

Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen BLV

Übersicht über Reformulierungsinitiativen in Europa Schlussbericht

Zürich, 30. April 2015

Judith Trageser, Eva Gschwend, Thomas von Stokar

Impressum

Übersicht über Reformulierungsinitiativen in Europa
Schlussbericht

Zürich, 30. April 2015

Schlussbericht Reformulierungsstrategien in Europa.docx

Auftraggeber

Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen BLV

Projektleitung

Urs Stalder, BLV

Autorinnen und Autoren

Judith Trageser, Eva Gschwend, Thomas von Stokar

INFRAS, Binzstrasse 23, 8045 Zürich

Tel. +41 44 205 95 95

Inhalt

Zusammenfassung	5
1. Einleitung	9
1.1. Ausgangslage	9
1.2. Auftrag	10
1.3. Gliederung des Berichts	12
2. Überblick über Reformulierungsinitiativen und -massnahmen in Europa	12
2.1. Initiativen auf europäischer Ebene	12
2.1.1. Strategien und Rahmenkonzepte	13
2.1.2. Netzwerke der europäischen Staaten	13
2.1.3. Informationsplattformen	14
2.1.4. Aktionsplattformen	14
2.2. Strategien und Massnahmen der europäischen Länder	15
2.2.1. Typologie der Reformulierungsinstrumente in europäischen Ländern	15
2.2.2. Überblick über Massnahmen der europäischen Länder	17
2.3. Initiativen der Lebensmittelindustrie	18
2.4. Generelle Erfahrungen mit Lebensmittelreformulierungen	19
2.4.1. Ausmass und Art von Reformulierungen	19
2.4.2. Barrieren für Reformulierungen	20
2.4.3. Auswirkungen von Reformulierungen auf Produktqualität und Umsatz	21
3. Instrumente und Massnahmen	22
3.1. Labelvergabesysteme	22
3.1.1. Beispiele in europäischen Ländern	23
3.1.2. Ausgestaltung und Umsetzung	24
3.1.3. Erfahrungen bei der Implementierung und Umsetzung	26
3.1.4. Wirkungen	27
3.1.5. Fazit	29
3.2. Freiwillige Aktionsversprechen	30
3.2.1. Beispiele in europäischen Ländern	31
3.2.2. Ausgestaltung und Umsetzung	32
3.2.3. Erfahrungen in der Implementierung und Umsetzung	35
3.2.4. Wirkungen	36
3.2.5. Fazit	37
3.3. Obergrenzen und Verbote	38
3.3.1. Beispiele in europäischen Ländern	38

3.3.2.	Ausgestaltung und Umsetzung	39
3.3.3.	Erfahrungen in der Implementierung und Umsetzung	39
3.3.4.	Wirkungen	39
3.3.5.	Fazit	40
3.4.	Steuern/Abgaben auf Fette und Zucker	40
3.4.1.	Beispiele in europäischen Ländern	40
3.4.2.	Ausgestaltung und Umsetzung	42
3.4.3.	Erfahrungen in der Implementierung und Umsetzung	43
3.4.4.	Wirkungen	44
3.4.5.	Fazit	46
4.	Mögliche Ansätze für die Schweiz	48
4.1.	Situation in der Schweiz	48
4.2.	Positionen der befragten Akteure in der Schweiz	49
4.3.	Gesamtbeurteilung	51
4.3.1.	Labelvergabesystem	51
4.3.2.	Freiwillige Aktionsversprechen	53
4.3.3.	Obergrenzen und Verbote	54
4.3.4.	Steuern/Abgaben auf Fette und Zucker	55
4.3.5.	Zusammenfassung	55
5.	Empfehlungen im Hinblick auf eine Gesamtstrategie	57
Annex		60
	Factsheets zu Labelvergabesystemen	61
	Factsheets zu freiwilligen Aktionsversprechen	65
	Factsheets zu Obergrenzen und Verboten	70
	Factsheets zu Steuern	73
Literatur		77

Zusammenfassung

Ausgangslage und Ziel der Studie

Der 6. schweizerische Ernährungsbericht zeigt auf, dass in der Schweiz bezüglich ausgewogener Ernährung noch Handlungsbedarf besteht. Dazu gehört auch ein überhöhter Salz-, Zucker- und Fettkonsum der Schweizer Bevölkerung. Mit der Salzstrategie hat der Bund bereits eine Reihe von Massnahmen aufgegleist, um den Salzkonsum in der Bevölkerung zu reduzieren. Einen Schwerpunkt bildet dabei der Ansatz von Lebensmittelreformulierungen. Dieser Ansatz zielt drauf ab, das Lebensmittelangebot in Richtung eines verminderten bzw. optimierten Salzgehalts zu verändern. Dies kann als ein Ansatz der Verhältnisprävention verstanden werden, bei dem das Umfeld für die KonsumentInnen in der Weise gestaltet wird, dass eine ausgewogene Ernährung erleichtert wird.

Der Bund möchte nun die Salzstrategie auf die Nährstoffe Fett und Zucker ausweiten. Als Grundlage für eine mögliche erweiterte Strategie, hat das BLV die vorliegende Übersicht über Reformulierungsinitiativen in Europa in Auftrag gegeben.

Methodisch stützt sich die vorliegende Studie auf Internetrecherchen, eine Literatur- und Dokumentenanalyse, Interviews mit VertreterInnen im Ausland sowie Interviews mit ExpertInnen in der Schweiz ab.

Überblick über Reformulierungsinstrumente

Eine wegweisende Grundlage für staatliche Aktivitäten im Bereich Ernährung und Bewegung bildet die WHO „Global Strategy on Diet, Physical Activity and Health“ (WHO 2004). Im Jahr 2007 publizierte die Europäische Kommission die europäische Strategie „Ernährung, Übergewicht, Adipositas“ (EC 2007), die sich an der WHO-Strategie anlehnt. Diese Strategien beinhalten den Ansatz von Reformulierungen und gaben den Anstoss für viele Länder, Initiativen in diesem Bereich umzusetzen. Dabei konzentrierten sich diese Initiativen zunächst vermehrt auf das Thema Salz. Unsere Recherchen im Rahmen dieser Studie zeigen aber, dass die Themen Fette und Zucker inzwischen ebenfalls von vielen Ländern in unterschiedlicher Art und Weise verfolgt werden.

Die durch die europäischen Länder umgesetzten Massnahmen im Bereich der Reformulierung lassen sich grob unterscheiden in Regulierungen und freiwillige Massnahmen. Insgesamt konnten wir die folgenden vier Instrumente identifizieren:

- **Labelvergabesysteme:** Im Rahmen von Labelvergabesystemen können Lebensmittelhersteller und die Gemeinschaftsgastronomie ein Label auf ihren Produkten anbringen. Im Unterschied zur Packungsinhaltsangabe, welche meist auf der Rückseite platziert ist und detaillier-

te Informationen zur Produktzusammensetzung liefern, ist das Label ein einfach zu erkennendes Symbol. Dieses gibt lediglich darüber Auskunft, ob die festgelegten Kriterien in Bezug auf den Gehalt von Fett-, Zucker-, Salz- und Ballaststoffen erfüllt sind. Die Teilnahme am Labelvergabesystem ist freiwillig. Dieses Instrument hat zum Ziel, die bewusste Entscheidung für gesündere Lebensmittel für KonsumentInnen zu vereinfachen. Des Weiteren beabsichtigen die Programme, die Lebensmittelindustrie zu unterstützen und zu motivieren, ihre Produkte durch eine Änderung der Zusammensetzung ausgewogener zu gestalten. In den europäischen Ländern existieren insgesamt vier Labels. Zwei dieser Labels werden durch mehrere Länder verwendet.

- **Freiwillige Aktionsversprechen:** Freiwillige Aktionsversprechen werden in der Regel durch die Regierungen mit Unternehmen oder Verbänden ausgehandelt. Die Aktionsversprechen umfassen verschiedene Bereiche, unter anderem aber die Lebensmittelzusammensetzung und das –angebot. In diesem Bereich geht es u.a. um die Reduktion des Salz-, Fett- oder Zuckergehalts in bestimmten Lebensmittelprodukten. Im Unterschied zum Labelvergabesystem müssen die Partner keine festen Standards einhalten, sondern die Versprechen werden individuell ausgehandelt und können unterschiedlich ausgestaltet sein. Das Instrument der freiwilligen Aktionsversprechen wird durch mehrere europäische Länder eingesetzt, u.a. auch durch die Schweiz im Rahmen von actionsanté. Die Programme unterscheiden sich teilweise in den Anreizen, die der Industrie gesetzt werden.
- **Obergrenzen und Verbote:** Einige Länder setzen harte Regulierungen in Form von Obergrenzen des Anteils eines Inhaltsstoffes oder in Form von Verboten spezifischer Produkte um. Bezüglich der Obergrenzen existieren in Europa (wie auch in der Schweiz) einzig Obergrenzen zum Transfettgehalt. Verbote von bestimmten Produkten finden sich nur vereinzelt, wie z.B. ein Verbot von Energydrinks in Litauen. Ein Gesetz in Griechenland verbietet den Verkauf von bestimmten Produkten in Schulkantinen.
- **Steuern/Abgaben:** Steuern auf Fette und Zucker bzw. Produkte, welche einen hohen Anteil dieser Inhaltsstoffe haben, können preisliche Anreize setzen, die Wahl der KonsumentInnen zugunsten eines ausgewogeneren Lebensmittelproduktes zu beeinflussen. Bei Steuern, die sich auf den Anteil des Inhaltsstoffes beziehen (substanzbezogene Steuern), haben die Anbieter zudem einen Anreiz, ihre Produkte derart zu reformulieren, dass die Abgabe sinkt. Steuern auf Fette oder Zucker bzw. Produkte mit einem hohen Gehalt dieser Inhaltsstoffe existieren in mehreren Ländern, wobei der Steuersatz und die besteuerten Lebensmittel unter den Ländern variieren. In den meisten Fällen bezieht sich die Steuer nicht auf die Substanz, sondern auf eine Produktgruppe.

Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die europäischen Länder, welche Reformulierungsinstrumente einsetzen.

Tabelle 1: Überblick über Reformulierungsinstrumente der europäischen Länder				
Land	Unterstützung freiwilliger Massnahmen		Regulierungen	
	Labelvergabe-systeme	Freiwillige Aktionsversprechen	Obergrenzen/ Verbote	Steuern / Abgaben
Grossbritannien				
Dänemark				
Frankreich				
Finnland				
Norwegen				
Schweden				
Schweiz				
Ungarn				
Italien				
Spanien				
Polen				
Tschechien				
Niederlande				
Belgien				
Slowenien				
Griechenland				
Österreich				
Litauen				
Island				

Eigene Darstellung: Grau schraffierte Felder = Instrument wird angewendet.

Mögliche Ansätze für die Schweiz

Die Erfahrungen aus dem Ausland zeigen, dass die Ansätze jeweils Vor- und Nachteile mit sich bringen. Unter Berücksichtigung dieser Erfahrungen und der schweizerischen Rahmenbedingungen, beurteilen wir die vier Instrumente wie folgt:

- **Labelvergabesysteme:** Die Beispiele im Ausland zeigen, dass Labelvergabesysteme entsprechende Reformulierungsanreize bei der Industrie setzen und zu den erwünschten Wirkungen auf der Angebotsseite führen können. Dies erfordert jedoch gewisse Investitionen in die Entwicklung und Bekanntmachung des Labels. Ein Labelsystem würde gemäss einer Studie in der Schweiz auf grössere Widerstände stossen. Hinzu kommt, dass in der Schweiz bereits viele verschiedene Labels etabliert sind.
- **Freiwillige Aktionsversprechen:** Freiwillige Aktionsversprechen bergen gemäss den Erfahrungen im Ausland die Gefahr von zu „weichen“ Versprechen und damit geringeren Wirkun-

gen als bei Labelvergabesystemen. Der Ansatz ist in der Schweiz hingegen bereits etabliert und in der Politik und Gesellschaft gut akzeptiert. Sollen sich freiwillige Aktionsversprechen bei der Industrie stark verbreiten, setzt dies entsprechende Anstrengungen zur Gewinnung von Partnern voraus.

- **Obergrenzen und Verbote:** Obergrenzen des Gehalts einer Substanz existieren nur bezüglich Transfette, wo sie sich als wirksam erwiesen haben. Das Instrument einer Obergrenze ist per se wirksam bezüglich Reformulierungen, da es die Industrie zu Reformulierungen ihrer Produkte zwingt. Sie sind auf andere Inhaltsstoffe als Transfette jedoch schwierig und aufwändig umsetzbar. Auf Seiten der KonsumentInnen können Obergrenzen und Verbote zu unerwünschten Ausweich- und Kompensationswirkungen führen. Schliesslich dürften Obergrenzen und Verbote sowohl bei KonsumentInnen als auch bei den Produzenten auf Widerstände stossen.
- **Steuern/Abgaben:** Um Reformulierungen effektiv zu fördern, müssen Steuern auf den Substanzanteil bezogen sein. Für solche Steuern existieren nur wenige Beispiele. Diese Beispiele deuten zum Teil auf Reformulierungswirkungen hin. Ähnlich wie Obergrenzen können Steuern auf Konsumentenseite aber zu unerwünschten Ausweichreaktionen führen. Dies gilt nicht nur im Hinblick auf das Ernährungsverhalten, sondern auch auf den Einkaufstourismus. Die Umsetzbarkeit von wirksamen substanzbezogenen Steuern ist als eher schwierig und finanziell aufwändig zu beurteilen.

Empfehlungen im Hinblick auf eine Gesamtstrategie

Ausgehend von den untersuchten Beispielen im Ausland empfehlen wir im Hinblick auf eine Gesamtstrategie in der Schweiz:

- Empfehlung 1: Salzstrategie auf Zucker und Fette ausweiten.
- Empfehlung 2: Weiterhin auf freiwillige Massnahmen setzen.
- Empfehlung 3: Günstige Rahmenbedingungen für den freiwilligen Ansatz schaffen.
 - a) Sensibilisierung der KonsumentInnen weiterhin fördern.
 - b) Der Industrie wissenschaftliche Grundlagen zur Verfügung stellen und den Wissenstransfer zwischen den wichtigsten Akteuren (Industrie, NGOs, Wissenschaft etc.) unterstützen.
 - c) Produktkategorien mit mehr Wirkungspotenzial priorisieren.
 - d) Internationale Zusammenarbeit gewährleisten.
- Empfehlung 4: Freiwillige Aktionsversprechen weiter verfolgen.
 - a) Aktionsversprechen mit konkreten Zielvorgaben verschärfen.
 - b) Industrie und weitere Akteure einbinden.
 - c) Mehr Ressourcen bereitstellen.

1. Einleitung

1.1. Ausgangslage

Ernährung hat einen wesentlichen Einfluss auf die Gesundheit, namentlich auf die Entstehung und den Verlauf von nichtübertragbaren Krankheiten und Risikofaktoren, insbesondere Übergewicht, Bluthochdruck, Herz-Kreislaufkrankungen, Diabetes mellitus Typ 2, bestimmte Krebsformen und Osteoporose (BAG 2012). Der 6. schweizerische Ernährungsbericht zeigt auf, dass in der Schweiz bezüglich ausgewogener Ernährung noch Handlungsbedarf besteht. Dieser äussert sich in einem hohen Anteil an übergewichtigen und adipösen Erwachsenen und Kindern und einem Anstieg der ernährungsbedingten Krankheiten.

Zur unausgewogenen Ernährung zählt u.a. ein überhöhter Salz-, Fett- und Zuckerkonsum. Die Weltgesundheitsorganisation (WHO) empfiehlt zu diesen Nährstoffen, den maximalen Konsum von (WHO 2003):

- 5 Gramm Salz pro Tag,
- 5% Zucker an der täglichen Kalorienaufnahme, das entspricht 25 Gramm¹.
- 10% gesättigter Fettsäuren an der täglichen Kalorienaufnahme,
- 1% Trans-Fettsäuren an der täglichen Kalorienaufnahme,

In der Schweiz liegt die durchschnittliche Salzzufuhr mit 9g über diesem Wert. Über den Zuckerkonsum ist bekannt, dass er zwischen 2001/2002 und 2007/2008 um 5% zunahm. Auch der Fettkonsum dürfte die empfohlenen Werte übersteigen (BAG 2012).

Die Schweiz versucht im Rahmen ihrer Ernährungsstrategie 2013-2016 und des Nationalen Programms Ernährung und Bewegung 2003-2016 die ausgewogene Ernährung der schweizerischen Bevölkerung durch verschiedene Massnahmen zu fördern. Unter anderem wird die Salzstrategie 2013-2016 umgesetzt, in der die Zusammenarbeit mit den Lebensmittelherstellern und der Gemeinschaftsgastronomie einen Schwerpunkt bildet. Aus Sicht des Bundesamts für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (BLV) wäre es wünschenswert, die Salzstrategie auf die Nährstoffe Fett und Zucker auszuweiten. Dabei soll der Ansatz, das Lebensmittelangebot

¹ Vorher galt die WHO Richtlinie einer Zuckeraufnahme von maximal 10% der täglichen Kalorienaufnahme. Im März 2015 veröffentlichte die WHO eine neue Richtlinie, in der sie eine maximale Zuckierzufuhr maximal 5% der täglichen Kalorienaufnahme bzw. maximal 25 g (6 Teelöffel) pro Tag empfiehlt:
<http://who.int/mediacentre/news/releases/2015/sugar-guideline/en/>

durch reformulierte Produkte und Gerichte zu optimieren, weiter verfolgt werden. Als Grundlage für eine mögliche erweiterte Strategie, hat das BLV die vorliegende Übersicht über Reformulierungsinitiativen in Europa in Auftrag gegeben.

1.2. Auftrag

Ziel

Ziel dieser Studie ist es, dem BLV eine Übersicht über die in Europa laufenden Programme, Projekte, Kampagnen und Vorhaben zur Reduktion des Zucker- und Fettkonsums zu liefern. Auf Basis dieser Informationen sollten konkrete Empfehlungen abgeleitet werden, wie eine Gesamtstrategie zur Salz-, Zucker- und Fettreduktion sowie Fettoptimierung aufgebaut werden bzw. welche Ziele und Massnahmen sie enthalten könnte.

Abgrenzung des Untersuchungsgegenstands

Der Fokus der Studie liegt auf Reformulierungsinitiativen bzw. –massnahmen im Bereich Fett und Zucker. Darunter sind Aktivitäten zu verstehen, das Lebensmittelangebot in Richtung eines verminderten bzw. optimierten Zucker- und Fettgehalts zu verändern. Dies kann als ein Ansatz der Verhältnisprävention verstanden werden, der darauf abzielt, das Umfeld für die KonsumentInnen in der Weise zu verändern, dass eine ausgewogene Ernährung erleichtert wird. Reformulierung meint dabei die Veränderung von Rezepturen und Kombinationen der Inhaltsstoffe in Richtung eines tieferen Zucker- und Fettgehalts bzw. einer optimierten Fettzusammensetzung. Reformulierungen können in der lebensmittelherstellenden Industrie und bei der Verarbeitung in Gemeinschaftsgastronomien umgesetzt werden. Im Bereich der Lebensmittelherstellung erfordern Reformulierungen meist mehr oder weniger aufwändige Veränderungen der technischen Produktionsprozesse.

Zu einer Gesamtstrategie für eine ausgewogene Ernährung gehören auch Massnahmen in der Verhaltensprävention, welche beim Individuum direkt ansetzen und darauf abzielen, Ernährungs- und Einkaufsgewohnheiten zu verändern (z.B. über Ernährungsempfehlungen). Solche Massnahmen werden in der Schweiz bereits umgesetzt und sind nicht Gegenstand dieser Studie.

Fragestellungen

Die Studie soll folgende Fragen beantworten:

- In welchen europäischen Ländern wurde eine Gesamtstrategie zur Optimierung der Produktezusammensetzung lanciert (Zucker-, Salz- und Fettreduktion, Optimierung der Fettzusammensetzung)?

- Wie sind die Strategien ausgestaltet? Welche flankierenden Massnahmen enthalten sie?
- Wie erfolgte der Aufbau und die Implementierung einer Strategie?
- Durch welche Faktoren wurde die Einführung der Strategie erschwert/gefördert?
- Welche Ziele und Massnahmen wurden definiert? Wie kam die Definition zustande?
- Welche Produktgruppen wurden ausgewählt? Auf welcher Basis wurden diese ausgewählt?
- Wurden numerische Werte für einzelne Produktgruppen festgelegt? Falls ja, wie?
- Mit welchen Partnern erfolgt eine Zusammenarbeit?
- In welchem Rahmen erfolgt eine Zusammenarbeit (freiwillig, können Auslobungen gemacht werden etc.)? Wie werden Anreize für die Partner gesetzt?
- Wie ist der Stand der Umsetzung?
- Welches sind die zur Verfügung stehenden Ressourcen (personell und finanziell)?
- Wie hat sich die Strategie bisher bewährt? Was sind die Erfahrungen (Erfolg- und Misserfolgskriterien)? Welche Voraussetzungen müssen für die erfolgreiche Umsetzung gegeben sein?
- Welche Empfehlungen lassen sich aus den Strategien der europäischen Länder für die Schweiz ableiten?

Methodisches Vorgehen

Zur Erstellung der Übersicht von Reformulierungsinitiativen und –massnahmen in Europa wurden mittels einer Internetrecherche relevante Dokumente erhoben und ausgewertet. Ausserdem wurden Interviews mit ExpertInnen geführt, welche Hinweise auf Aktivitäten in den europäischen Ländern geben konnten.

In einem zweiten Schritt haben wir zur Vertiefung qualitative Interviews mit Referenzpersonen aus einzelnen Ländern geführt, welche für die Schweiz interessante Ansätze verfolgen. Schliesslich dienten weitere qualitative Interviews mit ausgewählten ExpertInnen aus der Schweiz zur Klärung der Frage einer möglichen Übertragung der ausländischen Ansätze auf die Schweiz.

Die folgende Tabelle gibt eine Übersicht über die geführten Interviews:

Tabelle 2: Liste der befragten ExpertInnen		
Name	Land	Organisation/Funktion
Dario Vallauri	EU (Salux) (IT)	Salux/ Tecnogrande SpA
Jo Newstead	GB	Department of Health, GB Team leader: Partnerships-Food Team
Sirpa Sarlio-Lähteenkorva	FI	Ministry of Social Affairs and Health, FI Ministerial Adviser
Rutger Schilpzand	NL	Choices International Executive Secretary
Barbara Pfenninger	CH	Fédération romande des consommateurs FRC Verantwortliche Ernährung und Landwirtschaft
Prof. Dr. Michael Siegrist	CH	ETH Zürich Professor für Konsumentenverhalten
Ignazio Cassis	CH	Nationalrat und Mitglied der SGK-N

1.3. Gliederung des Berichts

Der Bericht ist folgendermassen gegliedert:

- Kapitel 2 gibt einen Überblick über Reformulierungsinitiativen in Europa. Es werden Strategien und Massnahmen auf europäischer Ebene (EU, WHO Europa) und auf Ebene der Länder beschrieben. Ausserdem wird eine Typologie zu den in Europa existierenden Reformulierungsinstrumenten präsentiert. Schliesslich werden generelle Erfahrungen zu Reformulierungsmassnahmen aus Perspektive der Unternehmen resümiert.
- Kapitel 3 geht von der Typologie auf die einzelnen Instrumente und Massnahmen im Bereich von Reformulierungen ein. Es werden jeweils Beispiele von Ländern und deren Erfahrungen mit solchen Instrumenten beschrieben. Zu jedem Instrument wird ein Fazit gezogen.
- Kapitel 4 beschreibt die Situation in der Schweiz und zieht eine vergleichende Beurteilung möglicher Instrumente für die Schweiz.
- In Kapitel 5 werden Empfehlungen im Hinblick auf eine Gesamtstrategie gemacht.

