

## **Argumentarium: Zuckersteuer Standesinitiative Kanton Neuenburg**

### **Position IG Detailhandel in Kürze**

Die IG Detailhandel anerkennt die Problematik, die mit einem übermässigen Zuckerkonsum einhergeht. Das vorgeschlagene neue Bundesgesetz über zuckerhaltige Lebensmittel und Zugangsbeschränkungen zu Lebensmitteln mit hohem Energiegehalt hingegen lehnt die IG Detailhandel ab. Die Mitglieder der IG Detailhandel erachten diesen Vorschlag als sozialpolitisch fragwürdig und für die Bekämpfung der Probleme, die im Zusammenhang mit einem hohen Zuckerkonsum auftreten, nicht zielführend. Von Steuern, die direkt auf den Produkten erhoben werden, sind Haushalte mit tieferen Einkommen am stärksten belastet. Beispiele aus anderen Ländern zeigen, dass durch Zuckersteuern keine Änderung der Konsumgewohnheiten vollzogen wird. Massnahmen dieser Art sollten tatsächlich nur ergriffen werden, wenn auch tatsächlich eine Wirksamkeit nachweisbar ist. Werbebeschränkungen im Rahmen der rechtlichen Zulässigkeit und Zugangsbeschränkungen für Lebensmittel mit hohem Energiegehalt schränken zudem die Wirtschaftsfreiheit ein und bevormunden die KonsumentInnen. Die Förderung einer gesunden Ernährung hat für die IG Detailhandel hohe Priorität. Als grosse Schweizer Detailhandelsunternehmen beteiligen sich ihre Mitglieder an der Aufklärung und der Information der Bevölkerung über den Zucker-Konsum. Für die Mitglieder der IG Detailhandel steht die Wahlfreiheit der KonsumentInnen jedoch im Zentrum. Deshalb setzt sich die IG Detailhandel für eine transparente Nährwertdeklaration ein, welche den Kundinnen und Kunden eine informierte Wahl ermöglicht und eine täuschungsfreie Information in den Vordergrund stellt. Aus diesem Grund wenden die Mitglieder der IG Detailhandel bei über 75% der angebotenen Produkte die grosse, umfassende Nährwertdeklaration an, die u.a. den Zuckergehalt ausweist.

### **1. Ausgangslage**

Eine Standesinitiative des Kantons Neuenburg fordert die Einführung einer nationalen Gesetzgebung über zuckerhaltige Lebensmittel, die eine Zuckersteuer beinhaltet. Der Bund soll die betroffenen Industrien und Ausnahmen definieren sowie Vorschriften zur Abgabe von Lebensmittel mit hohem Energiegehalt und deren Bewerbung erlassen.

Das kantonale Parlament hat der Einreichung der Standesinitiative Ende Februar 2017 zugestimmt, anschliessend wurde sie am 25. April 2017 beim Bund eingereicht. Die Beratung durch die zuständigen Kommissionen SGK-NR und SGK-SR ist ausstehend (Erstbehandelnder Rat: Ständerat).

## 2. Forderungen Standesinitiative

Die Standesinitiative fordert die Erarbeitung eines Bundesgesetzes über zuckerhaltige Produkte und eine Zugangsbeschränkung zu Lebensmitteln mit hohem Energiegehalt. Mit dem Gesetz soll u.a. eine Steuer auf den bei der Herstellung zugesetzten Zucker eingeführt werden. Sämtliche Einnahmen aus dieser Steuer sollen zur Prävention der durch Zucker- und Süsstoffkonsum bedingten Erkrankungen verwendet werden. Im Gesetz soll definiert werden, welche Berufsgruppen der Zuckersteuer unterliegen und welche davon befreit sind. Zudem soll die Lebensmittel- und Gebrauchsgegenständeverordnung (LGV) dahingehend geändert werden, dass sie für die Abgabe von Nahrungsmitteln mit hohem Energiegehalt und für die einschlägige Werbung Beschränkungen vorsieht.

## 3. Fahrplan Standesinitiative



## 4. Betroffenheit des Detailhandels

- Einige Mitglieder der IG DHS wären als Hersteller zuckerhaltiger Lebensmittel vom geforderten Gesetz direkt betroffen.
- Alle Mitglieder der IG DHS wären indirekt als Händler von der Vorlage betroffen, die Preisanstiege für zuckerhaltige Produkte sowie Sortiments und Werbebeschränkungen bei und für energiereichen Produkten zur Folge hätte.

