

Sachdokumentation:

Signatur: DS 3797

Permalink: www.sachdokumentation.ch/bestand/ds/3797



Nutzungsbestimmungen

Dieses elektronische Dokument wird vom Schweizerischen Sozialarchiv zur Verfügung gestellt. Es kann in der angebotenen Form für den Eigengebrauch reproduziert und genutzt werden (private Verwendung, inkl. Lehre und Forschung). Für das Einhalten der urheberrechtlichen Bestimmungen ist der/die Nutzer/in verantwortlich. Jede Verwendung muss mit einem Quellennachweis versehen sein.

Zitierweise für graue Literatur

Elektronische Broschüren und Flugschriften (DS) aus den Dossiers der Sachdokumentation des Sozialarchivs werden gemäss den üblichen Zitierrichtlinien für wissenschaftliche Literatur wenn möglich einzeln zitiert. Es ist jedoch sinnvoll, die verwendeten thematischen Dossiers ebenfalls zu zitieren. Anzugeben sind demnach die Signatur des einzelnen Dokuments sowie das zugehörige Dossier.

avenir debate

Privat vor Staat – auch in der Prävention

Unternehmerische Ansätze sind besser als widersprüchliche Staatseingriffe
Diego Taboada und Jérôme Cosandey



Dank

Die Autoren bedanken sich bei Prof. Dr. Jean-Luc Chenaux, Mitglied der Programmkommission von Avenir Suisse, für das inhaltliche Lektorat. Unser Dank gilt auch allen 23 Interview-Partnern: Vertretern der Genuss- und Lebensmittelindustrie, der eidgenössischen Verwaltung, der Krankenversicherungen, der Wirtschaftsverbänden sowie Ärzte und Public-Health-Experten. Alle haben im Vorfeld dieser Studie wertvolle Inputs und Vorschläge eingebracht. Dank ihnen war es möglich, die Analysen zu verfeinern und mit konkreten Beispielen zu bereichern. Die Verantwortung für den Inhalt dieser Studie liegt allein bei den Autoren, Diego Taboada und Jérôme Cosandey sowie beim Direktor von Avenir Suisse, Peter Grünenfelder.

Autoren Diego Taboada und Jérôme Cosandey
Internes Lektorat Verena Parzer-Epp
Herausgeber Avenir Suisse, www.avenir-suisse.ch
Gestaltung Carmen Sopi, Olivia Vilarino
Druck Staffel Medien AG, www.staffelmedien.ch

© Januar 2022, Avenir Suisse, Zürich

Dieses Werk ist urheberrechtlich geschützt. Da Avenir Suisse an der Verbreitung der hier präsentierten Ideen interessiert ist, ist die Verwertung der Erkenntnisse, Daten und Grafiken dieses Werks durch Dritte ausdrücklich erwünscht, sofern die Quelle exakt und gut sichtbar angegeben wird und die gesetzlichen Urheberrechtsbestimmungen eingehalten werden.

Bestellen assistent@avenir-suisse.ch, Tel. 044 445 90 00
Download www.avenir-suisse.ch/publication/privat-vor-staat-auch-in-der-gesundheitspraevention/

Vorwort

Staatliche Eingriffe in die individuelle Lebensgestaltung nehmen auch hierzulande rasant zu. Längst sind es nicht mehr allein die Unternehmen, die sich einer zunehmenden Vervorschriftung ihrer Aktivitäten ausgesetzt sehen. Während der liberale Staat nur grundlegende Strukturen vorgibt und – wie es Blaise Pascal mit «ni ange, ni bête» treffend umschrieb – kein bestimmtes Menschenbild vordefiniert, greift aktuell eine paternalistische Logik um sich, wonach ausschliesslich der Staat mittels regulatorischen Eingriffen den Einzelnen vor vermeintlichen Lebensrisiken aller Art zu schützen vermag. Die stärkere Rolle des Staates zeigt sich aktuell etwa in den Vorhaben zur Subventionierung von Nachrichtenmedien und einheimischen Filmproduktionen (unabhängig davon, ob es dem Geschmack und Bedürfnis der Konsumenten entspricht), aber besonders auch bei der stark zunehmenden Regulierung beim individuellen Konsum von Lebens- und Genussmitteln. Der Fokus dieser Studie liegt auf letzterem und zeigt auf, dass Staatseingriffe im Namen der gesunden Lebensweise individuelle Freiheiten immer mehr einschränken, obwohl sie in ihrer Wirkung oft beschränkt sind. «Privat vor Staat» sollte die Losung auch in der Prävention sein, wie es der Titel dieser Studie umschreibt.

Kritisch zu hinterfragen ist die heutige Ausgestaltung der staatlichen Gesundheitsförderung, die den Konsum von Genussmitteln mit der Absicht reguliert, die Bevölkerung zu einer gesunden Lebensweise anzuhalten. Ausgeblendet wird von den Gesundheitsbehörden in Bund und Kantonen, dass der Konsum von Lebensmitteln, die das Risiko nicht übertragbarer Krankheiten erhöhen, hierzulande beinahe konstant ist – zum Teil sogar rückläufig. Dabei agiert der gleiche Staat, der aus präventiven Gründen immer mehr reguliert, keineswegs widerspruchsfrei. Nach wie vor subventioniert er in Millionenhöhe die Produktion von Lebensmitteln wie Zucker, Öl, Alkohol und Tabak, dessen Konsum das Risiko nicht übertragbarer Krankheiten erhöht. Auch die AHV-Finanzierung profitiert zu einem erheblichen Teil vom Konsum dieser Produkte. Eine solche Politik ist weder kohärent noch glaubwürdig.

Dass private unternehmerische Ansätze deutlich wirksamer sein können als widersprüchliche staatliche Eingriffe, zeigen die Autoren dieser Schrift, Jérôme Cosandey und Diego Taboada, detailliert und fundiert mit zahlreichen Praxisbeispielen auf. So kann der Privatsektor eine Schlüsselrolle bei der Prävention nicht übertragbarer Krankheiten einnehmen. Unternehmen haben umfassende Marktkenntnisse, wissen um verändernde Konsumgewohnheiten und können damit schneller und flexibler darauf reagieren als jede staatliche Regulierung. Auf die zu beobachtende wachsende Nachfrage nach gesunden Produkten reagieren die Hersteller in der Regel sehr rasch. Das vermeintliche Marktversagen (der

Überkonsum von potenziell ungesunden Produkten), sollte also keinesfalls durch ein Staatsversagen abgelöst werden. Selbstregulierungen des Privatsektors sind deutlich effektiver als staatliche Interventionen. Der Privatsektor ist damit Teil der Lösung bei der Bekämpfung nicht übertragbarer Krankheiten und nicht Teil des Problems, wie es einem die staatliche Gesundheitsförderung glauben machen will. Denn eine liberale Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung ist eine Ordnung, in der der Staat dem Einzelnen und dem Privaten die Verantwortung für sich selbst nicht abnimmt.

Peter Grünenfelder, Direktor Avenir Suisse

Inhalt

_ Vorwort	_3
_ Executive Summary	_6
1 _ Der Umgang des Staates mit Genussmitteln	_8
1.1 _ Seit der Antike im Visier der Behörden	8
1.2 _ Chronische Krankheiten als neue Rechtfertigung für Regulierung	9
1.3 _ Weltweit wachsender Interventionismus	10
1.4 _ Regulierungswelle auch in der Schweiz?	11
2 _ Liberaler Ansatz für einen liberalen Lebensstil	_14
2.1 _ Eigenverantwortung statt Paternalismus	14
2.2 _ Mittelweg zwischen NCD-Panikern und -Skeptikern	15
3 _ Ungesunde staatliche Regulierungen	_20
3.1 _ Kaum ein Grund zu handeln	20
3.2 _ Kein Markt- durch Staatsversagen ersetzen	23
3.3 _ Inkohärente Wirtschafts- und Gesundheitspolitiken	27
4 _ Unternehmerische Ansätze zur Bekämpfung chronischer Krankheiten	_31
4.1 _ Unterschätzte Rolle der Privatwirtschaft im Public-Health-Sektor	31
4.2 _ Nachfrageorientierung und Angebotsteuerung durch die Privatwirtschaft	31
4.3 _ Hin zu gesünderen Produkten	32
4.4 _ Labels, die Unternehmen zum Handeln animieren	33
4.5 _ Selbstbindende Verpflichtungen	36
5 _ Fazit: Wirksame, private Massnahmen	_40
5.1 _ Vier Kriterien zur Bewertung	40
5.2 _ Drei Handlungsfelder	45
Literaturverzeichnis	47
 Unternehmerische Ansätze sind besser als widersprüchliche Staatseingriffe	 5

Executive Summary

Der Staat versucht seit eh und je, sich in die Lebensgestaltung seiner Bürger einzumischen. Das Feld der Genussmittel stellt hier keine Ausnahme dar. Immer öfter nehmen die Behörden «sündhafte Produkte» wie Tabak und Alkohol, sowie salz-, zucker-, fetthaltige und verarbeitete Lebensmittel ins Visier, um den Menschen eine «gesunde» Lebensweise zu vermitteln und das Risiko chronischer Krankheiten zu reduzieren.

Die zunehmende Regulierung von Herstellung und Verkauf dieser Produkte ist nicht nur international, sondern auch in der Schweiz zu beobachten. Zahlreiche parlamentarische Vorstösse auf kantonaler wie auf eidgenössischer Ebene wurden bereits eingereicht. Nach der Regulierung von Alkohol und Tabak sind es nun Regulierungen im Bereich von Zucker, Salz und Fett, die wie ein Damoklesschwert über den Köpfen der Hersteller und Detailhändler schweben. Für viele Produkte ist es weniger eine Frage des «Ob», sondern vielmehr des «Wann und Wie» neue Regelungen eingeführt werden.

Ungesunde staatliche Regulierungen

Die Förderung einer gesunden Lebensweise durch Regulierungen und staatliche Vorschriften folgt jedoch einer paternalistischen Logik, die mit liberalen Grundwerten inkompatibel ist. Staatliche Eingriffe sind nur bei Marktversagen gerechtfertigt, nicht aber, um eine bestimmte Lebensweise vorzuschreiben.

Staatliche Eingriffe beim Konsum von Lebensmitteln werden gerne mit Marktversagen begründet, führen selbst aber oft zu Staatsversagen. Steuern auf Zucker oder Fett sind meistens ineffizient und gehen mit schädlichen Nebeneffekten einher. Zudem ist die Wirksamkeit solcher Eingriffe in Bezug auf die öffentliche Gesundheit unklar, insbesondere infolge von Substitutionskäufen.

Darüber hinaus verursachen staatliche Eingriffe oft komplexe bürokratische Prozesse. Das Gebot der Rechtsgleichheit bedingt exakte, langwierige Definitionen und Abgrenzungen von Genussmitteln, deren Überwachung viel Aufwand erfordert.

Mehr Kohärenz nötig

Der Staat handelt beim Konsum von Genussmitteln widersprüchlich. Ziele der Gesundheitspolitik verlaufen oft konträr zu denjenigen der Wirtschaftspolitik, wie zum Beispiel im Bereich der Landwirtschaft. Der Staat subventioniert die Produktion und die Vermarktung von Produkten wie Zucker, Öl, Tabak und Alkohol in Millionenhöhe. Statt neue Vorschriften für den Konsum von Genussmitteln zu erlassen, sollte er besser die inkohärenten Subventionen «sündhafter» landwirtschaftlicher Produkte reduzieren.

Der Staat subventioniert nicht nur die Produktion von Genussmitteln, sondern profitiert auch von ihrem Verkauf. Auf Stufe Bund werden jährlich rund 3 Mrd. Fr. Einnahmen aus der Tabak- und Spirituosensteuer zur Finanzierung der AHV verwendet. In einem solchen System hängt somit die Gesundheit der Sozialversicherung von der Präferenz der Menschen ab, Genussmittel bereitwillig zu konsumieren. Auf kantonaler Ebene wiederum profitieren die Kantone vom Salzverkauf dank ihrem Salzmonopol.

Aktive Rolle der Privatwirtschaft

Das Risiko chronischer Krankheiten zu reduzieren ist ein wichtiges und legitimes Ziel, und eine wirksame Präventionspolitik muss das Konsumverhalten der Bevölkerung berücksichtigen. Auch der private Sektor hat eine wichtige Rolle: Dank seiner Flexibilität und Marktkenntnis können die Unternehmen wirksamer, schneller und dynamischer handeln, als es mit staatlicher Regulierung möglich ist.

Viele Unternehmen reagieren bereits auf die wachsende Nachfrage nach gesunden Produkten und die Forderung nach Transparenz. Sie entwickeln alternative und neuartige Produkte, formulieren bestehende so um, dass sie weniger ungesunde Inhaltsstoffe enthalten, oder passen die Portionsgrößen an.

Der Privatsektor hat auch Labels wie Nutri-Score freiwillig eingeführt, die es den Konsumenten ermöglichen, das Risikopotenzial ähnlicher Produkte zu vergleichen und schliesslich eine freie und informierte Wahl zu treffen. Vor allem ermutigen diese Gütesiegel die Unternehmen dazu, Produkte mit einer besseren Bewertung zu entwickeln.

Selbstverpflichtungen als klare Signale an Konsumenten und Politik

Angesichts des gesetzgeberischen Drucks besteht für die Akteure des Privatsektors die Möglichkeit, verbindliche öffentliche Selbstverpflichtungen auf Unternehmensebene oder im Rahmen einer Branchenvereinbarung einzugehen, um ihre Bemühungen zur Bekämpfung von chronischen Krankheiten für Bürger, Politiker und Regulierungsbehörden sichtbar zu machen.

Wenn seine Bemühungen messbar und nachhaltig sind, kann der Privatsektor den Politikern beweisen, dass Selbstregulierung effektiver und dynamischer ist als staatliche Eingriffe. Derartige Verpflichtungen ermöglichen rasches Handeln und lassen den Unternehmen gleichzeitig genügend Spielraum zur Anpassung jener Produkte, die besonders risikobehaftet sind. Das erfolgreiche Engagement der Privatwirtschaft – zum Beispiel im Rahmen der Mailand-Deklaration – sollte Politik und Behörden dazu ermutigen, den privaten Akteuren eine grössere Rolle zuzutrauen, statt sie mit komplexen Regulierungen in einen aufreibenden Abwehrkampf zu schicken.

1_ Der Umgang des Staates mit Genussmitteln

1.1_ Seit der Antike im Visier der Behörden

Die Staaten greifen seit eh und je in die Lebensgestaltung ihrer Bürger ein, um ihr Verhalten zu beeinflussen und sie von Praktiken und Substanzen abzuhalten, die als unerwünscht gelten. Tabak, Alkohol, neuerdings auch zucker-, salz-, fetthaltige und verarbeitete Lebensmittel sind besonders im Visier der Behörden. Im Englischen werden diese Genussmittel, deren übermässiger Konsum ungesund sein kann, mitunter als «sündhafte» Produkte («sin products») bezeichnet, da Moralprediger den Konsum als Sünde verstanden wissen wollen. Im deutschsprachigen Raum umfasst der Begriff *Genussmittel* vor allem Produkte, die nicht den Nährwert im Fokus haben (wie Tabakwaren und Alkohol) – im Gegensatz zu *Lebensmitteln*. Der Begriff *Genussmittel* wird jedoch zunehmend auf Produkte ausgeweitet, die, je nach subjektiver Bewertung und soziokulturellem Kontext, sowohl als Nahrungsmittel als auch als Sucht- oder Heilmittel aufgefasst werden, wie Zucker, Gewürze oder Kaffee .

Der Konsum von Alkohol und Tabak wurde, obwohl es sich um eine uralte Tradition handelt, erst im 17. Jahrhundert moralisch in Frage gestellt. In Westeuropa kritisierte damals der Klerus den Missbrauch von Tabak als «Genussmittel» (Brunold 2015). Ab dem 19. Jahrhundert wurden Alkoholmissbrauch und Trunkenheit in der Arbeiterschicht besonders beklagt, und zwar ihre gesundheitlichen und sozialen Folgen. Anti-Alkohol-Bewegungen kämpften gegen «Ausschweifungen auf der Strasse» und für die Aufrechterhaltung eines gewissen Masses an «Moral» (Pollien 2006). In den USA entwickelte sich daraus allmählich eine religiös inspirierte Bewegung. Während der «Prohibition» (1920–1933) waren Herstellung als auch Verkauf von Alkohol in den gesamten Vereinigten Staaten verboten (Pollien 2006).

In der Schweiz wurde 1887 die Eidgenössische Alkoholverwaltung gegründet, die für die Regulierung des gesamten Spirituosensektors zuständig war. 1910 akzeptierte das Volk in einer Volksabstimmung das Absinthverbot (swissinfo.ch 2016). Der Konsum von Alkohol sowie Tabak wurde damals vor allem als soziales Problem betrachtet, und die Konsumreduktion sollte primär das unmittelbare Umfeld der Trinker und Raucher vor ihren Handlungen schützen. Erst als der Zusammenhang zwischen Tabak und Krebs nach dem Zweiten Weltkrieg nachgewiesen werden konnte, diente die Bekämpfung von Genussmitteln dem Schutz des Konsumenten selbst.

Die Bezeichnung von Produkten als «sündhaft» und auch deren Regulierung verdeutlichen das Bedürfnis von Politik und Behörden, das Leben der Bürger auf eine moralisierende Art zu regeln (Hoffer et al. 2014).

Die Staaten greifen seit eh und je in die Lebensgestaltung ihrer Bürger ein, um sie von Praktiken und Substanzen abzuhalten, die als unerwünscht gelten.

Die Gesetzgebung zu diesen Produkten kann als moderne Form von «sumptuary law»¹ angesehen werden, weil sie den Konsum von Waren zu unterbinden versucht, die von einer Elite missbilligt werden.

Salz, Tabak und Alkohol waren schon früh in der Geschichte eine bevorzugte Einnahmequelle für Staaten, lange bevor sie zu einem moralischen Problem erklärt wurden. So zum Beispiel die Besteuerung von Salz: Als ein in der Bevölkerung weit verbreitetes und lebenswichtiges Produkt verfügte es über eine Steuerbasis mit erheblichem Potenzial. Die erste Salzsteuer wurde in China eingeführt und diente der Finanzierung der Grossen Mauer. Die «Gabelle», benannt nach der Salzsteuer, die im Mittelalter in Frankreich erhoben wurde, diente dem Königshaus zur Finanzierung von Kriegen. Aber auch Tabak weckte früh die Gelüste der Politik. Im 16. Jahrhundert bezeichnete Jacques Necker, der Finanzminister Ludwigs XVI., Tabak als «eine schöne und schmerzlose Steuererfindung» (Perriot et al. 2016) In den Vereinigten Staaten wurde Ende des 19. Jahrhunderts eine Whiskey-Steuer zur Finanzierung des Bürgerkriegs erhoben.

1.2_ Chronische Krankheiten als neue Rechtfertigung für Regulierung

Heute erleben staatliche Massnahmen zur Beeinflussung des Lebensstils neuen Auftrieb. Viele Stimmen aus dem Bereich der Prävention werden laut, um die Regulierung des Konsums von Genussmitteln im Namen einer gesunden Lebensweise und der Bekämpfung nicht übertragbarer Krankheiten (NCDs: engl. «non communicable diseases», werden zum Teil auch als chronische Krankheiten bezeichnet) zu rechtfertigen.

NCDs sind heute weltweit die häufigste Todesursache (WHO 2021a) und stehen auch in der Schweiz hinter mehr als zwei Dritteln der Todesfälle (BFS 2021a). Im Jahr 2019 starb die Bevölkerung vor allem an Herz-Kreislauf-Erkrankungen (29 % der Männer, 32 % der Frauen), dicht gefolgt von Krebserkrankungen (29 % der Männer, 23 % der Frauen), Atemwegserkrankungen (7 % der Männer, 6 % der Frauen) und Diabetes (2 % bei beiden Geschlechtern) (BFS 2021b, 2021c). Selbst während der ersten Welle der Covid-19-Pandemie blieben die NCDs die häufigsten Todesursache (BFS 2021d).

Das Risiko einer chronischen Erkrankung wird durch den Konsum von Tabak und Alkohol, unausgewogene Ernährung sowie mangelnde körperliche Aktivität erhöht (BAG 2016). In der Schweiz hat die Kombination dieser vier Faktoren einen starken Einfluss auf die Lebenserwartung: So hat eine 65-jährige Person mit einem unausgewogenen Lebensstil die gleichen Überlebenschancen für die nächsten zehn Jahre wie eine gesun-

Das Risiko nicht übertragbarer Krankheiten wird durch den Konsum von Tabak und Alkohol, unausgewogene Ernährung sowie mangelnde körperliche Aktivität erhöht.

