

Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (BLV)

Regulierungsfolgenabschätzung zur Teilrevision Lebensmittelgesetz Schlussbericht

Zürich, 4. Januar 2024

Anna Vettori, Beatrice Ehmann, Leroy Ramseier, Thomas von Stokar

Impressum

Regulierungsfolgenabschätzung zur Teilrevision Lebensmittelgesetz

Schlussbericht

Zürich, 4. Januar 2024

b3883a_RFA Teilrevision LMG_Schlussbericht_20240104_V6.docx

Auftraggeber

Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (BLV)

Abteilung Lebensmittel und Ernährung

Projektleitung

Christina Blumer, Wissenschaftliche Mitarbeiterin, BLV

Tel: +41 58 463 37 02

E-Mail: christina.blumer@blv.admin.ch

Autorinnen und Autoren

Anna Vettori, Beatrice Ehmann, Leroy Ramseier, Thomas von Stokar

INFRAS, Binzstrasse 23, 8045 Zürich

Tel. +41 44 205 95 95

info@infras.ch

Steuergruppe

Michael Beer, Vizedirektor und Leiter Abteilung Lebensmittel und Ernährung, BLV

Judith Deflorin, Leiterin Fachbereich Marktzutritt, BLV

Adrian Kunz, Stellvertretender Leiter Rechtsdienst, BLV

Inhalt

Zusammenfassung	6
Ausgangslage, Ziel und Methodik	6
Untersuchte Themen und Revisionsvorschläge	6
Ergebnisse und Beurteilung	7
1. Onlinehandel	7
2. Lebensmittelbetrug	7
3. Einschränkungen von an Kinder gerichteter Werbung für ungesunde Nahrungsmittel	8
4. Dynamische Verweise auf EU-Recht	9
5. Transparenzbestimmungen	9
Gesamtbilanz	10
Beurteilung entlang der 5-RFA-Prüfpunkte	11
Résumé	13
Contexte, objectif et méthodologie	13
Thèmes examinés et propositions de révision	13
Résultats et évaluation	14
1. Vente en ligne	14
2. Fraudes alimentaires	15
3. Restriction de la publicité pour des aliments malsains destinée aux enfants	15
4. Renvois dynamiques au droit de l'UE	16
5. Dispositions relatives à la transparence	16
Bilan global	17
Évaluation sur la base des 5 points à examiner dans l'AIR	18
Sintesi	21
Situazione iniziale, obiettivo e metodologia	21
Temi analizzati e proposte di revisione	21
Risultati e valutazione	22
1. Commercio online	22
2. Frodi alimentari	23
3. Limitazioni alla pubblicità destinata ai bambini di alimenti non salutari	23
4. Rimandi dinamici al diritto dell'UE	24
5. Disposizioni sulla trasparenza	24

Bilancio generale	25
Valutazione lungo i 5 punti di controllo AIR	26
1. Einleitung	28
1.1. Ausgangslage	28
1.2. Ziel und Fragestellungen	28
1.3. Methodisches Vorgehen	29
1.4. Aufbau des Berichts	30
2. Die Revisionsvorschläge	31
3. Onlinehandel	34
3.1. Bestehende Lage und Notwendigkeit des staatlichen Handelns	34
3.2. Revisionsvorschläge	35
3.3. Auswirkungen	40
3.4. Alternativen	45
3.5. Fazit	45
4. Lebensmittelbetrug	48
4.1. Bestehende Lage und Notwendigkeit des staatlichen Handelns	48
4.2. Revisionsvorschlag	50
4.3. Auswirkungen	53
4.4. Alternativen	57
4.5. Fazit	58
5. Einschränkungen von an Kinder gerichteter Werbung für ungesunde Nahrungsmittel	60
5.1. Bestehende Lage und Notwendigkeit des staatlichen Handelns	60
5.2. Revisionsvorschlag	62
5.3. Auswirkungen	63
5.4. Alternativen	67
5.5. Fazit	69
6. Dynamische Verweise auf das EU-Recht	70
6.1. Bestehende Lage und Notwendigkeit des staatlichen Handelns	70
6.2. Revisionsvorschlag	71
6.3. Auswirkungen	72

6.4.	Alternativen	77
6.5.	Fazit	77
7.	Transparenzbestimmungen im Bewilligungsverfahren	79
7.1.	Bestehende Lage und Notwendigkeit des staatlichen Handelns	79
7.2.	Revisionsvorschlag	79
7.3.	Auswirkungen	81
7.4.	Alternativen	84
7.5.	Fazit	84
8.	Gesamtbeurteilung	86
8.1.	Synthese	86
8.2.	Gesamtbilanz	90
Annex		92
A1.	Fragestellungen im Detail	92
A2.	Befragte Akteure	95
A3.	Gesprächsleitfäden	97
	Fragen zum Onlinehandel	97
	Fragen zum Lebensmittelbetrug	98
	Fragen zur Werbeeinschränkung für ungesunde Nahrungsmittel für Kinder	99
	Fragen zu den dynamischen Verweisen auf EU-Recht	100
A4.	Literatur zu an Kinder gerichtete Werbung	102
Abbildungsverzeichnis		104
Tabellenverzeichnis		105
Abkürzungsverzeichnis		106
Literatur		108

Zusammenfassung

Ausgangslage, Ziel und Methodik

Seit dem 1. Mai 2017 ist in der Schweiz ein neues Lebensmittelgesetz (LMG) in Kraft. In der aktuellen Form besteht allerdings in verschiedenen Bereichen Anpassungsbedarf. Das Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (BLV) hat deshalb eine Teilrevision des Lebensmittelgesetzes erarbeitet, welche v.a. bestehende Gesetzeslücken schliessen und die Handlungsmöglichkeiten im Vollzug erweitern soll.

Vor diesem Hintergrund hat das BLV INFRAS beauftragt, eine Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) durchzuführen, um die volkswirtschaftlichen Auswirkungen der Revisionsvorschläge aufzuzeigen.

Den konzeptionellen Rahmen für das methodische Vorgehen bildet die RFA-Methodik des SECO mit den fünf Prüfpunkten Notwendigkeit und Möglichkeit staatlichen Handelns, alternative Handlungsoptionen, Auswirkungen auf gesellschaftliche Gruppen und die Gesamtwirtschaft und Zweckmässigkeit im Vollzug. Die Ergebnisse der RFA basieren auf insgesamt 32 Gesprächen mit Fachleuten von Bund, Kantonen, Unternehmen und weiteren betroffenen Akteuren sowie Dokumentenanalysen.

Untersuchte Themen und Revisionsvorschläge

Die im Rahmen der RFA untersuchten Revisionsvorschläge betreffen verschiedene Themen; in der folgenden Tabelle sind die wichtigsten Revisionsvorschläge je Thema aufgeführt:

Tabelle 1: Themen und Revisionsvorschläge

Thema	Wichtigste Revisionsvorschläge
1. Onlinehandel	▪ Fulfilment- und Hosting-Dienste neu dem LMG unterstellt ▪ Einführung Selbstkontrolle für Onlineplattformen, Fulfilment-Anbieter ▪ Neue Kompetenzen für Kantone im Bereich Kontrollen und Massnahmen (z.B. Schliessung Webseiten)
2. Lebensmittelbetrug	▪ Verstärkte Zusammenarbeit zwischen BLV und Kantonen, z.B. bei der Koordination ▪ Verpflichtung der Kantone, Fälle von Lebensmittelbetrug zu melden ▪ Möglichkeit für Bund, Kantone zu konkreten Massnahmen anzuweisen ▪ Verpflichtung der Unternehmen, Lebensmittelbetrug in der Selbstkontrolle zu berücksichtigen
3. Einschränkungen von an Kinder gerichteter Werbung für ungesunde Nahrungsmittel	▪ Einschränkung von an Kinder gerichteter Werbung für ungesunde Lebensmittel (zu süss, salzig oder fettig)

Thema	Wichtigste Revisionsvorschläge
4. Dynamische Verweise auf das EU-Recht	▪ Möglichkeit für Bundesrat, für Rechtsakte der EU-Kommission, die technische oder administrative Einzelheiten betreffen, dynamisch Verweise anzuwenden. ▪ Möglichkeit für Bundesrat, Abweichungen festzulegen.
5. Transparenzbestimmungen in Bewilligungsverfahren	▪ Pflicht für Gesuchsteller, Studien zu melden ▪ Aufbau Datenbank durch das BLV ▪ Konsultation der interessierten Kreise durch das BLV

Tabelle INFRAS. Quelle: eigene Liste basierend auf Angaben BLV.