2. Überblick über Refomulierungsinitiativen und -massnahmen in Europa

2.1. Initiativen auf europäischer Ebene

Sowohl die WHO als auch die Europäische Kommission beschäftigen sich seit rund 10 Jahren verstärkt mit der Förderung von ausgewogener Ernährung und Bewegung. Bestandteil der Förderung sind auch Produktreformulierungen.

2.1.1. Strategien und Rahmenkonzepte

Eine wegweisende Grundlage für staatliche Aktivitäten im Bereich Ernährung und Bewegung bildet die WHO „Global Strategy on Diet, Physical Activity and Health (WHO 2004). Im Rahmen der Strategie gibt die WHO Empfehlungen an politische Akteure für wirksame Interventionen ab. Die Empfehlungen beinhalten u.a. die Zusammenarbeit mit privaten Stakeholdern² und konkrete Interventionen zur Reduktion von Salz, Zucker und Fett in Lebensmitteln.

Im Jahr 2007 publizierte die Europäische Kommission die europäische Strategie „Ernährung, Übergewicht, Adipositas“³ (EC 2007), die sich an der WHO-Strategie anlehnt. Sie fordert den Einbezug eines möglichst breiten Spektrums von Akteuren im Kampf gegen die Adipositas-Epidemie. Sie betont dabei auch die Bedeutung von Produktreformulierungen und hält fest, dass gemäss einer Erhebung im Jahr 2006 bereits ein Drittel der befragten Produzenten Reformulierungen vorgenommen haben und einzelne Mitgliedsländer Produktreformulierungen fördern. Im Rahmen der Strategie äussert die Kommission die Absicht, vermehrte Aktivitäten im Bereich der Lebensmittelreformulierung zu fördern.

Bei den Aktivitäten konzentrierte sich die Kommission zunächst auf das Thema Salz. Im Jahr 2008 veröffentlichte die EU das „EU Framework for National Salt Initiatives“ (EC 2008). Dieses gibt den Rahmen für Strategien der Länder vor und definiert fünf Schlüsselemente für nationale Strategien zur Salzreduktion. Später, beim High Level Group Meeting im Jahr 2009, wurde der Wunsch von mehreren Mitgliedsstaaten geäussert, den Fokus auf Fette und Zucker auszuweiten. In der Folge wurde das EU „Framework for National Initiatives on Selected Nutrients“ verabschiedet (EC 2011). Dieses beschreibt fünf generelle Stossrichtungen, bleibt in Bezug auf einzelne Inhaltsstoffe aber generell. Weil die meisten Mitgliedsstaaten bereits an Strategien zu saturierten Fetten arbeiteten, wurde ein spezieller Annex zu gesättigten Fetten verabschiedet (EC 2012).

2.1.2. Netzwerke der europäischen Staaten

Auf EU-Ebene trifft sich die „High Level Group on nutrition and physical activity“ mindestens dreimal pro Jahr, um Aktivitäten von Mitgliedsstaaten zu unterstützen, zu koordinieren und

² Wobei keine Empfehlungen zur konkreten Vorgehensweise gemacht werden.

³ White Paper „EU Strategy on Nutrition Overweight and Obesity“. Die Weissbücher EU Kommission sind Vorschläge für gemeinsames Handeln.

gegenseitige Informationen bereit zu stellen. Die High Level Group ist eine von der Europäischen Kommission geleitete Gruppe von Regierungsvertretern der 28 EU Mitgliedsstaaten sowie zwei EFTA Staaten (Schweiz und Norwegen). Sie erarbeitete die oben genannten Frameworks für nationale Initiativen.

Im Rahmen der WHO Europa existiert ebenfalls ein Netzwerk Förderung von Lebensmittelreformulierung, welches sich jedoch ausschliesslich auf Salz konzentriert. Das European Salt Action Network (ESAN) ging aus den Empfehlungen des zweiten Aktionsplans 2007-2012 der WHO (WHO 2008) und den Ergebnissen der WHO-Tagung „Reducing Salt Intake in Populations“ (WHO 2007) hervor. Das Netzwerk zählt 23 Mitgliedsstaaten. Den Vorsitz des Netzwerks hat die Schweiz inne.

2.1.3. Informationsplattformen

Die Europäische Kommission unterstützte das Projekt „Salux“, welches im Jahr 2011 startete und bis Ende 2013 lief. Dieses Projekt wurde von 11 Mitgliedsstaaten getragen und hatte zum Ziel, Aktivitäten im Bereich Produktreformulierungen (mit Fokus Fett, Zucker und Salz) zu beobachten, zu analysieren sowie bewährte Strategien zu identifizieren und zu kommunizieren. Laut einem Vertreter von Salux sollte überprüft werden, ob die von der EU Kommission in der Strategie (EC 2007) beschriebenen Stossrichtungen von den Mitgliedsländern umgesetzt werden. Im Rahmen des Salux-Projekts wurden verschiedene Studien durchgeführt, u.a. zu Good Practices von Reformulierungsmassnahmen.

Die WHO Europa stellt die Datenbank NOPA (Database on Nutrition, Obesity and Physical Activity) bereit, in der Informationen über die Aktivitäten, Programme und Regulierungen der Mitgliedsländer im Bereich Ernährung, Bewegung und Übergewicht zusammengetragen werden.

2.1.4. Aktionsplattformen

Bereits im Jahr 2005 gründete die Generaldirektion für Gesundheit und Verbraucher der europäischen Kommission (DG SANCO) die *Europäische Aktionsplattform für Ernährung, körperliche Bewegung und Gesundheit*. Bei dieser Plattform handelt es sich um ein Instrument, private Stakeholder zusammen zu bringen und Aktivitäten im Bereich Ernährung und Bewegung zu diskutieren. Durch die Plattform sollen die privaten Stakeholder in die europäische Strategie eingebunden werden. Um Mitglied der Plattform zu werden, müssen europäische Verbände und Branchendachorganisationen freiwillige Versprechen in verschiedenen Aktionsbereichen abgeben, u.a. im Bereich Lebensmittelzusammensetzung. In einer Datenbank hält die Plattform die Fortschritte sowie Informationen zu Problemen und Erfolgsfaktoren fest.

Des Weiteren finanziert DG SANCO das Projekt Food Pro Fit, wodurch ein Online-Tool „HANCPTool“ lanciert wurde⁴. Auf dieser Website können Unternehmen Angaben zur Rezeptur ihrer Lebensmittel machen. Das Tool analysiert die Zusammensetzung in Bezug auf Zucker-, Natrium- und Fettgehalt sowie Fettsäurezusammensetzung und schlägt Änderungen in der Komposition vor, damit auf dem Produkt die Einhaltung gewisser nährwertbezogener Standards abgedruckt werden dürfen.

2.2. Strategien und Massnahmen der europäischen Länder

Das im Jahr 2007 veröffentlichte White Paper der EU Kommission über ernährungsbedingte Krankheiten (EC 2007) gab den Anstoss für verschiedene europäische Regierungen, einen Aktionsplan oder konkrete Programme zur Prävention dieser Krankheiten zu lancieren. Aus der WHO Datenbank NOPA (Nutrition, Obesity and Physical Activity) geht hervor, dass in fast allen Ländern Europas ein Strategiepapier zur Bekämpfung ernährungsbedingter Krankheiten existiert. Ein Bericht der Europäischen Kommission im Jahr 2012 (EC 2012) zeigt, dass in den europäischen Ländern seit der Veröffentlichung des „EU frameworks for national salt initiatives 2008“ vermehrt Salzinitiativen umgesetzt wurden. Die Themen Fette und Zucker wurden von den europäischen Ländern bisher weniger aufgegriffen. Dennoch zeigt unsere Recherche, dass viele Länder die Themen Fette und Zucker inzwischen in unterschiedlicher Art und Weise verfolgen.

2.2.1. Typologie der Reformulierungsinstrumente in europäischen Ländern

Die Strategien und Massnahmen der Länder lassen sich grob unterscheiden nach Regulierungen und Unterstützung von freiwilligen Massnahmen.

Regulierungen

Zu den Regulierungen zählen erstens Vorschriften zur Lebensmittelzusammensetzung. Als Beispiele hierfür finden sich bei einzelnen Ländern Obergrenzen für den Transfettensäuregehalt oder Verbote für spezielle Lebensmittelprodukte. Zweitens zählen marktbasierende Anreizinstrumente

⁴ <http://hancptool.org/>
<http://www.foodprofit.org/index.html>

dazu, mit denen bei den Lebensmittelherstellern preisliche Anreize gesetzt werden sollen, ihr Angebot zu verändern. Im Bereich von marktbasierter Anreizinstrumenten existieren einzelne Beispiele für Steuern auf Fette und zuckerhaltige Produkte. Theoretisch denkbar wären als marktbasierter Anreizinstrument auch Subventionen. Hierfür finden sich jedoch keine Beispiele.

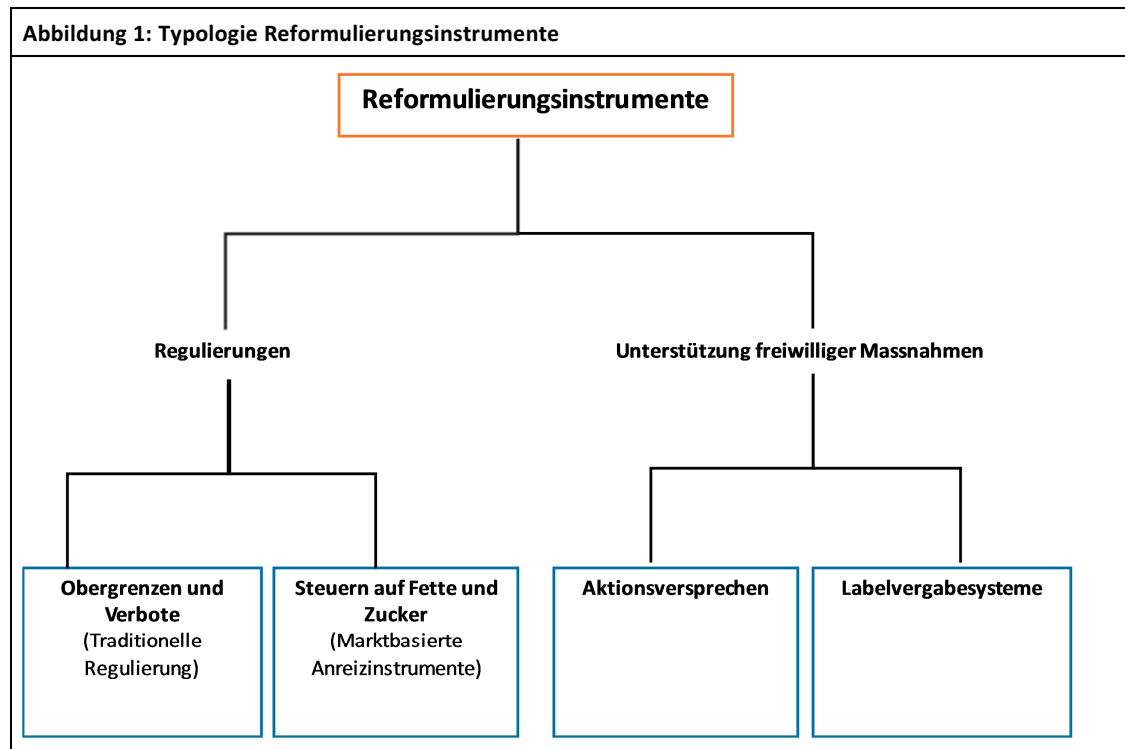
Die Regulierungen beziehen sich immer auf einen spezifischen Inhaltsstoff, beispielsweise eine Art von Fett, oder auf bestimmte Produktsorten wie z.B. Süssgetränke.

Unterstützung freiwilliger Massnahmen

Unter freiwilligen Massnahmen verstehen sich solche Massnahmen, die eine freiwillige Änderung der Rezeptur nach sich ziehen. Bei den freiwilligen Massnahmen können ebenfalls zwei Stossrichtungen unterschieden werden. Zum einen können Industriepartner Versprechen abgeben, sich an der Bekämpfung von ernährungsbedingten Krankheiten zu beteiligen. Diese sowohl spezifische Produktgruppen oder auch allgemeine Verpflichtungen betreffen, wie z.B. die Reduktion der Portionsgrössen.

Zum anderen geht es um die Befolgung von Standards, die oftmals an ein Labelvergabesystem geknüpft sind. Die Standards beinhalten meist Obergrenzen für den Anteil bestimmter Fette, Zucker und/oder Salz.

Die folgende Figur zeigt die Typologie der verschiedenen Instrumente von Reformulierungsinitiativen. Auf einer ersten Ebene unterscheiden lassen sich diese in bindende Regulierungen und freiwillige Massnahmen. Auf einer zweiten Ebene können diese wiederum in je zwei Instrumente gegliedert werden. In den Kapiteln 4.1 bis 4.4 werden die insgesamt vier Instrumente detailliert beschrieben.



Quelle: Eigene Darstellung

Diese Typologie gilt sowohl für die Gemeinschaftsgastronomie wie auch für die lebensmittelherstellende Industrie. Wird in den folgenden Ausführungen nicht weiter unterschieden, so sind jeweils alle Lebensmittelproduzenten der Gemeinschaftsgastronomie und der lebensmittelherstellenden Industrie gemeint.

2.2.2. Überblick über Massnahmen der europäischen Länder

Die Strategie der Unterstützung von freiwilligen Massnahmen ist in den europäischen Ländern deutlich häufiger verbreitet als Marktregulierungen. Bei der Vergabe von Labels für die Einhaltung gewisser Standards gibt es europaweit zwei dominierende Programme, die supranational agieren. Besonders weit in der Umsetzung der freiwilligen Strategiemassnahmen sind die Länder Grossbritannien, Frankreich, Niederlande, Finnland sowie Norwegen, Dänemark und Schweden in einem länderübergreifende Zusammenschluss. Bei der Implementierung der Regulierungen nimmt Dänemark eine Vorreiterrolle ein.

Tabelle 3: Übersicht der Länderstrategien		
Land	Name des Programms	Typ
Belgien	Choices Programme	Labelvergabesystem
Dänemark	Keyhole Symbol	Labelvergabesystem
	<i>Obergrenze für Transfette</i>	Obergrenze/Verbot
	<i>Steuer auf gesättigte Fettsäuren und Zucker</i>	Steuer
Finnland	Heart Symbol	Labelvergabesystem
	<i>Steuer auf Zucker</i>	Steuer
Frankreich	PNNS manger bouger	Freiwillige Aktionsversprechen
	<i>Steuer auf Zucker</i>	Steuer
Griechenland	<i>Standards für die Essensqualität in Schulkafeterias</i>	Obergrenze/Verbot
Grossbritannien	Public Health Responsibility Deal	Freiwillige Aktionsversprechen
	Change 4 Life	Freiwillige Aktionsversprechen
	Traffic Light System	Labelvergabesystem
Island	<i>Obergrenze für Transfette</i>	Obergrenze/Verbot
Italien	Piattaforma nazionale sull'alimentazione, l'attività e il tabagismo	Freiwillige Aktionsversprechen
Litauen	<i>Verbot des Verkaufs von Energydrinks an Minderjährige</i>	Obergrenze/Verbot
Niederlande	Choices Programme	Labelvergabesystem
Norwegen	Keyhole Symbol	Labelvergabesystem
	<i>Obergrenze für Transfette</i>	Obergrenze/Verbot
Österreich	<i>Obergrenze für Transfette</i>	Obergrenze/Verbot
Polen	Choices Programme	Labelvergabesystem
Schweden	Keyhole Symbol	Labelvergabesystem
	<i>Obergrenze für Transfette</i>	Obergrenze/Verbot
Slowenien	Sign of Protective Foods	Labelvergabesystem
Schweiz	actionsanté	Freiwillige Aktionsversprechen
	<i>Obergrenze für Transfette</i>	Obergrenze/Verbot
Spanien	NAOS	Freiwillige Aktionsversprechen
Tschechien	Choices Programme	Labelvergabesystem
Ungarn	<i>Obergrenze für Transfette</i>	Obergrenze/Verbot
	<i>Steuer auf Fett, Salz und Zucker</i>	Steuer

In der Tabelle werden nur die Länder mit etablierten Programmen aufgelistet. Programme, welche noch in Verhandlungen sind, werden hier nicht genannt. Bei Massnahmen, die keinen offiziellen Namen tragen, ist die Beschreibung kursiv.

2.3. Initiativen der Lebensmittelindustrie

Die Thematisierung der ernährungsbedingten Krankheiten und das daraus resultierende erhöhte Bewusstsein unter den KonsumentInnen bewegte auch die Lebensmittelindustrie dazu, Massnahmen zu ergreifen. Einerseits mussten sich Hersteller häufiger für die Inhaltsstoffe der Lebensmittel rechtfertigen und andererseits führte das bewusstere Verhalten der KonsumentInnen zu Innovationsanreizen in der Lebensmittelzusammensetzung (Salux D2 ohne Datum).

Somit wurden viele Aktivitäten im Bereich der Lebensmittelreformulierung direkt von der Lebensmittelindustrie selbst angestossen. So zeigt eine Befragung von rund 600 Unternehmen der lebensmittelherstellenden Industrie in Europa aus dem Jahr 2013, dass mehr als 80% der Unternehmen auf eigene Initiative, 30% aufgrund von freiwilligen nationalen oder internationalen Gesundheitsinitiativen (EC, WHO etc.) und 5% aufgrund von gesetzlichen Vorgaben, Reformulierungen ihrer Produkte vorgenommen haben (Salux D4 2014).

2.4. Generelle Erfahrungen mit Lebensmittelreformulierungen

In diesem Abschnitt werden die Erfahrungen mit Lebensmittelreformulierungen – unabhängig vom Politikinstrument – dargestellt. Diese Informationen stammen aus dem Projekt Salux, welches diese direkt bei der lebensmittelherstellenden Industrie (rund 600 Unternehmen) in 12 europäischen Ländern⁵ erhoben hat. Da die Reformulierungen teils aus eigener Initiative teils aufgrund von verschiedenen Politikinstrumenten vorgenommen wurden, lassen sich die hier beschriebenen Erfahrungen nicht auf einzelne Politikinstrumente zurückführen.

2.4.1. Ausmass und Art von Reformulierungen

Eine Umfrage bei den rund 600 Unternehmen in den 12 europäischen Ländern zeigt, dass rund 50% der Unternehmen, welche geantwortet haben, Produktereformulierungen vorgenommen haben⁶. Die meisten Reformulierungen wurden gemäss dieser Befragung in Frankreich, Spanien und Bulgarien durchgeführt. Italien und Rumänien sind die Länder mit den wenigsten Reformulierungen (Salux D4 2014).

Bei den Reformulierungen handelte es sich in den meisten Fällen (34%) um eine Reduktion des Salzgehaltes. Bei einem nicht vernachlässigbaren Anteil waren aber auch Zucker (22%), Fett allgemein (20%), gesättigte Fettsäuren (14%) und Transfette (10%) Zielkomponenten für Reformulierungen. Eine Auswertung nach Produkten zeigt, dass am häufigsten Backwaren, Fleischwaren, Milchprodukte, Süsswaren und Fertigprodukte reformuliert wurden, wobei Reduktionen des Zuckeranteils am häufigsten bei Süsswaren, Backwaren und Milchprodukten und

⁵ Italien, Spanien, Grossbritannien, Deutschland, Frankreich, Bulgarien, Litauen, Ungarn, Slowenien, Finnland, Rumänien und Österreich.

⁶ Dies bedeutet nicht, dass 50% aller Unternehmen in diesen Ländern Reformulierungen vorgenommen haben. Hier dürfte ein Selektionseffekt hereinspielen, d.h. vor allem Unternehmen, die Reformulierungen vorgenommen haben, dürften an der Befragung teilgenommen haben.

Reduktionen von Fetten am häufigsten bei Milchprodukten, Fertigprodukten, Backwaren und Fleischprodukten stattgefunden haben.

In den meisten Fällen (50%) wurde bei den Reformulierungen eine der Substanzen (Salz/Fett/Zucker) reduziert, die zweithäufigste Methode ist Reduktion einer Substanz mit teilweisem Ersatz durch eine andere Substanz (38%) und die dritthäufigste Methode der komplette Ersatz einer Substanz durch eine andere Substanz (28%). Eine Reduktion einer Substanz durch den Einsatz von neuen Technologien kam eher selten vor (11%).

Die meisten Reformulierungen wurden über eine Periode von 4-12 Monaten umgesetzt. Sie wurden gemäss den Aussagen der Lebensmittelhersteller meistens in einem Zug vorgenommen und selten schrittweise angepasst. Meist werden Reformulierungen begleitet durch verschiedenen Test wie z.B. sensorische Test und einem Monitoring von KonsumentInnen-Feedbacks.

2.4.2. Barrieren für Reformulierungen

Die Befragung bei den Unternehmen deckt auch Schwierigkeiten und Barrieren der Hersteller für Lebensmittelreformulierungen auf. Die Lebensmittelhersteller nennen die folgenden Schwierigkeiten:

- Verlust sensorische Eigenschaften (Geruch, Geschmack, Textur), welche die KonsumentInnen beeinflussen könnten.
- Änderungen in der Komposition beeinträchtigt Lebensmittelsicherheit (vor allem bei Salz).
- Reformulierungen bedingen meistens eine Änderung des Labellings, zum Teil auch kleinere technologische Veränderungen im Herstellungsprozess.
- Eine Substitution erfordert Mehreinsatz von anderen Substanzen.
- Höhere Produktionskosten reformulierter Produkte und damit verbundene höhere Produktkosten (beispielsweise ist Fleisch mit weniger Fettgehalt teurer).
- Rechtliche Vorgaben zur Lebensmittelzusammensetzung, welche spezifische Reformulierungen nicht erlauben (z.B. im Bereich Süsswaren).
- Ernährungstrends welche die Nachfrage nach reformulierten Produkten beeinträchtigen: „Naturalness“, „organic food“, „lowcarbon diets“, „local food“.

Die grössten Barrieren für Reformulierungen sind gemäss der Umfrage bei den Unternehmen sensorische (50%), technologische (33%), finanzielle (31%) Gründe sowie teilweise auch die Lebensmittelsicherheit (16%). Je nach Land zeigen sich diesbezüglich Unterschiede. So überwiegen in Italien, Bulgarien, Ungarn und Rumänien nicht sensorische sondern finanzielle Aspekte.

Sensorischen Barrieren beim Fett sind beispielsweise das schnellere Austrocknen der Produkte mit weniger Fettgehalt. Beim Zucker ist es beispielsweise die fehlende Textur. Bei den sensorischen Barrieren spielen häufig auch eskkulturelle Aspekte eine Rolle. In Italien zeigte sich die Industrie laut einem Interviewpartner beispielsweise zurückhaltend in Bezug auf die Reduktion des Salzgehaltes, weil die mediterrane Küche zwar „leicht“ sei, aber viel Salz verwende.