1 Sumptuarische Gesetze sind Gesetze, die seit der Antike Konsumgewohnheiten oder Kleidungsvorschriften regeln, um Extravaganz zu vermeiden. Sie dienen dazu, die soziale Ordnung zu gewährleisten, und um die Nachahmung der Eliten zu verhindern (Hoffer et al. 2014).

de 75-jährige (Martin-Diener et al. 2014). Die verhaltensbedingten Risikofaktoren erhöhen auch die Wahrscheinlichkeit, dass sich intermediäre oder physiologische Risikofaktoren wie Übergewicht (oder sogar Adipositas), Bluthochdruck oder ein hoher Cholesterinspiegel entwickeln, die dann wiederum die NCD-Risiken steigern (BAG 2016; Bloom et al. 2011).

1.3_ Weltweit wachsender Interventionismus

Der Kampf gegen nichtübertragbare Krankheiten ist zu einer Priorität für Staaten und internationale Organisationen wie die Weltgesundheitsorganisation (WHO) geworden, weshalb Genussmittel wieder unter Beobachtung der Gesundheitsbehörden stehen. Nachdem man in den 1960ern den Zusammenhang zwischen Tabak und Krebs festgestellt hatte (Hoffer et al. 2014), wurde er zunehmend als Problem für die öffentliche Gesundheit («Public Health») betrachtet. Das WHO-Rahmenübereinkommen zur Eindämmung des Tabakgebrauchs (von der Schweiz unterschrieben, jedoch noch nicht ratifiziert) war 2003 der erste Vertrag im Bereich «Public Health», der unter der Schirmherrschaft der WHO ausgehandelt wurde (WHO 2003). Sein Ziel war und ist es, den Tabakkonsum und die Belastung durch Tabakrauch zu regulieren. Nicht zuletzt aus diesem Grund erliessen viele Behörden auch für neue, von der Tabakindustrie entwickelte Produkte – zum Beispiel für elektronische Zigaretten – Vorschriften. Die Europäische Union etwa hat 2014 ihre Richtlinie über Tabakerzeugnisse überarbeitet und Beschränkungen für E-Zigaretten erlassen (EC 2014). Auch die WHO empfiehlt strenge Vorschriften für E-Zigaretten (WHO 2021b).

Der Kampf gegen NCD ist zu einer Priorität für Staaten und internationale Organisationen wie die WHO geworden.

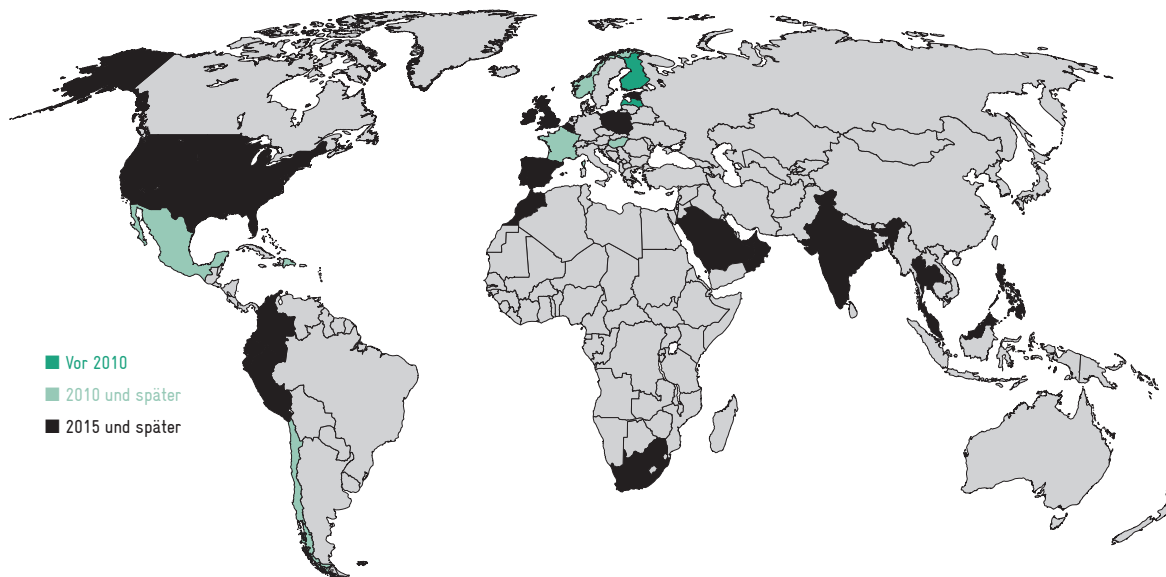
Die Rahmenkonvention zur Eindämmung des Tabakgebrauchs markierte den Beginn des internationalen Kampfs gegen nichtübertragbare Krankheiten. Seitdem haben die Staaten unter der WHO-Schirmherrschaft und im Rahmen des «globalen Aktionsplans zur Prävention und Kontrolle von NCD 2013–2020» (WHO 2013) immer neue Massnahmen zur Einschränkung des Genussmittel-Konsums ergriffen. Diese betreffen nicht nur Tabak und Alkohol – die WHO zielt auch auf kalorien- und fettreiche Lebensmittel (WHO 2013). Infolge dieser Tendenz führte Dänemark 2011 eine «Fettsteuer» ein (Le Figaro 2011). Im Jahr 2015 stufte die WHO rotes Fleisch und Wurstwaren als potenziell krebserregend ein, insbesondere wegen des bei der Zubereitung von verarbeiteten Fleischprodukten verwendeten Nitrits (WHO 2015a), und in Frankreich diskutierte das Parlament eine «Charcuteriesteuer» (Le Point 2019).

Die WHO spricht sich in ihren Empfehlungen zur Bekämpfung von NCD explizit für die Besteuerung von Genussmitteln – insbesondere verarbeiteten Lebensmitteln – aus. Zudem soll die Exposition junger Menschen gegenüber Werbung reduziert werden (WHO 2017). 2020 zeigte sich die Weltbank über die Zunahme von Adipositas alarmiert und empfahl die Besteuerung industriell verarbeiteter Lebensmittel zur Bekämpfung von Übergewicht (World Bank 2020a).

Abbildung 1

Immer mehr Länder führen eine Steuer auf Süssgetränke ein

Steuern auf Süssgetränke wurden in mehr als vierzig Ländern weltweit eingeführt, davon über die Hälfte in den letzten sieben Jahren. In Europa kennen nun Portugal, Belgien, das Vereinigte Königreich, Irland, Spanien (Katalonien) und Polen eine solche Steuer.



Quelle: UNC (2020), World Bank (2020b), Tagesanzeiger (2020)

Ein weiteres Lebensmittel, das neuerdings unter Regulierungsdruck steht, ist der Zucker bzw. Süssgetränke. In den letzten zehn Jahren haben mehr als dreissig Länder und Staatengemeinschaften eine Steuer auf Süssgetränke eingeführt (UNC 2020). Abbildung 1 zeigt die rasante Ausbreitung solcher Vorschriften. Nachdem vor 2010 erst einzelne Länder (Finnland, Lettland und pazifische Inseln wie Französisch-Polynesien, Fidschi oder Samoa) Süssgetränke-Steuern eingeführt hatten, hat sich der Trend ab 2015 deutlich beschleunigt und sich über alle Kontinente ausgebreitet. In Europa erheben sie nun auch Portugal, Belgien, das Vereinigte Königreich, Irland, Spanien (in Katalonien) sowie seit kurzem Polen.

1.4_ Regulierungswelle auch in der Schweiz?

Auch in der Schweiz sind Bestrebungen zu mehr Regulierung zu beobachten, und zahlreiche Initiativen hatten in den letzten Jahren die Genussmittel im Visier. 2019 wurde eine Volksinitiative für ein Werbeverbot für Tabakprodukte mit 110 000 Unterschriften eingereicht. Der Bundesrat empfahl sie zur Ablehnung und das Parlament nahm dies zum Anlass, im September 2021 eine Anpassung des Tabakgesetzes als indirekten Gegenvorschlag zu verabschieden. Das neue Gesetz reguliert die Tabakprodukte und schränkt die Tabakwerbung stärker ein. Das Initiativkomitee nahm die Initiative trotzdem nicht zurück, und das Volk wird im Februar 2022 darüber abstimmen (BAG 2021a). Elektronische Zigaretten gelten

neu als Tabakprodukte, und nicht mehr als Gebrauchsgegenstände. Sie unterliegen denselben Einschränkungen wie herkömmliche Zigaretten (Werbebeschränkung, Abgabeverbot an Minderjährige), selbst wenn ihre gesundheitlichen Auswirkungen noch unklar sind (BLV 2020a).

Darüber hinaus ist auch Zucker zur Zielscheibe der Schweizer Behörden geworden. Auf kantonaler Ebene sind die Aktivitäten in der Romandie am stärksten. Im Jahr 2017 schlug der Waadtländer Regierungsrat eine Steuer auf Süssgetränke vor, um damit einen Teil der zahnärztlichen Behandlungen zu finanzieren. Dieser Vorschlag war der Gegenentwurf zu einer kantonalen Volksinitiative, die darauf abzielte, die Kosten für zahnärztliche Behandlungen vollständig dem Staat zu belasten (24heures 2017). Beide Vorschläge wurden schliesslich vom Waadtländer Grossrat abgelehnt.

Im selben Jahr reichte der Kanton Neuenburg beim Bundesparlament eine Standesinitiative ein, die die Einführung einer Zuckersteuer forderte. Diese wurde jedoch von den eidgenössischen Räten abgelehnt (Neuchâtel 2017). Drei Jahre später, im Jahr 2020, verfolgte der Kanton Neuenburg einen ähnlichen Weg wie damals der Kanton Waadt. Als Gegenprojekt zu einer Initiative, die die Einführung einer Zahnpflegeversicherung forderte, schlug die Neuenburger Regierung eine Steuer auf Süssgetränke vor, um damit ein Programm zur Förderung der öffentlichen Mundgesundheit zu finanzieren. Das Projekt wird derzeit im kantonalen Parlament behandelt, scheint aber keine Mehrheit zu überzeugen (ArcInfo 2021). Das Genfer Kantonsparlament hat hingegen Ende 2020 als erster Kanton der Einführung einer Zuckerzusatz-Steuer zugestimmt (Conseil d'Etat genevois 2020). Der Kanton reichte daraufhin beim Bund eine Standesinitiative zur Begrenzung des Zuckergehalts in Lebensmitteln ein, die jedoch in Dezember 2021 vom Ständerat abgelehnt wurde (Genève 2020; Ständerat 2021). Und der Kanton Freiburg reichte 2021 eine Standesinitiative ein für eine transparentere Angabe des Zuckergehalts in der Nährwertdeklaration, was jedoch, ebenfalls 2021, vom Ständerat abgelehnt wurde (Fribourg 2021; Ständerat 2021).

Auf Bundesebene haben Parlamentarier den Bundesrat mehrmals mit Vorstössen aufgefordert, Massnahmen zur Reduktion des Zuckergehalts in Süssgetränken zu ergreifen. Unter anderem wurden die Besteuerung von Süssgetränken sowie ein Verbot von zuckerhaltigen Produkten in der Nähe von Supermarktkassen angeregt (Fehlmann Rielle 2018, 2020, 2021; Piller Carrard 2018).

Diese Beispiele zeigen: Sowohl international als auch in der Schweiz besteht ein zunehmender Wille, den Verkauf von Genussmitteln zu regulieren. Nach Alkohol und Tabak sind es nun Vorschriften bezüglich Zucker und Salz, die wie ein Damoklesschwert über den Köpfen der Hersteller und Detailhändler schweben. Für viele Produkte stellt sich nicht mehr die Frage ob, sondern wann und wie diese Vorschriften eingeführt werden.

Für viele Produkte stellt sich nicht mehr die Frage ob, sondern wann und wie diese Vorschriften eingeführt werden.

Ist jedoch ein solches staatliches Eingreifen zur Regulierung von Genussmitteln gesellschaftlich und ökonomisch gerechtfertigt? Wäre die Remedur schlechter als das Übel, indem ein potenzielles Marktversagen durch Staatsversagen ersetzt wird? Warum wäre ein freiwilliger Ansatz einem staatlichen Eingriff vorzuziehen? Diese Fragen stehen im Mittelpunkt dieser Publikation.

2_ Liberaler Ansatz für einen liberalen Lebensstil

2.1_ Eigenverantwortung statt Paternalismus

Der Staat greift immer stärker in die Privatsphäre ein, um den Bürgerinnen und Bürgern eine bestimmte Lebensweise aufzuzwingen. Umso mehr ist es wichtig, das Recht auf ein selbstbestimmtes Leben einzufordern. Der Einzelne muss die Freiheit haben, sein Leben nach eigenen Entscheidungen zu gestalten und damit die Verantwortung für sein Handeln zu übernehmen.

Der Umgang mit der eigenen Gesundheit bildet keine Ausnahme. Gesundheit ist vor allem Sache des Individuums, und der Staat sollte nicht vorschreiben, wie man zu leben hat. Das von den Behörden propagierte Prinzip der Förderung einer gesunden Lebensweise ist Teil eines paternalistischen Weltbildes, das darauf abzielt, «schlechtes» Verhalten zu unterbinden. Ein «Kindermädchenstaat», der die Menschen unter Vormundschaft stellt und «zu ihrem eigenen Glück zwingt», steht im Widerspruch zu den Werten einer Gesellschaft, die auf Freiheit und individueller Verantwortung beruht. Der Einzelne sollte nicht nur auf einen potenziellen «Patienten» reduziert werden. Er ist auch ein Bürger und «Kunde», der eigenständige Konsumentscheide trifft.

Selbstverständlich ist es sinnvoll, mit staatlichen Massnahmen den Verzehr von verdorbenen Lebensmitteln oder gar giftigen Produkten zu unterbinden. Blei oder Quecksilber in Fischen oder Gammelfleisch können zum Beispiel unmittelbare, schwere gesundheitliche Schäden zur Folge haben. Anders sieht es beim Konsum von Genussmitteln aus. Ein Glas Wein oder ein Stück Kuchen stellen an sich keine unmittelbare Gesundheitsgefährdung dar. Nicht jeder, der Alkohol trinkt, ist Alkoholiker. Nicht jeder, der Zucker konsumiert, ist übergewichtig. Es ist vor allem der übermässige Konsum, der zu gesundheitlichen Problemen wie Zirrhose oder Diabetes führen kann.

Über die Jahre hat sich das Verständnis von öffentlicher Gesundheit verändert. Ursprünglich sollte die «öffentlichen» Gesundheit Menschen vor übertragbaren Krankheiten schützen, zum Beispiel durch Hygiene- und Impfkampagnen. In zunehmendem Masse verschiebt sich das Anliegen der «öffentliche» Gesundheit in den Privatbereich. Die Massnahmen zielen heute nicht nur darauf ab, übertragbare Krankheiten zu vermeiden, sondern das gesunde Leben des Einzelnen zu fördern. Was wir konsumieren – oder nicht –, ist jedoch eine private Angelegenheit und geht den Staat grundsätzlich nichts an. Der Staat kann zwar dem Einzelnen dank Bildung und Information helfen, aufgeklärte Konsumentscheide zu treffen, die Verantwortung für die Gesundheitsfolgen dieser Entscheide muss jedoch jeder selbst tragen. Gesetze zur Förderung

Was wir konsumieren – oder nicht –, ist eine private Angelegenheit und geht den Staat grundsätzlich nichts an.

einer gesunden Lebensweise oder Konsumverbote für bestimmte Produkte (zum Beispiel Alkohol oder Tabak) sind abzulehnen, denn es ist keinesfalls die Aufgabe des Staates zu bestimmen, was gutes oder schlechtes Konsumverhalten ist. Der Staat darf nur ausnahmsweise und subsidiär in die Privatsphäre des Bürgers eingreifen, und zwar dann, wenn die Freiheit anderer durch das Verhalten des Einzelnen gefährdet ist.

2.2_ Mittelweg zwischen NCD-Panikern und -Skeptikern

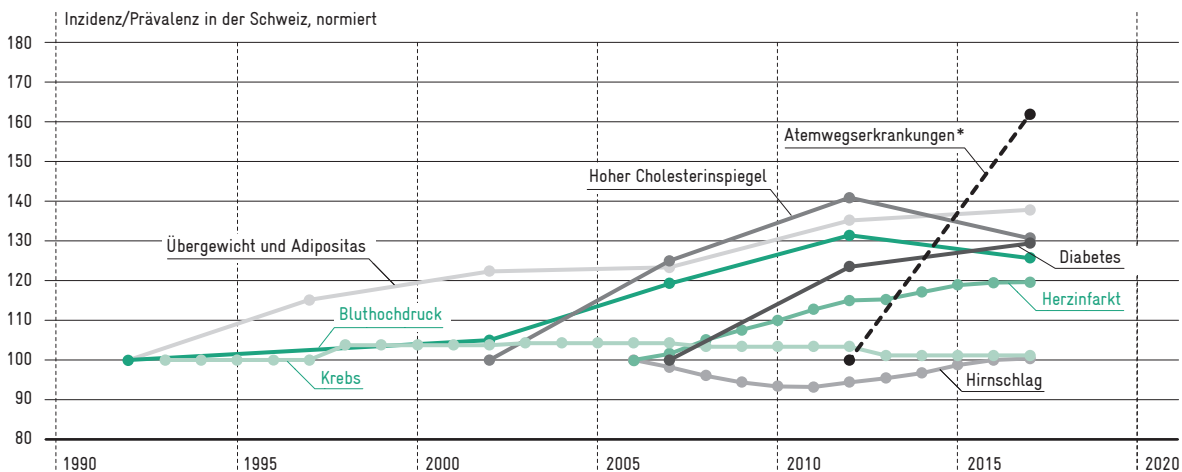
Während die Ausbreitung der nichtübertragbaren Krankheiten weitgehend anerkannt ist, klaffen die Meinungen sowohl über die Ursachen als auch über die zu ergreifenden Massnahmen auseinander, was sich in der politischen Arena zeigt: Einige fordern drastische Massnahmen zur Regulierung des Konsums, während andere die Notwendigkeit jeglicher Intervention relativieren und darauf hinweisen, dass auch andere, nicht mit dem Konsum zusammenhängende Faktoren eine grosse Rolle spielen.

Keine Epidemie von Genussmitteln

In der Schweiz nehmen Prävalenz und Inzidenz der meisten chronischen Krankheiten zu, mit der Ausnahme von Krebs und Hirnschlaganfällen, die seit 1992 mehr oder weniger konstant blieben (siehe Abbildung 2). Auch

Abbildung 2
Die Anzahl Menschen mit nichtübertragbaren Krankheiten nimmt zu

Der Anteil der Bevölkerung mit Bluthochdruck und Übergewicht, also Faktoren, die zu chronischen Krankheiten führen können, stieg seit 1992 um 0,9% bzw. 1,3% pro Jahr, während die Anzahl Kranker mit zu hohem Cholesterinspiegel sowie Diabetes noch schneller wuchs – mit 1,8% bzw. 2,6% pro Jahr. Auch Herzinfarkte nahmen um 1,5% pro Jahr zu. Hingegen bleibt die Inzidenz von Krebs und Hirnschlägen stabil.



*Atemwegserkrankungen beinhalten Asthma, Chronische Bronchitis, COPD und Emphysem. Der Sprung in der Grafik entspricht der Differenz zwischen den beiden (einzigsten) Beobachtungen des BFS und lässt keinen Rückschluss auf einen langfristigen Trend zu

Anmerkung: Übergewicht, Adipositas, Bluthochdruck, Cholesterinspiegel, Diabetes und Atemwegserkrankungen werden auf Basis der Prävalenz berechnet, Herzinfarkt, Hirnschlag und Krebs auf Basis der Inzidenz.

Quelle: BFS (2018a, 2018b, 2018c, 2018d, 2019a, 2020a, 2020b); BFS und NKRS (2020)

physiologische Faktoren, die das Risiko einer chronischen Krankheit erhöhen (Übergewicht, Bluthochdruck und Cholesterin), steigen in der Schweiz.

Inwiefern hängt die Zunahme chronischer Krankheiten mit den Essgewohnheiten zusammen? In der Schweiz ist kein sprunghafter Anstieg beim Genussmittel-Konsum zu beobachten (vgl. Abbildung 3). Im Gegenteil, der Konsum solcher Produkte nimmt tendenziell ab: 2017 machten die täglichen oder gelegentlichen Raucher 28 % der Bevölkerung aus. Im Jahr 1992 waren es noch 30 %. Dies entspricht einem Rückgang um 0,4 % pro Jahr. Auch der Alkoholkonsum, gemessen in Litern pro Kopf, ist zwischen 1996 und 2019 um 0,7 % pro Jahr gesunken. Das Gleiche gilt für den Konsum von Zucker, der zwischen 1995 und 2019 um 0,9 % pro Jahr schrumpfte.