Ergebnisse und Beurteilung

1. Onlinehandel

Mit der Neuregelung zum Onlinehandel würden auch Onlineplattformen, Fulfilment-Dienstleistende und Hosting-Dienste dem Lebensmittelgesetz unterstellt. Die betroffenen Unternehmen würden neu der Auskunftspflicht und der Selbstkontrolle unterstehen. Die Umsetzung dürfte dabei ohne grössere Mehraufwendungen realisierbar sein, weil Selbstkontrollen, automatisierte Kontrollen, Entfernung von unlauteren Produkten heute schon gängige Praxis sind. Auch auf Seiten der Vollzugsbehörden wäre der Mehraufwand mit 1-2 Vollzeitstellen für die zusätzlichen Kontrollen überschaubar. Voraussetzung für wirksame Kontrollen wäre, dass die Kantone die Möglichkeit für Mystery-Shopping erhalten.¹

Der Hauptnutzen der Regulierung besteht darin, dass spezifische Rechtsgrundlagen für den Onlinehandel geschaffen werden und damit gleiche Anforderungen für alle gelten und diese auch durchgesetzt werden können. Der Effekt auf die Lebensmittelsicherheit dürfte überschaubar sein, weil insbesondere grössere Onlineplattformen und Hosting-Dienste heute schon Kontrollmechanismen wie Selbstkontrolle und automatisierte Kontrollen installiert haben. Eine effizientere Alternative ist denn auch nicht ersichtlich. Unsicherheiten bestehen allenfalls bei kleineren Onlineplattformen und Fulfilment-Diensten, ob diese auch schon über Kontrollmechanismen verfügen. Um die Umsetzung zu verbessern, sollte die Ausgestaltung der Details in Zusammenarbeit mit Branchenvertretern erfolgen.

2. Lebensmittelbetrug

Der Revisionsvorschlag sieht in erster Linie einen verstärkten Austausch unter den Vollzugsbehörden vor. Ausserdem würde die Berücksichtigung von möglichem Lebensmittelbetrug in der

¹ Gemäss BLV ist die Möglichkeit für «Mystery Shopping» Gegenstand der Revision des Zollgesetzes. Das revidierte Zollgesetz werde voraussichtlich noch vor der Revision des LMG in Kraft treten. «Mystery Shopping» stehe damit auch für den Vollzug der geplanten Regulierungen im LMG zur Verfügung.

betrieblichen Selbstkontrolle stärker gesetzlich verankert. Ohne Regelung wären die Lebensmittelsicherheit und damit die öffentliche Gesundheit gefährdet.

Der Mehraufwand auf Seiten der Vollzugsbehörden für die neuen Aufgaben wie Informationsaustausch oder Koordination und Anordnung von Massnahmen wäre überschaubar, wenn auch teilweise von der Anzahl Betrugsfälle abhängig. Unklar ist, inwieweit Datenauswertungen einen Mehraufwand verursachen würden.

Auch bei den betroffenen Unternehmen sind infolge der neuen Regelung keine nennenswerten Mehrkosten zu erwarten, da sie heute schon Lebensmittelbetrug in der Selbstkontrolle berücksichtigen müssten. Es sei allerdings nicht auszuschliessen, dass einige Betriebe ihre Verantwortung in der Selbstkontrolle bis anhin nicht ausreichend wahrnehmen. Wenn diese Betriebe nun aufgrund von Risikoanalysen zusätzliche Massnahmen ergreifen müssten, dann könnte dies sehr wohl mit Mehraufwand verbunden sein.

Der Nutzen des Revisionsvorschlages ergibt sich dadurch, dass dank des Informationsaustauschs und gezielteren Kontrollen grössere Erfolgchancen beim Aufdecken von Lebensmittelbetrug bestehen. Die Revision trägt damit dazu bei, kleinere Betriebe auf das Thema Lebensmittelbetrug zu sensibilisieren, die heute Lebensmittelbetrug noch nicht genügend in der Selbstkontrolle berücksichtigen. Eine Alternative, um diese Ziele mit weniger Aufwand zu erreichen, ist nicht ersichtlich. Gesamthaft gesehen, dürften die KonsumentInnen mit einer Revision besser vor Täuschung und Betrug geschützt sein.

3. Einschränkungen von an Kinder gerichteter Werbung für ungesunde Nahrungsmittel

Der Revisionsvorschlag zur Werbeeinschränkung sieht vor, an Kinder gerichtete Werbung für ungesunde Lebensmittel einzuschränken. Ohne Regelung essen Kinder gemäss BLV zu viele ungesunde Lebensmittel. Die damit verbundenen gesundheitlichen Probleme verursachen externe Effekte im Sinne von Gesundheitskosten, die von der Gesellschaft getragen werden müssen.

Aufgrund der Werbeeinschränkung würde der Konsum «ungesunder» Nahrungsmittel sinken, Umsatzeinbussen bei Detailhändlern und Herstellern wären die Folge, letztlich könnte es auch zu einem Auftragsrückgang in der Werbe- und Medienbranche kommen. Auf Seiten der Vollzugsbehörden dürfte Mehraufwand bei den Kantonen für zusätzliche Kontrollen entstehen.

Der Nutzen einer Werberegulierung besteht in der positiven Wirkung auf die Gesundheit und den wissenschaftlich belegten Einsparungen bei den Gesundheitskosten (z.B. Sassi et al. 2009). Alleine die Kosten für Herz-Kreislauf-Erkrankungen, eine der Hauptfolgen von ungesunder Ernährung, beliefen sich im Jahr 2011 in der Schweiz auf über 10 Mrd. CHF. Die

potenziellen Einsparungen wären also gross, insofern wären die Umsatzeinbussen der Unternehmen vertretbar.

Eine Selbstregulierung als Alternative zur Werbeeinschränkung ist abzulehnen, weil die bisherigen Aktivitäten zu wenig Wirkung erzielt haben und auch die wissenschaftliche Literatur zeigt (z.B. Sassi et al. 2009), dass die Regulierung von Werbung mehr Lebensjahre in schlechter Gesundheit vermeiden kann und höhere Einsparungen bei den Gesundheitskosten erzielt als eine Selbstregulierung.

4. Dynamische Verweise auf EU-Recht

Mit dem vorliegenden Regulierungsvorschlag würde die Möglichkeit eingeführt, für administrative und technische Einzelheiten im Lebensmittelgesetz dynamische Verweise auf das EU-Recht anzuwenden. Es läge in der Kompetenz des Bundesrates, die entsprechenden Verordnungen zu bestimmen. Die Neuregelung würde damit ein Vollzugsversagen beseitigen, weil die bestehende Regulierung einen hohen Umsetzungsaufwand auf Seiten Bund verursacht.

Bei den Unternehmen würde kein relevanter Mehraufwand anfallen. Das BLV müsste aber möglichst transparent über Anpassungen informieren. Vor allem international tätige Unternehmen würden profitieren, weil sie sowohl in der Schweiz als auch in der EU jederzeit denselben Regulationen unterstellt wären. Es gäbe also weniger technische Handelshemmnisse. Der Bund seinerseits könnte dank der Neuregelung relevante Einsparungen beim administrativen Aufwand erzielen.

Eine effizientere Alternative zum Revisionsvorschlag ist nicht ersichtlich.

5. Transparenzbestimmungen

Mit dem vorliegenden Regulierungsvorschlag würden die Vorgaben für Bewilligungsverfahren in der Schweiz denjenigen in der EU angeglichen. Die Unternehmen müssten Studien für Bewilligungsgesuche neu vorab melden, der Bund müsste eine Datenbank aufbauen, in der die Studien einsehbar wären. Mit der Neuregelung würde ein Marktversagen eliminiert, weil der Bewilligungsbehörde heute zum Zeitpunkt des Bewilligungsgesuchs nicht alle relevanten Informationen vorliegen.

Den Mehraufwand für die Bewilligungsbehörde schätzen wir basierend auf den Informationen aus den Gesprächen auf 1-2 Vollzeitstellen. Darin enthalten wäre u.a. der Aufbau der Datenbank.

Für die betroffenen Unternehmen ist kein nennenswerter Mehraufwand zu erwarten, da in vielen Fällen Studien bereits in der EU gemeldet wären. Für die Meldung in der Schweiz entstände kein zusätzlicher Mehraufwand, vorausgesetzt, die Meldung bei der europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit (EFSA) wird in der Schweiz anerkannt. Mehraufwand

entstünde allenfalls bei nur national tätigen Unternehmen. Im Vergleich zum Gesamtaufwand für ein Bewilligungsdossier ist der geringe Aufwand für die Meldung aber für alle betroffenen Unternehmen als vertretbar einzustufen. Um internationale Unternehmen nicht abzuschrecken, sollte die Schweiz nicht über die Anforderungen der EU hinauszugehen.

Der Nutzen der Neuregulierung liegt darin, dass die Bewilligungsbehörden dank der Meldepflicht der Studien über bessere Entscheidungsgrundlagen verfügen werden. Hinzu kommt auch, dass Konsumentenvertrauen gestärkt würde, weil die Studien einsehbar wären.

Gesamtbilanz

Die Gesamtbilanz der Revisionsvorschläge fällt grundsätzlich positiv aus: Die Zielführung ist bei allen Revisionsvorschlägen gegeben. Von Seiten der Wirtschaft gibt es einzig bei der Werbeeinschränkung teils starke Zweifel an der Wirkung und Zweckmässigkeit. Die Wirksamkeit ist aber wissenschaftlich belegt und begründet auch den Widerstand der Branche.