Technologische Barrieren betreffen einerseits den Produktionsprozess wie die Maschinengängigkeit, die Fermentierung und die Backstabilität und andererseits die Substanzen als funktionale Substanzen, welche beispielsweise die Konsistenz, Struktur, den Schmelzpunkt oder die Haltbarkeit des Produktes beeinflussen. Häufig stellt laut der Befragung auch fehlendes Know-how zu den sensorischen und technologischen Auswirkungen von Reformulierung eine Barriere dar. Auch laut einem Vertreter des Projektes Salux sind Reformulierungen in vielen Fällen gescheitert, weil die technologischen Möglichkeiten fehlten. Daher sei auch ein enger Austausch der Industrie mit der Wissenschaft wichtig.

Gemäss dem Vertreter des Salux Projektes kann auch die fehlende Unterstützung der Hersteller eine Barriere bilden. Laut dem Interviewpartner wünschen sich die Hersteller einerseits technologische und andererseits finanzielle Unterstützung. In verschiedenen Ländern seien die Unternehmen im Rahmen von nationalen Strategien zu Reformulierungen aufgefordert, aber nicht unterstützt worden. Für finanzielle Unterstützungen gebe es nur einzelne Beispiele. Aus Sicht des Interviewpartners ist dies ein Grund für das Scheitern von einigen Reformulierungsinitiativen. Laut der Befragung der Unternehmen nahm etwa ein Viertel der Unternehmen externe Unterstützung durch die öffentliche Hand oder Forschungsinstitutionen in Bezug auf technologische, rechtliche oder andere Themen bei den Reformulierungen in Anspruch.

2.4.3. Auswirkungen von Reformulierungen auf Produktqualität und Umsatz

Die befragten Unternehmen, welche Produktreformulierungen vorgenommen haben, geben an, dass die Reformulierung eher zu einer höheren (33% der Fälle) als zu einer tieferen (7% der Fälle) Produktqualität führt. Häufig (23% der Fälle) gehen Reformulierungen einher mit einer veränderten Marketingstrategie oder neuen Ziel-Konsumentengruppen.

Die wirtschaftlichen Auswirkungen sind in der Mehrheit der Fälle ein grösseres Produktportfolio und ein höherer Produktpreis. Reformulierungen führten dabei häufiger zu wirtschaftlichen Gewinnen (7%) als Verlusten (3%). In den meisten Fällen hatten die Reformulierungen keinen Einfluss auf das Unternehmensergebnis.

3. Instrumente und Massnahmen

In diesem Kapitel werden die in der Typologie definierten Reformulierungsinstrumente und die damit gemachten Erfahrungen näher ausgeführt. Zu jedem Instrument wird zudem ein Zwischenfazit gezogen.

3.1. Labelvergabesysteme

In den Labelvergabe-Programmen darf auf Lebensmittel, welche die Vorgaben der Organisation erfüllen, ein Label auf der Vorderseite des Produkts angebracht werden. Im Unterschied zur Packungsinhaltsangabe, welche meist auf der Rückseite platziert ist und detaillierte Informationen zur Produktzusammensetzung liefern, ist das Label ein einfach zu erkennendes Symbol, welches nur die aggregierte Information beinhaltet, dass gewisse Kriterien in Bezug auf Fett-, Zucker-, Salz- und Ballaststoffe erfüllt sind. Die Teilnahme am Labelvergabesystem ist freiwillig.

Eine abgestufte Version dieses Instruments ist die Kennzeichnung von Lebensmitteln durch ein Ampelsystem. Für jeden der Inhaltsstoffe Zucker, Fett allgemein, gesättigte Fettsäuren und Salz wird mit einem Farbschema angegeben, wie hoch der Anteil dieses Stoffes ist. Im Vergleich zu einem einzigen Symbol ist diese Kennzeichnung detaillierter, die Farbkennzeichnung erlaubt aber trotzdem eine schnellere Beurteilung des Produkts durch die KonsumentInnen als die ausführliche Packungsinhaltsangabe. Im Vergleich zu den restlichen Labelvergabesystemen verfolgt das „Traffic Light System“ durch die rote Farbe den Ansatz, die KonsumentInnen vor unausgewogenen Lebensmitteln zu warnen. Das „Choices Programme“, das „Heart Symbol“ und das „Keyhole Symbol“ informieren die KonsumentInnen lediglich über die gesündere Alternative innerhalb einer Produktkategorie.

Die Labelvergabesysteme haben zum Ziel, für KonsumentInnen die bewusste Entscheidung für gesündere Lebensmittel zu vereinfachen und sie dadurch zu unterstützen, einen ausgewogeneren Lebensstil zu pflegen. Des Weiteren beabsichtigen die Programme, die Lebensmittelindustrie zu unterstützen und zu motivieren, ihre Produkte durch eine Änderung der Zusammensetzung ausgewogener zu gestalten. Der Anreiz für die Industrie, beim Labelsystem mitzumachen, kann aus zwei Perspektiven betrachtet werden: Sind sie unter den Ersten, die eine solche Partnerschaft eingehen und können sich so als besonders fortschrittliches Unternehmen vermarkten. Sobald viele Unternehmen teilnehmen, entsteht für die restlichen ein Anreiz mitzumachen, um nicht als Nachzügler dazustehen.

Labelvergabesysteme existieren für die lebensmittelherstellende Industrie und Gemeinschaftsgastronomien. So können kommerziell gehandelte Produkte oder Menüs in Gemeinschaftsgastronomien ein Label erhalten. Diese Partner können entweder bereits labelkonforme Produkte zertifizieren lassen oder Produkte reformulieren, damit sie unter das Label fallen.

3.1.1. Beispiele in europäischen Ländern

In Europa existieren zurzeit zwei länderübergreifende Labels, das „Choices-Programme“ und das „Keyhole Symbol“. Ausserdem haben drei Länder ihre eigenen Systeme eingeführt. Die Länder mit den verschiedenen Labelvergabesystemen sind in der folgenden Tabelle aufgeführt.

Tabelle 4: weiche Massnahmen – marktbasierete Anreizinstrumente		
Label	Beteiligte Länder	Stand
Choices Programme	Belgien	Im Aufbau
	Litauen	In Verhandlungen
	Niederlande	Etabliert
	Polen	Etabliert
	Tschechien	Etabliert
Keyhole Symbol	Dänemark	Etabliert
	Mazedonien	In Verhandlungen
	Norwegen	Etabliert
	Schweden	Etabliert
Heart Symbol	Finnland	Etabliert
Sign of Protective Foods ⁷	Slowenien	Keine Informationen
Traffic Light System	Grossbritannien	Etabliert

Bei den Initiatoren der Labelssysteme handelt es sich um verschiedene Akteure. Bei den von uns näher untersuchten Ländern waren es vor allem die Hersteller selbst und nicht die Regierungen, welche das Labelssystem initiierten:

- Das *Heart Symbol* in Finnland wurde gemäss einer Interviewpartnerin durch eine NGO, die Finnish Heart Association ins Leben gerufen. Auslöser war die Erkenntnis, dass viele Personen Schwierigkeiten haben, innerhalb einer Lebensmittelkategorie zwischen gesunden und weniger gesunden Lebensmitteln zu unterscheiden. Die finnische Regierung hat in der Folge die Richtlinien des Heart Labels in ihr Regierungsprogramm aufgenommen.
- In den Niederlanden war es die Lebensmittelindustrie, die das *Choices Label* im Jahr 2006 gegründet hat. Hauptauslöser war gemäss Interviewpartner ein WHO Bericht (WHO 2004), welcher sowohl die Übergewichts- und Adipositaszahlen aufzeigte wie auch auf deren Folgen hingewiesen hat. Der Anreiz für die Industrie, diesen Schritt zu tätigen, bestand darin,

⁷ Über das Sign of protective foods sind keine detaillierten Angaben bekannt.

mögliche gesetzliche Auflagen durch eigene Initiativen zu vermeiden. Die niederländische Regierung unterstützte dieses Vorhaben zwar nicht finanziell aber in Form von Informationskampagnen. Ausserdem half die Regierung bei den Gesprächen mit der Industrie und übernahm die Rolle des Mediators.

- Das britische Ampelsystem wurde von der Regierung entwickelt. Die Verwendung des Systems ist freiwillig.

3.1.2. Ausgestaltung und Umsetzung

Ausgestaltung der Standards

Die den Labelssystemen zugrundeliegenden Standards werden auf Basis von Produktkategorien definiert⁸. Bei allen Programmen darf alle Früchte und Gemüse mit dem Label versehen werden, sofern die Produkte zuvor nicht verarbeitet wurden. Für alle weiteren Produktkategorien beinhalten die Standards Obergrenzen für den Fett-, Zucker- und Salzgehalt, wobei diese in allen Programmen in einem ähnlichen Bereich angesiedelt sind.

- Im „*Choices Programme*“ werden zwei verschiedene Labels, eines für Grundnahrungsmittel und eines für weitere Lebensmittel, vergeben. Es enthält insgesamt 23 Produktkategorien. Die Standards zu Fetten und Zucker beinhalten Regelungen für den Anteil an Transfetten und an gesättigten Fettsäuren. Weiter schreibt das „*Choices Programme*“ auch eine Untergrenze für Ballaststoffe und eine Obergrenze für den Energiewert vor. Laut dem Interviewpartner variieren die Standards zum Teil zwischen den Ländern leicht aufgrund von speziellen Essgewohnheiten oder eigenen Lebensmittelregulierungen, mit denen die Standards konform sein müssen.
- Das finnische „*Heart Symbol*“ beinhaltet insgesamt 33 Kategorien und die Standards beziehen sich auf den allgemeinen Fettgehalt, gesättigte Fettsäuren, Transfettsäuren, Cholesterin, Zucker und Ballaststoffe.
- Das „*Keyhole Symbol*“ unterscheidet ebenfalls zwei Labels, wobei es hier ein Label für die Gemeinschaftsgastronomien und ein anderes Label für kommerziell verkaufte Produkte gibt.

⁸ Die expliziten Grenzen können unter <http://www.sydanmerkki.fi/en/sydanmerkki/vegetables-fruits-and-berries>, http://www.hetvinkje.nl/uploads/files/vinkjeconsommateurs_fr.pdf, und http://www.nokkelhullsmerket.no/frontpage_en/article430.ece detailliert betrachtet werden.

Es umfasst 26 Produktkategorien. Hier besteht eine Obergrenze für den Anteil des gesamten Fettgehalts sowie für gesättigte Fettsäuren, Transfette und Zucker. Diese Grenzen lehnen sich wie im „Choices Programme“ stark an die Empfehlungen zum Maximalkonsum der WHO (2003) an.

- Im britischen *“Traffic Light System“* wird der Anteil der Inhaltsstoffe Fett (allgemein), gesättigte Fettsäuren, Salz und Zucker an der empfohlenen Tageszufuhr mittels eines Ampelsystems einzeln gekennzeichnet. Die Farben rot, gelb und grün stehen für einen hohen, respektive mittleren und tiefen Anteil. Die Unternehmen, welche sich für den Gebrauch des Systems verpflichtet haben, markieren damit alle ihre Produkte.

Organisation

Die drei Labels werden durch bestehende NGOs (Heart Label) oder eigens gegründete Stiftungen mit NGO-Status (Choices und Keyhole) gemanagt. Für die Entwicklung der Standards werden Expertengruppen bestehend aus Wissenschaftlern, Regierungsvertretern, Medizinern und zum Teil den Industrievertretern eingesetzt. Die Standards werden gemäss einer Übersichtsstudie der Schweizerischen Gesellschaft für Ernährung zu Labelsystemen regelmässig überprüft und neu definiert (SGE 2009). Laut einem Interviewpartner erfolgt dies, um die Industrie dazu zu motivieren, ihre Produkte ständig weiter zu entwickeln. Die Revisionen werden entweder durch die gleichen oder durch andere unabhängige Expertengruppen durchgeführt (ebenda).

Kosten und Finanzierung

Die Labelvergabesysteme finanzieren sich zum Teil über Mitgliederbeiträge der labeltragenden Unternehmen (Choices Programme und Heart Symbol) oder werden durch Regierungsorganisationen unterstützt (Keyhole Symbol z.B. in Schweden) (vgl. SGE 2009). Die Mitgliederbeiträge beim Choices Programme werden in den Niederlanden und Tschechien in Abhängigkeit des Umsatzes erhoben, in Polen hängt der Beitrag von der Anzahl registrierter Produkte ab. Mit diesen Ressourcen werden administrative Mitarbeitende, Studien und Informationskampagnen bezahlt. Das Budget hängt somit von der Anzahl und Umsatzstärke der Mitglieder ab. In den Niederlanden hat das Choices Programme mit über 100 Mitgliedern ein Budget von EUR 900'000 und kann ca. die Hälfte davon in Informationskampagnen investieren. Ein tieferes Budget aufgrund einer kleineren Mitgliederzahl haben Tschechien und Polen mit EUR 50'000 resp. EUR 45'000.

3.1.3. Erfahrungen bei der Implementierung und Umsetzung

In diesem Abschnitt werden die Erfahrungen bei der konkreten Umsetzung mit den Labelsystemen dargestellt. Da nur wenige Dokumentationen zu diesen Aspekten existieren, beziehen sich die Informationen vor allem auf die Länder, mit denen wir Interviews geführt haben.

Partizipation der Industrie

Die Erfahrungen zur Partizipation der Industrie sind in Holland und in den weiteren Ländern grundsätzlich positiv. So konnten im Rahmen des Choices-Programme in Holland rund 100 Unternehmen beteiligt werden. Laut dem niederländischen Interviewpartner lehnten aber einzelne Branchen in Holland die Teilnahme kategorisch ab, weil es für sie schwierig ist, die Standards für das Label einzuhalten. Ein Beispiel hierfür ist die Snack-Industrie. Dies ist laut dem Interviewpartner auch ein Grund, weshalb die Strategie angepasst wurde und zwei separate Label für frische Grundnahrungsmittel und verarbeitete Lebensmittel geschaffen wurden. Somit ging man von dem Ziel weg, die KonsumentInnen von verarbeiteten Lebensmitteln hin zu frischen Grundnahrungsmitteln zu „erziehen“. Vielmehr sollten die KonsumentInnen zwischen den verarbeiteten Lebensmitteln wie z.B. Snacks die gesündere Variante wählen können.

Auch das „Traffic Light System“ erzeugte Widerstand bei der Industrie. Die britische Regierung schlug eine obligatorische Kennzeichnung aller abgepackten Lebensmittel mit dem „Traffic Light System“ vor. Die Industrie hat diesen Vorstoss aber angefochten und das „Traffic Light System“ blieb freiwillig⁹. Im Jahr 2014 eröffnete die Europäische Kommission ein Gerichtsverfahren gegen das Ampelsystem. Kläger sind Lebensmittelproduzenten v.a. aus Südeuropa. Sie machen geltend, dass das System nicht zwischen natürlichen Inhaltsstoffen und verarbeiteten Inhaltsstoffen unterscheidet, wodurch v.a. traditionelle Lebensmittel dieser Regionen benachteiligt würden¹⁰.

Erfolgs- und Misserfolgskriterien

Eine wichtige Rolle für den Erfolg bzw. Misserfolg bei der Umsetzung eines Labelvergabesystems spielt laut den Interviewpartnern die Unterstützung durch die Regierung. Diese kann eine wichtige Vermittlerrolle einnehmen. Beispielsweise waren in den Niederlanden zwei La-

⁹ <http://www.bbc.com/news/health-18767425>

¹⁰ <http://www.foodnavigator.com/Policy/Commission-opens-proceedings-against-UK-s-traffic-light-label>

belsysteme im Entstehen, was die Durchschlagskraft und Anreizwirkung reduzierte. Die Regierung setzte sich als Vermittler dafür ein, die Labels zusammen zu legen. Ein Interviewpartner weist zudem darauf hin, dass die Implementierung eines Labels von der EU Lebensmittelkommission genehmigt werden muss. Dies verunsichere die Lebensmittelindustrie, die sich nicht immer der Unterstützung der eigenen Regierung sicher sein könne. Dies sei bereits ein Grund gewesen, dass in einzelnen Ländern das Choices-Label durch die Lebensmittelindustrie nicht weiter verfolgt wurde.

Weiterhin machte man laut dem Interviewpartner in den Niederlanden die Erfahrung, dass die Unterstützung und Inputs der Wissenschaft zur generellen Akzeptanz des Labels beigetragen haben. Unabhängige WissenschaftlerInnen seien wichtige Partner für die Festsetzung der Kriterien und der Evaluation der Wirkung, um die Glaubwürdigkeit des Labels zu erhöhen.

Schliesslich trägt aus Sicht mehrerer Interviewpartner die Begleitung der Labels durch Marketing und Informationskampagnen zum Erfolg des Labels bei. Dass Produkte mit dem Label von den KonsumentInnen bevorzugt konsumiert werden, bedinge eine Sensibilisierung der KonsumentInnen. Daher seien nicht nur die Regierung, sondern auch NGOs wichtige Partnern, die das Label durch Informationskampagnen unterstützen können.

3.1.4. Wirkungen

Bei der Wirksamkeit von Labelvergabesystemen muss zwischen verschiedenen Ebenen unterschieden werden:

- Wirkungen auf das Lebensmittelangebot
- Wirkungen auf die KonsumentInnen in Bezug auf
 - Wahrnehmung des Labels: Wie gut wird das Label von den KonsumentInnen wahrgenommen und wie gut ist es akzeptiert?
 - Änderung des Kaufverhaltens: Führt das Label dazu, dass die KonsumentInnen ihr Kaufverhalten ändern?

Wirkungen auf das Lebensmittelangebot

Die Labelvergabesysteme haben gemäss den Angaben der Programme bereits zu einer Vielzahl an Reformulierungen geführt. Im Rahmen des „Choices Programme“ wurden bereits mehr als 6'500 Produkte, im Rahmen des „Heart Symbols“ über 1'000 Produkte entweder reformuliert bzw. teilweise handelt es sich um neue Produkte, die den Labelvorgaben entsprechen. Eine wissenschaftliche Studie zum Choices-Programme in den Niederlanden zeigt, dass bei den reformulierten Produkten vor allem Reduktionen von Salz und Zucker und eine Erhöhung des Ballaststoffgehalts vorgenommen wurden (Vyth et al. 2010a). Dies entspricht den Ergebnissen einer allgemeinen Erhebung bei Unternehmen aus 11 Ländern durch das Projekt Salux (vgl.

Kap. 2.4). Dieses zeigt, dass am häufigsten der Salzgehalt reduziert wurde gefolgt von Zucker, Fett und saturierten Fettsäuren¹¹. Im Beispiel der Niederlanden konnten insbesondere bei folgenden Produktgruppen durch Reformulierungen und neue Produkte Erfolge festgestellt werden (Vyth et al. 2010a):

Bestehende Produkte:

- Suppen: -14% Salz
- Verarbeitetes Fleisch: -43% Salz
- Milchprodukte: -75% Zuckerzusätze

Neu entwickelte Produkte:

- Suppen: -25% Salz
- Milchprodukte: -88% saturierte Fette.

Wirkungen auf die KonsumentInnen

Studien zum Choices-Programme zeigen, dass mit Werbemassnahmen für Labels eine hohe Aufmerksamkeit bei den KonsumentInnen erzielt werden kann. So erkannten bei einer Befragung von KonsumentInnen in einem Supermarkt 95% der KonsumentInnen das Label. Die Glaubwürdigkeit des Labels wurde von der Mehrheit der KonsumentInnen als hoch eingestuft (Vyth et al. 2009). Demgegenüber konnte allerdings keine eindeutige Erhöhung der Verkaufszahlen der Produkte mit dem Logo festgestellt werden (Vyth et al. 2010b, Steenhuis et al. 2010). Allerdings wurde festgestellt, dass KonsumentInnen, die sich als ernährungsbewusst ausgeben, häufiger Produkte mit einem Label kauften (Vyth et al. 2010b). Im Umfeld von Gemeinschaftsgastronomien hat das Choices Label gemäss einer Studie nur einen marginalen positiven Effekt auf den Verkauf von Menüs mit dem entsprechenden Label. Auch hier wurde festgestellt, dass insbesondere ernährungsbewusstere Personen von dieser Information Gebrauch machen (Vyth et al. 2011, Gallicano et al. 2012). Neben diesen Studien aus den Niederlanden existieren wenige wissenschaftlich gut abgestützte Studien. Aus den wenigen existie-

¹¹ Zu berücksichtigen ist, dass die Reformulierungen in diesen Ländern nur zum Teil aufgrund von Labelvergabe-systemen erfolgten.

renden Studien geht hervor, dass die Evidenz der Wirkungen von Labels auf das Ernährungsverhalten bisher sehr gering ist (van der Bend et al. 2014).

Laut ExpertInnen in der Schweiz besteht bei Labelssystemen die Gefahr, dass KonsumentInnen das Prinzip missverstehen und ein Produkt mit Label aus einer tendenziell „ungesunden“ Produktkategorie einem Produkt ohne Label aus einer „gesünderen“ Kategorie vorziehen, weil ersteres ein Label besitzt¹². Beim Labelssystem nach dem Prinzip des Ampelsystems in GB bestehe die Gefahr jedoch nicht, weil dieses weiter gehe und direkte Vergleiche zwischen verschiedenen Produktkategorien zulasse. Für ein Ampelsystem spricht laut einer befragten Person in der Schweiz ausserdem, dass die Kriterien klar ersichtlich seien und der Konsument transparentere Entscheidungen treffen könne.

3.1.5. Fazit

Die bisherigen Erfahrungen zeigen aus unserer Sicht, dass Labelvergabesysteme durchaus erwünschte Wirkungen erzielen. Zwar sind die Wirkungen auf das Ernährungsverhalten der KonsumentInnen bisher noch unklar. Die Erfahrungen zeigen aber, dass Labelvergabesysteme durchaus zu Reformulierungen führen und der Konsum dieser Lebensmittel immerhin konstant bleibt.

Aus den ausländischen Erfahrungen – sowie Aussagen von ExpertInnen aus der Schweiz – lassen sich folgende Lehren zur Ausgestaltung und Organisation eines Labelvergabesystems ziehen:

- Das Anreizprinzip des Labelvergabesystems („First mover-Vorteil“ und „Mit Konkurrenz mitziehen“) scheint ausgehend von den ausländischen Erfahrungen grundsätzlich zu funktionieren. In allen Ländern konnten Unternehmen für die Teilnahme motiviert werden. Eine wichtige Voraussetzung ist dabei, dass die KonsumentInnen ausreichend hinsichtlich der Gesundheitsrisiken von Fett und Zucker sensibilisiert sind.
- Die Motivation für die Reformulierungen scheint grösser bzw. die Widerstände der Industrie kleiner, wenn das Label derart ausgestaltet ist, dass es Vergleiche innerhalb einer Produktkategorie anstellt und die gesunde Variante auszeichnet. Dabei sollte zwischen natürlichen

¹² Zu tatsächlichen Erfahrungen zu diesem möglichen „Phänomen“ konnten keine Informationen im Rahmen dieser Studie gefunden werden.

Produkten und verarbeiteten Produkten unterschieden werden, um Hersteller von natürlichen Produkten nicht zu benachteiligen.