Beim Salz erschwert die mangelnde Konsistenz der Statistikreihen die Schätzung des Verbrauchs im Zeitverlauf (Mühlemann 2019). Es ist jedoch möglich, salzhaltige Lebensmittel, wie beispielsweise rotes Fleisch und Käse, zur Annäherung heranzuziehen (vgl. Abbildung 3, rechte Seite). Während der Verbrauch von letzterem (ebenfalls fettreich) zwischen 2000 und 2019 um 0,6 % pro Jahr stieg, war der Verbrauch von Milchprodukten insgesamt um 0,9 % pro Jahr rückläufig, ebenso derjenige von rotem Fleisch (-0,7 % pro Jahr seit 1995). Die einzigen Risikofaktoren, bei denen ein deutlicher Anstieg zu verzeichnen war, sind pflanzliche Öle und Fette, deren Konsum zwischen 1995 und 2019 um 1,1 % pro Jahr zunahm.

Die Abbildungen 2 und 3 verdeutlichen es: Der Anstieg nichtübertragbarer Krankheiten kann nicht nur auf das Essverhalten zurückgeführt werden. Es besteht zwar ein Zusammenhang zwischen übermässigem Zucker- oder Salzkonsum und dem Risiko von Übergewicht, Fettleibigkeit oder zu hohem Blutdruck (Bucher Della Torre und Jotterand Chaparro 2019; Mühlemann 2019). Übermässiger Konsum ist aber nicht der einzige Risikofaktor. In einem im Auftrag der britischen Regierung erstellten Bericht wurden beispielsweise mehr als 100 Einflussfaktoren für Fettleibigkeit ermittelt (Butland et al. 2007). Hierzu zählen zum Beispiel das sozioökonomische Umfeld, die Lebens- und Arbeitsbedingungen oder genetische Prädispositionen (BAG 2016).

Auch die körperliche Aktivität, ein weiterer wichtiger Risikofaktor für chronische Krankheiten, sinkt nicht, im Gegenteil bewegt sich die Bevölkerung immer mehr: Waren 2002 noch 62 % der Schweizerinnen und Schweizer ausreichend körperlich aktiv, so waren es 2017 bereits 75 % (BFS 2018e).

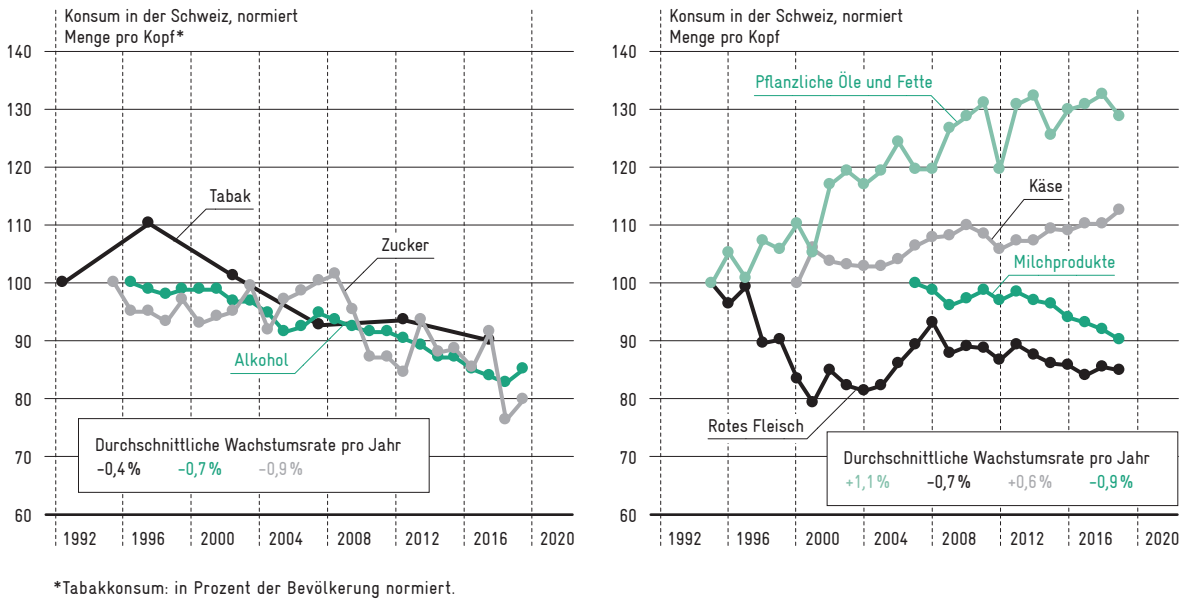
Die Schweizerinnen und Schweizer sind auch im Durchschnitt bei guter Gesundheit und führen einen gesunden Lebensstil, was sich in der seit Jahren zunehmenden Lebenserwartung spiegelt (mit Ausnahme eines coronabedingten Rückgangs im Jahr 2020). Die Lebenserwartung bei der Geburt stieg zwischen 1992 und 2020 um 3,7 Jahre für Frauen und um 6,5 für Männer (BFS 2021e).

Der Anstieg nicht-übertragbarer Krankheiten kann nicht nur auf das Essverhalten zurückgeführt werden.

Abbildung 3

Der Konsum von risikobehafteten Genussmitteln nimmt mehrheitlich ab

Der Konsum von Tabak, Alkohol und Zucker ging in den letzten 30 Jahren zurück. Salz- und fettreiche Produkte wie rotes Fleisch und Milchprodukte sind ebenfalls rückläufig, der Käsekonsum nahm jedoch leicht zu. Auch der Konsum von pflanzlichen Ölen und Fetten stieg deutlich.



Quelle: BFS (2018f), OBSAN (2020), Agristat (2021)

Die Menschen leben nicht nur länger, sondern sie verbringen die gewonnenen Lebensjahre auch bei immer besserer Gesundheit. So steigerte sich die Lebenserwartung bei guter Gesundheit im Alter 65 zwischen 1992 und 2017 um zweieinhalb Jahre (von 11,9 auf 14,5 Jahre bei Frauen, von 11,1 auf 13,7 Jahre bei Männern) (BFS 2019b).

Allerdings profitieren nicht alle sozioökonomischen Bevölkerungsgruppen gleichermassen von diesen Entwicklungen. Die Prävalenz von NCDs hängt zum Beispiel vom Bildungsniveau ab. Personen mit nur einer Grundausbildung leiden doppelt so oft an Diabetes (8%) wie Personen mit einer weiterführenden Ausbildung (4%). Ein ähnlicher Unterschied findet sich auch beim Cholesterinspiegel (19% vs. 11%) und beim Bluthochdruck (30% vs. 14%) (BFS 2018c, 2018b, 2019a). Dies unterstreicht die Bedeutung von gezielten statt allgemeingültigen Präventionsmassnahmen.

Diese Zahlen zeigen es: Eine NCD-Panik ist nicht angebracht. Die Vorstellung einer «Epidemie» von ungesunden Lebens- und Konsumgewohnheiten, die eine breitflächige Regulierung für alle Bürger rechtfertigen würde, muss eindeutig relativiert werden.

Moderner Lebensstil schafft neue Herausforderungen

Auch wenn eine NCD-Panik fehl am Platz ist, wäre eine undifferenzierte NCD-Skepsis genauso wenig gerechtfertigt. Die wirtschaftliche Entwicklung und die sich verbessernden Lebensbedingungen der letzten

Jahrzehnte haben in unseren Gesellschaften einen grundlegenden epidemiologischen Wandel eingeleitet. Mit dem medizinischen Fortschritt wurden einerseits die übertragbaren Krankheiten zurückgedrängt, was zu einer Reduktion des relativen Anteils derselben führte. Im Umkehrschluss sind heute NCDs die häufigste Todesursache – in der Schweiz und weltweit (BAG 2021b; WHO 2021a).

Andererseits hat der moderne Lebensstil, der durch häufiges Sitzen und einen Rückgang der täglichen körperlichen Aktivität gekennzeichnet ist, den Kalorienbedarf reduziert. Auch wenn der Konsum von Genussmitteln weitgehend stabil blieb, ist sein Niveau im Allgemeinen zu hoch, was ein kalorisches Ungleichgewicht zur Folge hat. So liegt der durchschnittliche Zuckerkonsum in der Schweiz bei 93 Gramm pro Tag (Agristat 2021), sprich fast doppelt so hoch wie die WHO-Empfehlung von 50 Gramm pro Tag (WHO 2015b). Ähnlich verhält es sich beim Salz: Die jüngste Studie aus der Schweiz berichtet von einem Konsum von 9 Gramm pro Person und Tag (Luta et al. 2018), was wiederum fast doppelt so hoch ist wie die WHO-Empfehlung von 5 Gramm (WHO 2012).

Mit dem Altern der Bevölkerung wird die Prävalenz von NCDs stark steigen, da diese Krankheiten sich im Alter häufen (Bloom et al. 2011). Auch die COVID-19-Pandemie hat die Probleme im Zusammenhang mit NCDs gezeigt. Die meisten schweren Covid-Verläufe, die zu einer Hospitalisierung oder zum Tod führen, treten bei Menschen mit Bluthochdruck, Herz-Kreislauf-Erkrankungen oder Diabetes auf – allesamt nichtübertragbare Krankheiten (BAG 2021c).

Mit dem Altern der Bevölkerung wird die Prävalenz von NCDs stark steigen, da diese Krankheiten sich im Alter häufen.

Das Gesundheitssystem wird sich zunehmend mit älteren Menschen befassen müssen, die an chronischen Krankheiten leiden. Das wird sich immer stärker auf die Kosten auswirken. Für die Patienten selbst wurden die Kosten im Jahr 2011 auf 52 Mrd. Fr. geschätzt, was zu diesem Zeitpunkt mehr als 80% der gesamten Gesundheitsausgaben entsprach (Wieser et al. 2014). 26 Mrd. Fr. davon entfielen auf die wichtigsten NCDs (Herz-Kreislauf-Erkrankungen, Diabetes, Krebs, chronische Atemwegserkrankungen und Muskel-Skelett-Erkrankungen), 7 Mrd. Fr. auf psychische Erkrankungen sowie 19 Mrd. Fr. auf seltenere Fälle wie angeborene Krankheiten oder Erkrankungen des Verdauungssystems. Gemäss dem Bundesamt für Gesundheit stiegen diese Kosten im Zusammenhang mit NCDs im Jahr 2017 sogar um rund 30% (Salveter und Baeriswyl 2020).

Darüber hinaus verursachen chronische Krankheiten erhebliche indirekte Kosten in Form von Produktivitätsverlusten und Fehlzeiten der Erkrankten selbst, aber auch derjenigen Personen, die sie pflegen und betreuen. Für das Jahr 2011 wurden diese auf 15 bis 30 Mrd. Fr. geschätzt (Wieser et al. 2014). In einer neueren Studie wurden auch die externen sozialen Kosten von Suchtkrankheiten eruiert. Demnach hätte der Tabak- und Alkoholkonsum im Jahr 2019 5 Mrd. Fr. in Form von Gesundheitsausgaben und verlorenen Ressourcen verursacht (Fischer et al. 2020).

Auch wenn der Konsum von Genussmitteln nicht «explodiert», zeigen die beschriebenen Entwicklungen der NCD-Krankheiten, dass ein gezieltes Vorgehen nötig ist. Sinnvoll wäre ein pragmatischer Mittelweg zwischen dem Hyperaktivismus der NCD-Paniker und dem Stillstand der NCD-Skeptiker, der einerseits die Risiken berücksichtigt, die mit dem Konsum von Genussmitteln verbunden sind, während der Nutzen nicht vergessen wird, der mit dem Konsum derselben Produkte einhergeht.

3_ Ungesunde staatliche Regulierungen

«Public Health», auf Deutsch «öffentliche Gesundheit», bezeichnet alle von der Gesellschaft durchgeführten und organisierten Aktivitäten, die darauf abzielen, Krankheiten zu verhindern und die Gesundheit zu fördern (WHO 2021c). Der Staat sieht diese Aufgabe in erster Linie als die seine an und richtet seine Präventionspolitik danach. So umfassen die WHO-Empfehlungen in diesem Bereich hauptsächlich staatliche Aktivitäten.

In der Schweiz sind Gesundheitsförderung und Prävention grundsätzlich Sache der Kantone (Bundesrat 2018). Auf nationaler Ebene hat der Bund 2016 hingegen eine Strategie zur Prävention von nichtübertragbaren Krankheiten lanciert (BAG 2016). Dabei ist das BAG für Präventionsprogramme zuständig, die sich auf einen bestimmten Risikofaktor, wie den Konsum von Tabak oder Alkohol, beziehen. Das Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (BLV) ist wiederum für die Schweizer Ernährungsstrategie verantwortlich, die einen gesunden Lebensstil durch eine ausgewogene Ernährung fördern soll (BLV 2019a).

Die Ausgaben für die Prävention im Jahr 2019 lagen bei 2,2 % der Gesundheitsausgaben (BFS 2021f), was leicht unter dem OECD-Durchschnitt (2,7 %) liegt (OECD 2021). Diese Mittel stammen hauptsächlich vom Staat, von Versicherungen (Kranken-, Sozial- und andere Privatversicherungen) und von direkten Zahlungen der Haushalte, bestehend unter anderem aus Spenden an Gesundheitsorganisationen oder Ausgaben für Ernährungsberatung.

Die Ausgaben für die Prävention im Jahr 2019 lagen bei 2,2 % der Gesundheitsausgaben.

3.1_ Kaum ein Grund zu handeln

Staatliche Eingriffe können gerechtfertigt sein, wenn individuelle Handlungen Kosten verursachen, die der Allgemeinheit aufgebürdet werden. Solche Formen des Marktversagens können vorkommen, wenn die Konsumenten ungenügend über die Konsequenzen ihres Konsumverhaltens informiert sind oder wenn manche Kosten nicht im Preis für den Konsumenten enthalten sind.

Geringe Informationsdefizite

Im ökonomischen Modell der vollständigen Konkurrenz – einer idealtypischen Marktform – geht man vom Bild eines Konsumenten aus, der beim Kauf einer Ware oder einer Dienstleistung vollständig informiert ist. In der Realität sind jedoch das Sammeln als auch das Verarbeiten von Informationen kostspielig. Der Einzelne ist oft weder über die Produkte, die er konsumiert, noch über die gesundheitlichen Auswirkungen des Konsums dieser Produkte vollständig informiert. Aufgrund solcher Informationsdefizite könnte ein zu hoher Konsum an Genussmitteln resul-

tieren. Informationsdefizite sind eine Ursache für Marktversagen und werden oft als Grund für staatliche Eingriffe angeführt (Rutz 2015).

Die Realität zeigt jedoch, dass die Vorstellung von den ahnungslosen Bürgern in der Schweiz nicht zutrifft. Die Menschen sind sich zunehmend der Auswirkungen ihrer Ernährung auf ihre Gesundheit bewusst und achten verstärkt auf die Qualität der Produkte, die sie zu sich nehmen. Im Jahr 2021 gaben 86 % der Teilnehmer einer Gfs-Umfrage an, dass sie sich für lebensmittelbezogene Themen interessieren und diese für wichtig halten. Ausserdem fühlten sich 83 % der Befragten gut oder sehr gut über dieses Thema informiert (gfs.bern 2021).

Zudem erleichtern digitale Lösungen den Zugang zu Informationen und stärken die Konsumenten in der Entscheidungsfindung. Mobile Applikationen, in der Regel durch den Privatsektor entwickelt, liefern Informationen über die Qualität und die Nährstoffzusammensetzung eines Produkts. Somit verfügen die Konsumenten über Hilfsmittel, um ihre Ernährung selbst in die Hand zu nehmen.

Eine weitere Art von Marktversagen wird von gewissen Verhaltensökonomien ins Feld geführt: So könne das Problem inkonsistenter Zeitpräferenzen irrationales Verhalten verursachen (Hoch und Loewenstein 1991). Etwa dann, wenn künftige Gesundheitsrisiken unterschätzt werden, weil die Konsumenten zu sehr auf die Gegenwart fokussiert sind. Argumentiert wird, dass die kurzfristigen Präferenzen (z.B. die Freude am Genuss eines Süssgetränks) nicht mit den langfristigen Präferenzen (dem Wunsch, gesund zu bleiben) übereinstimmen, was die Konsumenten dazu bringe, gegen ihre eigenen Interessen zu handeln. Der Staat solle daher den Konsumenten helfen, ihre «wahren» künftigen Präferenzen zu berücksichtigen, indem er den Konsum von Genussmitteln erschwert (Allcott et al. 2019). Kurz gefasst handelt es sich hier um eine moderne Form und Begründung des Paternalismus.

Rechtfertigt dieser vermeintliche Mangel an Rationalität der Konsumenten staatliches Eingreifen? Diese Frage wird in der Wissenschaft ausführlich debattiert (für eine Kritik des Verhaltenspaternalismus siehe z. B. (Rizzo und Whitman 2019). So reicht es nicht aus, dass der Staat mögliche Inkonsistenzen der zeitlichen Präferenzen einfach feststellt. Vielmehr müsste er auch in der Lage sein, auf die – rationalen oder irrationalen – Präferenzen jedes einzelnen Bürgers einzugehen, denn Wohlbefinden ist letztlich eine äusserst subjektive Grösse. Manche Bürger entscheiden sich in vollem Bewusstsein der langfristigen Konsequenzen – etwa einer Gewichtszunahme oder sogar eines kürzeren Lebens – für das kurzfristige Vergnügen, das mit einem Stück Kuchen verbunden ist. Warum sollten in diesem Fall die langfristigen Präferenzen durch den Staat höher gewichtet werden? In diesem Kontext besteht die Aufgabe des Staates lediglich darin, den Konsumenten den Zugang zu relevanten Informationen (z. B. über Langzeitwirkungen und Suchtgefahren) zu erleichtern, damit sie als mündige Bürger fundierte Entscheidungen treffen können.

Zudem erleichtern digitale Lösungen den Zugang zu Informationen und stärken die Konsumenten in der Entscheidungsfindung.

Anders ist die Situation bei unmündigen Bürgern oder bei Bürgern mit eingeschränkter Urteilskraft einzuschätzen. Kinder sollen einen speziellen Schutz geniessen, haben sie doch noch eine eingeschränkte Urteilsfähigkeit und sind oft beeinfluss- sowie verwundbarer als Erwachsene. Ausserdem sind die langfristigen Auswirkungen von Alkohol- und Tabakkonsum für ihre Entwicklung schwerwiegender als bei Erwachsenen (Allcott et al. 2019). Auch Menschen mit Suchterkrankungen sind oft weniger in der Lage, aufgeklärte Entscheide zu treffen bzw., aufgrund ihrer Sucht, kurzfristigen Versuchungen zu widerstehen. Für diese Zielgruppen gibt es bereits dezidierte Präventionsmassnahmen (Jugendschutz, Unterstützung von Suchtkranken), und in solchen Fällen ist eine staatliche Intervention zur Bekämpfung der Informationsdefizite gerechtfertigt. Eine unbesehene Ausweitung solcher paternalistischen Ansätze auf die Gesamtbevölkerung wäre hingegen nicht angemessen.

Schwer internalisierbare Externalitäten

Ein möglicher Grund für den übermässigen Genussmittelkonsum liegt darin, dass die Menschen Preise zahlen, die nicht den Gesamtkosten entsprechen, die mit dem Konsum dieser Produkte verbunden sind. Dies trifft besonders für die externen Kosten zu, die durch NCDs sowohl für die Patienten, für das Gesundheitssystem als auch für die Gesellschaft entstehen. Diese Behandlungs-, Betreuungs- und Opportunitätskosten werden von der Gemeinschaft via Krankenkassenprämien, Steuern und Sozialversicherungssysteme wie der IV getragen. Eine Internalisierung der externen Kosten chronischer Krankheiten ist nötig. Doch wie soll sie umgesetzt werden?

Zum Beispiel mittels einer sogenannten Pigou-Steuer zur Internalisierung externer Kosten. Theoretisch sollte eine Pigou-Steuer exakt die externen Kosten decken. Ihre Funktion besteht vor allem darin, einen allfälligen Schaden für die Gesellschaft mit Steuereinnahmen zu kompensieren, und sie bezweckt nicht primär eine Verhaltenslenkung der Konsumenten. Eine Pigou-Steuer ist nur dann effizient, wenn ein klar identifizierter Zusammenhang zwischen einer Handlung und ihrer negativen Wirkung für die Allgemeinheit besteht. Nichtübertragbare Krankheiten sind hingegen komplex und hängen von zahlreichen Faktoren ab. Wie eine aktuelle Studie des Internationalen Währungsfonds betont, sind die Externalitäten einzelner Ernährungsgewohnheiten schwer zu isolieren und deshalb kaum zu steuern (Petit et al. 2021).