Der Umsetzungsaufwand für Unternehmen und Vollzugsbehörden ist bei allen Vorschlägen als vertretbar einzustufen. Die Umsatzeinbussen der Unternehmen bei der Werbeeinschränkung dürften durch die hohen potenziellen Einsparungen bei den Gesundheitskosten mehr als wettgemacht werden. Bei den dynamischen Verweisen darf sogar eine deutliche Kostenersparnis für das BLV erwartet werden.

Zusammenfassend können alle Revisionsvorschläge als notwendig, zielführend und umsetzbar beurteilt werden.

Tabelle 2: Gesamtbeurteilung der Revisionsvorschläge

Revisionsthema	Zielführung	Umsetzungsaufwand		Gesamtbeurteilung aus volkswirtschaftlicher Sicht
		Untern.	Vollzug	
1. Onlinehandel	✓	0	+	+
2. Lebensmittelbetrug	✓	0	0	+
3. Werbeeinschränkung	Von Branche teilweise angezweifelt, Wirksamkeit wissenschaftlich belegt	++	+	+
				Hohe potenzielle Einsparungen bei Gesundheitskosten
4. Dynamische Verweise	✓	0	-	+
5. Transparenzbestimmung	✓	+	+	+

Zielführung: ✓ Zielführung gegeben.

Umsetzbarkeit: Untern. = Unternehmen, Vollzug = Vollzugsbehörden, 0 kein Aufwand, + geringer Aufwand, ++ hohe Umsatzeinbussen, - Aufwandeinsparungen.

Gesamtbeurteilung aus volkswirtschaftlicher Sicht: + positive Gesamtwirkung.

Tabelle INFRAS.

Beurteilung entlang der 5-RFA-Prüfpunkte

Die folgende Tabelle fasst die fünf Prüfpunkte gemäss den RFA-Richtlinien zusammen:

Tabelle 3: Beurteilung der fünf RFA-Prüfpunkte

Prüfpunkt	Beurteilung aus Sicht INFRAS
1. Notwendigkeit und Möglichkeit staatlichen Handelns	Notwendigkeit und Möglichkeit staatlichen Handelns bei allen fünf Revisionsvorschlägen gegeben. Gründe für Notwendigkeit: ▪ Onlinehandel: Vollzugsversagen (nicht alle Akteure abgedeckt) ▪ Lebensmittelbetrug: Öffentliches Interesse (Gesundheitsgefährdung infolge betrügerischer Produkte) ▪ Werbeeinschränkung: Marktversagen infolge von externen Effekten (hohe Gesundheitskosten) ▪ Dynamische Verweise: Vollzugsversagen (übermässiger Aufwand beim Bund) ▪ Transparenzbestimmungen: Marktversagen infolge unvollständiger Information
2. Alternative Handlungsoptionen	Keine Alternativen ersichtlich, ausser bei Werbeeinschränkung: ▪ Selbstregulierung (freiwillige Vereinbarungen): bisherige Erfahrungen zeigen wenig Wirkung, wissenschaftliche Studien belegen, dass Regulierung der Werbung effektiver als Selbstregulierung
3. Auswirkungen auf die einzelnen gesellschaftlichen Gruppen	▪ Onlinehandel: ▪ Onlineplattformen, Hosting-Dienste, Fulfilment-Dienstleistende betroffen ▪ kein Mehraufwand für Unternehmen, geringer Mehraufwand bei Vollzugsbehörden für Kontrollen ▪ Lebensmittelbetrug: ▪ Lebensmittelhersteller und Detailhändler betroffen ▪ kein Mehraufwand bei Unternehmen und Vollzugsbehörden, sofern Unternehmen bisherige Selbstkontrolle erfüllen ▪ Werbeeinschränkung: ▪ Lebensmittelhersteller und Detailhändler betroffen ▪ Mehraufwand für Vollzugsbehörden für zusätzliche Kontrollen, Umsatzeinbussen bei Unternehmen infolge Nachfragerückgang, Auftragsrückgang bei Werbe- und Medienbranche ▪ Hohe potenzielle Einsparungen bei Gesundheitskosten wissenschaftlich belegt ▪ Dynamische Verweise ▪ Potenziell alle Unternehmen, die LMG unterstehen, betroffen ▪ Kein Mehraufwand für Unternehmen, deutliche Kosteneinsparungen beim Bund ▪ Transparenzbestimmungen: ▪ Unternehmen betroffen, die Bewilligungsgesuch für neuartige Lebensmittel oder Lebensmittel mit gesundheitsbezogenen Angaben entwickeln ▪ Mehraufwand für BLV für Datenbank, Mehraufwand für Unternehmen für Meldung und damit verbundene Abklärungen
4. Auswirkungen auf Gesamtwirtschaft	▪ Onlinehandel, Lebensmittelbetrug: Positive Auswirkungen auf die Lebensmittelsicherheit und damit die Gesundheit der KonsumentInnen ▪ Werbeeinschränkung: hohe potenzielle Einsparungen bei den Gesundheitskosten, Auftragsrückgang bei Werbe- und Medienbranche ▪ Dynamische Verweise: Weniger Handelshemmnisse, besserer Gesundheitsschutz ▪ Transparenzbestimmungen: Stärkung des Konsumentenvertrauens

Prüfpunkt	Beurteilung aus Sicht INFRAS
5. Zweckmässigkeit im Vollzug	▪ Onlinehandel: Vollzugsbehörden die Möglichkeit für Mystery Shopping erlauben*; einfachere automatisierte Kontrollen, wenn Produktkategorien mit erhöhtem Risiko bekannt wären. ▪ Lebensmittelbetrug würde eine Ausweitung des Informationsaustausches auf die Betriebe die Wahrscheinlichkeit erhöhen, betrügerische Praktiken zu erkennen. Zu prüfen wäre allenfalls eine Erhöhung der Bussgelder. ▪ Werbeeinschränkung: Begrifflichkeiten wie «Werbung» oder von «an Kinder gerichtet» definieren ▪ Dynamische Verweise: Unternehmen über mögliche künftige Änderungen in der EU informieren ▪ Transparenzbestimmungen: Meldungen in der EU anerkennen; bei den Vorgaben an die Meldepflicht nicht über die EU-Bestimmungen hinausgehen; Bewilligungsverfahren infolge der Konsultationsverfahren nicht verlängern

*Gemäss BLV ist die Möglichkeit für «Mystery Shopping» Gegenstand der Revision des Zollgesetzes. Das revidierte Zollgesetz werde voraussichtlich noch vor der Revision des LMG in Kraft treten. «Mystery Shopping» stehe damit auch für den Vollzug der geplanten Regulierungen im LMG zur Verfügung.

Tabelle INFRAS.

Résumé

Contexte, objectif et méthodologie

Depuis le 1^{er} mai 2017, une nouvelle version de la loi sur les denrées alimentaires (LDAI) est en vigueur en Suisse. Des adaptations s'imposent toutefois dans plusieurs domaines. L'Office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires (OSAV) a donc élaboré une révision partielle de la LDAI, qui comble notamment les vides juridiques et étend le champ d'action au niveau de l'exécution.

Dans ce contexte, l'OSAV a chargé INFRAS de réaliser une analyse d'impact de la réglementation (AIR) afin de déterminer les conséquences économiques du projet.

La méthodologie du SECO a servi de cadre conceptuel à l'AIR. Les cinq points à examiner sont les suivants : nécessité et possibilité d'une intervention de l'État, options envisageables, conséquences pour les différents groupes de la société, conséquences pour l'économie dans son ensemble et aspects pratiques de l'exécution. Les résultats de l'AIR s'appuient sur 32 entretiens menés avec des experts de la Confédération, des cantons, d'entreprises et d'autres acteurs concernés ainsi que sur l'analyse de documents.

Thèmes examinés et propositions de révision

Les propositions de révision étudiées dans le cadre de l'AIR concernent différents thèmes ; les principales sont regroupées par thème dans le tableau ci-après :

Tableau 4 : thèmes et propositions de révision

Thème	Principales propositions de révision
1. Vente en ligne	• Services d'hébergement et d'exécution des commandes à l'avenir soumis à la LDAI • Mise en place de l'autocontrôle pour les plateformes en ligne et les prestataires d'exécution des commandes • Nouvelles compétences des cantons en matière de contrôles et de mesures (p. ex. fermeture de sites internet)
2. Fraudes alimentaires	• Renforcement de la collaboration entre l'OSAV et les cantons, p. ex. pour ce qui est de la coordination • Obligation pour les cantons de signaler les cas de fraude alimentaire • Possibilité pour la Confédération de charger les cantons de prendre des mesures concrètes • Obligation pour les établissements de prendre en considération les fraudes alimentaires dans l'autocontrôle
3. Restriction de la publicité pour les aliments malsains destinée aux enfants	• Restriction de la publicité pour les aliments malsains (trop sucrés, trop salés ou trop gras) destinée aux enfants

Thème	Principales propositions de révision
4. Renvois dynamiques au droit de l'UE	• Possibilité pour le Conseil fédéral d'utiliser des renvois dynamiques aux actes normatifs de la Commission européenne qui concernent des modalités techniques ou administratives • Possibilité pour le Conseil fédéral de prévoir des dérogations
5. Dispositions relatives à la transparence dans les procédures d'autorisation	• Obligation pour les requérants d'annoncer les études dans le domaine • Mise en place d'une banque de données par l'OSAV • Consultation par l'OSAV des milieux intéressés

Tableau INFRAS. Source : propre liste fondée sur les données de l'OSAV.