## 5. Hintergrundinformationen

Heutzutage weisen viele verarbeitete Lebensmittel eine hohe Energiedichte auf. Es besteht die Annahme, dass der übermässige Konsum von zugesetztem Zucker, besonders aus gezuckerten Getränken, die Nahrungsenergieaufnahme stark erhöht. Ein übermässiger Zuckerkonsum begünstigt somit eine unausgewogene Ernährung, wodurch das Risiko für nichtübertragbare Krankheiten (NCDs) wie Fettleibigkeit und Diabetes Typ 2 erhöht wird. Ausserdem ist ein starker Zusammenhang zwischen dem Zuckerkonsum und dem Auftreten von Karies bekannt. In der Schlussfolgerung des 6. Schweizerischen Ernährungsbericht wird der Zuckerreduktion, neben der Reduktion von Fett und Salz sowie des Alkoholkonsums, eines der grössten Präventionspotenziale zugemessen. Hervorzuheben ist an dieser Stelle allerdings, dass im Zusammenhang mit der ernährungsphysiologischen

Behandlung von Zucker teils fachlich kontroverse Aussagen bestehen, welche eine differenzierte Betrachtung rechtfertigen.

Schweizer Lebensmittelproduzenten und Vertreter des Detailhandels haben am 4. August 2015 gemeinsam mit Bundesrat Alain Berset an der Expo Mailand ein ‚Memorandum of Understanding‘, die sogenannte Erklärung von Mailand, unterzeichnet. Ziel dieser Erklärung ist es, den Zuckergehalt in Joghurts und Frühstückscerealien bis Ende 2018 schrittweise zu reduzieren. Um die Wirkung der Erklärung überprüfen zu können, führte das BLV 2016 eine erste Bestandsaufnahme durch.<sup>1</sup> Basierend auf der Datenerhebung erarbeitet das BLV nun Zielwerte für die Zuckerreduktion in Joghurt und Frühstückscerealien. Die IG DHS erachtet es als wichtig, dass die Produkte durch die Zuckerreduktion sensorisch und technologisch keine Qualitätseinbussen aufweisen. Bei Joghurtgrundstoffen kann Zucker der Haltbarmachung dienen (v.a. bei schwachsauren Grundstoffen wie Vanille, Schokolade und Karamell). Bei Cerealien ist vor allem auf die Coating-Eigenschaften bei Cornflakes und die Aromagebung bei Röst- und Karamellisierungsprozessen zu achten.

## **5.1 Steuern / Abgaben**

Lediglich vier europäische Staaten (Ungarn, Frankreich, Belgien und Grossbritannien) kennen Steuern auf Fette oder Zucker, wobei sich die Steuer nicht auf den Inhaltsstoff/Nährwert, sondern eine Produktkategorie bezieht. Ähnlich wie Obergrenzen können Steuern auf Konsumentenseite aber zu unerwünschten Ausweichreaktionen führen. Dies gilt nicht nur im Hinblick auf das Ernährungsverhalten, sondern auch auf den Einkaufstourismus. Gemäss der BLV-Studie ist die Umsetzbarkeit von wirksamen substanzbezogenen Steuern als schwierig und finanziell aufwändig zu beurteilen. Umfangreiche Befragungen auf Konsumentenseite haben ergeben, dass derartige Steuern vor allem mit Blick auf die Angst vor Preiserhöhungen abgelehnt würden; gleichzeitig zeigt die Studie auf, dass die Kostenlast der bestehenden Steuern in europäischen Ländern immer auf die KonsumentInnen überwältigt wurde. Bis heute fehlen Ergebnisse, die die Wirksamkeit solcher Massnahmen in den oben erwähnten Ländern belegen.

## **5.2 Situation in der Schweiz**

In der Schweiz werden mit der Ernährungsstrategie des BLV Massnahmen umgesetzt, welche zu einer gesünderen Ernährung der Schweizer Bevölkerung beitragen sollen.

Gemäss dem 4. Monitoring-Bericht "Ernährung und Bewegung" (2017), der im Auftrag der IG Erfrischungsgetränke erstellt wurde, liegt bei der Bekämpfung von Übergewicht Eigenverantwortung klar vor staatlichen Massnahmen. Die Lenkung des Ernährungsverhaltens soll laut 80% der befragten Schweizerinnen und Schweizer weiterhin primär über Information und Aufklärung erfolgen. Zusatzsteuern oder andere staatliche Interventionen sind immer noch klar unerwünscht. Als Grund dafür wird unter anderem die Angst vor Preiserhöhungen genannt.