So ist es zum Beispiel die Fettleibigkeit per se, die das Risiko von Diabetes oder einer Herz-Kreislauf-Erkrankung erhöht und Kosten für die Allgemeinheit verursacht. Doch eine Besteuerung übergewichtiger oder fettleibiger Menschen ist kaum vorstellbar. Als Annäherung wird oft die Besteuerung von Produkten wie Zucker oder Fett ins Visier genommen, da diese – unter anderen Faktoren – zu Übergewicht führen können. Die ökonomische Herausforderung besteht darin, den Anteil der externen

Die Externalitäten einzelner Ernährungsgewohnheiten sind schwer zu isolieren und deshalb kaum zu steuern.

Effekte von Fettleibigkeit zu bestimmen, der auf die Genussmittel zurückzuführen ist.

Um die externen Kosten des Genussmittelkonsums zu ermitteln, müssten auch jene Elemente berücksichtigt werden, die positive Auswirkungen auf das Gesundheitssystem und die öffentlichen Finanzen haben. Menschen mit einem ungesunden Lebensstil, wie beispielsweise Raucher oder übergewichtige Personen, haben insgesamt eine geringere Lebenserwartung als Menschen mit einem gesunden Lebensstil. Auch auf die Gefahr hin, zynisch zu klingen: Sie werden aufgrund ihrer Lebensweise weniger lange Langzeitpflege erhalten und Renten beziehen, verursachen somit weniger Kosten für das Gesundheitssystem und andere Sozialversicherungen wie die AHV. Auch diese positiven Externalitäten müssten in einer Gesamtschau betrachtet werden.

Eine Steuer auf Genussmittel wie Zucker oder Fett könnte nur dann im Sinne einer Pigou-Steuer wirken, wenn sie den tatsächlichen Kosten entspräche, die der Gemeinschaft entstehen. Solche Pigou-Steuern, die positive wie negative Externalitäten berücksichtigen, sind jedoch selten, auch weil diese Kosten nie bewertet wurden (Petit et al. 2021). Steuern auf Genussmittel dienen deshalb regelmässig weniger dazu, die mit deren Konsum verbundenen externen Kosten zu internalisieren. Vielmehr soll als schädlich erachtetes Verhalten vermieden werden.

Nicht alle Tätigkeiten, die externe Kosten verursachen, können und sollen unterbunden werden.

Schliesslich muss betont werden, dass die Internalisierung externer Kosten nicht nur eine ökonomische, sondern eine gesellschaftspolitische Intervention darstellt. Nicht alle Tätigkeiten, die externe Kosten verursachen, können und sollen unterbunden werden. Nach dieser Logik müsste sonst auf alle Aktivitäten mit einem erhöhten Unfallrisiko verzichtet werden, weil diese Kosten für das kollektiv finanzierte Gesundheitssystem verursachen. Dabei geht es nicht nur um Extremsportarten, sondern auch um alltäglichere Tätigkeiten wie das Ski- oder Velofahren. Selbstverständlich haben solche Aktivitäten auch für das Gesundheitssystem positive Effekte, weil Sport das Risiko chronischer Krankheiten reduziert. Diese Extrembeispiele zeigen deutlich, dass eine Steuer keine öffentliche Wertedebatte darüber ersetzen kann, in welchen Bereichen die Gesellschaft Externalitäten von individuellem Handeln akzeptieren will – und wo nicht.

3.2_ Kein Markt- durch Staatsversagen ersetzen

Selbst wenn ein Marktversagen vorliegt, heisst das noch lange nicht, dass eine staatliche Intervention angebracht ist. Je nach Gestaltung des Staatsingriffs kann die Remedur Nebenwirkungen verursachen, die schlimmer als das ursprüngliche Übel sind. Ein Staats- anstelle des Marktversagens wäre die Folge.

Steuern auf Genussmittel: Umstrittener Erfolg, grosse Nebenwirkungen

Der Staat verfügt über eine breite Palette an Instrumenten, um den Konsum von Genussmitteln zu beeinflussen. Er kann einfach informieren, indem er Aufklärungskampagnen über die Gesundheitsrisiken des Konsums bestimmter Produkte durchführt. Er kann den Konsum direkt regulieren, indem er auf die eingenommene Menge steuert: zum Beispiel über allgemeine Verbote (von Drogen), Zugangsbeschränkungen (Verbot des Alkoholkonsums nach bestimmter Uhrzeit bzw. je nach Alter) oder Mengenbeschränkungen (z.B. sind Produkte aus Hanf ab einem bestimmten THC-Gehalt illegal).

Der Staat kann auch indirekt eingreifen, indem er auf die Preisbildung einwirkt. Diese Logik steckt hinter Genussmittelsteuern, die es in der Schweiz für Tabak und Alkohol bereits gibt. Zurzeit gibt es bereits Diskussionen, um solche Steuern auf Produkte wie Zucker oder Fett auszuweiten.

Diese Massnahmen können zwar einen Konsumrückgang beim betroffenen Produkt (Tabak, Alkohol oder Süssgetränke) bewirken (Chaloupka et al. 2011; Sharma et al. 2017; Seiler et al. 2021; Zhang et al. 2021). Die Besteuerung kann auch die Industrie dazu animieren, die Menge ungesunder Zutaten in den Produkten zu reduzieren (ECORYS 2014, OECD 2019). Allerdings sind Steuern auf Genussmitteln mit unerwünschten Nebenwirkungen verbunden:

- **Steuern auf Genussmittel sind nicht zielgerichtet.** Sie sind ein «blindes» Instrument, weil sie alle Konsumenten betreffen, unabhängig davon, ob diese übermässig oder moderat konsumieren. Schlimmer noch, sie können die falschen Zielgruppen tangieren, wie das Beispiel einer Biersteuer illustriert: In Grossbritannien zeigte eine Studie, dass Menschen, die nur ein oder zwei Gläser pro Woche trinken, viel empfindlicher auf eine Preisänderung reagieren als starke Trinker (Griffith et al. 2017).
- **Steuern auf Genussmittel sind regressiv.** Die Last der Steuer lastet schwer auf den Schultern der unteren sozioökonomischen Schichten. Zum einen, weil arme Haushalte einen grösseren Teil ihres Einkommens für den Konsum aufwenden. Zum anderen, weil diese Bevölkerungsgruppe im Durchschnitt mehr Tabak, Alkohol und weitere Genussmittel konsumiert als andere. Zumal die Steuer, wenn sie eine abschreckende Wirkung haben soll, hoch genug sein muss, damit die Verbraucher sie spüren.
- **Substitutionseffekte schwächen die Wirksamkeit einer Steuer auf Genussmittel.** So kann ein Preisanstieg zu einer Substitution durch andere, nicht besteuerte Produkte führen. Dies gilt weniger für Tabak oder Alkohol, wo die Alternativen limitiert sind, als für Lebensmittel. Zum Beispiel können Süssgetränke durch gesüsste Fruchtsäfte substituiert werden (Fichera et al. 2021). Diesen Effekt gibt es auch bei anderen Produkten: Es ist möglich, ein Joghurt ohne Zucker zu kaufen und dann selbst Zucker oder Honig hinzuzufügen.

Substitutionseffekte schwächen die Wirksamkeit einer Steuer auf Genussmittel.

- **Steuern sind schwer abzuschaffen.** Theoretisch könnte eine Steuer nur so lange erhoben werden, bis der durchschnittliche Konsum der «sündhaften» Zutaten einen Schwellenwert, z.B. eine WHO-Empfehlung, unterschritten hat. Doch bis zum Zeitpunkt des Erreichens haben sich die Politiker an die entsprechenden Steuereinnahmen gewöhnt, was die Abschaffung erschwert und eine Zweckentfremdung der Einnahmen fördert.
- **Steuern auf Genussmittel fördern den Einkaufstourismus.** Dänemark führte im Jahr 2011 eine Steuer auf fetthaltige Produkte ein (The Guardian 2016). Die Regierung musste allerdings bald einräumen, dass die Steuer den grenzüberschreitenden Einkaufstourismus, insbesondere nach Deutschland, förderte (ABC News 2012). In der Folge schaffte Dänemark die Steuer bereits ein Jahr nach ihrer Einführung wieder ab. Eine Schweizer Steuer auf Genussmitteln würde vermutlich ähnliche Umgehungsversuche fördern und dem bereits existierenden Einkaufstourismus aus Grenzkantonen Auftrieb geben.

Einkaufstourismus kann auch innerhalb eines Landes beobachtet werden, wenn eine Steuer nur in bestimmten Gebieten oder Regionen erhoben wird. Studien über die Situation in amerikanischen Städten wie Philadelphia oder Seattle, wo eine Zuckersteuer in Kraft ist, haben die Umgehungsstrategien der Konsumenten aufgezeigt (Seiler et al. 2021; Zhang et al. 2021). Ausserdem würde eine nach Kantonen differenzierte Besteuerung desselben Produkts Produzenten mit nationalen Verkaufsaktivitäten vor grosse Herausforderungen stellen. Die Einführung kantonaler Steuern im Alleingang, wozu zurzeit der Kanton Genf aufgrund eines parlamentarischen Entscheids verpflichtet ist (Grand Conseil genevois 2020), ist deshalb kritisch zu betrachten.

Ge- und Verbote führen zu Bürokratiemonstern

Staatliche Eingriffe zur Beschränkung des Genussmittelkonsums sind immer mit schwerfälligen bürokratischen Verfahren verbunden. Eine erste Schwierigkeit besteht schon darin, die Kriterien für die Einstufung als «ungesundes» Produkt festzulegen. Dabei sind zwei Ansätze möglich: die Identifikation von Produkt(-gruppen) oder einzelner Inhaltsstoffe. Der Produktansatz besteht darin, eine Produktkategorie zu bestimmen, die besondere Inhaltsstoffe enthält, um diese zu regulieren. Süssgetränke sind ein typisches Beispiel dafür. Dieser Ansatz ist zwar leicht umzusetzen, da der Anwendungsbereich klar definiert und begrenzt ist. Doch genau dort lauert die Gefahr der Substitution durch ähnliche, unregulierte Produkte: Solche Ausnahmen können Importwaren sein, oder auch Produkte aus Konditoreien oder Restaurants betreffen, die frisch – also nicht «industriell» – hergestellt werden.

Was wäre, wenn die Schweiz «ungesunde» Produkte per Volksinitiative verteuern würde?

Um die bürokratische Komplexität des Regulierungsprozesses zu illustrieren, widmen wir uns einem Gedankenexperiment. Was wäre, wenn die Schweizer Bevölkerung entscheiden würde, die Preise für alle ungesunden Produkte per Volksinitiative zu erhöhen?

Sonntag, 2. März 2025. Nach einer hochemotionalen Kampagne nimmt das Schweizer Volk die eidgenössische Volksinitiative «Für eine Schweiz ohne chronische Krankheiten – Ja zur Verteuerung aller ungesunden Produkte» mit 50,3% knapp an. Das Parlament muss nun das Ausführungsgesetz ausarbeiten.

Die erste legislative Hürde für das Parlament besteht darin, die von der Preiserhöhung betroffenen Produkten zu definieren. Was zeichnet ein ungesundes Produkt aus? Wie kann es nach objektiven und eindeutigen Kriterien definiert werden?

Die Vertreter der Lebensmittelindustrie sprechen nicht mit einer Stimme: Einige, wie die Industrie für Süssgetränke, wollen eine Steuer, die möglichst viele Akteure betrifft (z. B. eine Steuer auf Rohzucker), um unlauteren Wettbewerb zu vermeiden. Andere, wie die Schokoladenfabrikanten, möchten, dass Zucker, der in «offensichtlich» ungesunden Produkten wie Madeleines oder Schokolade enthalten ist, von der Steuer befreit wird. Während manche Produzenten um Ausnahmeregelungen ringen, weisen Präventionsapostel auf immer mehr potenziell ungesunde Produkte und Inhaltsstoffe hin. Warum nicht auch Salz oder Fett besteuern? Jede Woche erhalten die Politiker Vorschläge für zusätzliche Produkte, die in die Vorlage aufgenommen werden sollen. Hingegen kritisieren Konsumentenorganisationen die Willkür der Kriterien, nach denen ungesunde Produkte ermittelt werden.

Auch das Murren der Kantone ist schnell zu hören, denn niemand will seine – möglicherweise ungesunden – lokalen Produkte besteuert sehen. Einige, wie die Kantone Freiburg und Graubünden, fordern «kulturelle Ausnahmen» für Fondue oder Trockenfleisch. Andere Grenzkantone wie Genf und Basel sind besorgt über die Auswirkungen der nationalen Preiserhöhungen auf den Einkaufstourismus und fordern, dass die Steuer nicht zu hoch ausfällt.

Schliesslich lassen die Forderungen nach Subventionen für die betroffenen Akteure nicht lange auf sich warten: Zahlreiche parlamentarische Vorstösse werden eingereicht, um Haushalte mit niedrigen Einkommen sowie besonders betroffene Industrien «und ihre Arbeitsplätze» zu unterstützen.

Um solche Ausweichmanöver zu vermeiden, konzentriert sich der «Inhaltsstoff»-Ansatz auf ein Element, das in verschiedenen Produktkategorien vorkommt. Dieser Ansatz ist «produktblind», was bedeutet, dass er auf die Grundzutaten abzielt, wie zum Beispiel Rohzucker, der unabhängig von seiner Verwendung reguliert wird. Die Stärke dieses Ansatzes – seine Universalität – ist gleichzeitig seine Schwäche. Nicht nur ist ein geballter Widerstand mehrerer Branchen zu erwarten, was die politische Machbarkeit solcher Vorhaben erschwert, sondern der Vollzug und seine Kontrolle wird aufgrund der Breite der Massnahme sehr anspruchsvoll. Bei beiden Ansätzen müssen Kriterien für die «Schädlichkeit» festgelegt werden (vgl. Box 1). Ab welchem Gehalt an Salz, Zucker oder Fett sollte ein Produkt als ungesund gelten? Welche Sonderfälle sind zu berücksichtigen? Sollen Ausnahmen für KMU und Gewerbe, wie beispielsweise Konditoreien, für unverarbeitete Produkte oder für kulturelle Spezialitäten wie Fondue oder Bündnerfleisch gelten?

Sind die Produkte/Inhaltsstoffe definiert, muss des Weiteren festgelegt werden, wo der Staat bei der Steuerung ansetzen soll: Beim Hersteller des Rohprodukts (z.B. Bauern, Zuckerfabriken), bei der verarbeitenden Industrie (Käsereien, Schokoladen- und Biskuit-Fabriken) oder bei den Detailhändlern, die die Produkte verkaufen oder importieren?

Schliesslich gilt es, die Einhaltung der vorgeschriebenen Massnahmen zu überprüfen. Die Überwachungsmodalitäten sind ebenso wichtig wie die Definition der zu regulierenden Produkte und Normen.

Insgesamt zeigt sich, dass staatliche Eingriffe mit langen und komplexen bürokratischen Verfahren verbunden sind. Selbst die Verwaltung attestiert in einem umfassenden Bericht (Trageser et al. 2015), dass die Einführung einer Lebensmittelsteuer sehr aufwendig und komplex wäre. Zudem führen staatliche Massnahmen unweigerlich zu Grabenkämpfen zwischen Interessengruppen. Statt Energie für die Risikoreduktion von potenziellen Genussmitteln aufzuwenden, wird Zeit und Geld investiert, um Produkte vom Anwendungsbereich der neuen Regelung auszunehmen oder zumindest, um eine Vorzugsbehandlung beim Vollzug zu erhalten.

3.3_ Inkohärente Wirtschafts- und Gesundheitspolitiken

Viele sehen den Staat in der Verantwortung, die Verbreitung von NCD zu bekämpfen und die Gesundheit der Bevölkerung zu fördern. Doch oft handelt der Staat inkonsequent. Seine Eingriffe sind widersprüchlich und führen nicht selten zu Staatsversagen, wie zwei Beispiele illustrieren.

Subventionen für ungesundes Leben

Mit der «nationalen Strategie zur Prävention nichtübertragbarer Krankheiten» hat sich der Bund verpflichtet, einen gesunden Lebensstil aktiv zu fördern und die Massnahmen im Kampf gegen nichtübertragbare Krankheiten zu koordinieren (BAG 2016). Die Produkte, die der Staat bekämpfen will, sind jedoch gleichzeitig jene, deren Herstellung und Vertrieb er mit Hunderten von Millionen Franken subventioniert:

- So erhalten die **Zucker**produzenten seit 2019 eine jährliche Subvention von 2100 Fr. pro Hektar. Keine andere Anbauform in der Schweiz erreicht einen solchen Betrag. Dieser liegt doppelt so hoch wie bei anderen, ebenfalls gut dotierten Produkten wie Soja (BLW 2021a). Die Subventionen für Zuckerrüben beliefen sich für den Steuerzahler im Jahr 2020 auf 37 Mio. Fr. (BLW 2021a). 2021 entschied das Parlament, diese Subventionen bei biologischem Anbau um zusätzliche 200 Fr. pro Hektar und Jahr zu erhöhen (Parlement 2021).
- Das Gleiche gilt für **Alkohol**: Der Bund zahlt 12 Mio. Fr. pro Jahr (2020) für die Rebberge in Hanglage, sowie 3 Mio. Fr. pro Jahr für die Förderung der Schweizer Weine. Aufgrund des geringeren Absatzes infolge der angeordneten Covid-19 Massnahmen hat der Bundesrat zudem die Deklassierung von AOC-Wein mit rund 10 Mio. Fr. unterstützt (BLW

Die Produkte, die der Staat bekämpfen will, sind gleichzeitig jene, die er mit Hunderten von Millionen Franken subventioniert.

2021b). Doch damit nicht genug: Auf dem Höhepunkt einer Klientelpolitik willigte der Bund 2019 ein, den Winzern zusätzlich zu den genannten Massnahmen 50 % der Kosten eines neuen Verkaufsförderprogramms zu erstatten. Die Rechtfertigung dafür lautete, dass in den letzten beiden Jahren die Weinproduktion besonders hoch gewesen sei, der Konsum hingegen rückläufig. Es ist, als würde die Airline Swiss um Beiträge an eine Werbekampagne für Interkontinentalflüge bitten, um einen allfälligen Passagierückgang aufgrund des Klimawandels zu kompensieren (Cosandey 2020).

- Nicht viel anders sieht es bei **Fetten und Ölen** aus. Die Produktion von Raps-, Sonnenblumen- und Sojaöl wird mit 22 Mio. Fr. pro Jahr unterstützt, die Käseproduktion mit 223 Mio. Fr. (2020), die Fleischproduktion mit 6 Mio. Fr. (2020). Zusätzlich werden Subventionen für die Verkaufsförderung gewährt: 2020 waren es 24 Mio. Fr. für Käse, 6 Mio. Fr. für Fleisch, und 0,5 Mio. Fr. für Öl, um nur einige Beispiele zu nennen (BLW 2021a, 2021c, 2021d).
- Beim **Tabak** beisst sich schliesslich die Katze in den Schwanz: Die Produktion in der Schweiz wird mit einer jährlichen Subvention von 13 Mio. Fr. unterstützt (BAG 2021d) – alimentiert durch eine Steuer auf dem Verkauf von Raucherwaren. Wer qualmt, bezahlt gleichzeitig eine Subvention, die den Preis des gekauften Tabaks senken soll. Eine absurde Regelung hätte sich selbst Kafka nicht ausdenken können.

Insgesamt belaufen sich die Subventionen für die Produktion und Vermarktung der zu bekämpfenden Produkte auf 355 Mio. Fr. (vgl. Abbildung 4).

Abbildung 4

Genussmittel werden vom Bund mit mehreren Millionen Franken pro Jahr subventioniert

Mit der «nationalen Strategie zur Prävention nichtübertragbarer Krankheiten» hat sich der Bund verpflichtet, einen gesunden Lebensstil aktiv zu fördern. Doch gleichzeitig unterstützt er sowohl die Produktion als auch die Vermarktung von Produkten wie Tabak, Alkohol oder Zucker mit rund 355 Mio. Fr. pro Jahr.



Quelle: BAG (2021d); BLW(2021a, 2021b, 2021c, 2021d)

Diese Beispiele verdeutlichen die Schizophrenie der von den Behörden verfolgten Politik. Während die linke Hand, das Bundesamt für Gesundheit, für Enthaltbarkeit plädiert, fordert die rechte Hand, das Bundesamt für Landwirtschaft, den Verzehr der verbotenen Frucht. Anstatt neue Steuern oder Vorschriften einzuführen, sollte der Bund daher zunächst seine Subventionen für Genussmittel einstellen. Wer eine kohärente Präventionspolitik betreiben will, sollte auf solche widersprüchlichen Signale verzichten.

Bei der Beseitigung der Inkohärenzen ist nicht nur die Politik gefordert, sondern es sind auch die Privatakteure, die davon profitieren. Die Subventionen sind oft nicht nur das Ergebnis von Forderungen der Landwirte, sondern auch von Vertretern des agroindustriellen Komplexes wie den Herstellern von raffiniertem Zucker, Süssgetränken (Tafelgetränke, Energydrinks) oder Fertiggerichten (Suppen, Chips, Kekse usw.) und von den grossen Detailhändlern.