Résultats et évaluation

1. Vente en ligne

La nouvelle réglementation sur la vente en ligne prévoit d'étendre le champ d'application de la LDAI aux plateformes en ligne et aux services d'hébergement et d'exécution des commandes. Les entreprises concernées seraient alors tenues de respecter l'obligation de renseigner et le devoir d'autocontrôle. Les règles proposées devraient pouvoir être mises en œuvre sans grandes dépenses supplémentaires, car les autocontrôles, les contrôles automatisés et le retrait des produits frauduleux sont déjà des pratiques courantes. Pour les autorités d'exécution, le surcroît de travail représenterait un à deux postes à plein temps pour les contrôles supplémentaires, ce qui serait aussi raisonnable. Mais pour garantir l'efficacité des contrôles, il faudrait que les cantons puissent recourir au *Mystery Shopping*.²

Le principal avantage de la réglementation est qu'elle crée des bases juridiques spécifiques pour le commerce en ligne, de sorte que les mêmes exigences valent pour tous les distributeurs et puissent être appliquées. L'effet sur la sécurité des aliments devrait être modéré, notamment eu égard au fait que les grands services d'hébergement et plateformes en ligne ont déjà recours à des mécanismes tels que l'autocontrôle et les contrôles automatisés. Il ne semble pas y avoir d'autres options plus efficaces. Des incertitudes subsistent tout au plus pour les plateformes en ligne et les services d'exécution des commandes plus petits quant à savoir s'ils disposent déjà de mécanismes de contrôle. Les modalités devraient être définies en collaboration avec des représentants de la branche, afin d'améliorer la mise en œuvre des nouvelles dispositions.

² Selon l'OSAV, la possibilité de recourir au *Mystery Shopping* fait l'objet de la révision de la loi sur les douanes. Le texte révisé entrera probablement en vigueur avant la révision de la LDAI. Les autorités pourraient donc mettre à profit le *Mystery Shopping* pour appliquer les règles prévues dans la LDAI.

2. Fraudes alimentaires

Le projet de révision prévoit en premier lieu d'intensifier les échanges entre les autorités d'exécution. Il vise également à ce que les entreprises tiennent davantage compte de possibles fraudes alimentaires dans leur autocontrôle. L'absence de réglementation menacerait la sécurité sanitaire des aliments et la santé publique.

Le surcroît de travail généré par les nouvelles tâches dévolues aux autorités d'exécution – échange d'informations ou coordination et mise en place de mesures – serait modéré, quoiqu'en partie proportionnel au nombre de cas de fraude. On ignore encore dans quelle mesure les évaluations des données pourraient représenter une charge supplémentaire.

Il ne faut pas non plus s'attendre à ce que la nouvelle réglementation entraîne une augmentation significative des coûts pour les entreprises. À ce jour, elles devraient en effet déjà tenir compte des fraudes alimentaires dans leur autocontrôle. Il n'est toutefois pas exclu que, à l'heure actuelle, certains établissements n'assument pas suffisamment leurs responsabilités en matière d'autocontrôle. Ceux-ci pourraient alors tout à fait devoir faire face à une augmentation de la charge de travail si des analyses des risques révélaient que des mesures supplémentaires s'imposaient.

L'utilité du projet de révision réside dans l'échange d'informations et les contrôles plus ciblés, qui augmenteront les chances de détecter les fraudes alimentaires. La révision contribue ainsi à sensibiliser à la question de la fraude alimentaire les petites entreprises qui n'en tiennent pas encore suffisamment compte aujourd'hui dans leur autocontrôle. Il ne semble pas possible d'atteindre ces objectifs plus facilement. Dans l'ensemble, une révision devrait permettre de mieux protéger les consommateurs contre la tromperie et la fraude.

3. Restriction de la publicité pour des aliments malsains destinée aux enfants

La proposition de révision relative à la restriction de la publicité vise à limiter la publicité pour des aliments malsains destinée aux enfants. L'OSAV déplore le fait que, en l'absence de réglementation, les enfants mangent trop de produits malsains. Les problèmes de santé qui en découlent génèrent des externalités sous la forme de coûts de santé qui doivent être supportés par la société.

Restreindre la publicité permettrait de réduire la consommation d'aliments malsains, ce qui amoindrirait le chiffre d'affaires des détaillants et des fabricants, puis pourrait en fin de compte faire reculer le nombre de mandats dans le secteur de la publicité et des médias. Pour leur part, les autorités d'exécution cantonales auront probablement plus de travail en raison des contrôles supplémentaires.

L'utilité d'une réglementation de la publicité ? Son effet positif sur la santé et les économies de coûts de santé scientifiquement prouvées (p. ex. Sassi et al. 2009). À eux seuls, les coûts des maladies cardiovasculaires, l'une des principales conséquences d'une mauvaise alimentation, représentaient plus de dix milliards de francs en Suisse en 2011. À l'aune du potentiel élevé d'économies, le recul du chiffre d'affaires des entreprises serait acceptable.

L'autorégulation ne saurait remplacer la restriction de la publicité. En effet, les activités menées jusqu'à présent ont eu trop peu d'effets et la littérature scientifique montre également (p. ex. Sassi et al. 2009) que la réglementation de la publicité est plus efficace qu'une autorégulation : elle permet de réduire le nombre d'années de vie en mauvaise santé et de réaliser des économies plus importantes sur les coûts de santé.

4. Renvois dynamiques au droit de l'UE

Le présent projet de réglementation créerait dans la LDAI la possibilité d'utiliser les renvois dynamiques au droit de l'UE pour régler les modalités administratives et techniques. Il relèverait de la compétence du Conseil fédéral de définir les ordonnances dans lesquelles recourir à cette possibilité. Cette démarche permettrait de remédier à un problème d'exécution, car la réglementation en vigueur engendre pour la Confédération des frais élevés de mise en œuvre.

S'agissant des établissements, ils ne subiraient aucune répercussion significative. Il faudrait cependant que l'OSAV fournisse des informations aussi transparentes que possible sur les adaptations. Les entreprises actives à l'échelle internationale, en particulier, bénéficieraient de ce changement. Elles seraient en effet soumises aux mêmes règles en Suisse que dans l'UE et devraient donc surmonter moins d'entraves techniques au commerce. Pour ce qui est de la Confédération, la nouvelle réglementation lui permettrait de réaliser des économies importantes dans les charges administratives.

Il ne semble pas y avoir d'autre option plus efficace.

5. Dispositions relatives à la transparence

Le présent projet de révision vise à aligner les prescriptions suisses concernant les procédures d'autorisation sur celles de l'UE. Il est ainsi prévu que les entreprises annoncent désormais à l'avance les études sur lesquelles se fondent les demandes d'autorisation et que la Confédération mette en place une banque de données compilant ces études. À l'heure actuelle, l'autorité chargée de délivrer les autorisations ne dispose pas de toutes les informations pertinentes au moment où elle évalue la demande d'autorisation. Les nouvelles règles proposées régleraient ainsi une défaillance de marché.

Sur la base des informations recueillies lors des entretiens, nous estimons que le surcroît de travail pour l'autorité chargée de délivrer les autorisations représente entre un et deux

postes à plein temps. Cette estimation comprend notamment la mise en place de la banque de données.

Pour les entreprises concernées, la charge de travail ne devrait pas réellement changer, étant donné que, la plupart du temps, les études sont déjà signalées dans l'UE. La notification des études en Suisse n'entraînerait aucune charge supplémentaire, à condition que la notification à l'Autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA) soit reconnue en Suisse. Il en résulterait tout au plus des dépenses supplémentaires pour les entreprises actives uniquement à l'échelle du pays. En comparaison avec le travail global et les coûts que représente la constitution d'un dossier d'autorisation, la charge de travail minimale liée à la notification peut toutefois être considérée comme acceptable pour toutes les entreprises concernées. Pour ne pas décourager les entreprises internationales, la Suisse ne devrait pas aller au-delà des exigences de l'UE.

L'utilité du projet réside dans le fait que les autorités chargées de délivrer les autorisations disposeraient de meilleures bases de décision grâce à l'obligation de déclarer les études. De plus, la possibilité de consulter les études renforcerait la confiance des consommateurs.

Bilan global

Le bilan du projet de révision est positif dans l'ensemble : toutes les propositions de révision sont pertinentes. Dans les milieux économiques, seule la restriction de la publicité soulève en partie de gros doutes quant à son efficacité et à son opportunité. Son efficacité est pourtant prouvée scientifiquement, ce qui justifie aussi les résistances de la branche.

Pour les entreprises et les autorités d'exécution, la charge de travail qui découle des nouvelles règles est considérée comme raisonnable pour toutes les propositions. Le fort potentiel d'économies dans les coûts de santé devrait compenser largement le recul du chiffre d'affaires des entreprises dû à la restriction de la publicité. En ce qui concerne les renvois dynamiques, on peut même s'attendre à de nettes économies pour l'OSAV.

