, Abbildung/Darstellung von Kindern unter 16 Jahren, Lebensmittel in Tierform.

#### 3.4. Bannmeile für Außenwerbung

**Empfehlung:** Ungeachtet der werblichen Gestaltung (3.3.) sollten nur Lebensmittel, die dem o. g. Nährwertprofil entsprechen, im Radius von weniger als 100 Metern von Kindergärten, Grundschulen, Schulen der Sekundarstufe I, öffentlichen Spielplätzen oder Kinder-Freizeiteinrichtungen beworben werden (vgl. Regelung Portugal<sup>24</sup>).

### **4. Sicherstellung eines effektiven, staatlichen Kontrollsystems**

Die Einhaltung der Vorgaben muss von staatlichen Institutionen kontrolliert werden. Eine ausreichende personelle und technische Ausstattung sowie rechtliche Befugnisse sind sicherzustellen. Bußgelder sollten eine abschreckende Höhe aufweisen. Eine Ombudsstelle für Hinweise durch Bürger:innen und andere Marktteilnehmer:innen auf mögliche Verstöße sollte geschaffen werden.<sup>25</sup>

### **5. Methodisch solide Evaluierung der Wirksamkeit**

Die Wirksamkeit der Maßnahmen sollte ein Jahr nach Inkrafttreten wissenschaftlich evaluiert werden. Sollten sich die Regelungen als unzureichend oder lückenhaft erweisen, sind diese nachzubessern. Insbesondere sollte ein unabhängiges Monitoring der Werbeexposition von Kindern sichergestellt sein.