Finanzielle Abhängigkeit des Staates von ungesundem Verhalten

Nicht nur Unternehmen, sondern auch der Staat, Bund wie Kantone, profitieren finanziell vom Verkauf von Genussmitteln, die die Entstehung chronischer Krankheiten fördern können.

Auf Bundesebene ist dies bei der Finanzierung der AHV der Fall. So betragen die Einnahmen aus der Tabaksteuer, die vollumfänglich an die AHV abgeführt werden, im Jahr 2020 2 Mrd. Fr. (BAG 2021d). Hinzu kommt der Anteil der beim Verkauf von Zigarettenschachteln abgezogenen Mehrwertsteuer (rund 320 Mio. Fr. im Jahr 2020) (BAG 2021d; EZV 2020). Die Spirituosensteuer (340 Mio. Fr. pro Jahr) (EZV 2021) und die Spielbankensteuer (rund 300 Mio. Fr. pro Jahr) (ESBK 2021), vervollständigen die Liste. Insgesamt sind es beinahe 3 Mrd. von total 40 Mrd. Fr. AHV-Einnahmen (pro Jahr) die aus dem Konsum risikobehafteter Produkte stammen. Zum Vergleich: Die Erhöhung des Rentenalters für Frauen um ein Jahr, die Leitmassnahme des ursprünglichen Bundesratsprojekts AHV 21, würde jährlich 1,4 Mrd. Fr. einsparen.

Die strukturelle Abhängigkeit der AHV von Tabak, Alkohol und anderen Suchtprodukten ist umso problematischer, als sie zwei widersprüchliche Ziele gegeneinander ausspielt. Einerseits die Notwendigkeit, eine wichtige Sozialversicherung des Landes zu finanzieren, andererseits den Wunsch, den Konsum dieser Produkte zu reduzieren, um chronischen Krankheiten vorzubeugen. In einem solchen System hängt die finanzielle Gesundheit der Sozialversicherung von der Neigung der Menschen ab, ungesunde Produkte zu konsumieren.

Auf Kantonsebene kann das Beispiel des Salzregals erwähnt werden. In der Schweiz unterliegen der Verkauf, die Einfuhr und der Handel mit Salz dem öffentlichen Monopol, sichergestellt durch die Firma «Schweizer Salinen AG». Diese Gesellschaft ist im alleinigen Besitz der Kantone,

Insgesamt sind es beinahe 3 Mrd. von total 40 Mrd. Fr. AHV-Einnahmen pro Jahr, die aus dem Konsum risikobehafteter Produkte stammen.

entscheidet über den Lieferpreis des Salzes und legt die Höhe der regalischen Abgaben fest (CV-Sel 1973).

Der Salzhandel bringt den Kantonen jährlich Einnahmen. Im Jahr 2020 waren es 11 Mio. Fr. an Dividenden und 970 000 Fr. an Gebühren (Schweizer Salinen 2020). Wie bei der AHV auf Bundesebene besteht hier ein Zielkonflikt für die Kantone. Während Prävention primär eine kantonale Angelegenheit ist (BAG 2016; Bundesrat 2018), profitieren die Kantone vom übermässigen Salzkonsum der Bevölkerung, und ein reduzierter Salzkonsums könnte die Staatsfinanzen tangieren.²

Wie bei jeder Abhängigkeit ist es schwierig, sich von schlechten Gewohnheiten zu befreien. Die Kantone kämpfen um den Erhalt ihres Salzgewinns, und es ist politisch kaum denkbar, die aktuelle AHV-Finanzierung zu ändern. Die gleichen Fehler dürfen jedoch nicht in anderen staatlichen Bereichen wiederholt werden: Ein zentraler Grundsatz der Finanzpolitik ist die Trennung von Staatseinnahmen und -ausgaben. Wenn die Politik der Ansicht ist, dass Kampagnen zur Vorbeugung von Karies oder zur Sensibilisierung für eine ausgewogene Ernährung durchgeführt werden sollten, sind diese aus dem ordentlichen Budget zu finanzieren. Ist das Anliegen wichtig und sinnvoll – auch im Vergleich zu anderen staatlichen Vorhaben – werden aller Wahrscheinlichkeit nach Mittel dafür gesprochen.

Umgekehrt schränkt die Einführung von Fonds mit vordefinierten Zielen oder die Schaffung von Finanzierungsbrücken zwischen einer Steuer und einer staatlichen Aktivität (selbst wenn die Steuer und die staatliche Aktivität verwandte Themen abdecken) die Entscheidungsfreiheit des Parlaments bei der Festlegung der jährlichen Budgets ein. Dabei wäre es gerade eine der wichtigsten Aufgaben des Parlaments, Prioritäten bei der Mittelvergabe zu setzen oder neu zu gewichten.

2 Das Salzmonopol ist nicht nur gesundheitspolitisch widersprüchlich, sondern auch wirtschaftspolitisch schädlich, da es jegliche Marktdynamik verhindert (Rutz und Schmid 2014).

4_ Unternehmerische Ansätze zur Bekämpfung chronischer Krankheiten

4.1_ Unterschätzte Rolle der Privatwirtschaft im Public-Health-Sektor

NCD-Krankheiten sind für unsere Gesellschaft eine grosse Herausforderung. Der Staat sollte jedoch, aus oben dargelegten Gründen, nicht unbedacht und aus paternalistischen Motiven intervenieren. Oft ist er zudem nur schon aus Effizienzüberlegungen der ungeeignete Akteur, um solche Krankheiten zu bekämpfen. Die Privatwirtschaft hat in vielen Fällen die besseren Karten als der Staat. Auffallend ist in diesem Zusammenhang, wie sehr die Rolle des Privatsektors unterschätzt wird. In der NCD-Strategie des Bundes zum Beispiel findet dieser kaum Beachtung. Erst im Aktionsbereich 7 mit dem Titel «Rahmenbedingungen», der sich mit Regulierungsmöglichkeiten wie der Besteuerung von Genussmitteln befasst, wird die Notwendigkeit einer verstärkten Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft kurz erwähnt (BAG 2016).

Diese untergeordnete Rolle der Privatwirtschaft in der Prävention ist eine verpasste Opportunität. Ein rein medizinischer Ansatz zur Prävention ist unvollständig. Für eine wirksame Prävention müssen auch die Konsumentscheide der Bevölkerung berücksichtigt werden – und gerade hier kommt der Privatsektor ins Spiel. Sein grosser Vorteil gegenüber dem Staat besteht darin, dass er die Präferenzen der Konsumenten kennt. Die engen Beziehungen zwischen den Unternehmen und ihren Kunden sind ein wichtiger Hebel, um die öffentliche Gesundheit positiv zu beeinflussen. Der Privatsektor, besonders die Lebensmittelindustrie, kann sich engagieren, indem er die Rezepte bestimmter Produkte neu formuliert, gesündere Alternativen vorschlägt, die Portionsgrössen ändert oder Nährwert-Kennzeichnungen einführt. Diese Instrumente werden in den folgenden Abschnitten beschrieben.

Der grosser Vorteil des Privatsektors gegenüber dem Staat besteht darin, dass er die Präferenzen der Konsumenten kennt.

4.2_ Nachfrageorientierung und Angebotsteuerung durch die Privatwirtschaft

Die Gesellschaft ist zunehmend an einem gesunden Lebensstil interessiert. Die Menschen sind sich der Auswirkungen ihrer Ernährung auf ihre Gesundheit bewusst und achten daher auf die Qualität der Produkte, die sie konsumieren. Dies führt zu einer höheren Nachfrage nach gesunden Produkten, insbesondere in entwickelten Ländern wie der Schweiz. Dieses Phänomen ist charakteristisch für wohlhabende Gesellschaften. Sobald der Zugang zu genügend Nahrungsmitteln gesichert ist, leisten sich die Bürger den «Luxus» qualitativ hochstehender Nahrungsmittel. Steigt die Nachfrage nach gesunden Produkten, reagieren die Unternehmen darauf. Der Privatsektor wartet nicht auf Anordnungen der

Gesundheitsbehörden, um alternative Angebote vorzuschlagen oder Produkte mit Labels zu versehen, wenn der Markt – sprich die Konsumenten – danach verlangt.

Die Unternehmen erfahren aus erster Hand, welche neuen Produkte erfolgreich sind und welche Rezepturen verändert werden können, ohne dass sie dadurch an Attraktivität für die Konsumenten verlieren. Diese Kenntnisse der Konsumgewohnheiten sind ein Schlüsselement, um Kunden zu binden und somit Substitutionseffekte von einem reformulierten oder besteuerten Produkt auf ein anderes zu vermeiden.

4.3_ Hin zu gesünderen Produkten

Neue Rezepte

Um gesündere Produkte anzubieten, können Hersteller die Rezepturen bestehender Produkte ändern und deren Gehalt an risikobehafteten Zutaten wie Zucker, Salz oder Fett reduzieren. Tatsächlich enthalten viele Produkte, wie beispielsweise Joghurt, Müsli oder andere verarbeitete Lebensmittel, Zuckerzusätze. Ähnlich können Fast-Food-Ketten die Salzmenge in ihren Produkten, insbesondere in Pommes frites, anpassen – und haben dies auch getan.

Selbstverständlich wäre der sofortige Vertrieb eines Produktes mit einem stark reduzierten Gehalt an ungesunden Inhaltsstoffen, zum Beispiel mit 50 % weniger Salz als das Original, wünschenswert. Wenn diese schlagartige Änderung jedoch den Geschmack oder die Textur zu stark verändert, werden die Konsumenten das Produkt meiden, so dass sich die Massnahme kaum auf die Gesundheit der Bevölkerung auswirkt. Deshalb ist eine schrittweise Verringerung der Risikofaktoren, die sich auf die Aufrechterhaltung des originären Geschmacks konzentriert, unerlässlich, um die Erwartungen der Konsumenten und deren Loyalität zu einem Produkt aufrechtzuerhalten.

Eine schrittweise Verringerung der Risikofaktoren ist unerlässlich, um die Loyalität der Konsumenten zu einem Produkt aufrechtzuerhalten.

Neue (alternative) Produkte

Die Anpassung bestehender Rezepturen ist nicht immer möglich oder wünschenswert. Einige Unternehmen zögern, die «Originalrezepte» ihrer traditionellen Produkte anzutasten, die sie erfolgreich gemacht haben. Die Entwicklung neuer, gesunder Produkte ist dann eine prüfenswerte Alternative, um sowohl bestehende Kunden zu halten sowie auch neue zu gewinnen. So scheinen alkoholfreie Biere erfolgreich zu sein: Ihr Konsum hat sich in der Schweiz innerhalb von 10 Jahren fast verdoppelt, und der Anteil am Gesamtbieremarkt ist zwischen 2010 und 2020 von 2,3 % auf 4,4 % gestiegen (Schweizer Brauerei-Verband 2021). Auch andere Produkte wie E-Zigaretten oder Fleischersatz aus pflanzlichen Rohstoffen werden ständig weiterentwickelt, um der Nachfrage nach alternativen, weniger gesundheitsschädlichen Produkten gerecht zu werden.

Auch wenn neue Lebensmitteltechnologien ungeahnte Möglichkeiten für in der Entwicklung bieten, wird der Handlungsspielraum der Industrie immer von der Nachfrage und der Bereitschaft der Konsumenten abhängen. Obwohl «Gesundheit» für einige ein starkes Kaufargument ist, bleibt der Geschmack für viele der entscheidende Faktor. Letzterer entscheidet über den Erfolg oder Misserfolg von reformulierten Produkten.

Angemessene Portionen

Der Anpassung bestehender Rezepte und der Entwicklung neuer Produkte sind Grenzen gesetzt. Manche Produkte benötigen schlichtweg ein Minimum an «ungesunden» Zutaten. Schokolade wird immer Zucker enthalten, und Mayonnaise wird immer mit einem Anteil Öl hergestellt. In solchen Fällen kann eine Reduktion der Menge – mit kleineren Portionen – helfen.

Wenn Konsumenten eine «Portion» Pommes frites oder eine «PET-Flasche» Süssgetränk bestellen, haben sie meistens keine fixe Grösse im Kopf. Wird die Portionsgrösse angepasst, sinkt die konsumierte Menge, ohne dass sich die Kunden dafür anstrengen müssen. Die Wirksamkeit der Portionskontrolle wurde in zahlreichen Studien, vor allem in den USA, belegt. Demnach gilt sie als das effektivste Instrument zur Reduzierung von Risikofaktoren, die vom Konsumverhalten abhängen, und ist als wichtiger einzustufen als die Umformulierung von Rezepten (McKinsey Global Institute 2014).

Die Portionskontrolle gilt als das effektivste Instrument zur Reduktion von Risikofaktoren.

Die Anpassung der Portionsgrösse wird jedoch von manchen Konsumentenorganisationen angeprangert, weil die Hersteller ihre Marge verbessern könnten, wenn mit der Mengenreduktion nicht eine entsprechende Preissenkung einhergeht. Das ist nicht auszuschliessen. Herrscht jedoch ein gesunder Wettbewerb, werden die Konsumenten den Anbieter vorziehen, der das beste Preis-Leistungs-Verhältnis bietet. Dies wiederum führt zu einer Preisanpassung in der ganzen Branche.

Schliesslich ist die Verringerung der Portionsgrösse von Produkten relativ leicht umzusetzen. Es fallen keine Entwicklungskosten für die Änderung der Rezepturen oder die Entwicklung alternativer Produkte an, und kaum zusätzliche Kosten für die Vermarktung (abgesehen von den Anpassungen der Verpackung und der Preisstrategie an die neue Grösse).

4.4 – Labels, die Unternehmen zum Handeln animieren

Bessere Informationen, einfachere Vergleiche

Ein einfaches und transparentes Kennzeichnungssystem könnte den Konsumenten helfen, eine aufgeklärte Produktwahl zu treffen. Angaben über den Nährwert von Produkten sind zwar oft auf der Etikette verfügbar und teilweise vorgeschrieben, aber meist schwer zu entziffern. Gemäss

Abbildung 5

Das Ampelsystem «Nutri-Score» gibt Informationen über die Güte eines Produkts in fünf Stufen an

A ist die gesündeste Note und E die ungesündeste

NUTRI-SCORE



Quelle: Santé Publique France (2021)

einer von Gfs-Bern im März 2021 durchgeführten Umfrage hält die Hälfte der Befragten das aktuelle System der Nährwertkennzeichnung für zu komplex. 80 % der Befragten wünschen sich stattdessen eine Art Ampelsystem (gfs.bern 2021).

Ein solches System ist besonders nützlich beim Vergleich ähnlicher Produkte. Wer nämlich eine Pizza essen will, wird kaum aufgrund irgendwelcher Labels einen Linsensalat vorziehen. Hingegen wird der Konsument beim Vergleich ähnlicher Produkte wie Pizza, Joghurts oder Müsli allenfalls dasjenige wählen, das am wenigsten «ungesunde» Zutaten enthält.

Um dieses Problem zu lösen, wurden Labels und Anwendungen entwickelt, die auf Piktogrammen oder Farben basieren. Das bekannteste davon, der «Nutri-Score», besteht aus einem Logo, das mit einer Skala von fünf Farben (von A = Dunkelgrün bis E = Rot) in Verbindung mit Buchstaben (von A bis E, vgl. Abbildung 5) operiert. Die Punktevergabe erfolgt aufgrund der Menge «gesunder» Nährstoffe (Ballaststoffe, Gemüse, Obst, Eiweiss) und der Menge «ungesunder» Nährstoffe (Zucker, Salz, Fette) in jedem Produkt (Santé publique France 2021).

Der Nutri-Score wurde 2017 in Frankreich entwickelt und ist dort seit Januar 2021 auf allen Produkten und Werbematerialien Pflicht (Drouot Avocats 2020). In der Schweiz empfiehlt das BLV seine Anwendung seit September 2019, ohne ihn jedoch vorzuschreiben (BLV 2021b). Auch hat die Schweiz zusammen mit sieben europäischen Ländern im Februar 2021 einen «zwischenstaatlichen Koordinationsmechanismus» zur «Vereinfachung der Anwendung dieses freiwilligen Lebensmittel-Kennzeichnungssystems» lanciert (BLV 2021c). Nachdem Danone und Nestlé diesen Schritt in den Jahren 2018 und 2019 gesetzt haben, hat sich nun auch die Migros

Ein Ampel-System ist besonders nützlich beim Vergleich ähnlicher Produkte.

dazu verpflichtet, ihre Eigenmarkenprodukte bis 2025 mit dem Nutri-Score zu versehen. Zudem laufen aktuell bei Coop und Aldi Schweiz Pilotprojekte in dieser Richtung (Tribune de Genève 2021).

Während der Nutri-Score aufgrund seiner Einfachheit weithin akzeptiert zu sein scheint (Goiana-da-Silva et al. 2019), ist seine Bewertungsmethode umstritten, besonders in der Schweiz.³ Es gibt weitere Kennzeichnungssysteme, die der gleichen Farblogik wie Nutri-Score folgen. Mit Smartphone-Anwendungen (wie der Yuka-App) können Produkte im Supermarkt gescannt werden, um detaillierte Informationen zu den einzelnen Nährstoffen statt konsolidierter Durchschnittswerte zu erhalten. Anders als beim Nutri-Score müssen die Konsumenten hier selbst aktiv werden, indem sie die App herunterladen und die Produkte scannen.

Die Dosis macht das Gift

Labels vereinfachen Vergleiche, sind allerdings kein Allheilmittel. So wird beispielsweise die Frage der Menge nicht berücksichtigt. Der Schlüssel zu einer gesunden Ernährung liegt vielmehr in der Menge und der Ausgewogenheit der eingenommenen Lebensmittel (BLV 2021d). Der Verzehr von drei oder vier zuckerarmen Joghurts pro Tag stellt vermutlich ein grösseres Problem dar als der gelegentliche Verzehr von einem einzigen, vollgesüßten Joghurt. Ein Label wie «Nutri-Score» ist daher kein Ersatz für Mengeneempfehlungen, wie man sie aus der «Lebensmittelpyramide» kennt (BLV 2021d).

Ausserdem sollte man immer die vollständige Zusammensetzung einer Mahlzeit, nicht nur einzelne Komponenten betrachten. Ein Burger mit Pommes frites und einem Süssgetränk hat beispielsweise andere Auswirkungen auf die Gesundheit als derselbe Burger mit einem Salat und einem Glas Wasser. Dafür braucht es gesunden Menschenverstand. Labels sind höchstens eine Entscheidungshilfe – nicht mehr, aber auch nicht weniger.

Labels sind höchstens eine Entscheidungshilfe – nicht mehr, aber auch nicht weniger.

Anreize für Neuentwicklungen

Kann ein Label den Konsum wirklich beeinflussen? Während Gesundheitsbehörden diese oft als Massnahmen ansehen, um den Konsum von schädlichen Produkten einzuschränken (Bucher Della Torre und Jotterand Chaparro 2019), sind die Resultate empirischer Studien zu diesem Thema weniger eindeutig (Croker et al. 2020; Hawley et al. 2013). Damit Labels den Konsum beeinflussen können, sind drei Voraussetzungen erforderlich: Erstens müssen sie sichtbar sein. Zweitens muss das Label so gestaltet sein, dass die Informationen einfach verständlich sind. Drittens muss die so wahrgenommene Information zu einer Verhaltensänderung führen. Während die

³ Der Schweizerische Bauernverband kritisiert zum Beispiel den Nutri-Score scharf. Er bemängelt unter anderem, dass der Grad der Verarbeitung von Lebensmitteln nicht berücksichtigt wird, wodurch natürliche Produkte wie Fruchtsäfte benachteiligt werden (SBV 2021).

ersten zwei Voraussetzungen einfach zu erfüllen sind, hapert es bei der dritten oft.

Sind Labels also nutzlos? Nein, nur schon deshalb, weil sie nicht nur das Verhalten der Konsumenten beeinflussen, sondern auch jenes der Hersteller: Die Anwendung eines Labels kann ein Wettbewerbsvorteil sein, denn Transparenz wird von denjenigen Kunden belohnt, die Label-Produkte bevorzugen. Haben sich Labels als Standard etabliert, werden sie unter Umständen zum Wettbewerbsnachteil für diejenigen, die ihre Produkte nicht entsprechend kennzeichnen.

Vor allem regen Labels die Unternehmen dazu an, ihre Produkte neu zu formulieren und sie aus ernährungswissenschaftlicher Sicht attraktiver zu gestalten. Die Vermarktung eines Produkts in der «gelben» oder «roten» Kategorie ist nicht wünschenswert. Ganz im Gegenteil: Die Firmen werden bemüht sein, ihre Produktpalette in den «grünen Bereich» zu bringen. Transparenz ist also ein guter Weg, um Prozesse zur Neuformulierung von Rezepten oder zur Schaffung neuer Produkte anzustossen (Hawley et al. 2013; NZZ 2021).