Der Bundesrat hat mehrmals betont, dass in der Schweiz hinsichtlich der Reduktion der Anteile ernährungsphysiologisch kritischer Inhaltsstoffe klar der Ansatz der freiwilligen Zusammenarbeit zwischen Staat und Wirtschaft im Vordergrund steht. So sind freiwillige Aktionsversprechen in der Schweiz bereits etabliert und in der Politik und Gesellschaft gut akzeptiert.

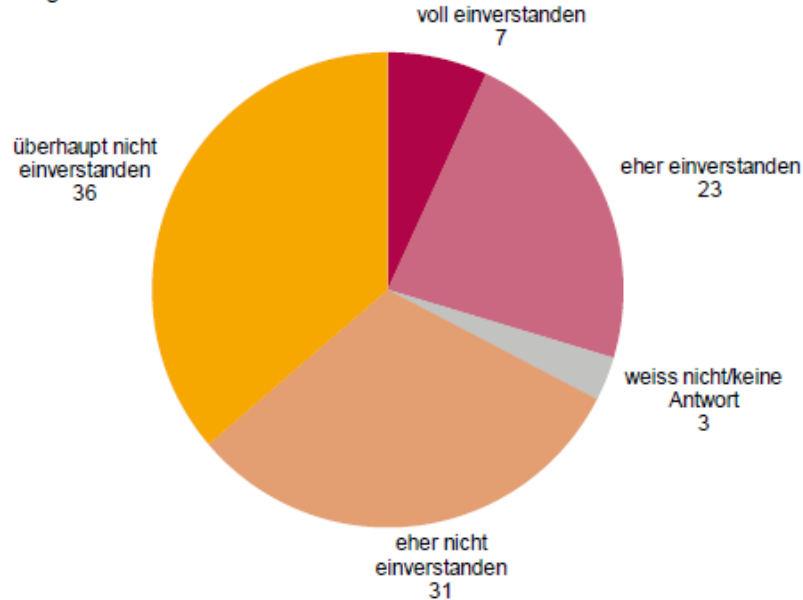
---

<sup>1</sup> Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen BLV, Zucker in Joghurt und Frühstückscerealien, Standortbestimmung ein Jahr nach Unterzeichnung der Erklärung von Mailand, Januar 2017.

## Einführung Steuer auf zucker-, salz- oder fetthaltigen Lebensmittel

"In anderen Ländern wurden vereinzelt zusätzliche Steuern auf zucker-, salz- oder fetthaltige Lebensmittel eingeführt, um den Konsum zu steuern. Wären Sie mit der Einführung einer solchen Steuer voll, eher, eher nicht oder überhaupt nicht einverstanden?"

in % Stimmberechtigter



© gfs.bern, Monitor Ernährung und Bewegung, i.A. der IG Erfrischungsgetränke, Februar/März 2017

### 6. Ähnliche Forderungen in anderen Kantonen

- Kanton Genf: Das Kantonsparlament diskutierte im November 2013 eine Motion, die eine kantonale Zahnversicherung verlangt und als kurzfristige Massnahme Personen mit tiefem Einkommen Zugang zu Zahnbehandlungen ermöglichen will. Das Parlament schickte die Motion zur genaueren Analyse an die Gesundheitskommission zurück, wo sie seither bearbeitet wird.
- Kanton Freiburg: Ein Postulat vom Sommer 2014 verlangt, dass die Kantonsregierung die Gründung einer öffentlichen obligatorischen Zahnversicherung prüft. Diese hat bis heute nicht darauf geantwortet.
- Kanton Jura: In ihrem Wahlprogramm 2015 führte die jurassische SP unter anderem die Gründung einer kantonalen Zahnversicherung als Ziel auf. Gemäss ihren Angaben soll das Thema in den nächsten Wochen ins Kantonsparlament gebracht werden.
- Kanton Waadt: Die Regierung stellt einer Initiative zur Einrichtung einer kantonalen, obligatorischen Zahnversicherung einen Gegenvorschlag gegenüber, der eine Zuckersteuer auf Erfrischungsgetränke als Finanzierungsinstrument vorsieht (Vgl. separates Positionspapier der IG DHS).
- Kanton Wallis: Die SP Valais Romand kündigte im Frühling 2014 eine Initiative für eine obligatorische Zahnpflegeversicherung an. Bis jetzt wurden aber keine Unterschriften gesammelt, im April soll die Initiative nun lanciert werden.