En résumé, toutes les propositions de révision sont considérées comme nécessaires, pertinentes et applicables.

Tableau 5 : évaluation globale des propositions de révision

Thème	Pertinence	Surcroît de travail		Évaluation globale d'un point de vue économique
		Entreprises	Exécution	
1. Vente en ligne	✓	0	+	+
2. Fraudes alimentaires	✓	0	0	+
3. Restriction de la publicité	Partiellement contestée par la branche, efficacité scientifiquement prouvée	++	+	+
4. Renvois dynamiques	✓	0	-	+
5. Dispositions relatives à la transparence	✓	+	+	+

Pertinence : ✓ Pertinence avérée.

Surcroît de travail : entreprises = entreprises, exécution = autorités d'exécution, 0 aucun surcroît de travail, + faible surcroît de travail, ++ pertes importantes, - économies.

Évaluation globale d'un point de vue économique : + effet global positif.

Tableau INFRAS.

Évaluation sur la base des 5 points à examiner dans l'AIR

Le tableau suivant résume les cinq points à examiner conformément aux directives AIR :

Tableau 6 : évaluation des cinq points de l'AIR

Point	Évaluation du point de vue d'INFRAS
1. Nécessité et possibilité d'une intervention de l'État	La nécessité et la possibilité d'une intervention de l'État sont avérées pour les cinq propositions de révision. Motifs justifiant la nécessité : • Vente en ligne : problème d'exécution (tous les acteurs du marché ne sont pas soumis à la législation) • Fraudes alimentaires : intérêt public (mise en danger de la santé en raison de produits frauduleux) • Restriction de la publicité : défaillance de marché due à des externalités (coûts de santé élevés) • Renvois dynamiques : problème d'exécution (charge de travail disproportionnée pour la Confédération) • Dispositions relatives à la transparence : défaillance de marché due à des informations incomplètes
2. Options envisageables	Pas d'autres options envisageables, sauf pour la restriction de la publicité : • Autorégulation (accords volontaires) : jusqu'ici, les mesures mises en place n'ont eu que peu d'effet, des études scientifiques attestent que la réglementation de la publicité est plus efficace que l'autorégulation

Point	Évaluation du point de vue d'INFRAS
3. Conséquences pour les différents groupes de la société	• Commerce en ligne : • Plateformes en ligne, services d'hébergement et d'exécution des commandes concernés • Pas de surcroît de travail pour les entreprises, faible surcroît chez les autorités d'exécution pour les contrôles • Fraudes alimentaires : • Fabricants et distributeurs de denrées alimentaires concernés • Pas de surcroît de travail pour les entreprises ni les autorités d'exécution, pour autant que les entreprises remplissent déjà leur devoir d'autocontrôle • Restriction de la publicité : • Fabricants et distributeurs de denrées alimentaires concernés • Surcroît de travail pour les autorités d'exécution pour réaliser les contrôles supplémentaires, perte de chiffre d'affaires pour les entreprises en raison d'une diminution de la demande, recul des mandats dans le secteur de la publicité et des médias • Fort potentiel d'économies dans les coûts de santé, prouvé scientifiquement • Renvois dynamiques : • Potentiellement toutes les entreprises soumises à la LDAI concernées • Pas de surcroît de travail pour les entreprises, économies substantielles pour la Confédération • Dispositions relatives à la transparence : • Entreprises concernées : entreprises qui déposent des demandes d'autorisation pour des nouvelles sortes de denrées alimentaires ou des denrées alimentaires assorties d'allégations de santé • Surcroît de travail pour l'OSAV pour le développement de la banque de données, surcroît de travail pour les entreprises pour la notification et les clarifications qui en découlent
4. Conséquences pour l'économie dans son ensemble	• Vente en ligne, fraudes alimentaires : conséquences positives sur la sécurité des denrées alimentaires et, partant, la santé des consommateurs • Restriction de la publicité : fort potentiel d'économies dans les coûts de santé, recul des mandats dans le secteur de la publicité et des médias • Renvois dynamiques : moins d'entraves au commerce, meilleure protection de la santé • Dispositions relatives à la transparence : renforcement de la confiance des consommateurs

Point	Évaluation du point de vue d'INFRAS
5. Aspects pratiques de l'exécution	• Vente en ligne : accorder aux autorités d'exécution la possibilité de recourir au <i>Mystery Shopping</i>* ; simplifier les contrôles automatisés si les catégories de produits à risque accru étaient connues • Fraudes alimentaires : étendre l'échange d'informations aux entreprises augmenterait la probabilité d'identifier des pratiques frauduleuses ; il faudrait aussi envisager d'augmenter le montant des amendes. • Restriction de la publicité : définir les termes comme « publicité » ou « destinée aux enfants » • Renvois dynamiques : informer les entreprises des éventuels changements prévus dans l'UE • Dispositions relatives à la transparence : reconnaître les notifications effectuées dans l'UE ; ne pas aller au-delà des dispositions européennes pour ce qui est des dispositions applicables à l'obligation de notification ; ne pas prolonger la procédure d'autorisation en raison des procédures de consultation

* Selon l'OSAV, la possibilité de recourir au *Mystery Shopping* fait l'objet de la révision de la loi sur les douanes. Le texte révisé entrera probablement en vigueur avant la révision de la LDAI. Les autorités pourraient donc mettre à profit le *Mystery Shopping* pour appliquer les règles prévues dans la LDAI.

Tableau INFRAS.

Sintesi

Situazione iniziale, obiettivo e metodologia

Dal 1° maggio 2017 è in vigore in Svizzera una nuova legge sulle derrate alimentari (LDerr), la cui versione attuale richiede tuttavia un adeguamento in diversi ambiti.

Per questo motivo, l’Ufficio federale della sicurezza alimentare e di veterinaria (USAV) ha elaborato una revisione parziale di tale legge, che mira principalmente a colmare le lacune esistenti e ad ampliare il campo d’azione nell’ambito dell’esecuzione.

Alla luce di questa premessa, l’USAV ha commissionato all’INFRAS un’analisi d’impatto della regolamentazione (AIR) per dimostrare le ripercussioni economiche delle proposte di revisione.

Il quadro concettuale è costituito dalla metodologia AIR della SECO con i cinque punti di verifica seguenti: necessità e possibilità di un intervento dello Stato, opzioni di intervento alternative, conseguenze per i singoli gruppi della società, conseguenze per l’insieme dell’economia e aspetti pratici dell’esecuzione. I risultati della AIR si basano su un totale di 32 interviste con esperti della Confederazione, dei Cantoni, delle imprese, di altri stakeholder e sull’analisi di documenti.

Temi analizzati e proposte di revisione

Le revisioni proposte analizzate nell’ambito della AIR riguardano vari argomenti; la tabella seguente elenca le principali proposte di revisione per ogni tema.

Tabella 7: Temi e proposte di revisione

Tema	Proposte di revisione principali
1. Commercio online	• I servizi di fulfilment (elaborazione degli ordini) e di hosting (allocazione delle pagine di un sito o di un’applicazione web su un server web) saranno soggetti alla LDerr. • Introduzione del controllo autonomo per le piattaforme online e i fornitori di servizi di fulfilment. • Nuove competenze per i Cantoni nell’ambito dei controlli e delle misure (ad es. la chiusura di pagine web)
2. Frodi alimentari	• Maggiore collaborazione tra l’USAV e i Cantoni, ad esempio nel coordinamento • Obbligo dei Cantoni di segnalare i casi di frode alimentare • Possibilità per la Confederazione di incaricare i Cantoni di adottare misure specifiche • Obbligo delle imprese di tenere conto delle frodi alimentari nel controllo autonomo

Tema	Proposte di revisione principali
3. Limitazione alla pubblicità destinata ai bambini di alimenti non salutari	• Limitare la pubblicità destinata ai bambini di alimenti non salutari (troppo dolci, salati o grassi)
4. Rimandi dinamici al diritto dell'UE	• Possibilità per il Consiglio federale di applicare i rimandi dinamici agli atti giuridici della Commissione UE che riguardano dettagli tecnici o amministrativi • Possibilità per il Consiglio federale di definire le deroghe
5. Disposizioni sulla trasparenza nelle procedure di autorizzazione	• Obbligo per i richiedenti di segnalare gli studi • Banca dati istituita dall'USAV • Consultazione delle cerchie interessate da parte dell'USAV

Tabella INFRAS. Fonte: elenco proprio basato sui dati BLV.

Risultati e valutazione

1. Commercio online

Con la nuova regolamentazione sul commercio online, anche le piattaforme online, i fornitori di servizi di fulfilment e di hosting sarebbero soggetti alla legge sulle derrate alimentari: dal canto loro, le imprese interessate dovrebbero assolvere all'obbligo di fornire informazioni e al controllo autonomo. L'attuazione dovrebbe essere realizzabile senza grandi oneri aggiuntivi, in quanto i controlli autonomi, i controlli automatizzati e la rimozione dei prodotti sleali sono già oggi una pratica comune. Anche il carico di lavoro supplementare per le autorità di esecuzione sarebbe gestibile con 1–2 posti a tempo pieno da destinare ai controlli supplementari. Un controllo efficace richiederebbe che ai Cantoni venisse data la possibilità di fare *mystery shopping*³.