Diese Anreize gelten nicht nur für Hersteller und Grossverteiler, sondern auch für das Gastgewerbe. Labels, die über optimale Mengen für die Menüzusammenstellung informieren, haben auch das Potenzial, die Angebote in Restaurants oder Kantinen positiv zu beeinflussen (Littlewood et al. 2016). Dies gilt nicht nur für die Zusammensetzung der Produkte, sondern auch für die Mengen und damit für die aufgenommenen Kalorien.

4.5_ Selbstbindende Verpflichtungen

Der Privatsektor steht unter ständigem Druck der Politik und der Behörden, gesündere Alternativen auf den Markt zu bringen (siehe Kapitel 1). Der Drang zu mehr Regulierung sollte die Industrie ermutigen, die Initiative zu ergreifen, statt den Trend auszusitzen und dadurch zu riskieren, letztlich unwirksame und schwerfällige staatliche Massnahmen umsetzen zu müssen. Zudem verlangen immer mehr Investoren von den Unternehmen ein stärkeres Engagement im Rahmen von Multi-Stakeholder-Initiativen.

Um ihre Bemühungen zur Gesundheitsförderung für Konsumenten, Politiker, Regulierungsbehörden und Investoren sichtbar zu machen, können Privatakteure entweder auf Unternehmensebene oder im Rahmen von Branchenvereinbarungen öffentliche Selbstverpflichtungen eingehen. Solche Verpflichtungen ermöglichen ein rasches Handeln und lassen den Unternehmen Spielraum für die Anpassung von Produkten, die besonders risikobehaftet sind.

Um Ihre Bemühung sichtbar zu machen, können Privatakteure Selbstverpflichtungen eingehen.

Potenzial und Risiken des Alleingangs

Ein einzelnes Unternehmen kann sich öffentlich selbst verpflichten, seine Produktion von umstrittenen Genussmitteln generell zu reduzieren. Bei diesem freiwilligen Engagement kann es seinen gesundheitsbewuss-

ten Kunden starke Signale senden und gleichzeitig den Behörden seine Absicht glaubwürdig kundtun.

Bei diesem freiwilligen Ansatz haben die Unternehmen einen grossen Handlungsspielraum. Sie legen selbst ihre Ziele und die betroffenen Produkte fest und bestimmen den Zeithorizont für die Umsetzung der Massnahmen. Sie können dafür – unter Berücksichtigung ihrer Absatzmengen und Margen – Produkte aus dem Portfolio streichen, andere entwickeln, den Gehalt an ungesunden Inhaltsstoffen begrenzen oder die Transparenz der Nährwertqualität verbessern.

Das Beispiel von Pepsico in Deutschland verkörpert diesen individuellen Ansatz. Das Unternehmen hat 2021 eine Reduktion des durchschnittlichen Zuckergehalts seines Getränkeportfolios um 25 % bis 2025 und um 50 % bis 2030 angekündigt. Insgesamt werden die Kalorien im deutschen Getränkeportfolio von Pepsico damit um 90 % bis 2030 reduziert. Parallel hat sich Pepsico verpflichtet, den Nutri-Score ab 2022 für alle seine Getränkemarken einzuführen (Pepsico Deutschland 2021).

Der individuelle Ansatz eignet sich für die Entwicklung neuer Produkte oder Rezepte. Das Unternehmen kann ein originelles und andersartiges Produkt anbieten, mit dem es sich von seinen Mitbewerbern abhebt und eine neue Nachfrage bedient.

Bei Labels sind die Vorteile eines Alleingangs weniger klar. Einerseits können die Unternehmen, die auf die Transparenzkarte setzten, eine Vorreiterrolle einnehmen und Marktanteile gewinnen. Andererseits kann die «Tugendhaftigkeit» eines einzelnen Unternehmens dazu führen, dass sich die Konsumenten, sobald die Risikostufe ersichtlich ist, den nicht gelabelten Produkten der Konkurrenz zuwenden. Ein Alleingang bei Labels könnte sich damit negativ auf die Umsätze auswirken.

Vorteile gemeinsamer Initiativen

Nicht nur einzelne, sondern mehrere Unternehmen einer Branche können sich gemeinsam und öffentlich zu einem Reduktionsziel oder zur Einführung eines Labels bekennen. Dieser kollektive Ansatz sendet ein starkes Signal an den Gesetzgeber und die Öffentlichkeit. Zudem reduziert das gemeinsame Vorgehen das Risiko, Kunden in Folge neuer Rezepturen (etwa mit reduziertem Zuckergehalt) oder der Einführung von Labels zu verlieren, weil die Konkurrenz ähnliche Schritte vornimmt. Hingegen verlieren die Unternehmen beim gemeinsamen Vorgehen die Möglichkeit, sich von der Konkurrenz abzuheben.

Der gemeinsame Ansatz existiert in der Praxis bereits. Der Privatsektor hat mehrere Initiativen ergriffen, um «sündhafte» Inhaltsstoffe in Produkten innerhalb einer Branche zu reduzieren. In Europa wurde der Zuckergehalt von Süssgetränken 2000 und 2019 um 26 % abgebaut. Die Branche hat sich auch verpflichtet, den Zuckergehalt bis 2025 um weitere 10 % zu reduzieren und die Werbebeschränkungen für Kinder zu verschärfen (Unesda 2021).

Bei einem freiwilligen Ansatz haben die Unternehmen einen grossen Handlungsspielraum.

In der Schweiz wurden zwei bemerkenswerte freiwillige Massnahmen mit ermutigenden Ergebnissen ergriffen: erstens die Erklärung von Mailand zur schrittweisen Senkung des Zuckergehalts von Joghurts und Frühstückscerealien, und zweitens der «Swisspledge» gegen die Werbung für Lebensmittel und Produkte mit hohem Salz-, Zucker- oder Fettgehalt für Kinder unter 12 Jahren (vgl. Box 2).

Box 2

Initiativen von Schweizer Unternehmen zur Reduktion des Überkonsums

Die Erklärung von Mailand

2015 haben sich zehn Lebensmittelunternehmen (Bio-Familia, Bossy Céréales, Coop, Cremo, Emmi, Migros, Molkerei Lanz, Nestlé, Schweizerische Schälmmühle E. Zwicky und Wander) mit der Unterzeichnung der «Erklärung von Mailand» verpflichtet, ihre Produktrezepturen neu zu formulieren, um den Zuckergehalt in Joghurts und Frühstückscerealien schrittweise zu reduzieren (BLV 2020). 2017 sind die Firmen Aldi, Danone, Kellogg und Lidl dazu gestossen. Zusammen haben sie sich bereit erklärt, bis Ende 2018 den Zuckerzusatz in Joghurts um 2,5% und in Frühstücksflocken um 5% zu reduzieren.

Die Erwartungen wurden übertroffen: Der Zuckerzusatz in Joghurts wurde im Vergleich zu 2016 um 3,5% und in Cerealien um 13% reduziert (BLV 2019b). Dazu hat die Branche bestehende Rezepturen neu formuliert, einige zu süsse Produkte aus dem Markt gezogen und neue Produkte eingeführt (Bucher Della Torre und Jotterand Chaparro 2019). Nach der erfolgreichen ersten Phase wollen die Parteien ihr Engagement bis 2024 fortsetzen, indem sie den Zuckergehalt in Joghurts und Cerealien um weitere 10% bzw. 15% senken (BLV 2020b).

Swiss Pledge

Die 2010 lancierte «Swiss-Pledge»-Initiative will die Werbung für Produkte mit hohem Salz-, Zucker- oder Fettgehalt für Kinder unter 12 Jahren beschränken (Swiss Pledge 2020a). Die Initianten verpflichten sich, in ihren Werbekampagnen nur Produkte hervorzuheben, deren Nährwert Mindestkriterien entsprechen. Diese Vorgaben gelten nicht nur für Werbung im Fernsehen und in der Kinderpresse, sondern auch auf Websites und in sozialen Netzwerken. Ein unabhängiges privates Institut, Media Focus, überwacht die Einhaltung der Kriterien. Gemäss seinem Audit wurden auf allen Plattformen Erfüllungsquoten zwischen 93% und 100% erreicht (Swiss Pledge 2020b).

Wie der individuelle freiwillige Ansatz ermöglicht auch der gemeinsame Ansatz Flexibilität bei der Wahl der Massnahmen und Produkte. Zudem gestatten freiwillige Massnahmen schnellere Fortschritte, als es der Fall wäre, wenn der Staat eine ganze Branche regulieren wollte. So können zunächst die Vorreiter («early adopters») ihre Bemühungen bündeln⁴, und andere nach und nach dazustossen. Wenn sich Akteure eines Sektors zusammenschliessen, haben sie auch mehr Gewicht, um zögerliche Konkurrenten zur Teilnahme zu motivieren, ohne dass dabei Zwang auf Unternehmen ausgeübt wird.

4 Dabei ist darauf zu achten, dass gesetzliche Vorschriften – wie etwa das kartellrechtliche Verbot von wettbewerbsschädigenden Abreden – beachtet werden.

Gewiss sind Branchenvereinbarungen mit mehr Aufwand verbunden als individuelle Verpflichtungen, da sie Verhandlungen erfordern. Aber die Kultur des Dialogs und des Konsenses in der kleinen Schweiz, in welcher sich die Menschen kennen und miteinander reden, ist ein grosser Vorteil. Dieser kann genutzt werden, um eine gemeinsame Basis zu finden.

Flexibilität dank ganzheitlicher Ziele

Anstatt Vereinbarungen anzustreben, die sich nur auf einen Inhaltsstoff wie Zucker oder Salz beziehen, wäre es langfristig denkbar, Ziele auf holistischer Basis (zum Beispiel auf der Basis vom Nutri-Score-Label) zu entwickeln. Die Unternehmen, nicht der Staat, könnten dann selber die geeigneten Massnahmen wählen, damit weniger Produkte orange oder rot gekennzeichnet sind.

Dies würde nicht nur die Entwicklung einer Vielzahl von Branchenvereinbarungen für jede Art von Zutat (eine für Zucker, für Salz, für Fett, für Konservierungsstoffe usw.) vermeiden, sondern den Herstellern auch mehr Spielraum für eine Neuformulierung ihrer Produkte unter Berücksichtigung der Konsumentenpräferenzen und Produktionsanforderungen geben. Dieser Ansatz auf höherer Ebene (Label statt einzelner Inhaltsstoffe) dürfte neue Vereinbarungen erleichtern, da die einzelnen Akteure mehr Spielraum haben. Gleichzeitig wäre damit eine breitere Wirkung für die öffentliche Gesundheit erreichbar.

5_ Fazit: Wirksame, private Massnahmen

5.1_ Vier Kriterien zur Bewertung

In der vorliegenden Studie wurden diverse Massnahmen zur Reduktion des Genussmittelkonsums besprochen. Doch welche sind die geeignetsten? In diesem Kapitel werden zwei staatliche und drei private Massnahmen für die Verbesserung der öffentlichen Gesundheit verglichen:

- Konsumbeschränkungen/-verbote
- Steuern auf Genussmittel
- Reformulierungen von Rezepten
- Portionskontrollen
- Labels

Die Massnahmen werden anhand von vier Kriterien bewertet:

Wirksamkeit:

Massnahmen sollen wirksam sein, das heisst, dass die Prävalenz nichtübertragbarer Krankheiten nachweislich beeinflusst wird. Die Wirksamkeit soll messbar und anhand objektiver Indikatoren bewertbar sein. Sie kann beispielsweise anhand der eingesparten gesunden Lebensjahre (DALYs)⁵ oder der Kostensenkung bei der Behandlung nichtübertragbarer Krankheiten bestimmt werden. Zentral ist dabei die Wahl der Indikatoren: Eine Veränderung des Konsums ist a priori nicht gleichbedeutend mit veränderten Auswirkungen auf die Gesundheit. Da es sich bei Public Health um ein komplexes und multifaktorielles Thema handelt, können Zwischenindikatoren verwendet werden, um die Auswirkungen einer Massnahme zu messen.

Die Wirksamkeit soll messbar und anhand objektiver Indikatoren bewertbar sein.

Staatliche Massnahmen:

- **Konsumbeschränkungen/-verbote:** Einschränkungen oder Verbote (z.B. für Minderjährige) eignen sich nur für Produkte, die man kaum substituieren kann (z.B. Alkohol oder Tabak). Verbote sind selbstredend für lebenswichtige Produkte wie Salz oder Fett ungeeignet. Die Wirksamkeit dieser Massnahmen hängt stark vom betroffenen Produkt ab. Zudem hat die Geschichte gezeigt, dass ein Verkaufs- oder Konsumverbot einer Substanz Schwarzmärkte fördert. Einschränkungen und Verbote können den Konsum erschweren, ihn aber nicht zum Verschwinden bringen.

5 «Um Beeinträchtigungen bereinigte Lebensjahre» (engl. «disability-adjusted life years», DALYs) ist ein häufig verwendeter Indikator für die Berechnung der gesunden Lebensjahre und für die Schätzung der globalen Krankheitslast (WHO 2021d).

- **Steuern auf Genussmittel:** Selbst wenn diese Steuer einen Konsumrückgang beim besteuerten Produkt bewirkt (Ecorys 2014), bedeutet dies aufgrund von Substitutionseffekten nicht zwangsläufig ein Rückgang der Krankheiten (zum Beispiel Krebs oder Diabetes). Zudem wird die Wirksamkeit solcher Steuern durch Einkaufstourismus geschwächt. Eine Steuer auf Grundzutaten (wie Zucker oder Salz) statt auf Produkte wäre effektiver, da sie Substitutionsmöglichkeiten einschränkt.

Private Massnahmen

- **Reformulierungen:** Rezeptanpassungen sind eine Methode, der die OECD ein grosses Potenzial bei der Reduktion von Risikofaktoren zuschreibt (OECD 2019). Darüber hinaus wurde die Neuformulierung von Produkten als eine der wirksamsten Massnahmen im Kampf gegen Adipositas, gemessen an gesunden Lebensjahren (DALYs), bewertet (McKinsey Global Institute 2014). Der Vorteil besteht darin, dass die Konsumenten ihre Essgewohnheiten nicht ändern müssen und ihre Konsumerfahrung ähnlich bleibt. Die Wirksamkeit dieser Massnahme hängt allerdings davon ab, ob die Reformulierungen Produkte betreffen, die stark konsumiert werden oder nicht. Bei Selbstverpflichtungen von Einzelunternehmen oder Branchen ist deshalb zu unterscheiden, ob die Reduktionsziele das «Konsumportfolio» betreffen, also den Anteil Produkte oder Zutaten, die verkauft werden, oder das «Produktportfolio», sprich den Anteil der Rezepte, die angepasst werden. Es wäre nämlich denkbar, dass Unternehmen neue Rezepte für Produkte entwickeln, die zwar kaum konsumiert werden, den Firmen jedoch ermöglichen würden, einen Anteil an «gesunden» Rezepturen vorzuweisen. Diese Verbesserung des Produktportfolios würde kaum das Konsumportfolio ändern, und damit kaum eine Reduktion von Risikofaktoren hervorbringen.
- **Portionskontrolle:** Die Portionskontrolle ist besonders wirksam, da sie die Anzahl der aufgenommenen Kalorien direkt begrenzt, ohne dass sich die Kunden dafür anstrengen müssen. Portionskontrollen gelten als wirksamstes Instrument zur Reduktion der konsumierten Menge (McKinsey Global Institute 2014). Sie können jedoch von den Konsumenten umgegangen werden, wenn diese mehr als eine Portion konsumieren.
- **Labels:** Die Wirksamkeit von Labels liegt nicht nur in der Transparenz, die sie den Verbrauchern bieten, sondern vor allem in ihrem Einfluss auf das Verhalten der Unternehmen. Labels können dazu beitragen, Reformulierungen von Rezepten auszulösen, was besonders wirksam sein kann.

Effizienz:

Massnahmen sollen nicht nur wirksam, sondern auch effizient sein. Das heisst, sie müssen mit den eingesetzten Mitteln das grösstmögliche Ergebnis erzielen. Ein wesentlicher Treiber der Effizienz ist die Zielgenau-

igkeit der Massnahmen. Bildlich formuliert ist das Giessen eines ganzen Balkons mit dem Feuerwehrschauch zwar effektiv, um eine Blume zu wässern, jedoch ineffizient, weil viel Wasser unnötig auf Beton eingesetzt wird. Selbstredend können Massnahmen, die wenig effektiv sind, auch nicht effizient sein.

Massnahmen müssen mit den eingesetzten Mitteln das grösstmögliche Ergebnis erzielen.

Staatliche Massnahmen

- **Konsumbeschränkungen/-verbote:** Einschränkungen und Verbote, sind, wenn sie eingehalten werden, an sich effizient, weil es grundsätzlich kein Geld kostet, ein Verbot zu verhängen. Doch die Kontrolle dieser Einschränkungen kann sehr aufwendig werden. Auch die Bekämpfung des Schwarzmarkts, der aus dem Verbot eines Produkts oder Inhaltsstoffes resultiert, ist sehr kostspielig. Zudem sind Einschränkungen und Verbote keine gezielten Massnahmen, weil sie alle Konsumenten betreffen, auch diejenigen, die massvoll konsumieren.
- **Steuern auf Genussmittel:** Die Umsetzung einer Steuer ist mit Aufwand verbunden und deshalb weniger effizient als Einschränkungen und Verbote. Solche Steuern sind nicht gezielt, da sie alle Konsumenten treffen – auch diejenigen, die massvoll konsumieren.

Private Massnahmen

- **Reformulierungen und Portionskontrolle** sind grundsätzlich effizienter, weil gezielter als staatliche Massnahmen, die auf allen Produkten eingefordert werden. Unternehmen können wählen, wo das Reduktionspotenzial am grössten ist. Dies ermöglicht differenzierte Anstrengungen auf der Ebene des gesamten Produktportfolios: substanzielle, wo es die Herstellung oder die Sensibilität der Konsumenten zulassen, und bescheidenere, wo die Veränderungen des Geschmacks oder der Konsistenz heikler sind. So werden Anstrengungen auf Produkte gelenkt, die die grösste Reduktion pro investiertem Forschungs- und Entwicklungsfranken versprechen.
- **Labels** sind zwar relativ einfach auf Produkten anzubringen. Sie werden aber vor allem von Konsumenten wahrgenommen, die sich auch ohne Labels gut ernähren würden, was die Effizienz dieser Massnahme reduziert. Zudem werden Produkte wie Schokolade zum Beispiel immer mit Zucker hergestellt und fallen daher immer in die rote Kategorie. Bei solchen Produkten liefern Labels nur bedingt nützliche Informationen, weil sie kaum zur Differenzierung der Produkte beitragen.

Technologieneutralität:

Eine Massnahme kann als «technologieneutral» betrachtet werden, wenn sie lediglich das Reduktionsziel vorgibt, sei es im Rahmen von staatlichen Vorgaben oder im Rahmen von Selbstverpflichtungen. Wie dieses erreicht werden kann, ist den betroffenen Akteuren überlassen. Auf diese Weise können die Unternehmen flexibel, je nach Produktportfolio

und Konkurrenzumfeld, den besten Weg zum Ziel wählen, und es entsteht ein Wettbewerb, um die wirksamsten und effizientesten Innovationen.

Staatliche Massnahmen

- **Konsumbeschränkungen/-verbote:** Diese Massnahme lässt den Herstellern eines Produkts per Definition keinen Spielraum für Anpassungen, da das betreffende Produkt oder die Zutat verboten sind.
- **Steuern auf Genussmittel:** Die Besteuerung kann zu einer Neuformulierung führen, insbesondere wenn sie Basiszutaten betrifft (Ecorys 2014). Die Steuer erfüllt die Bedingung der Technologieneutralität, da sie lediglich den Preis eines bestimmten Gutes erhöht. Die Unternehmen können selbst entscheiden, ob und wie sie ihre Produkte verändern wollen, um den Gehalt an ungesunden Zutaten zu reduzieren. Wenn sie jedoch auf das Produkt abzielt (z. B. eine Steuer, die sich nach der Menge des verkauften Produkts richtet), ist der Handlungsspielraum der Unternehmen geringer.

Private Massnahmen

- **Reformulierungen, Portionskontrolle und Labels** wahren die Technologieneutralität. Nach der Festlegung der Ziele, entweder einzeln oder im Rahmen einer Branchenvereinbarung, entscheiden die Unternehmen selbst über die einzusetzenden Mittel, je nach technischen Möglichkeiten und Marktsituation. Solche Massnahmen lassen viel Raum für Innovation und fördern die Kreativität.

Ein einziges Ziel

Massnahmen sollten ein einziges, eindeutiges Ziel verfolgen: die Reduktion potenziell gesundheitsschädlicher Inhaltsstoffe. Die Kopplung an andere Aufgaben – wie die Finanzierung einer staatlichen Tätigkeit – birgt die Gefahr von Zielkonflikten. Bei solchen Konflikten könnten Konsumenten, die ein «gesundes» Verhalten an den Tag legen, die Finanzierung der staatlichen Tätigkeit gefährden. Zielkonflikte können aber auch bei den Unternehmen aufkommen, etwa wenn die Massnahmen die Produktionskosten erhöhen oder die Umsätze reduzieren.