- Um die Gefahr zu umgehen, dass KonsumentInnen aufgrund des Labels ein ungesundes Produkt vorziehen, sollte das Prinzip klar kommuniziert und das Label mit ausreichende Marketingmassnahmen begleitet werden.
- Ein Labelssystem nach dem Beispiel des Ampelsystems in GB könnte grössere Wirkungen bei den KonsumentInnen erzielen, da es Vergleiche zwischen „gesunden“ und „ungesunden“ Produkten zulässt. Als freiwilliger Ansatz dürfte ein solches System aber weniger Produzenten mit „ungesunden“ Produkten zu Reformulierungen motivieren.
- Damit ein Labelvergabesystem von den KonsumentInnen in einem Land akzeptiert wird, müssen die Richtlinien unter Umständen leicht an die lokalen Essgewohnheiten angepasst werden.
- Der Ansatz, die Labelvergabe durch eine NGO bzw. eine vom Staat unabhängige Institution zu führen, scheint sich zu bewähren. Die Erfahrungen im Ausland zeigen dabei, dass die (ideelle und finanzielle) Unterstützung durch den Staat einen wichtigen Erfolgsfaktor bildet – auch im Hinblick darauf, kleinere Unternehmen mit weniger Mitteln für Reformulierungen nicht zu benachteiligen. Aus den gleichen Gründen scheint auch die (ideelle und wissenschaftliche) Unterstützung der Forschung zentral zu sein. Dies einerseits bei der Erarbeitung der Standards und andererseits bei der technischen Umsetzung von Reformulierungen.

3.2. Freiwillige Aktionsversprechen

Bei dem zweiten in Europa verbreiteten Reformulierungsansatz handelt es sich um freiwillige Aktionsversprechen, welche die Regierungen mit Unternehmen oder Verbänden aushandeln. Die Aktionsversprechen umfassen dabei verschiedene Bereiche, unter anderem aber die Lebensmittelzusammensetzung und das –angebot. In diesem Bereich geht es u.a. ähnlich wie bei der Labelvergabe um die Reduktion des Salz-, Fett- oder Zuckergehalt bzw. um die Optimierung der Fettzusammensetzung. Im Unterschied zum Labelvergabesystem müssen die Partner jedoch keine festen Standards einhalten, sondern es handelt sich bei den Aktionsversprechen um mehr oder weniger individuell ausgehandelte Versprechen, die unterschiedlich ausgestaltet sein können.

Die Partner haben einen mehrfachen Anreiz, sich an den Aktionsversprechen zu beteiligen. Erstens haben sie laut einer interviewten Person ein Interesse daran, die Aktionsversprechen mit auszuhandeln, um die von ihnen erwarteten Aktivitäten mit zu beeinflussen. Zweitens können sie durch ihr freiwilliges Engagement bindende gesetzliche Bestimmungen vermeiden. Drittens werden in gewissen Programmen die teilnehmenden Partner mit einem Logo ausgezeichnet, so dass sie zusätzlich einen Reputationsanreiz haben¹³. Im Weiteren erhalten die Partner durch einen Auftritt auf der Homepage des Programmes auch mediale Aufmerksamkeit für ihre Aktivitäten. Die Programme bieten in der Regel auch eine Plattform, auf der die teilnehmenden Akteure sowie weitere Organisationen wie die Wissenschaft sich austauschen können. Durch die Teilnahme erhalten die Akteure somit Unterstützung bei der Umsetzung von Aktivitäten, Informationen zu Good Practices etc.

3.2.1. Beispiele in europäischen Ländern

In Europa existiert eine Reihe an Programmen, welche Aktionsversprechen beinhalten. Diese haben allgemein die Reduktion von nichtübertragbaren Krankheiten zum Ziel und verfolgen dazu teils unterschiedliche Schwerpunkte. Neben Lebensmittelreformulierungen zielen die Programme beispielsweise auf folgende Aktionsbereiche ab: Förderung der Alltagsbewegung, Marketing, Konsumenteninformation, betriebliche Gesundheitsförderung, Tabak- und Alkoholkonsum, Bildung und Lebensstilveränderung etc. Dementsprechend richten sich die Programme nicht nur an die Lebensmittelindustrie und Gemeinschaftsgastronomien, sondern auch an Unternehmen und die öffentliche Verwaltung als Arbeitgeber.

Die folgende Tabelle zeigt die im europäischen Raum existierenden Programme mit freiwilligen Aktionsversprechen, welche neben den genannten Aktionsbereichen auch Reformulierungsmassnahmen beinhalten. Die Schweiz setzt mit actionsanté ein Programm um, welches in diese Kategorie von Massnahmen fällt.

¹³ Das Logo ist aber nicht zu verwechseln mit den oben ausgeführten Labels, da die Logos in den meisten Fällen nicht für die Kennzeichnung der Produkte bestimmt sind.

Tabelle 5: Programme mit freiwilligen Aktionsversprechen – Fokus Reformulierungen					
Land	Programm	Zielgruppen für Aktionsversprechen im Bereich Reformulierung	Anreizelemente	Rechenschaftselemente	Anzahl Partner
CH	actionsanté	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Lebensmittelhersteller ▪ Gastronomie 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Logo allgemein ▪ Veröffentlichung Aktivitäten 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Selbstevaluation 	18
GB	Public Health Responsibility Deal	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Lebensmittelhersteller ▪ Gastronomie 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Veröffentlichung Aktivitäten ▪ Wissensaustausch 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Selbstevaluation 	National: 764, lokal 5
	Change 4 Life	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Unternehmen 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Logo allgemein ▪ Veröffentlichung Aktivitäten ▪ Wissensaustausch 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Selbstevaluation ▪ Sanktionsmechanismus (Logoentzug) 	National: 101, lokal 58'000
FR	PNNS – manger bouger	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Lebensmittelhersteller ▪ Gastronomie 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Logo allgemein 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Selbstevaluation 	National: 40, lokal: 311
IT	Piattaforma nazionale sull'alimentazione, l'attività e il tabagismo	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Lebensmittelhersteller 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Logo auf Produkt ▪ Veröffentlichung Aktivitäten ▪ Wissensaustausch 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Selbstevaluation ▪ Sanktionsmechanismus (Logoentzug) 	k.A.
ES	NAOS	<ul style="list-style-type: none"> ▪ k.A. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Logo allgemein 		k.A.

3.2.2. Ausgestaltung und Umsetzung

Zielgruppen und Partner

In allen aufgeführten Programmen bildet die Strategie der Reformulierung wenn dann nur einen Teilbereich des Gesamtprogramms. Dementsprechend richten sich die Programme nicht nur an die Lebensmittelindustrie. Das Spektrum an möglichen Partnern geht von Regierungsdepartementen über Verbände, Gewerkschaften, NGOs zu privatwirtschaftlichen Unternehmen als Arbeitgeber und die Lebensmittelindustrie.

In Grossbritannien werden bewusst zwei Programme für Aktionsversprechen mit unterschiedlichen Zielgruppen durch das „Department of Health“ geführt. Das erste Programm, Change 4 Life, ist eine Marketingkampagne, die sich an die KonsumentInnen richtet. Das Ziel von Change 4 Life ist es, das Bewusstsein für einen gesunden Lebensstil der Bevölkerung zu fördern. Unternehmen können ein Versprechen abgeben, Change 4 Life-Kampagnen finanziell zu unterstützen. Im Gegenzug darf von diesen Unternehmen das Change 4 Life Logo benutzt werden. Konkrete Versprechen zur Änderung der Produktzusammensetzung durch Unternehmen erfolgen im Change 4 Life Programm nicht. Das zweite britische Programm hingegen, der Responsibility Deal, richtet sich nur an die Lebensmittelhersteller und die Gastronomie. Darin

werden Versprechen abgegeben, sich als Unternehmen für die öffentliche Gesundheit einzusetzen. Diese Versprechen können Alkohol, Lebensmittel, Bewegung oder die Gesundheit am Arbeitsplatz betreffen. Ein Teil der Versprechen in Bezug auf die Lebensmittel beinhaltet auch eine Änderung der Lebensmittelszusammensetzung.

Wie beim Responsibility Deal sind auch bei actionsanté die Partner aus der Lebensmittelindustrie die primären Partner und Reformulierungen bilden hier einen grösseren Schwerpunkt als bei den anderen Programmen.

Drei der Programme haben sowohl ein Programm für Aktionsversprechen von *national* tätigen Unternehmen, Ministerien, NGOs und ein *lokales* Programm für Versprechen von lokalen Akteuren. Diese duale Aufteilung der Gruppen gibt es bei den beiden britischen Programmen Responsibility Deal und Change 4 Life sowie beim französischen Programm PNNS. In Grossbritannien wurde diese Aufteilung gewählt, um mit dem nationalen Programm die Versprechen von landesweit tätigen Grossunternehmen wie Starbucks oder Tesco zu organisieren. Mit dem lokalen Programm sollen bewusst kleinere Betriebe oder Verwaltungen angesprochen werden.

Anreizinstrumente

Die obige Tabelle zeigt, dass die verschiedenen Programme teils unterschiedliche Anreizinstrumente für die Partner verwenden. Die meisten Programme (ausser Responsibility Deal) setzten ein Logo für die Partner ein. Die Konditionen zu den Logos unterschieden sich dabei. Bei der Piattaforma in Italien darf das Logo auch auf den Produkteverpackungen verwendet werden. Bei den anderen Programmen dienen die Logos zu Werbezwecken für das Unternehmen im Rahmen der allgemeinen Kommunikation und zur Bekanntmachung der Initiativen. Dabei werden die Logos aber unterschiedlich stark beworben. Als weiteres Anreizinstrument werden in fast allen Programmen die Aktivitäten der Unternehmen auf der Homepage des Programms beschrieben. Schliesslich bilden mehrere Programme (Responsibility Deal, Change4Life, Piattaforma) Plattformen für Partner und ExpertInnen aus der Wissenschaft, NGOs etc., auf der Wissen ausgetauscht werden kann. Dies bildet laut einem Interviewpartner aus England einen zusätzlichen Anreiz für die Partner, da ihnen durch die Plattform Unterstützung geboten wird.

Ausgestaltung der Aktionsversprechen

Reformulierungen im Bereich von Zucker und Fett sind generell eher selten Gegenstand der Aktionsversprechen in den verschiedenen Programmen. Der Responsibility Deal beispielsweise fokussiert stärker auf Salz, Portionsgrössen oder den generellen Kaloriengehalt. Die Reduktion des Zuckergehaltes ist laut Interviewpartnerin aber auch ein Thema. Beispielsweise existieren Aktionsversprechen der Getränkeindustrie, Zucker aus Süssgetränken zu entfernen. Auch zu

saturierten Fetten seien Aktionsversprechen ausgearbeitet worden, welche aber selten eingesetzt würden.

Bei den meisten Programmen werden die Ziele und Massnahmen der Aktionsversprechen durch die Partner vorgeschlagen. Beim Responsibility Deal wurden die Aktionsversprechen bezüglich Salz durch staatliche Akteure ausgearbeitet und konkrete Zielwerte/Standards vorgegeben. Im Bereich Salz gehen die Aktionsversprechen des Responsibility Deals gehen damit mehr in Richtung der Standards, welche bei Labelvergabesystemen eingesetzt werden. In anderen Bereichen lassen die Aktionsversprechen des Responsibility Deals den Unternehmen mehr Spielraum, zum Beispiel in Bezug auf die Reduktion des Kaloriengehalts, wo die Unternehmen frei entscheiden können, welche Inhaltsstoffe sie reduzieren. Bei Versprechen zu Reformulierungen im Bereich Zucker und Fett wird bei jedem Versprechen mit den Unternehmen individuell und neu über die Ziele verhandelt. Laut Interviewpartnerin wird dies so gehandhabt, weil es bei den Inhaltsstoffen Zucker und Fett jeweils auf das gesamte Produkt ankomme, welche Änderungen sinnvoll sind. Es sei hier schwierig, allgemein gültige Zielwerte zu formulieren.

Die Aktionsversprechen des Responsibility Deals lassen teilweise nicht nur strukturelle Massnahmen (Reformulierungen), sondern auch Massnahmen in der Verhaltensprävention zu. Beispielsweise können die Partner im Rahmen von Versprechen zur Reduzierung des Fettgehalts auch die Umsetzung von Awareness-Kampagnen oder die Bereitstellung von Empfehlungen für die ausgewogene Ernährung eingeben.

Rechenschaftslegung

Die Einhaltung der Aktionsversprechen wird in allen Programmen durch Selbstevaluationen kontrolliert. In einzelnen Programmen (Change4Life, Piattaforma) wird die Einhaltung der Aktionsversprechen über einen Sanktionsmechanismus sichergestellt. Dieser besteht darin, dass den Partnern das Logo bei Nichteinhaltung entzogen wird.

Organisation

Die Programme zu den Aktionsversprechen sind bei den Regierungen angesiedelt. Wie die Organisation konkret ausgestaltet ist, konnte nicht bei allen Programmen im Detail ermittelt werden. In Grossbritannien wurde der Responsibility Deal durch das Gesundheitsministerium initiiert. Dabei sollte eine öffentlich-private Zusammenarbeit (Public Private Partnership PPP) entstehen, um Grossbritanniens Übergewichtsrate, die zweithöchste in Europa, zu senken. Als Umsetzungspartner wurden auch die NGOs involviert. Pro Aktionsbereich wurde ein Netzwerk bestehend aus Industrievertretern, NGOs und staatlichen Akteuren eingesetzt, welches die Aktionsversprechen ausarbeitet. Die NGOs haben daneben die Aufgabe, die Einhaltung der Aktionsversprechen zu kontrollieren. Bei der Implementierung der Strategie fanden zunächst

Treffen mit den Verbänden der herstellenden Industrie, des Einzelhandels und der Gastronomie statt.

Ressourcen und Kosten

Den AutorInnen sind nur detailliertere Angaben zu den finanziellen und personellen Ressourcen im Responsibility Deal und bei actionsanté bekannt. Der Responsibility Deal ist innerhalb des Department of Health untergebracht. Innerhalb des Departements arbeiteten laut der Interviewpartnerin in der Aufbauphase sechs Leute am Responsibility Deal im Bereich Ernährung. Mittlerweile sind es drei Personen, die grösstenteils für den Responsibility Deal arbeiten. Hinzu kommen die Finanzierung eines Forschungslehrstuhls und die Kosten der Website. Da die grösseren Aktivitäten im Bereich der Sensibilisierung der KonsumentInnen durch Change4Life erfolgen, müssen hierfür keine Ressourcen aufgewendet werden. Das Jahresbudget bei actionsanté beläuft sich unseres Wissens auf einen operativen Betrag von CHF 140'000 plus 100 Stellenprozente.

3.2.3. Erfahrungen in der Implementierung und Umsetzung

Partizipation der Industrie

Zur Beteiligung der Lebensmittelindustrie bestehen in England und der Schweiz ähnliche Erfahrungen: Generell zeigen sich die Unternehmen in der Lebensmittelindustrie offen für die Teilnahme an Aktionsversprechen zu Lebensmittelreformulierungen (zu actionsanté vgl. INFRAS 2011 und Stamm et al. 2013). In England konnten im Rahmen des Responsibility Deals einige wichtige Player der lebensmittelverarbeitenden Industrie, des Einzelhandels und der Gastronomie gewonnen werden. Allerdings sind laut der Interviewpartnerin die Schnellrestaurantketten schwieriger zu gewinnen, weil die Veränderung der Zusammensetzung für diese schwieriger sei. Die geringe Beteiligung der Schnellrestaurants würde von den Herstellern und dem Einzelhandel kritisiert. So argumentieren diese, dass die KonsumentInnen auf die „salzige“ Pizza im Schnellrestaurant ausweichen könnten, wenn die Tiefkühlpizza aufgrund des tieferen Salzgehalts weniger gut schmecke. Die Lebensmittelhersteller und der Einzelhandel würden daher klare Regulierungen in Form von Obergrenzen bevorzugen. Dadurch werde der Wettbewerb nicht beeinträchtigt.

Erfolgs- und Misserfolgskriterien

Logos

Sowohl beim Responsibility Deal in England wurde die Erfahrung gemacht, dass ein Logo, welches die Unternehmen zu Werbezwecken verwenden können bzw. eine stärkere Bekanntheit

chung des Logos, die Partizipation der Industrie positiv beeinflussen könnte. Während die Industriepartner laut der Interviewpartnerin in England ein Logo vermissen, wünschen sich die Partner von actionsanté eine stärkere Bekanntmachung des Logos (vgl. INFRAS 2011). Ein stark bekanntes Logo könne gemäss einer Interviewpartnerin auch helfen, Druck von Seiten der KonsumentInnen aufzubauen. In England würde man nach diesen Erfahrungen heute den Responsibility Deal mit einem Logo aufziehen.

Eine andere Erfahrung wurde gemäss einem Interviewpartner in Frankreich mit dem Logo gemacht. So waren Unternehmen in Frankreich zwar bereit, ihre Produkte zu reformulieren, sie wollten dies aber nicht mit einem Logo deklarieren, da sie befürchteten, dass die KonsumentInnen das Produkt nicht mehr kaufen würden. Dieses Phänomen würde „stealth-reformulation“ (verdeckte Reformulierung) genannt und sei ein interessantes Phänomen, das mit einem tiefen Problembewusstsein der KonsumentInnen zu den ernährungsbedingten Gesundheitsgefahren zusammenhänge.

Ausgestaltung der Aktionsversprechen

Aus den Erfahrungen von England geht zudem hervor, dass die konkrete Ausgestaltung der Aktionsversprechen ausschlaggebend ist für die Partizipation der Industrie. Grundsätzlich würden es die Unternehmen schätzen, dass die bei der Zielformulierung mitbestimmen könnten. Je konkreter und standardisierter die Zielvorgaben seien, desto zurückhaltender sei die Industrie. Beispielsweise sei die Reduktion des Kaloriengehaltes eine häufig gewählte Variante, weil die Unternehmen hier Spielraum hätten bei der Veränderung der Zusammensetzung.

3.2.4. Wirkungen

Die Wirkungen auf das Lebensmittelangebot, d.h. Anzahl und Art der Reformulierungen sind bei den Aktionsprogrammen weniger gut dokumentiert als bei den Labelvergabesystemen. Dies hängt wohl damit zusammen, dass Reformulierungen meist keinen grossen Schwerpunkt bei den Programmen bilden. Einen Anhaltspunkt liefert die Website des Responsibility Deals. Hier wird ersichtlich, dass 332 von 3'130 Versprechen eine Art von Reformulierung betreffen. Der Inhaltsstoff, der am häufigsten verändert wurde, ist mit 190 Versprechen das Salz, gefolgt von Transfettsäuren (101 Versprechen) und gesättigten Fettsäuren (28)¹⁴. Zudem ist zum Responsi-

¹⁴ Diese Angaben entsprechen dem Stand am 9.2.2015.

bility Deal zurzeit eine grössere Evaluation in Erarbeitung. Eine Studie aus dem Jahr 2013 (Petticrew et al. 2013) kommt zu dem Schluss, dass es aufgrund der kurzen Laufzeit des Responsibility Deals (seit 2011) noch zu früh ist zu beurteilen, ob ein freiwilliger Ansatz wirksamer ist als gesetzliche Regulierungen. Es wird jedoch bereits kritisiert, dass die Unternehmen in England beinahe vollständig ihre eigenen Regeln bestimmen konnten und zu wenig in die Pflicht genommen wurden¹⁵. Die Unternehmen müssten zum Teil wenige Anstrengungen unternehmen, um die definierten Ziele zu erreichen (Ginn 2011).

Zu den Wirkungen bei den KonsumentInnen (Awareness, Einkaufs- bzw. Konsumverhalten) konnten keine Informationen gefunden werden. So wurde beispielsweise der Impact von acti-
onsanté noch nicht untersucht, weil hierzu Verzehrdaten in der Schweiz fehlen (vgl. Infrass 2012).

3.2.5. Fazit

Die Erfahrungen mit freiwilligen Aktionsversprechen sind weniger umfangreich als mit Labelvergabesystemen. Dennoch deuten die gemachten Erfahrungen darauf hin, dass sich mit diesem freiwilligen Ansatz ebenfalls durchaus Wirkungen in Bezug auf die Lebensmittelzusammensetzung erzielen lassen. In Bezug auf die Ausgestaltung und Organisation lassen sich folgende Erkenntnisse aus den Erfahrungen ableiten:

- Die Anreize für die Unternehmen, ein freiwilliges Versprechen einzugehen, erhöhen sich, wenn das Programm den KonsumentInnen bekannt ist und die Unternehmen die Möglichkeit haben, ein Logo für Werbezwecke zu verwenden. Wie das Beispiel Frankreich zeigt, wo die Produzenten zwar reformulieren, aber kein Logo verwenden wollten, setzt der Anreiz voraus, dass die KonsumentInnen im Hinblick auf eine ausgewogene Ernährung sensibilisiert sind.
- Freiwillige Versprechen bergen die Gefahr, dass Unternehmen Ziele aushandeln, die sie ohne grosse Veränderungen erreichen können. Mit stärkeren Vorgaben/Vorschläge für Zielsetzungen, welche beispielsweise von unabhängigen Experten ausgearbeitet werden wie zum Beispiel in England (Responsibility Deal) scheinen sich jedoch weniger Unternehmen ins Boot holen zu lassen.

¹⁵ vgl. <http://www.theguardian.com/politics/2010/nov/12/government-health-deal-business>

- Fette und Zucker scheinen bisher erst wenig Gegenstand der Aktionsversprechen zu sein. Die generellen Entwicklungen auf europäischer Ebene und bei den Reformulierungen (vgl. Kap. 2.1 und 2.4) deuten jedoch darauf hin, dass dies weniger an möglichen Potenzialen für Reformulierungen liegt. Die Potenziale beispielsweise bei Produkten, in denen Substanzen einfach ersetzbar sind (z.B. Süssgetränke), dürften durchaus vorhanden sein.
- Die Organisationsform eines Public Private Partnerships, bei der die Regierung mit der Wirtschaft die Versprechen aushandelt, scheint sich bei den Programmen zu bewähren. Die Einbindung von unabhängigen Experten und NGOs wie im Beispiel von England dürfte zur Akzeptanz auf Seiten der KonsumentInnen und Produzenten beitragen.
- Die partizipative Einbindung der Industrie und weiterer Akteure bei der Implementierung des Programmes könnte dazu beigetragen haben, dass der Responsibility Deal auf breiter Ebene Erfolg hat.
- In GB werden für den Responsibility Deal ca. dreifach so viele Ressourcen aufgewendet wie für actionsanté, was sich auch in der Anzahl der gewonnenen Partner widerspiegelt. Dies deutet darauf hin, dass dieser Ansatz gewisse regelmässige Investitionen voraussetzt.

3.3. Obergrenzen und Verbote

Eine weitere Möglichkeit, Reformulierungen von Lebensmitteln mit überhöhtem bzw. nicht optimalen Zucker- und/oder Fettgehalt zu provozieren, sind harte Regulierungen in Form von Obergrenzen des Anteils eines Inhaltsstoffes oder Verboten von spezifischen Produkten.

3.3.1. Beispiele in europäischen Ländern

Die folgende Tabelle zeigt Beispiele für Obergrenzen und Verbote in europäischen Ländern auf.

Tabelle 6: Harte Regulierungen – Obergrenzen und Verbote				
Land	Art der Massnahme		Inhaltsstoff / betroffene Lebensmittel	Stand
	Obergrenze	Verbot		
Dänemark	X		Transfette	etabliert
Griechenland	X	X	In Schulkantinen verkauften Esswaren	etabliert
Island	X		Transfette	etabliert
Litauen		X	Energydrinks (Zucker und Koffein)	Vom Parlament im Mai 2014 verabschiedet
Norwegen	X		Transfette	etabliert
Österreich	X		Transfette	etabliert
Schweden	X		Transfette	etabliert
Schweiz	X		Transfette	etabliert
Ungarn	X		Transfette	k.A.