Il vantaggio principale della regolamentazione è la creazione di una base giuridica specifica per il commercio online, in modo che gli stessi requisiti siano validi per tutti e possano essere anche applicati. L'effetto sulla sicurezza alimentare dovrebbe risultare gestibile, perché soprattutto le maggiori piattaforme online e i servizi di hosting hanno già installato meccanismi di verifica come controlli autonomi e automatici. Non si vede un'alternativa più efficiente. Per quanto riguarda le piattaforme online e i servizi di fulfilment di minore entità, non è certo che anche essi dispongano già di meccanismi di controllo. Per migliorare l'attuazione, i dettagli dovrebbero essere messi a punto in collaborazione con i rappresentanti del settore.

³ Secondo l'USAV, la possibilità di fare «*mystery shopping*» è oggetto della revisione della legge sulle dogane che dovrebbe entrare in vigore prima della revisione della LDerr. Il «*mystery shopping*» è quindi disponibile anche per l'esecuzione delle regolamentazioni previste nella LDerr.

2. Frodi alimentari

La proposta di revisione prevede innanzitutto un maggiore scambio tra le autorità di esecuzione. Inoltre, la verifica di eventuali frodi alimentari nell'ambito del controllo autonomo delle imprese viene ancorata più saldamente alla legge. Senza una regolamentazione, la sicurezza alimentare e quindi la salute pubblica sarebbero messe a repentaglio.

L'impegno supplementare delle autorità di esecuzione per svolgere i nuovi compiti, come lo scambio di informazioni o il coordinamento e la predisposizione delle misure, è considerato gestibile, sebbene dipenda in parte dal numero dei casi di frode. Non è chiaro in che misura l'analisi dei dati comporti un onere aggiuntivo.

A seguito della nuova regolamentazione, non si prevedono costi aggiuntivi significativi neanche per le imprese interessate, poiché esse devono già tenere conto delle frodi alimentari nel loro controllo autonomo. Tuttavia, non si può escludere che alcune aziende non abbiano ancora adempiuto a sufficienza alle loro responsabilità in termini di controllo autonomo. Se queste aziende devono adottare ora misure aggiuntive sulla base delle analisi del rischio, quasi certamente ciò potrebbe comportare un onere supplementare in termini di costi e risorse.

Il vantaggio della proposta di revisione risiede nel fatto che lo scambio di informazioni e i controlli più mirati aumenteranno le possibilità di successo nello scoprire le frodi alimentari. La revisione contribuisce quindi a sensibilizzare sul tema delle frodi alimentari le imprese più piccole, ovvero quelle imprese che, oggi, non tengono ancora sufficientemente conto di questo aspetto nel loro controllo autonomo. Non esiste un'alternativa per raggiungere questi obiettivi con un impegno minore. Nel complesso, con una revisione della legge i consumatori dovrebbero essere più protetti da inganni e frodi.

3. Limitazioni alla pubblicità destinata ai bambini di alimenti non salutari

La proposta di revisione per restrizioni alla pubblicità prevede di limitare la pubblicità destinata ai bambini di alimenti non salutari. Secondo l'USAV, se non si introduce una regolamentazione, i bambini continueranno a mangiare troppi alimenti non salutari. I problemi di salute associati provocano conseguenze esterne in termini di spese sanitarie, che devono essere sostenute dalla società.

La limitazione alla pubblicità ridurrebbe il consumo di alimenti «non salutari», con un conseguente calo delle vendite per i venditori al dettaglio e i produttori e, in ultima analisi, potrebbe anche portare a un calo degli incarichi affidati all'industria pubblicitaria e ai media. I Cantoni dovranno probabilmente sostenere maggiori oneri per i controlli supplementari da parte delle autorità di esecuzione.

Il vantaggio della regolamentazione della pubblicità risiede nell'effetto positivo sulla salute e nel risparmio delle spese sanitarie, scientificamente provato (cfr. Sassi et al. 2009). Il costo delle sole malattie cardiovascolari, una delle principali conseguenze di un'alimentazione non sana, è stato di oltre dieci miliardi di franchi nel 2011. I risparmi potenziali sarebbero quindi importanti e in tal senso la perdita di fatturato per le imprese sarebbe giustificabile.

L'autoregolamentazione come alternativa alla limitazione della pubblicità è da respingere, perché le attività svolte finora hanno avuto un effetto troppo circoscritto e anche la letteratura scientifica dimostra che la regolamentazione della pubblicità può servire a prevenire un maggior numero di anni in cattiva salute e a ottenere risparmi significativi sulle spese sanitarie rispetto alla sola autoregolamentazione (cfr. Sassi et al. 2009).

4. Rimandi dinamici al diritto dell'UE

La proposta di regolamentazione introdurrebbe la possibilità di applicare rimandi dinamici al diritto dell'UE per i dettagli amministrativi e tecnici della legislazione alimentare. Sarà compito del Consiglio federale stabilire le relative ordinanze. Con la nuova regolamentazione si eviterebbe quindi la mancata attuazione perché la normativa esistente comporta un elevato impegno della Confederazione per la relativa esecuzione.

Sulle imprese non dovrebbe ricadere alcun onere supplementare significativo. Tuttavia, l'USAV dovrebbe fornire informazioni sugli adeguamenti nel modo più trasparente possibile. In particolare, le imprese attive a livello internazionale ne trarrebbero vantaggio perché sarebbero sempre soggette alle stesse normative sia in Svizzera che nell'UE, con il risultato di minori ostacoli tecnici al commercio. Da parte sua, grazie alla nuova regolamentazione, la Confederazione potrebbe realizzare notevoli risparmi sui costi amministrativi.

Non si vede un'alternativa più efficiente alla proposta di revisione.

5. Disposizioni sulla trasparenza

La proposta di regolamentazione armonizzerebbe i requisiti delle procedure di autorizzazione in Svizzera con quelli dell'UE. Le imprese dovrebbero segnalare in anticipo gli studi per le richieste di autorizzazione e la Confederazione dovrebbe creare una banca dati per la consultazione di questi ultimi. La nuova regolamentazione risolverebbe una mancanza del mercato perché attualmente l'autorità competente non dispone di tutte le informazioni pertinenti al momento della domanda di autorizzazione.

Sulla base delle informazioni emerse dai colloqui, stimiamo che il carico di lavoro aggiuntivo per le autorità competenti in materia di autorizzazioni sia di 1–2 posti a tempo pieno. Ciò comprende, tra l'altro, lo sviluppo della banca dati.

Non si prevede alcun onere supplementare significativo per le imprese interessate, poiché in molti casi gli studi sono già stati segnalati nell'UE. Non ci sarebbe alcun onere aggiuntivo per la notifica in Svizzera, a condizione che la comunicazione all'Autorità europea per la sicurezza alimentare (EFSA) sia riconosciuta anche nel nostro Paese. Un onere supplementare si presenterebbe per le imprese che operano solo a livello nazionale. Rispetto all'impegno complessivo richiesto per un dossier di autorizzazione, tuttavia, il basso onere richiesto per la notifica può essere considerato accettabile per tutte le imprese interessate. Per non scoraggiare le imprese internazionali, la Svizzera non dovrebbe andare oltre i requisiti dell'UE.

Il vantaggio della nuova regolamentazione è che le autorità competenti in materia di autorizzazione avranno una base decisionale migliore grazie all'obbligo di presentare gli studi. Occorre considerare inoltre che l'accessibilità agli studi rafforzerebbe la fiducia dei consumatori.

Bilancio generale

La valutazione complessiva delle proposte di revisione è generalmente positiva: tutte le proposte di revisione hanno degli obiettivi chiari. Dal punto di vista economico, ci sono in parte forti dubbi soltanto sull'efficacia e sull'opportunità delle restrizioni pubblicitarie. Tuttavia, l'efficacia è scientificamente provata ed è anche il motivo per cui l'industria oppone resistenza.

Gli oneri di attuazione per le imprese e le autorità di esecuzione possono essere considerati ragionevoli per tutte le proposte. La perdita di fatturato delle imprese dovuta alle restrizioni pubblicitarie sarà probabilmente più che compensata dall'elevato risparmio potenziale sulle spese sanitarie. Nel caso di rimandi dinamici, i risparmi per l'USAV potrebbero essere significativi.

In sintesi, tutte le proposte di revisione possono essere valutate come necessarie, opportune e realizzabili.

Tabella 8: Valutazione complessiva delle proposte di revisione

Tema della revisione	Opportunità	Onerosità dell'attuazione		Valutazione complessiva dal punto di vista economico
		Imprese	Esecuzione	
1. Commercio online	✓	0	+	+
2. Frodi alimentari	✓	0	0	+
3. Limitazioni alla pubblicità	Alcuni dubbi del settore, efficacia scientificamente provata	++	+	+
				Elevato potenziale di risparmio sulle spese sanitarie
4. Rimandi dinamici	✓	0	-	+
5. Determinazione della trasparenza	✓	+	+	+

Opportunità: in presenza di una ✓, è accertato che la misura è opportuna.