Massnahmen sollten ein einziges, eindeutiges Ziel verfolgen: die Reduktion potenziell gesundheitsschädlicher Inhaltsstoffe.

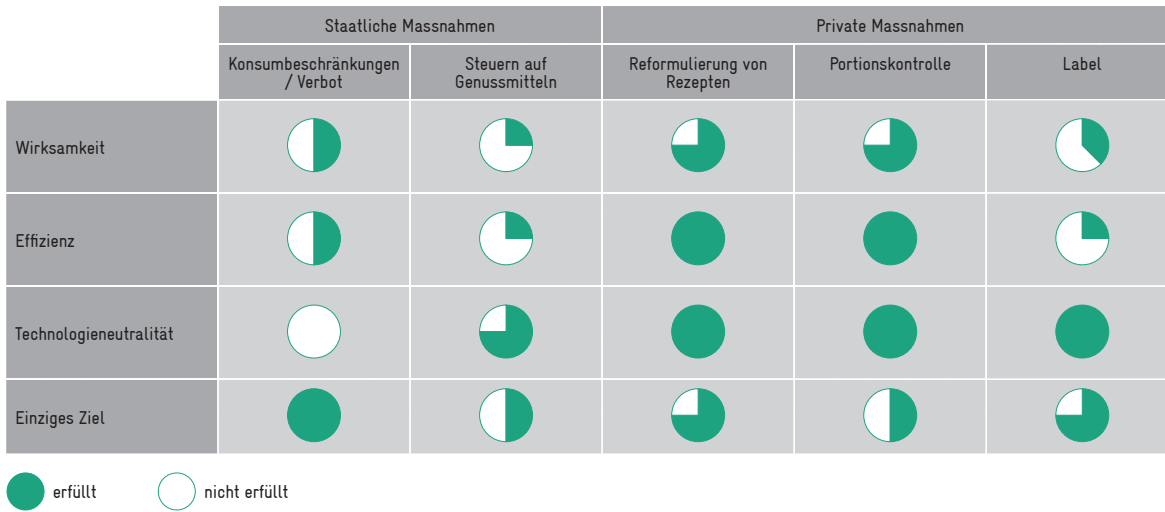
Staatliche Massnahmen

- **Konsumbeschränkungen/-verbote:** Einschränkungen oder Verbote haben einen einzigen Zweck: den Konsum zu reduzieren.
- **Steuern auf Genussmittel:** Die Einführung einer Steuer zum Beispiel auf zuckerhaltige Produkte kann zwar mit einem einzelnen Gesundheitsziel verbunden werden, doch selten werden diese Einnahmen dem Staatshaushalt (z.B. Pigou-Steuer) oder den Konsumenten vollständig zurückerstattet (z.B. Lenkungssteuer). Die Steuereinnahmen werden oft gebunden und für Aufgaben verwendet, die eigentlich aus dem or-

Abbildung 6

Private Massnahmen zeigen bessere Ergebnisse

Die Reformulierung der Rezepte und die Portionskontrolle übertreffen die anderen Massnahmen vor allem in Bezug auf Wirksamkeit und Effizienz.



Quelle: Eigene Darstellung

dentlichen Staatshaushalt finanziert werden sollten, was wiederum zu Zielkonflikten führt.

Private Massnahmen

- **Reformulierungen:** Anpassungen bestehender Rezepte haben das primäre Ziel, den Konsum ungesunder Produkte und Inhaltsstoffe einzuschränken. Sie können aber im Unternehmen zu Zielkonflikten führen, weil Reformulierungen zu erhöhten Produktionskosten oder einer geringeren Nachfrage führen können.
- **Portionskontrolle:** Die Anpassung der Portionsgrössen verfolgt primär ein Gesundheitsziel. Sie bedeutet aber auch einen Umsatzrückgang, wenn weniger Menge konsumiert wird. Sind die Fixkosten bei der Produktion und im Vertrieb des Produkts hoch, kann dies auf die Margen drücken.
- **Labels:** Labels verfolgen primär ein Gesundheitsziel. Produkte, die von Natur aus süss oder fetthaltig sind (z. B. Schokolade oder Käse) und sich nur schwer umformulieren lassen, gehören sozusagen definitionsgemäss zu den «roten» Kategorien. Transparenz kann für diese Branche zu Umsatzrückgängen führen. Umgekehrt können gesunde «grüne» Produkte von der Transparenz profitieren und höhere Umsätze ermöglichen.

Eine Zusammenfassung und Bewertung der Massnahmen ist in *Abbildung 6* zu finden. Keine Massnahme erfüllt als «Wundermittel» alle Bewertungskriterien. Vielmehr sind sie komplementär und können, je nach Produkt und Marktsituation, zielgerichtet eingesetzt werden.

Die privaten Massnahmen erfüllen jedoch die Anforderungen am besten. Vor allem Reformulierung und Portionskontrolle schneiden insgesamt besser ab als Verbote und Steuern auf Genussmitteln. Bevor neue staatliche Massnahmen geprüft werden, sollte deshalb das Potenzial der privaten Massnahmen ausgeschöpft werden.

5.2_ Drei Handlungsfelder

Die Herausforderungen im Zusammenhang mit der Bekämpfung nichtübertragbarer Krankheiten sind komplex. Während das Ziel einer NCD-Reduktion unbestritten ist, sind der Fokus auf einzelne Risikofaktoren und vor allem die passenden Massnahmen, die auf solche Faktoren Einfluss nehmen könnten, weniger klar. Wenige sind wirksam, effizient und technologieneutral und viele mit privaten oder öffentlichen Zielkonflikten verbunden. Aus den bisherigen Analysen kristallisieren sich jedoch drei Stossrichtungen heraus, die sich für die Bekämpfung nichtübertragbarer Krankheiten empfehlen lassen.

Die Flexibilität der Wirtschaft nutzen

Die Lebensmittelindustrie befindet sich in einer privilegierten Position, um einen entscheidenden Beitrag zur Reduktion nichtübertragbarer Krankheiten zu leisten. Dank ihrer Flexibilität und ihrer Kenntnisse der Konsumentenpräferenzen können die Unternehmen wirksamer, effizienter und schneller handeln, als es mit staatlicher Regulierung möglich wäre.

Primär sollten die Unternehmen der Nachfrage gesundheitsbewusster Kunden nachkommen, indem sie alternative und neuartige Produkte entwickeln, bestehende Produkte so umformulieren, dass sie weniger ungesunde Zutaten enthalten, die Portionsgrössen anpassen oder die Transparenz mit Labels verbessern.

Mit öffentlich kommunizierten Selbstverpflichtungen oder im Rahmen einer Branchenvereinbarung können die Unternehmen eine glaubwürdige Antwort auf den gesetzgeberischen Druck geben, weil sie ihr Engagement sichtbar und messbar machen.

Durch die Wahl eines privaten statt öffentlichen Ansatzes wird den Konsumenten Vorrang eingeräumt. Die Produktanpassungen folgen damit primär einem Ansatz, der von der Basis her die Kundenpräferenz berücksichtigt, statt gutgemeinte, aber oft undifferenzierte staatliche Vorgaben umzusetzen. Die Unternehmen sollten nicht als Hindernis, sondern als Chance zur Reduktion der NCD-Krankheiten betrachtet werden. Im Bereich der öffentlichen Gesundheit kann deutlich mehr erreicht werden, wenn man mit der Privatwirtschaft zusammenarbeitet, statt gegen sie.

Auf Lebensmittelsteuern verzichten

Die Politik ermächtigt den Staat, immer umfassender zu regeln, was die Konsumenten auf den Teller bekommen, um eine gesunde Lebensweise zu fördern und chronischen Krankheiten vorzubeugen. Auf diesem indirekten Weg versuchen manche Bürger, die Last und die Verantwortung ihrer inkohärenten Konsumentenscheide dem Gesetzgeber zu übertragen. Dabei wird oft die Einführung einer Steuer, zum Beispiel auf Zucker oder Fett, diskutiert.

Eine solche Steuer beeinflusst zwar den Konsum von Genussmitteln, doch die Wirksamkeit einer solchen Massnahmen auf das finale Ziel, die Eindämmung chronischer Krankheiten, ist wenig eindeutig, insbesondere wegen Substitutionseffekten und Einkaufstourismus. Sie ist auch sehr ineffizient, weil sie alle Konsumenten betrifft, auch diejenigen, die Genussmittel moderat konsumieren. Sie hat regressiven Charakter, weil Konsumausgaben für Haushalte mit tiefen Einkommen eine grössere Bedeutung haben als bei besser situierten Personen. Zudem ist die Einführung einer Steuer unweigerlich mit einem langwierigen bürokratischen Prozess und mit Umsetzungskosten verbunden.

Daher sollte der Staat keine zusätzliche Steuer erheben. Die oben erwähnten Massnahmen der Privatwirtschaft können besser, wirksamer und effizienter chronische Krankheiten bekämpfen als eine neue Steuer.

Die Inkohärenz des Staates beheben

Statt die Handlungsfelder des Staates bei der Bekämpfung nichtübertragbarer Krankheiten auszuweiten, sollte eine kohärente Wirtschafts- und Gesundheitspolitik verfolgt werden.

Es kann nicht sein, dass der Staat einerseits in paternalistischer Manier die Konsumenten-Entscheide mit Präventionskampagnen, Verkaufs- und Konsumeinschränkungen zu beeinflussen versucht und gleichzeitig die Produktion und den Vertrieb von Zucker, Salz, Öl, Käse, Alkohol oder Tabak mit Subventionen in dreistelliger Millionenhöhe befeuert. Hier geht es nicht nur um einen Ressourcenverschleiss von steuerlichen Mitteln, sondern auch um die Glaubwürdigkeit unserer Politik.

Ein Abbau der staatlichen Abhängigkeiten vom Verkauf «sündhafter» Produkte vermeidet, dass die Finanzierung der staatlichen Kernaufgaben in Konflikt mit der Erreichung von Gesundheitszielen gerät. Der Anteil der AHV, der durch Tabak- oder Spirituosenprodukte – ca. 3 Mrd. Fr. im Jahr 2020 – finanziert wird, kann schrittweise reduziert werden. Parallel dazu sollte das Salzmonopol aufgehoben werden. Auch damit würde der Staat seine Glaubwürdigkeit bei der Bekämpfung nichtübertragbarer Krankheiten belegen.

Literaturverzeichnis

- 24heures (2017): Vaud – Une taxe cantonale sur les boissons sucrées. 17.02.2017.
- ABC News (2012): Denmark to scrap world's first fat tax. 10.11.2012.
- Agristat, Schweizer Bauernverband (2021): Entwicklung des Nahrungsmittelverbrauchs in der Schweiz. Je Kopf und Jahr. Bundesamt für Statistik. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/tabellen.assetdetail.15784812.html>. Zugriff: 30.07.2021.
- Allcott, Hunt; Lockwood, Benjamin B. und Taubinsky, Dmitry (2019): Should We Tax Sugar-Sweetened Beverages? An Overview of Theory and Evidence. In: Journal of Economic Perspectives, 33(3), S. 202–227. doi:10.1257/jep.33.3.202
- ArctInfo (2021): Le projet neuchâtelois de taxe sur les boissons sucrées bloqué par l'opposition PLR-UDC. Von: Willemin, Nicolas 30.03.2021.
- BAG, Bundesamt für Gesundheit (2016): Nationale Strategie zur Prävention nichtübertragbarer Krankheiten. Bern: September 2016. <https://www.bag.admin.ch/bag/de/home/strategie-und-politik/nationale-gesundheitsstrategien/strategie-nicht-uebertragbare-krankheiten.html>. Zugriff: 29.07.2021.
- BAG, Bundesamt für Gesundheit (2021a): Volksinitiative «Kinder ohne Tabakwerbung». <https://www.bag.admin.ch/bag/de/home/strategie-und-politik/politische-auftraege-und-aktionsplaene/politische-auftraege-zur-tabakpraevention/tabakpolitik-schweiz/volksinitiative-kinder-ohne-tabakwerbung.html>. Zugriff: 30.07.2021.
- BAG, Bundesamt für Gesundheit (2021b): Zahlen und Fakten zu nichtübertragbaren Krankheiten. <https://www.bag.admin.ch/bag/de/home/zahlen-und-statistiken/zahlen-fakten-nichtuebertragbare-krankheiten.html>. Zugriff: 15.12.2021.
- BAG, Bundesamt für Gesundheit (2021c): Coronavirus: Situation Schweiz. <https://www.bag.admin.ch/bag/de/home/krankheiten/ausbrueche-epidemien-pandemien/aktuelle-ausbrueche-epidemien/novel-cov/situation-schweiz-und-international.html>. Zugriff: 15.12.2021.
- BAG, Bundesamt für Gesundheit (2021d): Hohe Preise senken den Konsum. <https://www.bag.admin.ch/bag/de/home/strategie-und-politik/politische-auftraege-und-aktionsplaene/politische-auftraege-zur-tabakpraevention/tabakpolitik-schweiz/tabaksteuer.html>. Zugriff: 08.12.2021.
- BFS, Bundesamt für Statistik (2018a): Übergewicht und Adipositas (Alter: 15+). <https://www.obsan.admin.ch/de/indikatoren/MonAM/uebergewicht-und-adipositas-alter-15>. Zugriff: 30.07.2021.
- BFS, Bundesamt für Statistik (2018b): Personen mit Bluthochdruck nach Geschlecht, Alter, Bildungsniveau, Sprachgebiet. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/catalogues-banques-donnees/tableaux.assetdetail.6466020.html>. Zugriff: 30.07.2021.
- BFS, Bundesamt für Statistik (2018c): Personen mit Diabetes nach Geschlecht, Alter, Bildungsniveau, Sprachgebiet. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/tabellen.assetdetail.6466016.html>. Zugriff: 30.07.2021.
- BFS, Bundesamt für Statistik (2018d): Atemwegserkrankungen (Alter: 15+). <https://www.obsan.admin.ch/de/indikatoren/MonAM/atemwegserkrankungen-alter-15>. Zugriff: 30.07.2021.
- BFS, Bundesamt für Statistik (2018e): Körperliche Aktivität nach Alter, Geschlecht, Sprachgebiet, Bildungsniveau. Bundesamt für Statistik. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/tabellen.assetdetail.6466023.html>. Zugriff: 12.11.2021.

- BFS, Bundesamt für Statistik (2018f): Tabakkonsum nach Alter, Geschlecht, Sprachgebiet, Bildungsniveau. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/tabellen.assetdetail.6466013.html>. Zugriff: 30.07.2021.
- BFS, Bundesamt für Statistik (2019a): Personen mit zu hohem Cholesterinspiegel. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/tabellen.assetdetail.7586053.html>. Zugriff: 30.07.2021.
- BFS, Bundesamt für Statistik (2019b): Lebenserwartung in guter Gesundheit ab 65 Jahren. <https://ind.obsan.admin.ch/indicator/monam/lebenserwartung-in-guter-gesundheit-ab-65-jahren>. Zugriff: 12.11.2021.
- BFS, Bundesamt für Statistik (2020a): Hirnschlag. <https://www.obsan.admin.ch/de/indikatoren/hirnschlag>. Zugriff: 30.07.2021.
- BFS, Bundesamt für Statistik (2020b): Myokardinfarkt. <https://www.obsan.admin.ch/de/indikatoren/myokardinfarkt>. Zugriff: 30.07.2021.
- BFS, Bundesamt für Statistik (2021a): Spezifische Todesursachen. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitszustand/sterblichkeit-todesursachen/spezifische.html>. Zugriff: 14.12.2021.
- BFS, Bundesamt für Statistik (2021b): Sterbefälle und Sterbeziffern wichtiger Todesursachen, nach Alter, Männer. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/tabellen.assetdetail.19444384.html>. Zugriff: 22.12.2021.
- BFS, Bundesamt für Statistik (2021c): Sterbefälle und Sterbeziffern wichtiger Todesursachen, nach Alter, Frauen. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/tabellen.assetdetail.19444388.html>. Zugriff: 21.12.2021.
- BFS, Bundesamt für Statistik (2021d): Statistik der Todesursachen 2020: Provisorische Ergebnisse der Monate Januar bis März | Bundesamt für Statistik. Statistik der Todesursachen 2020: Provisorische Ergebnisse der Monate Januar bis März | Bundesamt für Statistik. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/aktuell/neue-veroeffentlichungen.gnpdetail.2021-0693.html>. Zugriff: 03.01.2022.
- BFS, Bundesamt für Statistik (2021e): Indikatoren der Sterblichkeit in der Schweiz, 1970–2020. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/catalogues-banques-donnees/tableaux.assetdetail.18845694.html>. Zugriff: 23.11.2021.
- BFS, Bundesamt für Statistik (2021f): Kosten des Gesundheitswesens nach Leistungen und Finanzierungsregimes. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/tabellen.assetdetail.16944803.html>. Zugriff: 30.07.2021.
- BFS, Bundesamt für Statistik und NKRS, Nationale Krebsregistrierungsstelle (2020): Krebs, Neuerkrankungen und Sterbefälle: Anzahl, Raten und Entwicklungen pro Krebslokalisation u. Periode. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/tabellen.assetdetail.14816237.html>. Zugriff: 30.07.2021.
- Bloom, D.E.; Cafiero, E.T.; Jané-Llopis, E.; Abrahams-Gessel, S.; Bloom, L.R.; Fathima, S. et al. (2011): The Global Economic Burden of Non-communicable Diseases. Geneva: World Economic Forum. https://www3.weforum.org/docs/WEF_Harvard_HE_GlobalEconomicBurdenNonCommunicableDiseases_2011.pdf.
- BLV, Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (2019a): Aktionsplan der Ernährungsstrategie. <https://www.blv.admin.ch/blv/de/home/lebensmittel-und-ernaehrung/ernaehrung/aktionsplan-ernaehrungsstrategie.html>. Zugriff: 30.07.2021.
- BLV, Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (2019b): Zugesetzter Zucker in Joghurt und Frühstückscerealien auf dem Schweizer Markt. Bern. https://www.blv.admin.ch/dam/blv/de/dokumente/lebensmittel-und-ernaehrung/ernaehrung/bericht-bestandesaufnahme-zucker-2018.pdf.download.pdf/Bestandesaufnahme_Zucker_2018_DE.pdf. Zugriff: 31.07.2021.
- BLV, Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (2020a): E-Zigaretten. <https://www.blv.admin.ch/blv/de/home/gebrauchsgegenstaende/e-zigaretten.html>. Zugriff: 05.10.2021.

- BLV, Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (2020b): Zuckerreduktion. <https://www.blv.admin.ch/blv/de/home/lebensmittel-und-ernaehrung/ernaehrung/produktzusammensetzung/zuckerreduktion.html>. Zugriff: 30.07.2021.
- BLV, Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (2021b): Nutri-Score. <https://www.blv.admin.ch/blv/de/home/lebensmittel-und-ernaehrung/ernaehrung/nutri-score.html>. Zugriff: 30.07.2021.
- BLV, Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (2021c): Behörden von sieben europäischen Ländern koordinieren die Einführung des Nutri-Score. <https://www.blv.admin.ch/blv/de/home/dokumentation/nsb-news-list.msg-id-82341.html>. Zugriff: 15.12.2021.
- BLV, Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (2021d): Schweizer Lebensmittelpyramide. <https://www.blv.admin.ch/blv/de/home/lebensmittel-und-ernaehrung/ernaehrung/empfehlungen-informationen/schweizer-lebensmittelpyramide.html>. Zugriff: 30.07.2021.
- BLW, Bundesamt für Landwirtschaft (2021a): Agrarbericht 2021 - Pflanzenbau. <https://www.agrarbericht.ch/de/politik/produktion-und-absatz/pflanzenbau>. Zugriff: 30.07.2021.
- BLW, Bundesamt für Landwirtschaft (2021b): Agrarbericht 2021 - Weinwirtschaft. <https://www.agrarbericht.ch/de/politik/produktion-und-absatz/weinwirtschaft>. Zugriff: 08.12.2021.
- BLW, Bundesamt für Landwirtschaft (2021c): Agrarbericht 2021 - Milchwirtschaft. <https://www.agrarbericht.ch/de/politik/produktion-und-absatz/milchwirtschaft>. Zugriff: 08.12.2021.
- BLW, Bundesamt für Landwirtschaft (2021d): Agrarbericht 2021- Absatzförderung. <https://www.agrarbericht.ch/de/politik/produktion-und-absatz/absatzfoerderung>.
- Brunold, Robin (2015): Geschichte des Rauchverbots: Anti Tabak & Raucherbewegung. Geschichte-Lernen.net. <https://www.geschichte-lernen.net/geschichte-rauchverbot-anti-tabak-raucher-bewegung/>. Zugriff: 13.12.2021.
- Bucher Della Torre, Sophie und Jotterand Chaparro, Corinne (2019): Grundlagenpapier betreffend Ausrichtung der Aktivitäten zur Reduktion des Zuckerkonsums in der Schweiz. Genève: Haute Ecole de Santé. <https://www.blv.admin.ch/dam/blv/de/dokumente/lebensmittel-und-ernaehrung/ernaehrung/grundlagenpapier-zuckerreduktion.pdf.download.pdf/Grundlagenpapier%20betreffend%20Ausrichtung%20der%20Aktivit%C3%A4ten%20zur%20Reduktion%20des%20Zuckerkonsums%20in%20der%20Schweiz.pdf>. Zugriff: 30.07.2021.
- Bundesrat (2018): Répartition des tâches entre la Confédération et les cantons – Rapport du Conseil fédéral en réponse à la motion 13.3363, Commission des finances CN (S. 113). <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/53828.pdf>.
- Butland, Bryony; Jebb, Susan; Kopelman, Peter; McPherson, Klim; Thomas, Sandy; Mardell, Jane et al. (2007): Tackling obesities: future choices – project report (2nd edition). UK Government Office for Science. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/287937/07-1184x-tackling-obesities-future-choices-report.pdf. Zugriff: 30.07.2021.
- Conseil d'Etat genevois (2020): Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la motion : Dépendance au sucre, le fléau du siècle! Conseil d'Etat genevois. <https://ge.ch/grandconseil/data/texte/M02505B.pdf>. Zugriff: 30.07.2021.
- Chaloupka, Frank J.; Straif, Kurt und Leon, Maria E. (2011): Effectiveness of tax and price policies in tobacco control. In: Tobacco Control, 20(3), S. 235–238. BMJ Publishing Group Ltd. doi:10.1136/tc.2010.039982
- Cosandey, Jérôme (2020): Subventionen für ein ungesundes Leben. Avenir Suisse, 22.01.2020. <https://www.avenir-suisse.ch/bessere-gesundheit-dank-weniger-agrar-subventionen/>. Zugriff: 15.12.2021.