- Kanton Tessin: Die Initianten rechnen damit, dass die Tessiner Regierung in diesem Frühling die Botschaft zur Initiative für eine obligatorische Zahnversicherung vorlegt und dass nächstes Jahr abgestimmt werden kann. Die Initiative wurde im Mai 2015 eingereicht.

## 7. Position der IG Detailhandel

Die IG Detailhandel lehnt eine Besteuerung zuckerhaltiger Lebensmittel ab. Sie erachtet eine solche als sozialpolitisch heikel und wenig wirkungseffizient. Die Förderung einer gesunden Ernährung hat für die Mitglieder der IG Detailhandel hohe Priorität. Als grösste Schweizer Detailhandelsunternehmen beteiligen sie sich an der Aufklärung und der Information der Bevölkerung über den Konsum von ernährungsphysiologisch kritischen Inhaltsstoffen wie Salz, Zucker und Fett. Für die IG Detailhandel steht die Wahlfreiheit der KonsumentInnen im Zentrum. Deshalb setzt sie sich für eine transparente Nährwertdeklaration ein, welche den Kundinnen und Kunden eine informierte Wahl ermöglicht und eine täuschungsfreie Information in den Vordergrund stellt. Bei über 75 % der angebotenen Lebensmitteln wird deshalb die sogenannte grosse Nährwertdeklaration<sup>2</sup> angewendet, die u.a. den Anteil Zucker ausweist. Die sogenannte kleinere Nährwertdeklaration<sup>3</sup> wird in Ausnahmefällen, beispielsweise bei Produkten mit sehr kleinen Verpackungen eingesetzt. Zudem gibt es Produkte, die per Gesetz von der Nährwertkennzeichnung ausgenommen sind, da die Nährwerte vernachlässigbar gering sind (Tee, Gewürze, Kaffee, etc.). Diese Produkte weisen dementsprechend keine Kennzeichnung auf.

Die freiwilligen Massnahmen, die Unternehmen in Zusammenarbeit mit dem Bund umsetzen, sind erfolgreich und zielführend ohne die Wirtschaftsfreiheit einzuschränken. Obergrenzen, Verbote oder Steuern erzielen nicht die gewünschte Wirkung (den Verzicht auf "ungesunde" zugunsten von "gesunden" Lebensmitteln) und haben ausserdem eine negative Kundenakzeptanz zur Folge. Insbesondere die Problematik rund um Auslandseinkäufe wird dadurch zusätzlich verschärft, was es dringend zu vermeiden gilt. Freiwillig will die IG Detailhandel dazu beitragen, dass der Konsum von ernährungsphysiologisch kritischen Inhaltsstoffen reduziert und ein gesunder Lebensstil gefördert wird. Dies mittels regelmässiger Überprüfungen der kritischen Sortimente und Umsetzung geeigneter Reduktionsmassnahmen. Die Erhaltung der kulinarischen Qualität und der Kundenakzeptanz sowie der technologischen Machbarkeit und Lebensmittelsicherheit müssen als zentrale Voraussetzung beachtet werden.

Eine Zugangsbeschränkung für Lebensmittel mit hohem Energiegehalt kommt aus Sicht der IG Detailhandel einer Bevormundung der KonsumentInnen gleich, ohne deren Ausweichmöglichkeiten zu bedenken. Im Ausland könnten die betroffenen Produkte weiterhin gekauft und/oder im Inland andere Produkte, die aus ernährungsphysiologischen Gründen nicht in grossen Mengen verzerrt werden sollten gekauft werden. Die einseitige Regulierung eines Nährwertes trägt aus der Sicht der IG DHS nur ungenügend zur Lösung der Probleme rund um eine ungesunde Ernährung bei. Insofern ist der Vorschlag als nicht wirkungseffizient zu beurteilen.

---

<sup>2</sup> Energiewert, Fett und davon gesättigte Fettsäuren, Kohlenhydrate und davon Zucker, Eiweiss, Salz

<sup>3</sup> Energiewert, Fettgehalt, Kohlenhydraten, Eiweiss und Salz