Applicabilità: esecuzione = autorità di esecuzione, 0 nessuna spesa, + bassa spesa, ++ alta perdita di fatturato, - risparmio di spesa.

Valutazione complessiva dal punto di vista economico + effetto complessivo positivo.

Tabella INFRAS.

Valutazione lungo i 5 punti di controllo AIR

La seguente tabella riassume i cinque punti esaminati secondo le direttive dell'AIR

Tabella 9: Valutazione dei cinque punti esaminati nell'ambito dell'AIR

Punto esaminato	Valutazione secondo INFRAS
1. Necessità e possibilità di un intervento dello Stato	Necessità e possibilità di intervento statale per tutte e cinque le proposte di revisione. Motivi di necessità: • commercio online: mancata esecuzione (non tutti gli attori sono coperti) • frodi alimentari: interesse pubblico (rischio per la salute dovuto a prodotti fraudolenti) • limitazione alla pubblicità: inadempienza del mercato dovuta a effetti esterni (spese sanitarie elevate) • rimandi dinamici: mancata esecuzione (oneri eccessivi per la Confederazione) • disposizioni in materia di trasparenza: inadempienza del mercato dovuta a informazioni incomplete
2. Opzioni di intervento alternative	Non si vedono alternative, ad eccezione delle limitazioni alla pubblicità • Autoregolamentazione (accordi volontari): l'esperienza finora mostra scarsi effetti, mentre gli studi scientifici dimostrano che la regolamentazione della pubblicità è più efficace dell'autoregolamentazione.

Punto esaminato	Valutazione secondo INFRAS
3. Conseguenze per i singoli gruppi della società	• Commercio online: • piattaforme online, servizi di hosting, fornitori di servizi di fulfillment interessati • nessun onere aggiuntivo per le imprese, impegno supplementare minimo per le autorità preposte all'esecuzione dei controlli • Frodi alimentari: • produttori e venditori al dettaglio di prodotti alimentari interessati • nessun onere supplementare per le imprese e le autorità di esecuzione, a condizione che le imprese soddisfino i requisiti di controllo autonomo esistenti • Limitazione alla pubblicità: • produttori e venditori al dettaglio di prodotti alimentari interessati • onere aggiuntivo per le autorità di esecuzione per i controlli supplementari, perdita di fatturato per le imprese a causa del calo della domanda, calo degli ordini nel settore della pubblicità e dei media • elevato potenziale di risparmio sulle spese sanitarie scientificamente provato • Rimandi dinamici: • potenzialmente riguarda tutte le imprese soggette alla LDerr • nessun onere supplementare per le imprese, significativi risparmi per la Confederazione • Disposizioni in materia di trasparenza: • imprese interessate che elaborano domande di autorizzazione per nuovi tipi di derrate alimentari o derrate alimentari dotate di un'indicazione sulla salute • onere supplementare per l'USAV (banca dati), onere aggiuntivo per le imprese (notifica e relativi chiarimenti)
4. Conseguenze per l'insieme dell'economia	• Commercio online, frodi alimentari: conseguenze positive sulla sicurezza alimentare e quindi sulla salute dei consumatori • Limitazione alla pubblicità: elevato potenziale di risparmio sulle spese sanitarie, calo degli ordini nel settore della pubblicità e dei media • Rimandi dinamici: meno barriere commerciali, migliore protezione della salute • Disposizioni in materia di trasparenza: rafforzare la fiducia dei consumatori
5. Aspetti pratici dell'esecuzione	• Commercio online: consentire alle autorità di esecuzione la possibilità di effettuare mystery shopping*; controlli automatici più semplici se sono note le categorie di prodotti a maggior rischio • Frodi alimentari: l'estensione dello scambio di informazioni alle imprese aumenterebbe la probabilità di riconoscere le pratiche fraudolente; in ogni caso, si dovrebbe prendere in considerazione un aumento delle multe • Limitazione alla pubblicità: definire termini come «pubblicità» o «destinata ai bambini» • Rimandi dinamici: informare le imprese sui possibili cambiamenti futuri nell'UE • Disposizioni in materia di trasparenza: riconoscere le notifiche nell'UE; non andare oltre le disposizioni dell'UE nei requisiti di notifica; non estendere le procedure di autorizzazione come risultato delle procedure di consultazione

*Secondo l'USAV, la possibilità di fare «mystery shopping» è oggetto di revisione della legge sulle dogane. La revisione della legge sulle dogane dovrebbe entrare in vigore prima della revisione della LDerr. Il «Mystery shopping» è quindi disponibile anche per l'esecuzione dei regolamenti previsti nella LDerr

Tabelle INFRAS.

1. Einleitung

1.1. Ausgangslage

Auf den 1. Mai 2017 ist das neue Lebensmittelrecht in Kraft getreten. Die Evaluation von Widmer et al. 2021 zeigt, dass das neue Lebensmittelrecht grossmehrheitlich umgesetzt wird.⁴ Der Vollzug des Lebensmittelrechts müsse jedoch noch angepasst werden, u.a. in Bezug auf den Onlinehandel. Weitere Regulierungslücken zeigen sich bei der an Kinder gerichteten Werbung und beim Lebensmittelbetrug. Bei an Kinder gerichtete Werbung bspw. hat das Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (BLV) nach eigenen Angaben versucht, sich mit der Lebensmittelindustrie auf Werbeeinschränkungen zu einigen. Diese Bemühungen seien fehlgeschlagen. Zum Lebensmittelbetrug wurde der Bundesrat im Rahmen von drei Motionen explizit dazu beauftragt, neue Gesetzesgrundlagen zu schaffen.⁵ Vor diesem Hintergrund hat das Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (BLV) eine Teilrevision des Lebensmittelgesetzes (LMG) initiiert und INFRAS beauftragt, für Revisionsvorschläge eine Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) durchzuführen.

1.2. Ziel und Fragestellungen

Ziel der RFA war es, die Themen «Onlinehandel», «Lebensmittelbetrug», «Einschränkungen für an Kinder gerichtete Werbung für ungesunde Lebensmittel», «Dynamische Verweise auf EU-Recht» und «Transparenz im Bewilligungsverfahren» entlang der fünf RFA-Prüfpunkte zu untersuchen und dabei auch je nach Thema spezifische Fragestellungen zu beantworten. Als Ausgangspunkt für die RFA dienten die vom BLV erarbeiteten Revisionsvorschläge.

Den Analyserahmen für die Untersuchung bildeten die Vorgaben zur Regulierungsfolgenabschätzung (Handbuch, Checkliste).⁶ Die Detailanalyse folgte den fünf Prüfpunkten der RFA:

1. Notwendigkeit und Möglichkeit staatlichen Handelns
2. Alternative Regelungen
3. Auswirkungen auf die einzelnen gesellschaftlichen Gruppen
4. Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft
5. Zweckmässigkeit im Vollzug

⁴ Vgl. Widmer et al. 2021.

⁵ 21.3691 Motion Munz Stopp dem Lebensmittelbetrug.

21.3903 Motion Egger Mike Lebensmittelbetrug stärker bekämpfen zum Schutz der heimischen Lebensmittelproduktion und der Konsumenten.

21.3936 Motion Michaud Gigon Verstärkte Anstrengungen zur Bekämpfung von Lebensmittelbetrug.

⁶ Siehe: [RFA-Webseite](#) beim SECO.

1.3. Methodisches Vorgehen

Konzeptioneller Rahmen

Den konzeptionellen Rahmen für das methodische Vorgehen bildet die RFA-Methodik des SECO. Die vorliegende RFA fokussiert dabei auf die Wirkungsmechanismen und die Analyse der Auswirkungen. Als Referenzszenario dienen die aktuellen rechtlichen Rahmenbedingungen (Status Quo).

Dokumentenanalyse

Für die Dokumentenanalyse wurden die Rechtsgrundlagen, relevante Studien zu den von der Revision betroffenen Themen sowie weitere vom BLV und den Akteuren zur Verfügung gestellte Dokumente herangezogen (siehe Literaturverzeichnis).

Interviews

Die Auswirkungen der Revisionsvorschläge wurden im Rahmen von Interviews mit Stakeholdern, Vollzugsbehörden und ExpertInnen erhoben. Insgesamt haben wir 27 Interviews geführt, darunter fünf explorative Gespräche mit FachexpertInnen des BLV. Die 22 Interviews mit Stakeholdern, Vollzugsbehörden und ExpertInnen teilten sich wie folgt auf (einzelne InterviewpartnerInnen wurden zu mehreren Themen befragt):

Tabelle 10: Interviews

Thema	Anzahl Interviews
Onlinehandel	8
Lebensmittelbetrug	8
Werbeeinschränkungen	9
Dynamische Verweise	7
Transparenzbestimmungen	4

Tabelle INFRAS.

Eine Liste der befragten Akteure findet sich im Anhang. Die Gespräche fanden zwischen Mitte Juli und Ende August 2023 statt.