- Crocker, H.; Packer, J.; Russell, Simon J.; Stansfield, C. und Viner, R. M. (2020): Front of pack nutritional labelling schemes: a systematic review and meta-analysis of recent evidence relating to objectively measured consumption and purchasing. In: *Journal of Human Nutrition and Dietetics*, 33(4), S. 518–537. doi:10.1111/jhn.12758
- CV-Sel (1973): Interkantonale Vereinbarung über den Salzverkauf in der Schweiz. <https://www.lexfind.ch/fe/de/tol/2035/de>. Zugriff: 18.11.2021.
- Drouot Avocats (2020): Nutri-Score : obligatoire à compter du 1er janvier 2021. mandeville-avocats-agroalimentaire.fr. https://www.mandeville-avocats-agroalimentaire.fr/nutri-score---obligatoire-a-compter-du-1er-janvier-2021-_ad64.html. Zugriff: 30.07.2021.
- EC, European Commission (2014): Revision of the Tobacco Products Directive. Public Health – European Commission. https://ec.europa.eu/health/tobacco/products/revision_en. Zugriff: 30.07.2021.
- Ecorys (2014): Food taxes and their impact on competitiveness in the agri-food sector. https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjGgLzpgZP0AbWGi_0H-HacRBIMQFnoECAoQAQ&url=https%3A%2F%2Fec.europa.eu%2Fdocs-room%2Fdocuments%2F5827%2Fattachments%2F1%2Ftranslations%2Fen%2Frenditions%2Fnative&usg=AOvVaw20-RsoRAqA7CK2t-dx8PCg.
- ESBK, Eidgenössische Spielbankenabgabe (2021): Spielbankenabgabe. <https://www.esbk.admin.ch/esbk/de/home/spielbankenaufsicht/spielbankenabgabe.html>. Zugriff: 09.12.2021.
- EZV, Eidgenössische Zollverwaltung (2020): Zigarettenverkäufe und Tabaksteuereinnahmen in der Schweiz 2020. <https://zahlen-fakten.suchtschweiz.ch/library/pdf/150c3d76142ce>. Zugriff: 09.12.2021.
- EZV, Eidgenössische Zollverwaltung (2021): Steuersätze. <https://www.ezv.admin.ch/ezv/de/home/themen/alcohol/steuersaetze.html>. Zugriff: 09.12.2021.
- Fehlmann Rielle, Laurence (2018): Postulat 18.4216 - Zuckerhaltige Getränke und Adipositas. Es muss etwas getan werden! <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaef?AffairId=20184216>. Zugriff: 30.07.2021.
- Fehlmann Rielle, Laurence (2020): Postulat 20.3558 - Werden wir über Covid-19 hinaus etwas gegen Adipositas tun? <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaef?AffairId=20203558>. Zugriff: 30.07.2021.
- Fehlmann Rielle, Laurence (2021): Postulat 21.3393- In den Supermärkten gesunde Produkte in Kassennähe anbieten. <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaef?AffairId=20213393>. Zugriff: 30.07.2021.
- Fichera, Eleonora; Mora, Toni; Lopez-Valcarcel, Beatriz G. und Roche, David (2021): How do consumers respond to “sin taxes”? New evidence from a tax on sugary drinks. In: *Social Science & Medicine*, 274. doi:10.1016/j.socscimed.2021.113799
- Fischer, Barbara; Mäder, Beatrice und Telser, Harry (2020): Volkswirtschaftliche Kosten von Sucht. Bern. <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/63095.pdf>. Zugriff: 30.07.2021.
- Fribourg (2021): Standesinitiative 21.315 - Für eine klare Darstellung der Menge des schnellen Zuckers in Lebensmitteln. <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaef?AffairId=20210315>. Zugriff: 10.12.2021.
- Genève (2020): Standesinitiative 20.311 - Für eine wirksame Gesundheitsförderung. Begrenzung des Zuckergehalts in industriell hergestellten Getränken und verarbeiteten Lebensmitteln. <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaef?AffairId=20200311>. Zugriff: 10.12.2021.
- gfs.bern (2021): Monitor Ernährung und Bewegung 2021. September 2021. <https://cockpit.gfsbern.ch/de/cockpit/monitor-ernaehrung-und-bewegung-2021/>. Zugriff: 05.10.2021.

- Goiana-da-Silva, Francisco; Cruz-e-Silva, David; Gregório, Maria João; Nunes, Alexandre Morais; Calhau, Conceição; Hercberg, Serge et al. (2019): Nutri-Score: A Public Health Tool to Improve Eating Habits in Portugal. In: *Acta Médica Portuguesa*, 32(3), S. 175–178. doi:10.20344/amp.11627
- Grand Conseil genevois (2020): Procès-verbal. Grand Conseil. https://ge.ch/grandconseil/data/pv/2020_PVJANVIERDECEMBRE.pdf.
- Griffith, Rachel; O'Connell, Martin und Smith, Kate (2017): Design of optimal corrective taxes in the alcohol market. In: IFS Working Paper, 17. Institut for Fiscal Studies. The IFS. doi:10.1920/wp.ifs.2017.1702
- Hawley, Kristy L.; Roberto, Christina A.; Bragg, Marie A.; Liu, Peggy J.; Schwartz, Marlene B. und Brownell, Kelly D. (2013): The science on front-of-package food labels. In: *Public Health Nutrition*, 16(3), S. 430–439. Cambridge University Press. doi:10.1017/S1368980012000754
- Hoch, Stephen J. und Loewenstein, George F. (1991): Time-inconsistent Preferences and Consumer Self-Control. In: *Journal of Consumer Research*, 17(4), S. 492–507. doi:10.1086/208573
- Hoffer, Adam J.; Shughart, William F. und Thomas, Michael D. (2014): Sin Taxes and Industry: Revenue, Paternalism, and Political Interest. In: *The Independent Review*, 19(1), S. 47–64. Independent Institute.
- Le Figaro (2011): Le Danemark lance la première taxe sur le gras. Von: Gazzane, Hayat 01.10.2011.
- Le Point (2019): Après la taxe soda, un député MoDem favorable à une « taxe charcuterie ». 15.10.2019.
- Littlewood, Jodie Anne; Lourenço, Sofia; Iversen, Cecilie Lauberg und Hansen, Gitte Laub (2016): Menu labelling is effective in reducing energy ordered and consumed: a systematic review and meta-analysis of recent studies. In: *Public Health Nutrition*, 19(12), S. 2106–2121. Cambridge University Press. doi:10.1017/S1368980015003468
- Luta, X.; Hayoz, S.; Gréa Krause, C.; Sommerhalder, K.; Roos, E.; Strazzullo, P. et al. (2018): The relationship of health/food literacy and salt awareness to daily sodium and potassium intake among a workplace population in Switzerland. In: *Nutrition, metabolism, and cardiovascular diseases: NMCD*, 28(3), S. 270–277. doi:10.1016/j.numecd.2017.10.028
- Martin-Diener, Eva; Meyer, Julia; Braun, Julia; Tarnutzer, Silvan; Faeh, David; Rohrmann, Sabine et al. (2014): The combined effect on survival of four main behavioural risk factors for non-communicable diseases. In: *Preventive Medicine*, 65, S. 148–152. doi:10.1016/j.ypmed.2014.05.023
- McKinsey Global Institute (2014): Overcoming obesity: An initial economic analysis. https://www.sportanddev.org/sites/default/files/downloads/mgi_overcoming_obesity_full_report_2_.pdf.
- Mühlemann, Pascale (2019): Grundlagenpapier betreffend Ausrichtung der Aktivitäten zur Reduktion des Salzkonzsums in der Schweiz. Bern: Dezember 2019. <https://www.blv.admin.ch/blv/de/home/lebensmittel-und-ernaehrung/ernaehrung/produktzusammensetzung/salzstrategie.html>.
- Neuchâtel (2017): Postulat 17.308 - Für ein Bundesgesetz über zuckerhaltige Produkte und für einen beschränkten Zugang zu Nahrungsmitteln mit hohem Energiegehalt. <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20170308>. Zugriff: 30.07.2021.
- NZZ, Neue Zürcher Zeitung (2021): Gesund essen: Nützliche Produktinformationen können dabei helfen. Von: Niederer, Alan 02.02.2021.
- Obsan, Schweizerisches Gesundheitsobservatorium (2020): Alkoholverkauf pro Kopf. <https://www.obsan.admin.ch/de/indikatoren/MonAM/alkoholverkauf-pro-kopf>. Zugriff: 30.07.2021.

- OECD, Organisation for Economic Co-operation and Development (2019): The Heavy Burden of Obesity: The Economics of Prevention. In: OECD Health Policy Studies. Paris: OECD Publishing. doi:10.1787/67450d67-en
- OECD, Organisation for Economic Co-operation and Development (2021): Health expenditure and financing. <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SHA>. Zugriff: 30.07.2021.
- Parlement (2021): La production suisse de sucre doit être soutenue jusqu'en 2026. https://www.parlament.ch/fr/services/news/Pages/2021/20210914105559366194158159038_bsf052.aspx. Zugriff: 13.10.2021.
- PepsiCo Deutschland (2021): PepsiCo Deutschland führt Nutri-Score ein: ab sofort auf Snacks, ab 2022 für alle Getränkemarken des PepsiCo Konzerns. PepsiCo | DACH. <http://www.pepsico.de/aktuelles-presse/pressemitteilung/pepsico-deutschland-fuehrt-nutri-score-ein-ab-sofort-auf-snacks-ab-2022-fuer-alle-getraenke-marken-des-pepsico-konzerns>. Zugriff: 12.11.2021.
- Perriot, J; Underner, Michel und Peiffer, Gerard (2016): Histoire de la lutte contre le tabagisme et de la création du dispositif de soins en tabacologie. In: Lavoisier (Hrsg.): Traité d'Addictologie (S. 539–542). Paris.
- Petit, Patrick; Mansour, Mario und Wingender, Philippe (2021): How to Apply Excise Taxes to Fight Obesity. IMF. <https://www.imf.org/en/Publications/Fiscal-Affairs-Department-How-To-Notes/Issues/2021/12/10/How-to-Apply-Excise-Taxes-to-Fight-Obesity-461733>. Zugriff: 16.12.2021.
- Piller Carrard, Valérie (2018): 18.4074 - Welche Auswirkungen hat eine Steuer auf den Süssgetränkekonsum? <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=20184074>. Zugriff: 30.07.2021.
- Pollien, Alexandre (2006): Histoire des régulations de l'usage de drogue et d'alcool. <https://www.grea.ch/publications/7-histoire-des-regulations-de-lusage-de-dro-gue-et-dalcool>. Zugriff: 29.07.2021.
- Rizzo, Mario J. und Whitman, Glen (2019): Escaping Paternalism - Rationality, Behavioral Economics, and Public Policy. (Cambridge University Press, Hrsg.). Cambridge. <https://www.cambridge.org/core/books/escaping-paternalism/6CC068636EB534E04792F2AC41F2D4D9>. Zugriff: 30.07.2021.
- Rutz, Samuel (2015): Gefährdete Konsumentenfreiheit. Zürich: Avenir Suisse. <https://cdn.avenir-suisse.ch/production/uploads/2015/09/Gef%C3%A4hrdete-Konsumentenfreiheit.pdf>. Zugriff: 30.07.2021.
- Rutz, Samuel und Schmid, Lukas (2014): Von alten und neuen Pfründen – Wie die Kantone Monopole stützen statt Märkte fördern. Zürich: Avenir Suisse. <https://www.avenir-suisse.ch/publication/wie-die-kantone-monopole-stuetzen-statt-maerkte-foerdern/>. Zugriff: 12.11.2021.
- Salveter, Roy und Baeriswyl, Petra (2020): Gesundheitsförderung und Prävention. Gehalten auf der Austausch mit dem BAG.
- Santé publique France (2021): Nutri-Score. <https://www.santepubliquefrance.fr/determinants-de-sante/nutrition-et-activite-physique/articles/nutri-score>. Zugriff: 30.07.2021.
- SBV, Schweizer Bauernverband (2021): Nutri-Score ist mangelhaft. <https://www.sbv-usp.ch/de/nutri-score-ist-mangelhaft/>. Zugriff: 12.11.2021.
- Schweizer Brauerei-Verband (2021): Schweizer Biermarkt in Zahlen und Grafiken.2021. <https://bier.swiss/kennzahlen/marktaufteilung-schweiz/>. Zugriff: 30.07.2021.
- Schweizer Salinen (2020): Geschäftsbericht Schweizer Salinen AG 2020. <https://www.salz.ch/de/ueber-uns/firmenbroschueren-geschaeftsberichte-und-nachhaltigkeitsbericht>.
- Seiler, Stephan; Tuchman, Anna und Yao, Song (2021): The Impact of Soda Taxes: Pass-Through, Tax Avoidance, and Nutritional Effects. In: Journal of Marketing Research, 58(1), S. 22–49. SAGE Publications Inc. doi:10.1177/0022243720969401

- Sharma, Anurag; Sinha, Kompal und Vandenberg, Brian (2017): Pricing as a means of controlling alcohol consumption. In: British Medical Bulletin, 123(1), S. 149–158. doi:10.1093/bmb/ldx020
- Ständerat (2021): Amtliches Bulletin. <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/amtliches-bulletin/amtliches-bulletin-die-verhandlungen?SubjectId=55221>. Zugriff: 13.12.2021.
- Swiss Pledge (2020a): Swiss Pledge Selbstverpflichtung. <https://swiss-pledge.ch/>. Zugriff: 30.07.2021.
- Swiss Pledge (2020b): Monitoring. <https://swiss-pledge.ch/charta-teilnehmer/>. Zugriff: 30.07.2021.
- swissinfo.ch (2016): La législation sur les alcools, une histoire suisse. Von: Ammann, Kathrin.2016.
- Tagesanzeiger (2020): Polen führt Sondersteuer für ungesunde Getränke ein. Tages-Anzeiger 27.08.2020.
- The Guardian (2016): Will a sugar tax actually work?. Von: Nardelli, Alberto und Arnett, George 16.03.2016.
- Trageser, Judith; Gschwend, Eva und von Stokar, Thomas (2015): Übersicht über Reformulierungsiniciativen in Europa - Schlussbericht. Zürich. https://www.blv.admin.ch/dam/blv/de/dokumente/lebensmittel-und-ernaehrung/ernaehrung/schlussbericht-reformulierungsiniciativen-europa.pdf.download.pdf/Schlussbericht_Reformulierungsstrategien_in_Europa_150430.pdf.
- Tribune de Genève (2021): Alimentation en Suisse – Migros adopte le Nutri-Score pour ses marques. 07.04.2021.
- UNC, University of North Carolina Global Food Research Program (2020): Sugary drink taxes around the world. https://www.globalfoodresearchprogram.org/wp-content/uploads/2021/04/SSB_sugary_drink_taxes_maps.pdf. Zugriff: 30.07.2021.
- Unesda, Union of EU Soft Drinks Associations (2021): Sugar reduction – UNESDA. <https://www.unesda.eu/sugar-reduction/>. Zugriff: 30.07.2021.
- WHO, World Health Organization (2003): Convention-cadre de l’OMS pour la lutte antitabac. Genf: 2003. http://www.who.int/fctc/text_download/fv/. Zugriff: 29.07.2021.
- WHO, World Health Organization (2012): Guideline: sodium intake for adults and children. Genève: Dezember 2012. <https://www.who.int/publications-detail-direct/9789241504836>. Zugriff: 30.07.2021.
- WHO, World Health Organization (2013): Global Action Plan for the Prevention and Control of NCDs 2013-2020. Genf. <https://www.who.int/publications-detail-direct/9789241506236>. Zugriff: 30.07.2021.
- WHO, World Health Organization (2015a): Cancer: Carcinogenicity of the consumption of red meat and processed meat. WHO. World Health Organization. <https://www.who.int/news-room/questions-and-answers/item/cancer-carcinogenicity-of-the-consumption-of-red-meat-and-processed-meat>. Zugriff: 30.07.2021.
- WHO, World Health Organization (2015b): Guideline: sugars intake for adults and children. Genève: März 2015. <https://www.who.int/publications-detail-direct/9789241549028>. Zugriff: 30.07.2021.
- WHO, World Health Organization (2017): „Best Buys“ and other recommended interventions for the prevention and control of noncommunicable diseases. Genève. <https://apps.who.int/iris/handle/10665/259232>. Zugriff: 30.07.2021.
- WHO, World Health Organization (2021a): Non communicable diseases. World Health Organization. <https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/noncommunicable-diseases>. Zugriff: 29.07.2021.

- WHO, World Health Organization (2021b): WHO reports progress in the fight against tobacco epidemic. WHO. <https://www.who.int/news/item/27-07-2021-who-reports-progress-in-the-fight-against-tobacco-epidemic>. Zugriff: 30.07.2021.
- WHO, World Health Organization (2021c): Public health services. <https://www.euro.who.int/en/health-topics/Health-systems/public-health-services>. Zugriff: 30.07.2021.
- WHO, World Health Organization (2021d): Indicator Metadata Registry Details: Disability-adjusted life years (DALYs). <https://www.who.int/data/gho/indicator-metadata-registry/imr-details/158>. Zugriff: 30.07.2021.
- Wieser, Simon; Tomonaga, Yuki; Riguzzi, Marco; Fischer, Barbara; Telser, Harry; Pletscher, Mark et al. (2014): Die Kosten der nichtübertragbaren Krankheiten in der Schweiz: Schlussbericht. Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften (zhaw). [doi:10.5167/UZH-103453](https://doi.org/10.5167/UZH-103453)
- World Bank (2020a): Obesity: Health and Economic Consequences of an Impending Global Challenge. Washington DC. <https://www.worldbank.org/en/topic/nutrition/publication/obesity-health-and-economic-consequences-of-an-impending-global-challenge>. Zugriff: 30.07.2021.
- World Bank (2020b): Taxes on Sugar-Sweetened Beverages: International Evidence and Experiences. <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/33969/Support-for-Sugary-Drinks-Taxes-Taxes-on-Sugar-Sweetened-Beverages-Summary-of-International-Evidence-and-Experiences.pdf?sequence=6>.
- Zhang, Qi; McCluskey, Jill J.; Gallardo, R. Karina und Brady, Michael P. (2021): Avoidance behaviors circumventing the sugar-sweetened beverages tax. In: Food Policy, 105, S. 102166. [doi:10.1016/j.foodpol.2021.102166](https://doi.org/10.1016/j.foodpol.2021.102166)

avenir suisse

Zürich

Rotbuchstrasse 46

8037 Zürich

Tel +41 44 445 90 00

Fax +41 44 445 90 01

Lausanne

Chemin de Beau-Rivage 7

1006 Lausanne

Tel +41 21 612 66 10

www.avenir-suisse.ch

info@avenir-suisse.ch