Wie die Tabelle zeigt, existieren in Europa (wie auch in der Schweiz) einzig Obergrenzen zum Transfettgehalt sowie ein Verbot von Energydrinks in Litauen. Ein Gesetz in Griechenland verbietet den Verkauf von bestimmten Produkten in Schulkantinen. Dieses Gesetz betrifft sowohl ganze Produktgruppen als auch alle Produkte, welche eine Obergrenze von Transfetten überschreitet. Die Obergrenzen sind in den Ländern Dänemark, Island, Norwegen, Schweden, Österreich und der Schweiz bereits in Kraft getreten. In Ungarn ist eine solche Obergrenze geplant. Vorreiter in der Einführung der Obergrenze ist Dänemark, wo diese bereits im Jahr 2003 eingeführt wurde. Das Verbot für den Verkauf von Energy Drinks in Litauen wurde im Mai 2014 im Parlament beschlossen und gilt seit November 2014.

3.3.2. Ausgestaltung und Umsetzung

Ausgestaltung der Obergrenzen

In allen Ländern mit Obergrenzen dürfen pro 100g Speiseöl und Fett maximal 2g (2%) Transfettsäuren enthalten sein. Gewisse Ausnahmen sind erlaubt, beispielsweise in Österreich, wenn der totale Fettgehalt im Produkt unter 20% liegt.

Ausgestaltung der Verbote

Ein explizites Verbot von bestimmten Produkten aufgrund eines zu hohen Koffein- und Zuckergehalts liegt in Litauen vor. Nach einem Parlamentsbeschluss vom Mai 2014 ist es verboten, Energydrinks an Minderjährige zu verkaufen. In Griechenland ist in einer Verordnung festgehalten, welche Art von Lebensmitteln in Schulkantinen verkauft werden dürfen. Diese Richtlinien gelten sowohl für die Art des Produkts (Gemüse, Brot, etc.) wie auch für die Portionsgrößen.

3.3.3. Erfahrungen in der Implementierung und Umsetzung

Zu den Erfahrungen mit der Einführung von Obergrenzen und Verboten konnten wir keine Informationen finden.

3.3.4. Wirkungen

Zu den Wirkungen von traditionellen Regulierungen liegen uns Angaben für die Festsetzung von Obergrenze für Transfette in Dänemark vor. Die Einführung dieser Steuer im Jahr 2003 bewirkte eine signifikante Reduktion des Transfettgehalts von Produkten mit einem höheren Transfettgehalt als 2% des gesamten Fettanteils, teilweise sogar auf 0%. So zeigte sich beispielsweise bei Fastfood-Produkten, welche bis zu 8% Transfette enthielten, dass nach einem Jahr nach Einführung die Transfette komplett entfernt wurden. Darüber hinaus wurden auch gesättigte Fettsäuren um 15% reduziert. Im Gegenzug stieg der Anteil an einfach ungesättigten

Fetten um 15% und an mehrfach ungesättigten Fetten um 7%, was aus Public Health-Sicht eine optimalere Fettsäurezusammensetzung darstellt.

3.3.5. Fazit

Zu den Erfahrungen von Obergrenzen und Verboten sind leider wenige Erfahrungen dokumentiert. Die Erfahrungen zeigen, dass Obergrenzen auf Transfette ein viel verwendetes Instrument ist, das offenbar wenige Widerstände auslöst und wirksam zu sein scheinen. Dies hängt vermutlich damit zusammen, dass Transfette ein unerwünschtes Nebenprodukt darstellen, welches im Produktionsprozess entsteht. Anders als andere Fette, Zucker und Salz haben Transfette keine weitere Funktion (z.B. Geschmack, Haltbarkeit etc.) für die Lebensmittelprodukte.

3.4. Steuern/Abgaben auf Fette und Zucker

Steuern haben häufig primär einen fiskalischen Zweck, d.h. sie dienen dem Staat als Einnahmequelle für seinen Haushalt. Sie können aber auch als ein Instrument dienen, um Anreize für ein erwünschtes Verhalten zu setzen, indem sie die relativen Preise der Güter verändern. Ist dies der primäre Zweck der Steuer, spricht man von einer Lenkungsabgabe.

Steuern auf Fette und Zucker bzw. Produkte, welche einen hohen Anteil dieser Inhaltsstoffe haben, können preisliche Anreize setzen, die Wahl der KonsumentInnen zugunsten eines ausgewogeneren Lebensmittelproduktes zu beeinflussen. Darüber hinaus erhalten die Anbieter einen Anreiz, ihre Produkte derart zu reformulieren, dass die Abgaben sinken. Der Reformulierungsanreiz für Produzenten ist jedoch nur bei einer Abgabe, die sich auf die Substanz bezieht gegeben. Eine pauschale Steuer auf ein Produkt löst allenfalls Innovationen für neue Produkte, aber keine Reformulierungen aus.

3.4.1. Beispiele in europäischen Ländern

Steuern auf Fette oder Zucker bzw. Produkte mit einem hohen Gehalt dieser Inhaltsstoffe existieren in den Ländern Finnland, Frankreich und Dänemark, wobei der Steuersatz und die besteuerten Lebensmittel unter den Ländern variieren. Ein weiteres marktbasierendes Anreizinstrument wäre die Subventionierung von gesunden Lebensmitteln. Ein Praxisbeispiel hiervon haben wir im europäischen Raum nicht gefunden.

Die Beispiele in den europäischen Ländern sind in der folgenden Tabelle dargestellt.

Tabelle 7: Steuern und Abgaben				
Land	Besteuerungsobjekt und Bemessungsgrundlage	Primäre Motivation	Verwendungszweck	Stand
Dänemark	Substanz: Anteil gesättigte Fettsäuren bei Milch- und Fleischprodukten sowie Speiseölen.	Fiskalisch / (Gesundheit)	Reduktion der Einkommenssteuer und Förderung des Wirtschaftswachstums	2011 eingeführt, 2012 abgeschafft
	Produkte: Süssgetränke			2013 eingeführt, 2014 abgeschafft
	Produkte: Süßwaren und Glacé			etabliert
Finnland	Produkte: Süßwaren und Süssgetränke	Fiskalisch	Allgemeine Steuereinnahmen und Förderung des Wirtschaftswachstums	Seit 2011 etabliert
Frankreich	Produkte: Süssgetränke und Energydrinks	Gesundheit: Schutz der Kinder und Jugendlichen	k.A.	Seit 2012 etabliert
Ungarn	Produkte/Substanz: Abgepackte Lebensmittel mit Fett-, Salz- und Zuckergehalt über einer Obergrenze	Gesundheit	Finanzierung von Gesundheitsprogrammen	Seit 2011 etabliert

Das bisher einzige Beispiel für eine Steuer, die sich rein auf die Substanz bezieht, ist Dänemark mit einer Steuer auf gesättigte Fettsäuren. Diese galt ab dem Jahr 2011, wurde im Jahr 2012 aber aufgrund einer starken Opposition verschiedener Akteure wieder abgeschafft. Auch die dänische Steuer auf Süssgetränke währte nur von 2013 bis 2014. Die anderen beiden Steuern in Dänemark – jene auf Süßwaren aus dem Jahr 2013 und jene auf Glacé aus dem Jahr 2010 – gelten noch immer.

In Frankreich wurde die Steuer auf Süssgetränke im Jahr 2012, in Ungarn die Steuer auf abgepackte Lebensmittel mit hohem Fett-, Salz- und Zuckeranteil in 2011 eingeführt. In Finnland gilt die Steuer auf Süßwaren und Süssgetränke seit 2011.

Mehrere der eingeführten Steuern waren nicht nur gesundheitspolitisch, sondern auch fiskalisch motiviert. So spielten laut der Interviewpartnerin in Finnland die zusätzlichen Einnahmen durch die Besteuerung von Süßigkeiten neben den gesundheitlichen Aspekten eine bedeutende Rolle - zumal als Finnland im Jahr der Einführung der Steuer (2011) in einer Rezession steckte. In Dänemark wurde die Steuer im Rahmen eines wirtschaftlichen Reformpakets eingeführt. Auch wenn bei der Einführung Public Health-Argumente eine starke Rolle gespielt haben, wird vermutet, dass die Steuer hauptsächlich fiskalisch motiviert gewesen sei. So sei beispielsweise kein begleitendes Monitoring der Wirkungen auf den Konsum von Fett geplant gewesen (Vallgarda et al. 2015). In Ungarn werden die Steuereinnahmen genutzt, um insbesondere

staatliche Programme im Gesundheitsbereich zu finanzieren. In Frankreich stand laut einer Interviewpartnerin die Lenkung des Konsums insbesondere von Kindern und Jugendlichen im Vordergrund.

3.4.2. Ausgestaltung und Umsetzung

Ausgestaltung der Steuern

Wie bereits erwähnt, beziehen sich die meisten Steuern in den verschiedenen Ländern auf bestimmte Produkte und nicht auf den Fett- bzw. Zuckeranteil in einem Produkt.

In Frankreich werden Süssgetränke jeweils zu einem an die Teuerung angepassten Satz besteuert. Im Jahr 2014 belief sich diese Steuer auf EUR 7.45 pro Hektoliter Süssgetränk (Ecorsys 2014). In Finnland werden Steuern auf Süsswaren, Glace und Süssgetränke mit und ohne Alkohol erhoben. Dabei orientiert sich laut der Interviewpartnerin die Besteuerung an Produktgruppen, welche bereits durch Importtarife definiert waren; dies um die Steuer auf möglichst kostengünstige Weise umzusetzen. Der Steuersatz variiert nach Produktgruppe. Diese Steuer wird bei den Verteilern erhoben und betrifft sowohl im Inland produzierte als auch importierte Güter. Auf exportierte Güter wird die Steuer nicht erhoben.

In Ungarn wird eine Steuer auf abgepackte Lebensmittel mit hohem Fett-, Zucker- oder Salzanteil erhoben. Die von der Steuer betroffenen Produktkategorien sind Süssgetränke, Energydrinks, Süsswaren, salzige und abgepackte Zwischenverpflegungen, Würzmittel, aromatisierte alkoholische Getränke und Konfitüren (Ecorsys 2014).

Die Fettsteuer in Dänemark wurde bei Fleisch- und Milchprodukten sowie Speiseölen erhoben. Der Steuersatz betrug 20 DKK/kg saturiertes Fett was im Jahr 2011 2,70 Euro/kg entsprach. Weil ein Steuersatz auf Fleischprodukte administrativ zu aufwändig gewesen wäre (jedes Fleischstück hat einen anderen Fettanteil), wurden für das Fleisch Standardraten nach Fleischart (Schwein, Rind, Geflügel) angewendet (Vallgarda et al. 2015).

Organisation und Ressourcen

Zur konkreten Umsetzung der Steuern liegen uns Informationen aus Finnland und Dänemark vor.

Gemäss der Interviewpartnerin aus Finnland ist heute eine Person für den Vollzug der Steuer zuständig. Im Rahmen der Implementierung arbeiteten mehrere Personen aus verschiedenen Ministerien an dem Projekt, wobei hierfür keine zusätzlichen Ressourcen gesprochen wurden. Die Implementierung der Steuer dauerte etwa ein Jahr. Im Rahmen der Implementierung wurden auch Forschungsgruppen aus der Wissenschaft beigezogen.

In Dänemark wurden die administrativen Kosten der Umsetzung einer Steuer von Experten im Vorhinein als „nicht unbedeutend“ eingeschätzt (Vallgarda et al. 2015). Insbesondere die Steuer auf Fleischprodukte sei aufwändig (ebenda).

3.4.3. Erfahrungen in der Implementierung und Umsetzung

Erfahrungen in der Implementierung und Umsetzung der Steuern liegen uns insbesondere aus Finnland und Dänemark vor.

Besteuerungssystem

In Finnland wurde laut Aussagen der Interviewpartnerin die Möglichkeit diskutiert, das Besteuerungssystem zu ändern und die Steuer am Fett- und Zuckergehalt zu orientieren statt an den Produkten. Diese Möglichkeit wurde sorgfältig evaluiert. Die Expertengruppe ist zu dem Schluss gekommen, dass das bestehende Steuersystem gut funktioniert, administrativ viel einfacher zu handhaben ist und die Gesundheitseffekte in etwa die gleichen sein dürften. Ausserdem stiess die neue Idee auf mehr Widerstände bei der Industrie.

Eine weitere Erfahrung bei der Umsetzung betrifft die Kompatibilität mit dem EU-Recht. So hatte Finnland bereits in den 70er Jahren eine Steuer auf Süsswaren eingeführt. Diese musste laut der Interviewpartnerin wieder abgeschafft werden, als Finnland der EU beigetreten ist. Die Ausgestaltung der Steuer war zu komplex und in der Form nicht mit den EU-Bestimmungen kompatibel.

In Dänemark wurde von ErnährungsexpertInnen kritisiert, dass die Steuer auf Fleisch nicht genügend abgestuft sei und nicht zwischen mageren und fetten Fleischstücken unterscheide. Dies würde zu unerwünschten Gesundheitseffekten führen, indem von den in der Regel teureren mageren Produkten zu den fettigeren Produkten gewechselt würde (Vallgarda et al. 2015).

Reaktionen der Industrie und weiteren Akteuren

Die Industrie reagierte in Finnland gemäss der Interviewpartnerin mit viel Opposition auf die Einführung der Steuer. Sie reichte bei der EU-Kommission Klage ein mit dem Argument, dass die Steuer bestimmte Lebensmittelhersteller diskriminiere. Beispielsweise wird Schokolade besteuert aber keine Guetzli, was mit den Importsteuern zusammenhänge. Diese Klage ist derzeit noch bei der Kommission hängig.

In Dänemark reagierte die Industrie sehr stark ablehnend auf die Steuer und lobbyierte nicht nur vor sondern auch nach der Einführung der Steuer. Widerstände kamen insbesondere von Landwirten, Detailhändlern und der Lebensmittelindustrie auf. Diese argumentierten, dass sich der Einkaufstourismus ins Ausland erhöhen würde, die Steuer der Industrie hohe administrative Kosten bereite und Jobs gefährde. Die starke Lobby von Seiten der Industrie führte letzt-

endlich zur Aufhebung der Steuer, die das Parlament mit diesen ökonomischen Argumenten erklärte (Vallgarda et al. 2015).-

Reaktionen der KonsumentInnen

Laut der Interviewpartnerin in Finnland reagierten die KonsumentInnen insgesamt positiv auf die Steuer. Die KonsumentInnen würden es bevorzugen, dass Personen, die sich unausgewogen ernähren, Steuern zahlen als alle Personen.

3.4.4. Wirkungen

Wirkungen auf das Lebensmittelangebot

Die vermutete positive Wirkung von Steuern auf Produktereformulierungen ist in erster Linie von der Ausgestaltung der Steuer abhängig. So haben Produzenten nur einen Anreiz ihre Produkte zu reformulieren, wenn die Steuer sich auf den Fett/Zuckeranteil bezieht. Eine solche „spezifische Steuer“ existierte aber in Reinform nur mit der Fettsteuer in Dänemark und in einer Mischform in Ungarn.

Ein Effekt auf Reformulierungen wurde in Dänemark nur marginal festgestellt (Ecorsys 2014). Dies wird darauf zurückgeführt, dass bereits Alternativen mit tieferem Fettanteil existierten und bei Produkten wie Fleisch, Butter, Speiseöl und Margarine der Fettanteil kaum reduziert werden kann (ebenda).

Im Gegensatz zum dänischen Beispiel konnten in Ungarn grössere Wirkungen auf die Lebensmittelzusammensetzung festgestellt werden. Gemäss einer ungarischen Studie haben 40% der Hersteller ihre Rezeptur verändert, 30% den Inhaltsstoff komplett entfernt und 70% den Inhaltsstoff reduziert (Ecorsys 2014). Zwar bestanden in Ungarn bereits vorher Trends zur Reformulierung, diese Trends wurden aber durch die Steuer beschleunigt. Ähnlich wie im dänischen Beispiel kann festgestellt werden, dass einzelne Produktgruppen entweder schwer zu reformulieren sind, weil ein gewisser Anteil an Fett/Zucker unverzichtbar ist oder die Reformulierung technologisch schwierig und aufwändig ist (es braucht technologische Erweiterungen, das wissenschaftliche Know-how fehlt).

Wirkungen auf die KonsumentInnen

Die Reaktion der KonsumentInnen, d.h. die Frage, ob sie weniger von den besteuerten Produkten konsumieren, hängt stark davon ab, ob die Preise der Produkte in Folge der Steuer steigen. Eine Studie, die dies analysiert hat, zeigt, dass in den meisten Fällen die Steuer auf die KonsumentInnen überwältigt werden, d.h. in Form von höheren Preisen weiter gegeben werden. Beispielsweise stiegen in Dänemark die Preise von Speiseölen und Fetten infolge der Einführung

der Fettsteuer um 18%. Dabei stieg der Preis des Olivenöls nur um 5%, weil saturierte Fettsäuren, welche am tiefsten besteuert wurden, im Olivenöl einen hohen Anteil haben. Im Fall von Süssgetränken wurde sogar eine überproportionale Preiserhöhung einhergehend mit einer höheren Gewinnmarge festgestellt (Ecorsys 2014). In einigen Fällen wurden keine Preisveränderungen oder nur unterproportionale Preiserhöhungen vorgenommen (z.B. Schokolade in Dänemark, Energy Drinks in Ungarn).

Die Preiserhöhungen der besteuerten Produkte zogen gemäss Ecorsys (2014) mit Ausnahme von Ungarn in allen Ländern eine geringere Nachfrage nach diesen Produkten nach sich. Dabei fiel der Nachfragerückgang erwartungsgemäss weniger stark aus als die Preiserhöhung aufgrund von unelastischem Nachfrageverhalten. Relativ starke Nachfragerückgänge konnten beispielsweise bei Glacé und Softdrinks in Finnland oder salzige Snacks in Ungarn festgestellt werden. In Dänemark sank der Konsum von Butter, Margarine und pflanzlichen Speiseölen um 10-15% (Vallgarda et al. 2015). Evidenz über die Kaufreaktionen nach Konsumentengruppe gibt es dabei nur wenig. Häufig kritisiert wird, dass solche Steuern stark regressiv wirken, d.h. tiefere Einkommensgruppen finanziell am stärksten treffen, weil diese vermehrt Lebensmitteln mit erhöhten Fett- und Zuckeranteil konsumieren (Ecorsys 2014)¹⁶. Dies wurde insbesondere auch bei der Fettsteuer in Dänemark kritisiert (Vallgarda et al. 2015).

Ob der Konsum letztendlich in Richtung ausgewogenerer Ernährung durch die Steuerstrategie beeinflusst werden kann, ist gemäss empirischer Evidenz nicht klar und schwer zu messen. Dies hängt stark davon ab, wie die KonsumentInnen die besteuerten Produkte substituieren. Am Beispiel der Fettsteuer in Dänemark hat sich beispielsweise gezeigt, dass Butter und Margarine durch Olivenöl substituiert wurde, was ein Beispiel für eine erfolgreiche Substitution ist (Ecorsys 2014; Jensen, Smed 2013). Allerdings wurde bei diesen Studien nicht untersucht, inwiefern die KonsumentInnen diese Produkte mit beispielsweise mit Produkten, welche reich an Kohlenhydraten sind. ErnährungsexpertInnen in Dänemark führten diese Befürchtung bei Ihrer Kritik der Steuer an. Sie schätzten den Gesundheitseffekt der Steuer aus diesem Grund als eher gering ein. Auch in Finnland wurden laut der Gesprächspartnerin keine umfassenden Studien zu den Kaufreaktionen auf Basis von effektiven Daten durchgeführt. Simulationsstudien

¹⁶ Hingegen deuten einzelne Studien darauf hin, dass tiefere Einkommensgruppen hinsichtlich verbesserter Ernährung am stärksten profitieren (vgl. Ecorsys 2014).

liessen jedoch vermuten, dass die Wirkung auf die Ernährung insgesamt eher gering sein dürfte, weil die Steuer zu tief angesetzt sei.

3.4.5. Fazit

Aufgrund der Beispiele Dänemark und Ungarn ist die Wirksamkeit einer Steuer auf Reformulierungen nicht ganz klar: Während in Ungarn gewisse Reformulierungswirkungen erzielt werden konnten, scheint das Potenzial für Fettreduktionen in Dänemark geringer gewesen zu sein. Allerdings hatte die Steuer auch nicht lange Bestand, was die geringen Wirkungen auf Reformulierungen erklären könnte. Die Abgaben scheinen den Konsum des besteuerten Produktes beeinflussen zu können. Leider sind mögliche unerwünschte Kompensationswirkungen bisher zu wenig erforscht. Bezüglich der Umsetzung einer Steuer lassen sich aus unserer Sicht folgende Lehren ziehen:

- Die Steuer sollte als eine echte Lenkungsabgabe ausgestaltet sein, die sich auf dem Substanzanteil bemisst, um Wirkungen auf Reformulierungen erzielen zu können.
- Um Wirkungen bei den KonsumentInnen zu erzielen, muss die Abgabe für diese spürbar sein¹⁷.
- Bei welchen Produkten eine Steuer wirksam sein könnte, ist einerseits von der Preiselastizität der Nachfrage des Produktes¹⁸ abhängig und andererseits von den Möglichkeiten zu reformulieren. Die Beispiele zeigen, dass die Elastizität beispielsweise bei Snacks, Süssgetränken und Glacé hoch ist. Allerdings ist auch möglich, dass die KonsumentInnen hier auf andere Produkte ausweichen. Laut einem befragten Experten sind Fleischprodukte aufgrund des Geschmackserlebnisses auch schwieriger zu reformulieren. Einfacher seien hingegen Süssgetränke, weil dort der Zucker gut durch andere Süsstoffe ersetzt werden könne.
- Der Vollzug einer substanzspezifischen Lenkungsabgabe ist aber administrativ aufwändig, weil jedes Produkt einen anderen Fett/Zuckeranteil beinhaltet (insbesondere Fleischprodukte).

¹⁷ Laut einem befragten Experten aus der Schweiz zeigen Studien in den USA, dass Preiserhöhungen von unter 50% auf den ursprünglichen Verkaufspreis kaum wirksam sind.

¹⁸ d.h., wie stark KonsumentInnen auf Preiserhöhungen mit einer tieferen Nachfrage reduzieren. Je höher die Preiselastizität der Nachfrage eines Produktes desto mehr wirkt eine Abgabe. Die Preiselastizität hängt wiederum vor allem davon ab, wie einfach das Produkt durch andere Produkte substituierbar ist.

- Abgaben können unerwünschte Nebenwirkungen haben. Erstens sind hier die Verteilungseffekte zu nennen, d.h. dass die Abgabe die tieferen Einkommensgruppen stärker trifft. Hier kommt es aber noch auf die Verwendung der Steuereinnahmen an, beispielsweise wenn diese gebunden an Zwecke verwendet wird, die den unteren Einkommensgruppen wiederum zugutekommt (z.B. wie in Ungarn die Finanzierung von Gesundheitsprogrammen oder einer Pro-Kopf-Rückverteilung). Zweitens besteht die Gefahr, durch die Abgaben den Einkaufstourismus anzukurbeln, was erstens den gewünschten Gesundheitseffekt abschwächen und zweitens die Binnenwirtschaft treffen würde.

4. Mögliche Ansätze für die Schweiz

Vor der Beurteilung der oben ausgeführten Ansätze beleuchten wir in diesem Kapitel die schweizspezifischen Rahmenbedingungen, die bei der Umsetzung einer schweizerischen Strategie relevant sind.

4.1. Situation in der Schweiz

Vorhandene Grundlagen für Reformulierungsmassnahmen

Im Bereich der Lebensmittelreformulierung verfolgt die Schweiz mit der Initiative actionsanté und Aktivitäten zur gesundheitsfördernden Gemeinschaftsgastronomie einen freiwilligen Ansatz.