## QUELLEN

- <sup>1</sup> Robert Koch Institut (RKI), 2020. EsKiMo II - Die Ernährungsstudie als KiGGS-Modul. Abrufbar unter: [https://www.rki.de/DE/Content/Gesundheitsmonitoring/Studien/Kiggs/kiggs\\_2/Eskimo\\_2/eskimo\\_2\\_node.html](https://www.rki.de/DE/Content/Gesundheitsmonitoring/Studien/Kiggs/kiggs_2/Eskimo_2/eskimo_2_node.html)
- <sup>2</sup> World Health Organization, 2020. Factsheet Healthy Diet. Abrufbar unter: <https://www.who.int/news-room/factsheets/detail/healthy-diet>
- <sup>3</sup> Schienkiewitz A, Brettschneider AK, Damerow S, Schaffrath Rosario A (2018) Übergewicht und Adipositas im Kindes- und Jugendalter in Deutschland – Querschnittergebnisse aus KiGGS Welle 2 und Trends. *Journal of Health Monitoring* 3(1):16–23. DOI 10.17886/RKI-GBE-2018-005.2
- <sup>4</sup> Vogel, M., Geserick, M., Gausche, R. *et al.* Age- and weight group-specific weight gain patterns in children and adolescents during the 15 years before and during the COVID-19 pandemic. *Int J Obes* 46, 144–152 (2022). <https://doi.org/10.1038/s41366-021-00968-2>
- <sup>5</sup> Vgl. von Philipsborn, P., Geffert, K., Klinger, C., Hebestreit, A., Stratil, J. & Rehfuss, E., 2021. Food Environment Policy Index (Food-EPI): Evidenzbericht für Deutschland. Abrufbar unter: [https://www.jpi-pen.eu/images/reports/Food-EPI\\_Germany\\_Evidence\\_Report.pdf](https://www.jpi-pen.eu/images/reports/Food-EPI_Germany_Evidence_Report.pdf)
- <sup>6</sup> Kelly, B. *et al.*, 2019. Global benchmarking of children's exposure to television advertising of unhealthy foods and beverages across 22 countries. *Obesity Reviews*, 20(S2), 116-128.
- <sup>7</sup> Food marketing exposure and power and their associations with food-related attitudes, beliefs and behaviours: a narrative review. Geneva: World Health Organization; 2022. Licence: CC BY-NC-SA 3.0 IGO
- <sup>8</sup> Effertz, T., 2021. Projektbericht Kindermarketing für ungesunde Lebensmittel in Internet und TV. Abrufbar unter: <https://www.bwl.uni-hamburg.de/irdw/dokumente/kindermarketing2021effertzunihh.pdf>
- <sup>9</sup> Koalitionsvertrag zwischen SPD, Bündnis 90/Die Grünen, FDP, 2021. Mehr Fortschritt Wagen.
- <sup>10</sup> World Cancer Research Fund International, 2020. Building momentum: lessons on implementing robust restrictions of food and non-alcoholic beverage marketing to children. Abrufbar unter: [www.wcrf.org/sites/default/files/PPA-Building-Momentum-3- WEB-3.pdf](http://www.wcrf.org/sites/default/files/PPA-Building-Momentum-3- WEB-3.pdf)
- <sup>11</sup> World Health Organization Regional Office for Europe, 2015. WHO Regional Office for Europe nutrient profile model. [https://www.euro.who.int/\\_data/assets/pdf\\_file/0005/270716/Nutrient-children\\_web-new.pdf](https://www.euro.who.int/_data/assets/pdf_file/0005/270716/Nutrient-children_web-new.pdf)
- <sup>12</sup> Vgl. EASA Alliance, 2019. Portuguese Parliament adopts law banning 'HFSS' food advertising to children under 16. Abrufbar unter: <https://www.easa-alliance.org/news/easa/news-easas-members-march-2019>
- <sup>13</sup> Vgl. Ministerio De Consumo, 2021. Restringir la publicidad de alimentos y bebidas no saludables es una acción política basada en la evidencia científica. Abrufbar unter (spanisch): <https://www.consumo.gob.es/en/carrousel/garz-n-restringir-la-publicidad-de-alimentos-y-bebidas-no-saludables-es-una-acci-n-poli>
- <sup>14</sup> Vgl. Bundesministerium Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz Österreich, 2021. Empfehlungen der Nationalen Ernährungskommission. Abrufbar unter: <https://www.sozialministerium.at/Themen/Gesundheit/Lebensmittel-Ernaehrung/Ernaehrungsstrategien-und-Gremien/NEK/Empfehlungen-der-NEK.html>
- <sup>15</sup> WHO/Europe, 2018. Evaluating Implementation of the WHO Set of Recommendations on the Marketing of Food and Non-alcoholic Beverages to Children: Progress, Challenges and Guidance for Next Steps in the WHO European Region.
- <sup>16</sup> Vgl. S. 239, National Cancer Institute & World Health Organization (2016). The economics of tobacco and tobacco control. National Cancer Institute Tobacco Control, Monograph 21, NIH Publication No. 16-CA-8029A. Bethesda, MD: U.S. Department of Health and Human Services, National Institutes of Health, National Cancer Institute and Geneva, CH: World Health Organization.
- <sup>17</sup> Vgl. UK Department of Health and Social Care, 2021. New advertising rules to help tackle childhood obesity. Abrufbar unter: <https://www.gov.uk/government/news/new-advertising-rules-to-help-tackle-childhood-obesity>
- <sup>18</sup> Vgl. Feierabend, S., Scolari, J. Eine Analyse der Fernsehnutzung Drei- bis 13-Jähriger 2020. Was Kinder sehen. *Media Perspektiven* 4/2021. Abbildung 1, Fernsehnutzung von Kindern im Tagesverlauf 2016 bis 2020. Abrufbar unter: [https://www.ard-media.de/fileadmin/user\\_upload/media-perspektiven/pdf/2021/2104\\_Feierabend\\_Scolari.pdf#page=5](https://www.ard-media.de/fileadmin/user_upload/media-perspektiven/pdf/2021/2104_Feierabend_Scolari.pdf#page=5)
- <sup>19</sup> Vgl. BEUC, 2021. Food marketing to children need rules with teeth. Abrufbar unter: [https://www.beuc.eu/publications/beuc-x-2021-084\\_food\\_marketing\\_to\\_children\\_needs\\_rules\\_with\\_teeth.pdf](https://www.beuc.eu/publications/beuc-x-2021-084_food_marketing_to_children_needs_rules_with_teeth.pdf)
- <sup>20</sup> Vgl. S. 18. World Cancer Research Fund International, 2020. Building momentum: lessons on implementing robust restrictions of food and non-alcoholic beverage marketing to children. Abrufbar unter: <https://www.wcrf.org/wp-content/uploads/2021/01/PPA-Building-Momentum-3-WEB-3.pdf>
- <sup>21</sup> Vgl. UK Department of Health and Social Care, 2021. New advertising rules to help tackle childhood obesity. Abrufbar unter: <https://www.gov.uk/government/news/new-advertising-rules-to-help-tackle-childhood-obesity>
- <sup>22</sup> Vgl. BEUC, 2021. Food marketing to children need rules with teeth. Abrufbar unter: [https://www.beuc.eu/publications/beuc-x-2021-084\\_food\\_marketing\\_to\\_children\\_needs\\_rules\\_with\\_teeth.pdf](https://www.beuc.eu/publications/beuc-x-2021-084_food_marketing_to_children_needs_rules_with_teeth.pdf)
- <sup>23</sup> Vgl. S. 21ff, World Health Organisation, Tackling food marketing to children in a digital world: trans-disciplinary perspectives, 2016. Abrufbar unter: [https://www.euro.who.int/\\_data/assets/pdf\\_file/0017/322226/Tackling-food-marketing-children-digital-world-trans-disciplinary-perspectives-en.pdf#page=32](https://www.euro.who.int/_data/assets/pdf_file/0017/322226/Tackling-food-marketing-children-digital-world-trans-disciplinary-perspectives-en.pdf#page=32)
- <sup>24</sup> Vgl. EASA Alliance, 2019. Portuguese Parliament adopts law banning 'HFSS' food advertising to children under 16. Abrufbar unter: <https://www.easa-alliance.org/news/easa/news-easas-members-march-2019>
- <sup>25</sup> Vgl. Verbraucherzentrale Bundesverband, 2021. Lebensmittel mit Kinderpolitik und deren Bewerbung. Abrufbar: [https://www.vzbv.de/sites/default/files/downloads/2021/02/16/vzbv\\_philipsborn\\_bericht\\_kindermarketing\\_2021-02.pdf](https://www.vzbv.de/sites/default/files/downloads/2021/02/16/vzbv_philipsborn_bericht_kindermarketing_2021-02.pdf)