Im Rahmen von actionsanté ist in der Schweiz bereits ein Programm für freiwillige Vereinbarungen mit der Industrie aufgegleist. Bisher fokussierten die Aktionsversprechen vor allem auf den Salzgehalt, es wird gemäss Homepage aber auch nach aussen kommuniziert, dass Aktionsversprechen zu Fett und Zucker Ziel der Initiative sind. Die Akquisition von Industriepartnern ist im Moment etwas ins Stocken geraten, was einerseits damit zusammenhängt, dass wenig Ressourcen für das Programm zur Verfügung stehen und organisatorische Fragen geklärt werden mussten.

Im Rahmen der Aktivitäten zur gesundheitsfördernden Gemeinschaftsgastronomie wurden Qualitätsstandards für die Gemeinschaftsgastronomie erarbeitet. Ausserdem wurden Kontakte zu relevanten Playern wie dem Schweizer Verband für Spital-, Heim- und Gemeinschaftsgastronomie aufgebaut, welche im Hinblick auf Lebensmittelreformulierungen genutzt werden können.

Weitere relevante Grundlagen betreffen verschiedene Aktivitäten zur Sensibilisierung der KonsumentInnen, da diese die Anreize für Lebensmittelreformulierungen bei den Produzenten verstärken. Zu nennen sind hier beispielsweise die Ernährungsempfehlungen des BLV (u.a. zum Fleischkonsum), verschiedene Broschüren und Informationsmaterialien oder die Öffentlichkeitsarbeit im Rahmen der Salzstrategie (z.B. Flyer zuhänden der Ärzte). Ausserdem werden über NGOs wie die Schweizerische Gesellschaft für Ernährung Konsumenteninformationen (z.B. Ernährungspyramide) sowie Konsumentenorganisationen wie die Fédération Romande des Consommateurs (FRC), die Stiftung für Konsumentenschutz (SKS) oder das Konsumentenforum gesundheitsrelevante Informationen verbreitet.

Eigenheiten der Schweizer KonsumentInnen

Im Hinblick auf mögliche Reformulierungsstrategien im Bereich Fett und Zucker können auf Basis von Aussagen Schweizer ExpertInnen folgende relevante Eigenheiten der KonsumentInnen genannt werden:

- KonsumentInnen in der Schweiz sind im Vergleich zu anderen Ländern weniger preissensitiv. Beispielsweise haben Bio-Produkte einen relativ hohen Marktanteil im Vergleich zum Ausland.
- Schweizer KonsumentInnen möchten gerne alles an einem Ort einkaufen wollen und legen hierauf viel Wert.
- Gemäss der FRC sind die Schweizer KonsumentInnen zum Teil auf die Salz-, Fett- und Zuckerproblematik sensibilisiert. So fragen KonsumentInnen bei der FRC nach Informationen zu Produkten mit weniger Salz-, Fett oder Zuckergehalt, weil sie Schwierigkeiten hätten, solche Produkte selbst zu identifizieren. Die FRC führt vergleichende Tests von einzelnen Lebensmittelkategorien durch (z.B. Salzgehalt bei Spinat, Pizza), veröffentlichen diese und erhalten positive Feedbacks.

Besonderheiten der Lebensmittelindustrie

Hinsichtlich Lebensmittelindustrie besteht laut einem Gesprächspartner in der Schweiz die Besonderheit, dass der Detailhandel stark von zwei Grossverteilern (Coop und Migros) dominiert wird. Zudem existieren im Schweizerischen Lebensmittelmarkt auffallend viele Labels welche entweder von den Grossverteilern oder übergeordneten Organisationen stammen (z.B. demeter, IP-Suisse, Fairtrade, Biosuisse etc.). Laut einer befragten Expertin reagieren die KonsumentInnen heute bereits zum Teil negativ auf die Vielzahl an Labels.

4.2. Positionen der befragten Akteure in der Schweiz

Die befragten Akteure in der Schweiz (vgl. Kap. 1.1) äussern sich im Hinblick auf die untersuchten Ansätze folgendermassen:

Labelvergabesysteme

Den Labelvergabesystemen stehen die befragten Akteure gemischt gegenüber. Eine befragte Person macht darauf aufmerksam, dass ein positiver Effekt von Labelvergabesystemen auf das Konsumentenverhalten bisher noch nicht nachgewiesen sei. Zwar gebe es empirische Evidenz, dass Labelvergabesysteme für KonsumentInnen, die sich bewusst ausgewogen ernähren möchten, einen Nutzen haben und diese KonsumentInnen solche Produkte vermehrt kaufen. Der Annahme, dass weniger sensibilisierte KonsumentInnen auf Produkte mit einem Label umsteigen, steht diese Person jedoch skeptisch gegenüber. Auch die von uns befragte Konsumenten-

organisation äussert sich eher kritisch zu einem Label, einerseits aufgrund der Labelvielfalt und andererseits, weil diese zu wenig Informationen für die KonsumentInnen liefere. Die Variante des Ampelsystems befürwortet diese Person aus den genannten Gründen jedoch. Die KonsumentInnen in der Schweiz seien gemäss Erfahrungen der Konsumentenorganisation grundsätzlich an Produktinformationen interessiert. Eine weitere befragte Person steht einem Labelvergabesystem positiver gegenüber. Labels hätten sich in der Schweiz bisher bewährt, aber man müsse Labels Zeit geben, damit sie die nötige Bekanntheit erlangen. Eine besondere Chance dieses Ansatzes sieht die Person bei der Entwicklung neuer Produkte durch die Industrie. Ein Label könne dazu beitragen, dass die Labelkriterien bei der Entwicklung neuer Produkte berücksichtigt werden. Die befragte Person warnt aber, dass die Produktkosten wegen des Labelvergabesystems nicht steigen dürfen.

Freiwillige Aktionsversprechen

Freiwillige Aktionsversprechen beurteilen alle drei befragten Akteure positiv. Diese würden sowohl bei KonsumentInnen als auch bei der Industrie auf Akzeptanz stossen. Ein befragter Akteur ist der Ansicht, dass bei freiwilligen Massnahmen im Gegensatz zu Regulierungen keine Gefahr für unerwünschte Konsumentenreaktionen bestehen. Eine weitere Person plädiert dafür, dass bei freiwilligen Aktionsversprechen Standards in Zusammenarbeit mit unabhängigen ExpertInnen erarbeitet werden. Dies würde die Effektivität und Akzeptanz der Aktionsversprechen erhöhen.

Obergrenzen/Verbote

Obergrenze und Verbote stellen aus Sicht der befragten Akteure keinen sinnvollen und gangbaren Weg für die Schweiz dar. Erstens seien Obergrenzen ausser bei Transfetten bei Salz, Fett und Zucker schwierig umzusetzen. Zweitens sei mit hohen administrativen Kosten für die Umsetzung zu rechnen. Drittens sei die Akzeptanz in der Schweiz nicht gegeben. Harte Regulierungen im Bereich der Ernährung sind laut zwei Befragten generell schlecht akzeptiert, da die Lebensmittel – anders als beispielsweise Zigaretten – nicht per se ungesund seien, sondern erst in grösseren Mengen. Gemäss einem befragten Akteur könnte man allenfalls über Verbote von einzelnen Produktgruppen wie z.B. Süssgetränke für Kinder und Jugendliche nachdenken. Regulierungen, die sich auf Kinder und Jugendliche beziehen, seien in der Schweiz prinzipiell besser akzeptiert. Viertens bergen Obergrenzen und Verbote laut einem Schweizer Experten die Gefahr, dass die betroffenen Lebensmittel durch andere, nachteiligere Lebensmittel kompensieren werden. Dies insbesondere wenn die KonsumentInnen wüssten, dass die Substanz reduziert ist und sie dies nicht freiwillig gewählt haben.

Steuern/Abgaben

Steuern und Abgaben auf Lebensmittel oder Substanzen werden durch die befragten Akteure ähnlich negativ beurteilt wie Obergrenzen und Verbote. Laut einem Experten zeigen Studien, dass Steuern sehr hoch sein müssen, um einen Effekt auf das Konsumentenverhalten auszulösen. Ausserdem sei es schwierig, Zielgrössen, auf welche sich die Steuern beziehen, zu definieren. Schliesslich könnten Steuern ähnlich wie Obergrenzen zu unerwünschten Ausweichreaktionen bei den KonsumentInnen führen. Dies nicht nur im Hinblick auf das Ernährungsverhalten, sondern auch auf den Einkaufstourismus. Aus Sicht eines Akteurs könnten Steuerprivilegien für Unternehmen, welche definierte Standards einhalten ein mögliches Instrument sein.

4.3. Gesamtbeurteilung

Zur Förderung von Reformulierungen im Bereich Fett und Zucker wäre es prinzipiell möglich, alle vier Stossrichtungen zu verfolgen. Wie in den Kapiteln 3.1-3.4 ausgeführt, bringen diese Ansätze jeweils Vor- und Nachteile mit sich. Zudem sind bei der Beurteilung der Ansätze die Schweizerischen Rahmenbedingungen zu berücksichtigen. Im Folgenden nehmen wir eine vergleichende Beurteilung der Ansätze vor. Dabei legen wir die folgenden Kriterien zugrunde:

- *Wirksamkeit in Bezug auf Reformulierungen:* Hier fokussieren wir auf die Wirkungen auf der Angebotsseite, d.h. auf das Ausmass an Reformulierungen, das durch das Instrument erreicht wird.
- *Akzeptanz und Umsetzbarkeit:* Für die politische Umsetzbarkeit ist insbesondere die Akzeptanz der Wirtschaft, der Bevölkerung und Politik relevant.
- *Umsetzungskosten:* Hier sind Kosten gemeint, die bei der öffentlichen Hand für die Umsetzung anfallen.

4.3.1. Labelvergabesystem

Wirksamkeit

Die Beispiele aus dem Ausland zeigen unseres Erachtens, dass ein Label, welches u.a. Vorgaben zum Fett- und Zuckeranteil beinhaltet, durchaus Wirkungen auf der Angebotsseite auslösen kann. Die Anreize für die Unternehmen, sich einem Label anzuschliessen, wenn dieses etabliert und bekannt ist, dürften auch in der Schweiz spielen. Allerdings könnte die Vielzahl an existierenden Labels in der Schweiz hier hemmend wirken.

Die Tatsache, dass der Schweizer Markt durch die zwei Grossverteiler Coop und Migros geprägt ist, könnte die Partizipation der Lebensmittelhersteller antreiben, da der Wettbewerb in einem kleinen Rahmen stattfinden. Dies setzt allerdings voraus, dass sich mindestens einer oder beide Grossverteiler dem Label anschliessen und ihre eigenen Produkte damit auszeich-

nen. Ausserdem könnte sich die Tatsache, dass Schweizer KonsumentInnen gerne an einem Ort einkaufen, positiv auf den Konsum von reformulierten Produkten auswirken, da die Ausweichmöglichkeiten auf andere Produkte hierdurch eingeschränkt sind.

Akzeptanz/Umsetzbarkeit

Labelvergabesysteme sind in den Ländern, wo diese etabliert sind, akzeptiert. Das Label wurde teilweise sogar von der Lebensmittelindustrie initiiert, die KonsumentInnen akzeptieren das Label und nehmen dieses wahr. In der Schweiz wurde die Akzeptanz eines solchen Systems bereits in einer Studie der Schweizerischen Gesellschaft für Ernährung (SGE) untersucht (SGE 2010). Diese zeigt relativ klar, dass die Mehrheit der Stakeholder (67%) einem solchen Label eher negativ gegenüber steht, darunter vor allem die Wirtschaftsakteure, aber auch eine befragte Konsumentenorganisation. Einzig die Wissenschaft und Präventionsorganisationen äusserten sich in der Mehrheit positiv. Die Argumente der Wirtschaft gegen ein solches Label waren: das Risiko für Fehlinterpretation der KonsumentInnen, die nicht nachgewiesene Wirkung auf das Konsumentenverhalten, „Ernährung ist Privatsache“, die Vielzahl an Labels in der Schweiz, dass andere Massnahmen (z.B. Aufklärung) wirkungsvoller seien sowie hohen Kosten für den Staat und die Hersteller.

Umsetzungskosten

Ein Label, welches auch die Kriterien Fett und Zucker beinhaltet, könnte voraussichtlich mit relativ geringem Aufwand in der Schweiz entwickelt werden, da auf bereits bestehende Labels abgestützt werden kann bzw. die Schweiz sich diesen anschliessen könnte. Bei einzelnen „schweizspezifischen“ Lebensmitteln wie z.B. Schokolade und Käse müssten die Kriterien evtl. angepasst werden. Von der Begleitgruppe der SGE-Studie wurden die Kosten dennoch auf 4-5 Mio. Franken für die Einführung eingeschätzt. Bei der Umsetzung fallen weitere Kosten für die Bekanntmachung, Finanzierung der Label-Organisation und die Zertifizierungsstelle an.

Fazit

Die Wirksamkeit auf der Angebotsseite ist potenziell gegeben, aber es braucht Investition in die Entwicklung und Bekanntmachung des Labels. Voraussichtlich würde ein Labelsystem auf grössere Widerstände stossen, so dass Überzeugungsarbeit insbesondere bei der Industrie benötigt wird.

4.3.2. Freiwillige Aktionsversprechen

Wirksamkeit

Auch die Wirksamkeit von freiwilligen Aktionsversprechen auf Reformulierungen dürfte aus unserer Sicht aufgrund der Beispiele gegeben sein. Gegenüber einem Labelsystem schätzen wir die Wirksamkeit aber als geringer ein, da bei den freiwilligen Aktionsversprechen weniger ambitionöse Zielsetzungen durch die Unternehmen getroffen werden und der Anreiz für die Unternehmen durch die geringere Sichtbarkeit der Aktionsversprechen tiefer ist. Ähnlich wie beim Labelsystem dürfte sich der Kontext des Schweizer Detailhandels positiv auf die Anreize der Industrie auswirken. Für actionsanté konnten so auch Coop und Migros als Partner bereits gewonnen werden. Auch ein mögliches Ausweichverhalten der KonsumentInnen ist dadurch eingeschränkt. Die Potenziale für Wirkungen von Reformulierungen im Bereich Fett und Zucker dürften vor allem auch in der Gemeinschaftsgastronomie hoch sein, da das Angebot für die KonsumentInnen beschränkt ist und die Menüs ganzheitlich reformuliert werden können.

Akzeptanz/Umsetzbarkeit

Die Akzeptanz und Umsetzbarkeit von freiwilligen Aktionsversprechen sind in der Schweiz gegeben. Actionsanté ist bereits etabliert und bei den Unternehmen und – gemäss einem Interviewpartner - auch in der Politik breit akzeptiert.

Umsetzungskosten

Die Kosten der Weiterführung von actionsanté liegen unter den Kosten einer Einführung eines Labels. Allerdings erfordert die stärkere Verbreitung und vermehrte Gewinnung von Partnern mehr Investitionen, zumal die Unternehmen aufgrund der eher tiefen Bekanntheit weniger von alleine auf actionsanté zukommen dürften als auf ein etabliertes Label.

Fazit

Die Wirksamkeit von freiwilligen Aktionsversprechen auf Reformulierungen scheint gegeben zu sein, könnte aber durch strengere Konditionen und Standards z.B. zu Fett und Zucker und eine stärkere Bekanntmachung des Programms erhöht werden. Diese Massnahmen setzen wiederum mehr finanzielle Mittel voraus. Die Akzeptanz und Umsetzbarkeit von freiwilligen Aktionsversprechen sind unbestritten, könnten aber durch strengere Standards beeinträchtigt werden.

4.3.3. Obergrenzen und Verbote

Wirksamkeit

Die Wirksamkeit von Grenzwerten und Verboten ist per se gegeben, da die Regulierung die Lebensmittelindustrie zu Reformulierungen von Gesetzes wegen zwingt (sofern die Auflagen kontrolliert und durchgesetzt werden). Auf Seiten der KonsumentInnen besteht aber die Gefahr, dass die mit Grenzwerten versehenen oder verbotenen Lebensmittel durch nachteiligere Produkte kompensiert werden.

Akzeptanz/Umsetzbarkeit

Die Akzeptanz von Obergrenzen scheint nur für Transfette gegeben. Obergrenzen für andere Inhaltsstoffe dürften auch auf grosse Widerstände nicht nur seitens der Industrie, sondern auch seitens der KonsumentInnen stossen. Obergrenzen im Bereich von Fett und Zucker wirken sich auf das Geschmackserlebnis aus und lassen den KonsumentInnen keine Wahlmöglichkeiten.

Verbote, die sich auf die Zielgruppe der Kinder und Jugendlichen beziehen, wie im Beispiel Griechenland das Verbot von bestimmten Lebensmitteln in Schulkantinen oder der Verkauf an Energydrinks an Minderjährige könnten hingegen besser akzeptiert sein. Die gesellschaftliche Haltung in Bezug auf Kinder und Jugendliche ist weniger liberal.

Umsetzungskosten

Obergrenzen im Bereich gesättigte Fettsäuren oder Zucker zu etablieren, dürfte einen hohen Aufwand mit sich bringen, da diese produktspezifisch festgelegt werden müssten. Hinzu kommen administrative Kosten zur Kontrolle der Einhaltung.

Fazit

Obergrenzen von gesättigten Fettsäuren oder Zucker versprechen zwar auf den ersten Blick hohe Wirkungen in Bezug auf Reformulierungen. Es bräuchte in der Schweiz bei der gegebenen gesetzlichen Situation erstens dazu eine Gesetzesänderung. Zweitens dürften Obergrenzen kaum umsetzbar sein, da sie weder bei Produzenten noch bei KonsumentInnen auf Akzeptanz stossen. Dies dürfte auch der Grund sein, weshalb sich einzig zu Transfetten Obergrenzen finden.

Verkaufsverbote existieren nur zu bestimmten Lebensmittelprodukten. Diese Form von Regulierung ist streng genommen kein Instrument, um Reformulierungen zu fördern.

4.3.4. Steuern/Abgaben auf Fette und Zucker

Wirksamkeit

Um Anreize für Reformulierungen zu setzen, muss sich eine Abgabe auf den Fett- oder Zuckeranteil beziehen. Abgaben auf bestimmte Produkte setzen diese Anreize bei den Produzenten nicht. Eine auf Fette oder Zucker bezogene Abgabe hat aus unserer Sicht Potenzial, die Produzenten zu Reformulierungen zu bewegen. Diese Reformulierungswirkungen dürften bei solchen Produkten grösser sein, bei denen KonsumentInnen sensitiver auf Preisveränderungen reagieren. Aufgrund der bisher wenigen Beispiele für solche Abgaben sind die Wirkungen aber noch zu unbestimmt und zu wenig erhärtet. Klar ist, dass eine Steuer genügend hoch sein müsste, um eine substanzielle Wirkung zu erzielen. In der Schweiz dürfte als unerwünschte Nebenwirkung die Förderung des Einkaufstourismus ein Thema sein.

Akzeptanz

Bei einer Steuer auf den Fett- oder Zuckeranteil ist in der Schweiz, wie in Dänemark passiert, eine starke Opposition von Seiten der Produzenten zu erwarten. Die mit der Steuer verbundenen Preiserhöhungen könnten auch bei den KonsumentInnen Widerstände auslösen. Um der Kritik der stärkeren Belastung der unteren Einkommensgruppen zu begegnen, müsste die Steuer ausgleichend eingesetzt werden.

Umsetzungskosten

Eine an der Substanz orientierte Steuer ist relativ aufwändig zu implementieren, weil die Steuer je nach Produkt variiert. So wurde die Fettsteuer in Dänemark auch als administrativ aufwändig eingeschätzt. In Finnland hat man sich aus Kostengründen für eine auf die Produktkategorie bezogene Steuer entschieden, was jedoch auch die Wirksamkeit in Bezug auf Reformulierungen einschränkt.

Fazit

Eine an der Substanz orientierte Steuer ist im Hinblick auf Reformulierungswirkungen nicht uninteressant. Diese hätte aber in der Schweiz mit Widerständen zu kämpfen.

4.3.5. Zusammenfassung

Die folgende Tabelle zeigt eine vergleichende Zusammenfassung der Beurteilung der Ansätze. Die Skala bei der Beurteilung geht von sehr negative Beurteilung (---) bis zu sehr positiver Beurteilung (+++). Da Umsetzungskosten generell negativ zu beurteilen sind, bewegt sich die Skala auf dieser Dimension nur im negativen Bereich.

Tabelle 8: Beurteilung der möglichen Ansätze für die Schweiz				
Kriterium	Labelvergabe-system	Freiwillige Aktions-versprechen	Obergrenzen	Steuern/ Abgaben (substanz-bezogen)
Wirksamkeit	++	+	+++	++
Akzeptanz/Umsetzbarkeit	-	++	- - -	- -
Umsetzungskosten	- -	-	- -	- - -

Welches Instrument in der vergleichenden Beurteilung am besten abschneidet, lässt sich schwer pauschal beantworten, da die Kriterien unterschiedliche Implikationen haben. Aus der Beurteilung geht jedoch hervor, dass im Bereich der freiwilligen Massnahmen Labelvergabesysteme etwas wirkungsvoller sein dürften als freiwillige Aktionsversprechen, dafür aber auf weniger Akzeptanz stossen und in der Umsetzung aufwändiger sind. Die marktregulierenden Massnahmen versprechen wirksamer zu sein, wären aber schwieriger und aufwändiger durch- und umzusetzen.

5. Empfehlungen im Hinblick auf eine Gesamtstrategie

Ausgehend von der obigen Beurteilung und den Erfahrungen aus dem Ausland kommen wir zu folgenden Empfehlungen für eine Gesamtstrategie, um Reformulierungen im Bereich von Fett, Zucker und Salz zu fördern.

Empfehlung 1: Salzstrategie auf Fette und Zucker ausweiten

Gemessen an den Empfehlungen der WHO besteht in der Schweiz auch bezüglich Fett- und Zuckerkonsum noch Handlungsbedarf. Die Beispiele aus dem Ausland zeigen, dass Massnahmen im Bereich der Reformulierung nicht nur im Zusammenhang mit Salz, sondern auch mit Fetten und Zucker funktionieren. Dies gilt einerseits für Lebensmittelprodukte und andererseits für Mahlzeiten in der Gemeinschaftsgastronomie (Schulkantinen, Betriebskantinen, Caterer etc.), wo aufgrund des speziellen Settings besondere Potenziale vorhanden sind.

Empfehlung 2: Weiterhin auf freiwillige Massnahmen setzen

Weil freiwillige Massnahmen prinzipiell positive Wirkungen versprechen und einfacher durch- und umzusetzen sind, empfehlen wir, den freiwilligen Ansatz für eine Gesamtstrategie weiter zu verfolgen und zu vertiefen¹⁹. Für den freiwilligen Ansatz spricht auch, dass mit actionsanté und den Massnahmen in der Gemeinschaftsgastronomie bereits Strukturen und Kontakte zur Industrie aufgegleist sind, auf denen aufgebaut werden kann. Sofern die freiwilligen Massnahmen trotz verstärkter Bemühungen nicht den erwünschten Erfolg zeigen, empfehlen wir, die Möglichkeit von „härteren“ Massnahmen ins Auge zu fassen. So zeigt sich innerhalb von Europa, dass die Lebensmittelindustrie besonders dann eigene Initiativen ergreift, wenn sie damit härtere Massnahmen umgehen kann. Beispielsweise könnte eine obligatorische Kennzeichnung der Lebensmittel nach dem Ampelsystem oder die Einführung einer Steuer als mögliche Massnahmen erwogen werden, falls der freiwillige Ansatz scheitern sollte.

Empfehlung 3: Günstige Rahmenbedingungen für den freiwilligen Ansatz schaffen

Bisher konnten im Rahmen der freiwilligen Massnahmen des Bundes (z.B. actionsanté, Massnahmen in der Gemeinschaftsgastronomie) einige Partner gefunden und Reformulierungen

¹⁹ Mit Ausnahme der bereits bestehenden Obergrenze für Transfette.

angestossen werden. Um Wirkungen auf eine ausgewogenere Ernährung zu erzielen, reicht das derzeitige Engagement der Industrie jedoch nicht aus. Der Bund kann einen Beitrag dazu leisten, dem freiwilligen Ansatz mehr Schwung zu verleihen. Um beim freiwilligen Ansatz glaubwürdig und erfolgreich zu sein, sollte er folgende Aufgaben wahrnehmen:

- **a) Sensibilisierung der KonsumentInnen weiterhin fördern:** Die Anreize für die Industrie, Reformulierungen vorzunehmen, erhöhen sich, wenn sich die KonsumentInnen der Gesundheitsproblematik des erhöhten Fett- und Zuckerkonsums bewusster sind. Der Bund sollte daher die Themen Fette und Zucker gezielt in seine Informations- und Sensibilisierungsaktivitäten einbauen, z.B. in Broschüren und Informationsmaterialien.
- **b) Der Industrie wissenschaftliche Grundlagen zur Verfügung stellen und den Wissenstransfer zwischen den wichtigsten Akteuren (Industrie, NGOs, Wissenschaft etc.) garantieren:** Die bisherigen Erfahrungen zu Reformulierungen in Europa zeigen klar, dass die Aktivitäten der Lebensmittelindustrie durch technologische Unterstützung gefördert werden können. Beispielsweise könnte der Bund den Unternehmen durch eine Austauschplattform und die Zusammenarbeit mit der Wissenschaft vermehrt wissenschaftliche Grundlagen und technologische Unterstützung zur Verfügung stellen.
- **c) Produktkategorien mit mehr Wirkungspotenzial priorisieren:** Bei der proaktiven Suche nach Partnern für Reformulierungsversprechen zu Fetten und Zucker sollten Produktkategorien priorisiert werden, die die grössten Potenziale für eine Reduktionen des Fett- und Zuckergehalts mit Auswirkungen auf die ausgewogene Ernährung versprechen. Das bedeutet, dass Produktkategorien priorisiert werden sollten, die 1) viel abgesetzt werden, 2) wenig preiselastisch sind bzw. wenig substituiert werden und 3) einfach zu reformulieren sind. Hinweise hierauf können die Erfahrungen aus Europa geben (vgl. Kap. 2.4). In jedem Fall sollte der Bund diesbezüglich auch mit der Wissenschaft zusammenarbeiten.
- **d) Internationale Zusammenarbeit gewährleisten:** Ausserdem sollte der Bund von Erfolgsmodellen im Ausland lernen und Erfahrungen von anderen Ländern noch vermehrt nutzen. Neben der Teilnahme an den bestehenden Netzwerken der europäischen Staaten sollte der Bund auch gezielt bilaterale Kontakte mit Ländern pflegen, welche einen ähnlichen Ansatz verfolgen.

Empfehlung 4: Freiwillige Aktionsversprechen weiter verfolgen

Als Instrument für freiwillige Massnahmen, empfehlen wir auf freiwillige Aktionsversprechen zu setzen. Diese sind gemäss den Erfahrungen im Ausland potenziell wirksam und stossen auf mehr Akzeptanz als ein Labelvergabesystem. Im Rahmen der freiwilligen Aktionsversprechen empfehlen wir basierend auf den bisherigen Erfahrungen im Ausland und in der Schweiz folgende Massnahmen:

- **a) Aktionsversprechen mit konkreten Zielvorgaben verschärfen:** Um zu „weiche“ Aktionsversprechen zu vermeiden, sollten die freiwilligen Aktionsversprechen mit konkreten Zielvorgaben verbunden werden. Solche konkreteren Vorgaben existieren beispielsweise in England im Rahmen des Responsibility Deals. Ein solcher Ansatz geht bereits in Richtung eines Labelvergabesystems, bei denen die Labelvergabe an konkrete Standards geknüpft ist. Auf diese Weise könnten die Potenziale von Reformulierungen besser ausgeschöpft werden, ohne ein Labelsystem aufzubauen.
- **b) Industrie und weitere Akteure einbinden:** Um die Glaubwürdigkeit und Akzeptanz bei der Industrie zu erhöhen, könnte die Industrie beispielsweise bei der Ausgestaltung der Aktionsversprechen und wirksamer Zielvorgaben partizipativ eingebunden werden. Auch die Einbindung von unabhängigen ExpertInnen und NGOs, wie im Beispiel von England, dürfte die Akzeptanz bei den KonsumentInnen erhöhen.
- **c) Mehr Ressourcen bereitstellen:** Schliesslich sollte der Bund stärker als bisher in die freiwilligen Massnahmen im Bereich der Reformulierung investieren. Bisher scheinen die Ressourcen zu knapp, um proaktiv und systematisch auf die Industrie zuzugehen und die Potenziale der freiwilligen Massnahmen voll zu nutzen.

Annex

Im Folgenden werden die einzelnen Strategien in Form von Fact Sheets dargestellt. Die Gliederung der Factsheets ist nach dem gleichen Prinzip aufgebaut wie die Einteilung der Strategien im Haupttext. Die Struktur der Factsheets variiert je nach Massnahmentyp leicht, da nicht alle Kriterien für alle Strategien gleich sinnvoll sind.

Factsheets zu Labelvergabesystemen

Heart Symbol: Finnland	
Kurzbeschreibung: Das Heart Symbol ist ein Programm, in dem ein Label für eine breite Palette an Lebensmitteln vergeben wird, deren Inhaltsstoffe bestimmte Kriterien erfüllen. Die Kriterien betreffen den Fett-, Zucker-, Salz- und Ballaststoffgehalt.	
Inhalte der Reformulierungsstrategie	
Art der Strategie	Labelvergabesystem
Dauer, Start der Strategie	Eingeführt im Jahr 2000
Mittlere Zielgruppe	Lebensmittelhersteller, Gemeinschaftsgastronomien und Lebensmittelhändler
Anreiz für die Industrie	Reputation - bei der Einhaltung der Grenzwerte kann das Label benutzt werden
Ausgewählte Produktgruppen	Alle abgepackten Milchprodukte, Fette und Öle, Fleisch und verarbeitete Fleischprodukte, Fisch, Brot und Cerealien, Fertiggerichte, Gewürze und Saucen sowie Früchte, Gemüse und Beeren.
Kriterien und Zielwerte	Maximalangaben für den Salz-, Zucker- und Fettanteil dürfen nicht überschritten und Minimalangaben für den Nahrungsfasergehalt dürfen nicht unterschritten werden. Für Unterkategorien der oben genannten Produktgruppen sind die Bestimmungen hier zu finden: http://www.sydanmerkki.fi/en/sydanmerkki/vegetables-fruits-and-berries Früchte, Beeren und Gemüse erhalten alle das Heart Symbol sofern sie nicht verarbeitet wurden.
Art der Zusammenarbeit mit der Industrie	Freiwillige Vereinbarungen
Kontext der Strategie	
Ausgangslage/Hintergrund	Das Programm wurde von der NGO "Finnish Heart Association" lanciert.
Weitere Massnahmen bzgl. Zucker/Fette	In Finnland wird auch eine Steuer auf Süßwaren erhoben.
Umsetzung	
Stand der Umsetzung	Die Implementierung ist abgeschlossen.
Gewonnene Partner (Lebensmittelindustrie)	Momentan haben mehr als 1000 Produkte die Bewilligung, das Label zu tragen.
Sonstige Bemerkungen	Enge Zusammenarbeit mit den anderen nordischen Ländern und deren Keyhole Symbol.
Referenzen	
Ansprechpersonen	Marjaana Lahti-Koski marjaana.lahti-koski@sydanliitto.fi tel +358 9 752 752 25
Quellen	http://www.sydanmerkki.fi/en

Choices-Programme: Niederlande, Belgien, Tschechien, Polen	
Kurzbeschreibung: Produkte, welche die vorgegebenen Kriterien erfüllen, erhalten auf der Vorderseite der Produktpackung ein Choices-Logo. Dabei wird unterschieden zwischen Grundlebensmitteln der Lebensmittelpyramide und weiteren Lebensmitteln (Glacé, Snacks etc.). Eine unabhängige wissenschaftliche Kommission bestimmt die Kriterien für das Logo.	
Inhalte der Reformulierungsstrategie	
Art der Strategie	Labelvergabesystem
Dauer, Start der Strategie	Eingeführt im Jahr 2006
Mittlere Zielgruppe	Lebensmittelhersteller, Gemeinschaftsgastronomien und Lebensmittelhändler
Anreiz für die Industrie	Reputation - bei der Einhaltung der Grenzwerte kann das Label benutzt werden
Ausgewählte Produktgruppen	Alle Lebensmittel ausser Produkte mit mehr als 0.5% Alkohol, Zusatzstoffe, Diätahrungsmittel zu medizinischen Zwecken, Säuglingsnahrung und industriell verarbeitete Babynahrung.
Kriterien und Zielwerte	Bei gesättigten Fettsäuren, Transfette, Salz, Zucker darf ein Maximum nicht überschritten werden und eine Untergrenze für Ballaststoffe muss eingehalten werden. Die Grenze variiert je nach Produktgruppe. Für eine detaillierte Auflistung siehe http://www.hetvinkje.nl/uploads/files/vinkjeconsommateurs_fr.pdf Früchte und Gemüse ohne Zusatzstoffe erhalten alle das Label.
Art der Zusammenarbeit mit der Industrie	Freiwillige Vereinbarungen
Kontext der Strategie	
Anstoss	Die Initiative für das Programm kam von Seiten der Industrie.
Weitere Massnahmen bzgl. Zucker/Fette	Es sind keine konkreten weiteren Programme zur Lebensmittelreformulierung in den Niederlanden, Belgien, Tschechien und Polen bekannt.
Umsetzung	
Stand der Umsetzung	Implementierung abgeschlossen.
Gewonnene Partner (Lebensmittelindustrie)	Einige grosse Lebensmittelindustrien wie Unilever, Weetabix, Lidl. Mittlerweile sind bereits 6'500 Produkte mit dem Logo versehen (nicht nur Fett, Zucker)
Sonstige Bemerkungen	Das Choices Programme wurde auch von Ländern in Lateinamerika übernommen. Die Zielwerte können in den einzelnen Ländern aufgrund von Lebensmittelregulierungen und Essgewohnheiten leicht variieren.
Referenzen	
Ansprechpersonen	Rutger Schilpzand Sekretariat aller Stakeholder: Choices International Foundation Rue Belliard 199, bte20 1020 Brüssel, Belgien tel: +32 2 502 13 51
Quellen	http://www.choicesprogramme.org/

Schweden, Norwegen und Dänemark: Keyhole Symbol	
Kurzbeschreibung: Wenn gewisse Werte bezüglich der Zutaten erfüllt sind, darf das Keyhole Symbol auf der Vorderseite des Produktes platziert werden. Die Kriterien betreffen den Fett-, Zucker- und Nahrungsfasergehalt.	
Inhalte der Reformulierungsstrategie	
Art der Strategie	Labelvergabesystem
Dauer, Start der Strategie	Eingeführt im Jahr 1989 in Schweden; Dänemark und Norwegen sind 2009 beigetreten
Mittlere Zielgruppe	Lebensmittelhersteller, Gemeinschaftsgastronomien und Lebensmittelhändler
Anreize für die Industrie	Reputation - bei der Einhaltung der Grenzwerte kann das Label benutzt werden
Ausgewählte Produktgruppen	Alle abgepackten Milchprodukte, Fette und Öle, Fleisch und verarbeitetes Fleisch, Fisch und Krustentiere, Fleischersatz, Weizenprodukte, Fertiggerichte, Kartoffeln und Gemüse und Früchte und Beeren.
Kriterien und Zielwerte	Früchte, Gemüse und Kartoffeln dürfen alle das Keyhole Symbol tragen sofern sie nicht verarbeitet wurden. Bei den anderen Produkten gibt es Maximalangaben für den Salz-, Zucker- und Fettanteil und Minimalangaben für den Nahrungsfasergehalt. Detaillierte Angaben sind hier zu finden: http://www.nokkelhullsmerket.no/frontpage_en/article430.ece
Anreiz für die Industrie	Reputation - bei der Einhaltung der Grenzwerte kann das Label benutzt werden
Art der Zusammenarbeit mit der Industrie	Freiwillige Vereinbarungen
Kontext der Strategie	
Ausgangslage/Hintergrund	Keine Angaben
Weitere Massnahmen bzgl. Zucker/Fette	Norwegen, Dänemark und Schweden haben eine Obergrenze für Transfette. Des Weiteren erhebt Dänemark eine Steuer auf Zucker und hatte eine Steuer auf gesättigte Fettsäuren (wieder abgeschafft).
Umsetzung	
Stand der Umsetzung	Abgeschlossene Implementierung
Gewonnene Partner (Lebensmittelindustrie)	Keine Angaben
Sonstige Bemerkungen	-
Referenzen	
Ansprechpersonen	Tenna Schaldemoose Tel +45 21 71 71 42
Quellen	http://www.norden.org/en/nordic-council-of-ministers/council-of-ministers/council-of-ministers-for-fisheries-and-aquaculture-agriculture-food-and-forestry-mr-fjls/keyhole-nutrition-label http://www.nokkelhullsmerket.no/frontpage_en/?spraak=en http://www.slv.se/en-gb/Group1/Food-labelling/Keyhole-symbol/ http://www.noeglehullet.dk/services/English/

Grossbritannien: Traffic Light System	
Kurzbeschreibung: Für jeden der Inhaltsstoffe Zucker, Fett allgemein, gesättigte Fettsäuren und Salz wird mit einem Farbschema auf der Produktvorderseite angegeben, ob der Anteil des Stoffes an der empfohlenen Tagesdosis hoch (rot), mittel (gelb) oder tief (grün) ist.	
Inhalte der Reformulierungsstrategie	
Art der Strategie	Labelvergabesystem
Dauer, Start der Strategie	Das System wurde im Jahr 2007 eingeführt
Mittlere Zielgruppe	Lebensmittelhersteller, Gemeinschaftsgastronomien und Lebensmittelhändler
Anreize für die Industrie	Impliziter Druck durch die Industrie, teilzunehmen, da das System schon relativ etabliert ist.
Ausgewählte Produktgruppen	Alle abgepackten Produkte
Kriterien und Zielwerte	Die Farbwerte richten sich nach der empfohlenen Tageszufuhr der Inhaltsstoffe. Die genauen Richtwerte sind unter folgendem Link aufgelistet: https://www.foodwatch.org/en/what-we-do/topics/traffic-light-labels/more-information/how-traffic-light-labeling-works/
Art der Zusammenarbeit mit der Industrie	Freiwillige Vereinbarungen
Kontext der Strategie	
Ausgangslage/Hintergrund	Keine Angaben
Weitere Massnahmen bzgl. Zucker/Fette	In Grossbritannien gibt es auch zwei Programme für freiwillige Aktionsversprechen, das „Change 4 Life“ Programm und den „Public Health Responsibility Deal“. Ein Aktionsversprechen im Responsibility Deal kann beispielsweise sein, seine Produkte mit dem Traffic Light System zu kennzeichnen.
Umsetzung	
Stand der Umsetzung	Abgeschlossene Implementierung
Gewonnene Partner (Lebensmittelindustrie)	Keine Angaben
Sonstige Bemerkungen	-
Referenzen	
Ansprechpersonen	-
Quellen	http://www.foodwatch.org/en/what-we-do/news/the-new-british-traffic-light-label-a-case-of-foul-play/ http://www.foodnavigator.com/Policy/Commission-opens-proceedings-against-UK-s-traffic-light-label http://www.food.gov.uk/northern-ireland/nutritionni/niyoungpeople/survivorform/bestreadbefore/signposting http://www.nhs.uk/Livewell/Goodfood/Pages/food-labelling.aspx

Nebst diesen vier Programmen existiert in Slowenien auch das „Sign of Protective Foods“. Zu dieser Massnahme sind jedoch so wenige Informationen verfügbar, dass die AutorInnen auf ein Factsheet dazu verzichtet haben.

Factsheets zu freiwilligen Aktionsversprechen

Piattaforma Nazionale sull'alimentazione, l'attività e il tabagismo : Italien	
Kurzbeschreibung: Die Industrie, Gewerkschaften und Ministerien können Versprechen abgeben, sich für die Gesundheit der Bevölkerung einzusetzen. Diese Versprechen können in den Bereichen Ernährung, Bewegung oder Tabakkonsum abgegeben werden.	
Inhalte der Reformulierungsstrategie	
Art der Strategie	Freiwillige Aktionsversprechen
Dauer, Start der Strategie	Die Plattform wurde im Jahr 2007 gegründet
Mittlere Zielgruppe	Lebensmittelhersteller und öffentliche Institutionen
Anreize für Industrie	Positives Medienecho durch die Beteiligung, die Industriepartner können für ihre Aktivitäten ein Logo benutzen.
Massnahmen bzgl. Produktreformulierung	Einzelne Versprechen können eine Lebensmittelreformulierung beinhalten.
Art der Zusammenarbeit mit der Industrie	Freiwillige Zusammenarbeit
Kontext der Strategie	
Weitere Massnahmen bzgl. Zucker/Fette	In Italien sind keine weiteren expliziten Massnahmen zur Reformulierung bekannt.
Umsetzung	
Stand der Umsetzung	Das Programm ist etabliert.
Gewonnene Partner (Lebensmittelindustrie)	Die Anzahl Partner ist nicht bekannt. Wie viele Partner durch die Aktionsversprechen Lebensmittel reformuliert haben ist auch nicht bekannt.
Sonstige Bemerkungen	-
Referenzen	
Ansprechpersonen	-
Quellen	Widmer, T. et al. (2014).

PNNS manger bouger: Frankreich	
Kurzbeschreibung: Die Lebensmittelhersteller und die Gastronomie können Versprechen abgeben, sich für die Gesundheit der Bevölkerung einzusetzen. Diese Versprechen können in den Bereichen Ernährung und Bewegung getätigt werden.	
Inhalte der Reformulierungsstrategie	
Art der Strategie	Freiwillige Aktionsversprechen
Dauer, Start der Strategie	Die Plattform wurde im Jahr 2011 gegründet
Mittlere Zielgruppe	Lebensmittelhersteller, Gastronomen, öffentliche Institutionen
Anreize für Industrie	Positives Medienecho durch die Beteiligung, die Industriepartner können für ihre Aktivitäten ein Logo benutzen.
Massnahmen bzgl. Produktreformulierung	Einzelne Versprechen können eine Lebensmittelreformulierung beinhalten.
Art der Zusammenarbeit mit der Industrie	Freiwillige Zusammenarbeit
Kontext der Strategie	
Weitere Massnahmen bzgl. Zucker/Fette	In Frankreich wird eine Steuer auf Zucker erhoben.
Umsetzung	
Stand der Umsetzung	Das Programm ist etabliert.
Gewonnene Partner (Lebensmittelindustrie)	Das Programm hat 40 nationale Partner und 311 lokale Partner gewonnen. Wie viele dieser Partner eine Lebensmittelreformulierung getätigt haben, ist nicht bekannt.
Sonstige Bemerkungen	-
Referenzen	
Ansprechpersonen	-
Quellen	http://www.mangerbouger.fr/pnns

Public Health Responsibility Deal: Grossbritannien	
Kurzbeschreibung: Organisationen und Unternehmen, die sich dem Responsibility Deal anschliessen, verpflichten sich durch Aktionsversprechen die öffentliche Gesundheit zu fördern. Dabei treffen sie freiwillige Massnahmen um Leute zu einer gesünderen Ernährung, weniger Alkoholkonsum und mehr Sport zu bewegen.	
Inhalte der Reformulierungsstrategie	
Art der Strategie	Freiwillige Aktionsversprechen
Dauer, Start der Strategie	Eingeführt im Jahr 2011
Mittlere Zielgruppen	Lebensmittelhersteller, Gastronomien, öffentliche Institutionen
Anreize für Industrie	Positives Medienecho durch die Beteiligung. Ein Logo für die Teilnahme gibt es nicht.
Massnahmen bzgl. Produktreformulierung	Einzelne Versprechen können eine Lebensmittelreformulierung beinhalten.
Art der Zusammenarbeit mit der Industrie	Freiwillige Vereinbarungen
Kontext der Strategie	
Weitere Massnahmen bzgl. Zucker/Fette	In Grossbritannien existiert ein weiteres Programm für Aktionsversprechen, das „Change 4 Life“ Programm und das Labellingsystem „Traffic Light System“
Umsetzung	
Stand der Umsetzung	Implementierung abgeschlossen.
Gewonnene Partner (Lebensmittelindustrie)	713 Organisationen oder Unternehmen haben Aktionsversprechen abgelegt. Davon sind einige national und andere lokal tätig. Beispiele von grossen Partnern der Lebensmittelindustrie sind Aldi, Tesco, Starbucks und Subways. Wie viele dieser Partner eine Lebensmittelreformulierung getätigt haben, ist nicht bekannt.
Referenzen	
Ansprechpersonen	Jo Newstead Team leader, Partnerships-Food Team Department of Health, 6th Floor Wellington House, 133-155 Waterloo Road London SE18UG E: jo.newstead@dh.gsi.gov.uk
Quellen	https://responsibilitydeal.dh.gov.uk/about/ http://www.nhs.uk/Change4Life/Pages/be-more-active.aspx http://www.igd.com/our-expertise/Nutrition-food-and-farming/Healthy-balanced-diets/4931/The-Public-Health-Responsibility-Deal/ https://www.gov.uk/government/policies/reducing-obesity-and-improving-diet Bryden, A., Petticrew, M., Mays, N., Eastmure, E., Knai, C. Scoping review of evaluations of voluntary agreements between government and business. Policy Innovation Research Unit, 2012.

Change 4 Life: Grossbritannien	
Kurzbeschreibung: Die Lebensmittelhersteller und die Gastronomie können Versprechen abgeben, sich für die Gesundheit der Bevölkerung einzusetzen. Diese Versprechen können in den Bereichen Ernährung und Bewegung getätigt werden.	
Inhalte der Reformulierungsstrategie	
Art der Strategie	Freiwillige Aktionsversprechen
Dauer, Start der Strategie	Keine Angaben
Mittlere Zielgruppe	Lebensmittelhersteller, öffentliche Institutionen
Anreize für Industrie	Positives Medienecho durch die Beteiligung; die Industriepartner können für ihre Aktivitäten ein Logo benutzen.
Massnahmen bzgl. Produktreformulierung	Einzelne Versprechen können eine Lebensmittelreformulierung beinhalten.
Art der Zusammenarbeit mit der Industrie	Freiwillige Zusammenarbeit
Kontext der Strategie	
Weitere Massnahmen bzgl. Zucker/Fette	In Grossbritannien existiert ein weiteres Programm für Aktionsversprechen, der „Public Health Responsibility Deal“ und das Labellingsystem „Traffic Light System“
Umsetzung	
Stand der Umsetzung	Das Programm ist etabliert.
Gewonnene Partner (Lebensmittelindustrie)	Das Programm hat 101 nationale Partner und 58'000 lokale Partner gewonnen. Wie viele dieser Partner eine Lebensmittelreformulierung getätigt haben, ist nicht bekannt.
Sonstige Bemerkungen	-
Referenzen	
Ansprechpersonen	-
Quellen	http://www.nhs.uk/change4life/Pages/change-for-life.aspx

Actionsanté: Schweiz	
Kurzbeschreibung: Die Lebensmittelhersteller und die Gastronomie können Versprechen abgeben, sich für die Gesundheit der Bevölkerung einzusetzen.	
Inhalte der Reformulierungsstrategie	
Art der Strategie	Freiwillige Aktionsversprechen
Dauer, Start der Strategie	Gründung im Jahr 2008
Mittlere Zielgruppe	Lebensmittelhersteller, öffentliche Institutionen
Anreize für Industrie	Positives Medienecho durch die Beteiligung, die Industriepartner können für ihre Aktivitäten ein Logo benutzen.
Massnahmen bzgl. Produktreformulierung	Einzelne Versprechen können eine Lebensmittelreformulierung beinhalten.
Art der Zusammenarbeit mit der Industrie	Freiwillige Zusammenarbeit
Kontext der Strategie	
Weitere Massnahmen bzgl. Zucker/Fette	In der Schweiz gibt es eine Obergrenze für den Transfettgehalt.
Umsetzung	
Stand der Umsetzung	Das Programm ist etabliert.
Gewonnene Partner (Lebensmittelindustrie)	Das Programm hat 18 Partner. Wie viele dieser Partner eine Lebensmittelreformulierung getätigt haben, ist nicht bekannt.
Sonstige Bemerkungen	-
Referenzen	
Ansprechpersonen	-
Quellen	http://www.bag.admin.ch/themen/ernaehrung_bewegung/05245/index.html?lang=de

Nebst diesen Strategien existiert in Spanien ein weiteres Programm für Aktionsversprechen, NAOS. Da den AutorInnen sehr wenige Informationen dazu bekannt sind, wird auf ein Fact Sheet verzichtet.

Factsheets zu Obergrenzen und Verboten

Vorschriften für die Lebensmittel in Schulkantinen: Griechenland	
Kurzbeschreibung: Das griechische Gesundheitsministerium hat Vorschriften erlassen, durch welche die Essensqualität an Schulkantinen vorgeschrieben wird. Gewisse Lebensmittel (beispielsweise Schokolade) werden in den Schulkantinen der Primarschule gänzlich verboten. Für alle an Schulkantinen verkauften Produkte muss eine Obergrenze an Transfetten eingehalten werden.	
Vorschläge in Bezug auf Reformulierung	
Art des Vorschlags	Verbot und Obergrenzen
Dauer, Start der Strategie	Gesetz gilt seit 2006
Mittlere Zielgruppe	Schulkantinenbetreiber, Lebensmittellieferanten
Anreize für Industrie	Um Produkte an Schulen verkaufen zu können, müssen diese den Vorgaben entsprechend angepasst werden.
Ausgewählte Produktgruppen	Alles Essen in Schulkantinen
Kriterien und Zielwerte	Unterschiedlich strenge Richtlinien, welche abhängig vom Alter der Schulkinder ist.
Art der Zusammenarbeit mit der Industrie	Gesetzliche Verordnung
Kontext der Strategie	
Weitere Massnahmen bzgl. Zucker/Fette	In Griechenland sind keine weiteren Strategien bekannt.
Umsetzung	
Stand der Umsetzung	Gesetz ist in Kraft.
Sonstige Bemerkungen	-
Referenzen	
Ansprechpersonen	Ministry of Health Aristoteloys 17-19 10187 Athinaion Tel: 2105232820, 2105232821-9, 2105249010-19 Email: minister@yyka.govv.gr
Quellen	Commentary circular of the Greek Ministry of Health and Social Solidarity on the Ministerial Decision for the New School Canteen Standards and the official catalogue of food-products approved for sale at the Greek school canteens* (from the official government gazette: FEK 1183/31.8.06 τ.Β')

Obergrenze für Transfette: Dänemark, Island, Norwegen, Österreich, Schweden, Schweiz und Ungarn	
Kurzbeschreibung: Verkaufte Lebensmittel dürfen einen Höchstwert an Transfetten nicht überschreiten. Generell dürfen Pro 100g Speiseöl maximal 2g Transfette enthalten sein, einige Länder erlauben gewisse Ausnahmen.	
Vorschläge in Bezug auf Reformulierung	
Art des Vorschlags	Verbot und Obergrenzen
Dauer, Start der Strategie	In Dänemark wurde die Obergrenze bereits im Jahr 2003 eingeführt, die anderen Länder folgten rund 5 Jahre später.
Mittlere Zielgruppe	Lebensmittelhersteller und -händler
Anreize für Industrie	Um Produkte verkaufen zu können, darf die Obergrenze nicht überschritten werden.
Ausgewählte Produktgruppen	Alle kommerziell gehandelten Lebensmittel
Kriterien und Zielwerte	Pro 2g Speiseöl dürfen maximal 2g Transfette enthalten sein.
Art der Zusammenarbeit mit der Industrie	Gesetzliche Verordnungen
Kontext der Strategie	
Weitere Massnahmen bzgl. Zucker/Fette	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Dänemark: Steuer auf gesättigte Fettsäuren und Zucker sowie das „Keyhole Symbol“. ▪ Island: Keine weiteren Massnahmen ▪ Norwegen: „Keyhole Symbol“ ▪ Schweden: „Keyhole Symbol“ ▪ Schweiz: actionsanté ▪ Ungarn: Steuer auf Fett, Salz und Zucker
Umsetzung	
Stand der Umsetzung	In allen Ländern ausser Ungarn ist das Gesetz bereits in Kraft. In Ungarn ist das Gesetz geplant.
Sonstige Bemerkungen	-
Referenzen	
Ansprechpersonen	-
Quellen	http://www.norden.org/en/news-and-events/news/new-icelandic-rules-for-trans-fats http://www.eurofoodlaw.com/policy/trade/norway-clamps-down-on-transfat-with-2-per-cent-limit-93043.html http://bmg.gv.at/home/Schwerpunkte/Ernaehrung/Empfehlungen/Trans_Fett_saeuren_Verordnung http://www.thelocal.se/20110317/32634 http://www.ethlife.ethz.ch/archive_articles/080318_Transfette/index

Verbot des Verkaufs von Energydrinks an Minderjährige: Litauen	
Kurzbeschreibung: Energydrinks dürfen in Litauen nicht an Minderjährige verkauft werden	
Vorschläge in Bezug auf Reformulierung	
Art des Vorschlags	Verbot und Obergrenze
Dauer, Start der Strategie	Das Verbot wurde im Jahr 2014 eingeführt
Mittlere Zielgruppe	Lebensmittelhändler
Anreize für Industrie	-
Ausgewählte Produktgruppen	Energydrinks
Kriterien und Zielwerte	-
Art der Zusammenarbeit mit der Industrie	Gesetzliche Verordnung
Kontext der Strategie	
Weitere Massnahmen bzgl. Zucker/Fette	Das Verbot des Verkaufs von Energydrinks ist die einzige bekannte Massnahme in Litauen.
Umsetzung	
Stand der Umsetzung	Etabliert
Sonstige Bemerkungen	-
Referenzen	
Ansprechpersonen	-
Quellen	http://www.spiegel.de/gesundheit/ernaehrung/energydrinks-verkaufsverbot-an-minderjaehrige-in-litauen-a-1000526.html http://www.wsj.com/articles/SB10001424052702304908304579563690934380648 http://www.finlandtimes.fi/europe/2014/11/03/11322/Lithuania-bans-sale-of-energy-drinks-to-youth

Factsheets zu Steuern

Steuer auf Zucker: Finnland	
Kurzbeschreibung: Eine Steuer auf Süßigkeiten, Glace und Süßgetränke wird erhoben.	
Inhalte der Reformulierungsstrategie	
Art der Strategie	Steuer
Dauer, Start der Strategie	Von 1926 bis 2000 gab es eine Luxussteuer auf Schokolade und Süßigkeiten. Im Jahr 2011 wurde die Steuer auf zuckerhaltige Lebensmittel wieder eingeführt.
Mittlere Zielgruppen	Das Ziel ist es, KonsumentInnen durch eine Veränderung der relativen Preise vom Konsum unausgewogener Produkte abzuhalten
Anreize für Industrie	Produkte zu entwickeln, auf die weniger oder keine Steuern anfallen.
Ausgewählte Produktgruppen	Süßigkeiten, Glace, Süßgetränke (inkl. alkoholische Süßgetränke)
Kriterien und Zielwerte	Je nach Produktgruppe wird eine unterschiedlich hohe Steuer pro Kilo verlangt. (Detaillierte Angaben sind im Anhang des Reports „Food taxes and their impact on competitiveness in the agri-food sector“ zu finden).
Art der Zusammenarbeit mit der Industrie	Gesetzliche Verordnung
Kontext der Strategie	
Weitere Massnahmen bzgl. Zucker/Fette	Nebst den Steuer auf Zucker gibt es in Finnland auch das Labelvergabesystem „Heart Symbol“.
Umsetzung	
Stand der Umsetzung	Etabliert
Sonstige Bemerkungen	-
Referenzen	
Ansprechpersonen	Sarlio-Lähteenkorva Sirpa (STM)
Quellen	ECORYS: Food taxes and their impact on competitiveness in the agri-food sector. European Commission 2014.

Steuer auf Zucker: Dänemark	
Kurzbeschreibung: Eine Steuer auf Glace, Schokolade und Süßwaren	
Inhalte der Reformulierungsstrategie	
Art der Strategie	Steuer
Dauer, Start der Strategie	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Glace: existiert seit 1946, im Jahr 2000 wurde der Steuersatz erhöht. ▪ Schokolade und Süßwaren: existiert seit 1968, im Jahr 2013 wurde die Steuer erhöht
Mittlere Zielgruppen	Das Ziel ist es, KonsumentInnen durch eine Veränderung der relativen Preise vom Konsum unausgewogener Produkte abzuhalten
Anreize für Industrie	Produkte zu entwickeln, auf die weniger oder keine Steuern anfallen.
Ausgewählte Produktgruppen	Süßwaren, Glace und Schokolade
Kriterien und Zielwerte	Je nach Produktgruppe wird eine unterschiedlich hohe Steuer pro Kilo verlangt. (Detaillierte Angaben sind im Anhang des Reports „Food taxes and their impact on competitiveness in the agri-food sector“ zu finden).
Art der Zusammenarbeit mit der Industrie	Gesetzliche Verordnung
Kontext der Strategie	
Weitere Massnahmen bzgl. Zucker/Fette	Nebst den Steuer auf Zucker gibt es in Dänemark das „Keyhole Symbol“ und eine Obergrenze an Transfetten
Umsetzung	
Stand der Umsetzung	Etabliert
Sonstige Bemerkungen	-
Referenzen	
Ansprechpersonen	-
Quellen	ECORYS: Food taxes and their impact on competitiveness in the agri-food sector. European Commission 2014.

Besteuerung von Süßgetränken: Frankreich	
Kurzbeschreibung: Auf alle künstlich gesüßten und zuckrigen Getränke wird eine Steuer bei den Produzenten/Importeuren erhoben.	
Inhalte der Reformulierungsstrategie	
Art der Strategie	Steuer
Dauer, Start der Strategie	Steuer auf die Süßgetränke wurde 2012 eingeführt; jene auf Energy Drinks in 2014.
Mittlere Zielgruppen	Das Ziel ist es, KonsumentInnen durch eine Veränderung der relativen Preise vom Konsum unausgewogener Produkte abzuhalten
Anreize für Industrie	Produkte zu fördern, auf welche die Steuer nicht erhoben wird.
Ausgewählte Produktgruppen	Nicht-alkoholische Süßgetränke und Energy Drinks
Kriterien und Zielwerte	Steuer wird auf allen Süßgetränken, egal welcher Konzentration, erhoben und beträgt 7.45 Euro/Hektoliter. Diese Steuer entspricht ca. 6% des Durchschnittspreises dieser Getränke).
Art der Zusammenarbeit mit der Industrie	Gesetzliche Verordnung
Kontext der Strategie	
Weitere Massnahmen bzgl. Zucker/Fette	In Frankreich existiert das Programm für Aktionsversprechen „PNNS manger bouger“
Umsetzung	
Stand der Umsetzung	Etabliert
Sonstige Bemerkungen	Studien haben ergeben, dass die Produzenten den vollen Preis der Steuer direkt an die EndkonsumentInnen weitergegeben haben.
Referenzen	
Ansprechpersonen	-
Quellen	Berardi, N., Sevestre, P., Tepaut, M., Vigneron, A., The impact of a soda tax on prices. Evidence from French micro data. Banque de France: Document de Travail N 415, 2012 ECORYS. Food taxes and their impact on competitiveness in the agri-food sector. Final Report 2365745. 2014

Steuer auf abgepackte Lebensmittel mit hohem Fett-, Zucker-, oder Salzanteil: Ungarn	
Kurzbeschreibung: Süßigkeiten, Glace und Süssgetränke in abgepackter Form werden besteuert	
Inhalte der Reformulierungsstrategie	
Art der Strategie	Steuer
Dauer, Start der Strategie	Die Steuer wurde im Jahr 2011 eingeführt
Mittlere Zielgruppen	Das Ziel ist es, KonsumentInnen durch eine Veränderung der relativen Preise vom Konsum unausgewogener Produkte abzuhalten
Anreize für Industrie	Produkte zu entwickeln, auf die weniger oder keine Steuern fallen-
Ausgewählte Produktgruppen	Abgepackte Lebensmittel wie Süssgetränke, Energy Drinks, Süßwaren, gesalzene Snacks, Würzmittel, aromatisierter Alkohol und Konfitüre.
Kriterien und Zielwerte	Je nach Produktgruppen unterschiedlich hohe Steuern. Die detaillierten Angaben sind im Anhang des Reports „Food taxes and their impact on competitiveness in the agri-food sector“ zu finden
Art der Zusammenarbeit mit der Industrie	Gesetzliche Verordnung
Kontext der Strategie	
Weitere Massnahmen bzgl. Zucker/Fette	In Ungarn existiert nebst der Steuer auch eine Obergrenze für Transfette
Umsetzung	
Stand der Umsetzung	Etabliert
Sonstige Bemerkungen	-
Referenzen	
Ansprechpersonen	
Quellen	ECORYS: Food taxes and their impact on competitiveness in the agri-food sector. European Commission 2014.

Literatur

Berichte

- Berardu et al. 2012:** The impact of a soda tax on prices. Evidence from French micro data. Banque de France: Document de Travail N 415.
- ECORYS (2014).** Food taxes and their impact on competitiveness in the agri-food sector. Final Report. Auftraggeber: DG Enterprises and Industry.
- European Commission 2007:** White Paper on A Strategy for Europe on Nutrition, Overweight and Obesity related health issues.
- European Commission 2008:** EU Framework for National Salt Initiatives. High Level Group – Diet, Physical Activity and Health. Brussels, 2008.
- European Commission 2011:** EU Framework for National Initiatives on Selected Nutrients. http://ec.europa.eu/health/nutrition_physical_activity/docs/euframework_national_nutrients_en.pdf.
- European Commission 2012 :** Annex I : Saturated Fat. EU Framework for National Initiatives on Selected Nutrients. http://ec.europa.eu/health/nutrition_physical_activity/docs/saturated_fat_eufnisn_en.pdf
- European Parliament 2014:** Economic and scientific policy, environment, public health and food safety. Trans Fats. Workshop Proceedings.
- Gallicano R, et al. 2012:** Consumer Response to Nutrition Information Menu Labeling in Full-Service Restaurants: Making the Healthy Choice, in Joseph S. Chen (ed.) Advances in Hospitality and Leisure (Advances in Hospitality and Leisure, Volume 8), Emerald Group Publishing Limited, pp.109-125.
- Ginn 2011:** “Responsibility deal” is unlikely to produce health benefits, says report. BMJ a2011; 343.
- INFRAS 2012:** Grundlagenzur Ausrichtung der Salzstrategie 2013-16. Bericht im Auftrag des Bundesamts für Gesundheit.
- Jensen D, Smed S 2013:** The Danish tax on saturated fat: Short run effects on consumption, substitution patterns and consumer prices of fats. Food Policy 42: 18-31.
- Salux D2 ohne Datum:** A European network to follow-up the reformulation of food. Identification and exchange of good practices for SMEs and consumers. Analysis of the local context. Deliverable 2.
- Salux D4 2014:** Report on the follow up of the food reformulation among SMEs. Deliverable 4.
- SGE 2009:** Label Inventory. Prepared by the Swiss Society for Nutrition on behalf of the Federal Office of Public Health.

- SGE 2010:** Bericht zur Konsultation betreffend der möglichen Kooperation mit der Choices-Stiftung und deren Label-Kriterien.
- Stamm et al. 2013:** Die Förderung gesundheitswirksamer Bewegung und der Kampf gegen Inaktivität. Situationsanalyse und Definition der Rolle des Bundesamtes für Gesundheit. Analyse im Auftrag des BAG.
- Steenhuis et al. 2010:** The Effects of Using a Nutrition Logo on Consumption and Product Evaluation of a Sweet Pastry. *Appetite*, 55(3): 707-709.
- Vallgarda S et al. 2015:** The Danish tax on saturated fat. Why it did not survive. *European Journal of Clinical Nutrition* (2015) 69, 223-226.
- Van der Bend et al. 2014:** A simple visual model to compare existing front- of-pack nutrient profiling schemes. *European Journal of Nutrition & Food Safety* 4: 429-543.
- Vyth EL et al. 2009:** A front-of-pack nutrition logo: a quantitative and qualitative process evaluation in The Netherlands. *Journal of health Communication*, 14/7: 631-45.
- Vyth EL, et al. 2010a:** Front-of-pack nutrition label stimulates healthier product development: a quantitative analysis. *IJBNPA* doi:10.1186/1479-5868-7-65.
- Vyth EL et al. 2010b:** Actual use of a front-of-pack nutrition logo in the supermarket: Consumers' motives in food choice. *Public Health Nutrition*, April: 1-8.
- Vyth EL et al. 2011:** Influence of Placement of a Nutrition Logo on Cafeteria Menu Items on Lunchtime Food Choices at Dutch Work sites. *Journal of the American Dietetic Association*, 111: 131-136.
- WHO 2003:** Diet, nutrition and the prevention of chronic diseases. WHO Technical Report Series 916. Geneva, 2003.
- WHO 2004:** Global strategy on Diet, Physical Activity and Health. Geneva, 2004.
- WHO 2007:** Reducing Salt Intake In Population. Report of a WHO Forum and Technical Meeting. Geneva, 2007.
- WHO Europa 2008:** Europäischer Aktionsplan nahrung und Ernährung der WHO 2007-2012. Kopenhagen, 2008.
- WHO Europa 2014.** Europa führend in der Eliminierung von Transfettsäuren.
<http://www.euro.who.int/de/media-centre/sections/press-releases/2014/europe-leads-the-world-in-eliminating-trans-fats>. Zugriff am 14.1.2015
- Widmer, T. et al. (2014).** Potentialanalyse zur Initiative actionsanté. Schlussberichts zuhanden des Bundesamt für Gesundheit (BAG).

Präsentationen

L'Abbe, M. R. (2012). What is front-of-pack labelling? Presentation at the Codex Committee on food labelling FAO/WHO information meeting on front-of-pack nutrition labelling. Presentation slides.

Pietinen, P. (2009). Finland's experience in salt reduction. Presentation at the National Institute for Health and Welfare, Brussels. Presentation slides.

Gesetze (alle am 14.1.2015 abgerufen)

EU Food Law (2014). Key labelling rules come into force.

<http://www.eurofoodlaw.com/labelling/key-labelling-rules-come-into-force-105263.htm>

EU Food Law (2013): Norway clamps down on transfat with 2 per cent limit.

<http://www.eurofoodlaw.com/policy/trade/norway-clamps-down-on-transfat-with-2-per-cent-limit-93043.htm> Zugriff am 14.1.2015

Greek Ministerial Order on New School Canteen Standards YEAR UNKNOWN.

Ministerial Order no. 467 (2014). Regulation on the use of the Keyhole symbol. Draft.

Österreichisches Bundesministerium für Gesundheit. Trans-Fettsäuren-Verordnung

http://bmg.gv.at/home/Schwerpunkte/Ernaehrung/Empfehlungen/Trans_Fettsaeuren_Verordnung.

Schweizer Bundesbehörden. Lebensmittel- und Gebrauchsgegenständeverordnung.

<http://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20050153/index.html>.

Zeitschriftenbeiträge (alle am 14.1.2015 abgerufen)

BBC News (2012) Why food 'traffic-light' labels did not happen.

<http://www.bbc.com/news/health-18767425>

ETH Life (2008). Gesetzliche Regelung für Transfett-Anteil.

http://www.ethlife.ethz.ch/archive_articles/080318_Transfette/index

Finland Times (2014.): Lithuania bans sale of energy drinks to youth.

<http://www.finlandtimes.fi/europe/2014/11/03/11322/Lithuania-bans-sale-of-energy-drinks-to-youth>.

Food Navigator (2014). Commission opens infraction proceedings against UK's 'traffic light' label. <http://www.foodnavigator.com/Policy/Commission-opens-proceedings-against-UK-s-traffic-light-label>

Spiegel Online (2014). Zu viel Koffein: Litauen verbietet Verkauf von Energydrinks an Minderjährige. <http://www.spiegel.de/gesundheit/ernaehrung/energydrinks-verkaufsverbot-an-minderjaehrige-in-litauen-a-1000526.html>.

The Local (2011). Sweden's parliament passes trans fat ban.

<http://www.thelocal.se/20110317/32634>

The New York Times (2012). 'Fat tax' in Denmark is repealed after criticism.

http://www.nytimes.com/2012/11/13/business/global/fat-tax-in-denmark-is-repealed-after-criticism.html?_r=0.

The Wall Street Journal (2014). Lithuania bans energy drinks sales to minors.

<http://www.wsj.com/articles/SB10001424052702304908304579563690934380648>.

Datenbanken

World Health Organization. WHO European database on nutrition, obesity and physical activity (NOPA). <http://data.euro.who.int/nopa/>

Webseiten der Projekte

- Actionsanté: http://www.bag.admin.ch/themen/ernaehrung_bewegung/05245/index.html?lang=de
- Change4Life: <http://www.nhs.uk/change4life/Pages/why-change-for-life.aspx>
- Choices programme: <http://www.choicesprogramme.org/>
- Heart symbol: <http://www.sydanmerkki.fi/en>
- In Form: <http://www.in-form.de/buergerportal/start.html>
- Keyhole symbol: <http://www.norden.org/en/nordic-council-of-ministers/council-of-ministers/nordic-council-of-ministers-for-fisheries-and-aquaculture-agriculture-foodstuffs-and-forestry-mr-fjls/keyhole-nutrition-label>
- NAOS: <http://www.naos.aesan.msssi.gob.es/en/>
- Plattform Ernährung und Bewegung (PEB): <http://www.pebonline.de/>
- Piattaforma nazionale sull'alimentazione, l'attività e il tabagismo: <http://www.guadagnaresalute.it/default.asp>
- Programme national nutrition santé (PNNS): <http://www.mangerbouger.fr/pnns>
- Public health responsibility deal: <https://responsibilitydeal.dh.gov.uk/>
- Sign of protective foods: <http://www.eta-kamnik.si/eng/podjetje5.php>
- ¹ <http://hancptool.org/>
- <http://www.foodprofit.org/index.html>