Grenzen der Untersuchung

Dank der breiten Abstützung bei den Akteuren haben wir die Einführung und Umsetzung der Änderungsvorschläge aus verschiedenen Perspektiven beleuchten können. Sie hat es uns auch

erlaubt, Aussagen kritisch zu hinterfragen. Die Ergebnisse sind aus unserer Sicht genügend fundiert und aussagekräftig, um die Revisionsvorschläge beurteilen zu können.

Unklarheiten bestehen insbesondere in Bezug auf die konkrete Ausgestaltung von Umsetzung und Vollzug. Die Angaben zu Aufwand, Kosten und Nutzen sind ausserdem wie immer bei einer prospektiven Analyse mit Unsicherheiten verbunden, eben weil die Ausgestaltung noch nicht bis ins letzte Detail geklärt ist. Aufwand, Kosten und Nutzen werden deshalb hauptsächlich qualitativ dargestellt. Quantitative Angaben sind als Grössenordnungen zu verstehen, auf eine Monetarisierung wurde aufgrund der Unsicherheiten verzichtet.

Die Interviews fanden hauptsächlich mit grossen Unternehmen und Branchenverbänden statt. Kleinere Unternehmen wurden soweit möglich durch Branchenverbände abgedeckt. Der Fokus auf grössere Unternehmen ist aus unserer Sicht vertretbar. Bei den Transparenzbestimmungen bspw. machen Grossunternehmen bei den Bewilligungsverfahren den Grossteil aus. Beim Thema Onlinehandel ist jedoch unklar, ob und inwiefern sich die Situation für kleinere Onlineplattformen und/oder Fulfilment-Dienste ändern würde. Bei den Einschränkungen von an Kinder gerichteter Werbung für ungesunde Lebensmittel wurden ausserdem mögliche Auswirkungen auf die Medienbranche nicht weiter vertieft.

Relevante Unsicherheiten und Wissenslücken sind in den einzelnen Kapiteln explizit aufgeführt.

1.4. Aufbau des Berichts

Kapitel 2 gibt einen Überblick über die Revisionsvorschläge in den fünf betrachteten Themen. In den Kapiteln 3-7 werden die Auswirkungen der einzelnen Themen dargestellt und analysiert. Im Kapitel 8 folgt schliesslich eine Synthese der Wirkungen entlang der 5 RFA-Prüfpunkte und eine Gesamtbeurteilung aus unserer Sicht.

2. Die Revisionsvorschläge

Die nachfolgende Tabelle gibt eine Übersicht über den Inhalt der Revisionsvorschläge und die direkt betroffenen Akteure.

Tabelle 11: Revisionsvorschläge

Abschnitt im LMG	Artikel	Inhalt Revisionsvorschlag	Betroffene Akteure
Onlinehandel			
Zweck und Geltungsbereich	Art. 2 Geltungsbereich Abs. 1 Bst a, a ^{bis} und d	Erweiterung des Gesetzesumfangs um Erbringung von Fulfilment-Dienstleistungen, Betrieb von Internet-Hostingdiensten sowie Angebot von Fernkommunikationstechniken von der Schweiz aus im Ausland.	Unternehmen
Begriffe	Art. 6a Fulfilment-Dienstleistende	Definition von «Fulfilment-Dienstleistende».	Unternehmen
	Art. 6b Hosting-Dienst	Definition von «Hosting-Dienst».	Unternehmen
	Art. 6c Online-Plattformen	Definition von «Online-Plattformen».	Unternehmen
Pflichten der Unternehmen	Art. 26 Selbstkontrolle Abs. 3 zweiter Satz	Einführung einer erleichterten Selbstkontrolle und einer erleichterten schriftlichen Dokumentation für Kleinstbetriebe und für Fulfilment-Dienstleistende.	Unternehmen
	Art. 29 Unterstützungs- und Auskunftspflicht Sachüberschrift, Abs. 1 ^{bis} und 1 ^{ter}	■ Erweiterung der Sachüberschrift auf «Unterstützungs-, Informations- und Auskunftspflicht» ■ Einführung von Ausnahmen von der Verpflichtung, auf Verlangen Proben der angebotenen Produkte zur Verfügung stellen. ■ Einführung einer Informationspflicht über Identität und Kontaktadresse falls elektronischer Geschäftsverkehr besteht. ■ Einführung einer Informationspflicht ggü. den Vollzugsbehörden über verantwortliche Personen beim Onlinehandel.	Unternehmen
Amtliche Kontrollen	Art. 30 Kontrolle und Probenerhebung Abs. 3 ^{bis}	■ Die zuständige kantonale Vollzugsbehörde kann Onlineplattformbetreibern die erforderlichen Informationen zukommen lassen, die ihnen ermöglichen, zu verhindern, dass über ihre Plattform rechtswidrige Onlineangebote von Lebensmitteln oder Gebrauchsgegenständen angeboten werden.	Vollzugsbehörde

Abschnitt im LMG	Artikel	Inhalt Revisionsvorschlag	Betroffene Akteure
Lebensmittelbetrug			
Pflichten der Unternehmen	Art. 26 Selbstkontrolle Abs. 1 zweiter Satz	Erweiterung der Selbstkontrolle auf potenzielle Risiken und die Wahrscheinlichkeit von Verstössen gegen die Lebensmittelgesetzgebung aufgrund betrügerischer oder irreführender Praktiken in der Lebensmittelkette.	Unternehmen
Amtliche Kontrollen	Art. 30 Kontrolle und Probenerhebung Abs. 2 ^{bis} , und 5 Bst. e	- Erweiterung des Aufgabenbereichs der Vollzugsbehörden in Bezug auf die Berücksichtigung potenzieller Risiken und der Wahrscheinlichkeit von Verstössen aufgrund betrügerischer oder irreführender Praktiken in der Lebensmittelkette. - Erweiterung der Kompetenz des Bundesrats, die kantonalen Vollzugsbehörden zur Meldung der Fälle mit Verdacht auf systematische Verstösse aufgrund betrügerischer oder irreführender Praktiken zu verpflichten.	Vollzugsbehörde
Vollzug Bund	Art. 42 Aufsicht und Koordination Abs. 3 Einleitungssatz und Bst. c	Kompetenz des Bundes, die Kantone anzuweisen, bestimmte konkrete Massnahmen zu treffen.	Vollzugsbehörde
Vollzug Kantone	Art. 49 Vollzugsorgane Abs 2 ^{bis}	Einführung der Möglichkeit, Expertinnen und Experten beizuziehen, falls für den Vollzug der Lebensmittelgesetzgebung besondere Kenntnisse erforderlich sind, die bei den zuständigen Vollzugsstellen nicht hinreichend vorhanden sind.	Vollzugsbehörde
Datenbearbeitung	Art. 60 Austausch von Vollzugsdaten	Regelung Informationsaustausch zwischen Bundesbehörden, kantonalen Behörden und Dritten.	Vollzugsbehörde
Strafbestimmungen	Art. 64 Übertretungen Abs. 2	Veränderung des Bereiches der Busse von bis zu 80'000 Franken auf von 10 000 bis zu 200 000 Franken.	Unternehmen

Abschnitt im LMG	Artikel	Inhalt Revisionsvorschlag	Betroffene Akteure
Einschränkungen von an Kinder gerichteter Werbung für ungesunde Lebensmittel			
Anforderungen an Lebensmittel	Art. 14 Abgabe- und Werbebeschränkungen für alkoholische Getränke Abs. 2 ^{bis}	Einführung der Möglichkeit für eine Einschränkung der Werbung für Lebensmittel für Kinder unter 13 Jahren, sofern die Lebensmittel spezifische Kriterien namentlich betreffend Fett-, Salz- oder Zuckergehalt auf der Grundlage von international oder national anerkannten Ernährungsempfehlungen nicht erfüllen.	Unternehmen
Dynamische Verweise auf das EU-Recht			
Vollzug Bund	Art. 44 Ausführungsbestimmungen des Bundesrates Abs. 3	▪ Einführung der Möglichkeit für dynamische Verweise auf bestimmte delegierte Rechtsakte und Durchführungsrechtsakte der Europäischen Kommission, die technische oder administrative Einzelheiten betreffen und deren Regelung fortlaufend und in der Regel kurzfristig angepasst wird. ▪ Einführung der Möglichkeit für Abweichungen solcher dynamischen Verweise.	Vollzugsbehörden
Transparenzbestimmungen in Bewilligungsverfahren			
Anforderungen: Gemeinsame Bestimmungen für Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände	Art. 20a Transparenz in Bewilligungsverfahren	▪ Einführung einer Meldepflicht für sämtliche Studien, die im Rahmen von Bewilligungsgesuchen durchgeführt werden. ▪ Einführung einer öffentlichen Datenbank des BLV über alle Unterlagen im Zusammenhang mit den Bewilligungsgesuchen ▪ Einführung von Konsultationen der interessierten Kreise und der Öffentlichkeit durch das BLV ▪ Festlegung des weiteren Vorgehens bei Verletzung der Meldepflicht. ▪ Regelung der Kompetenzen des Bundesrates	Vollzugsbehörden und Unternehmen

Tabelle INFRAS. Quelle: BLV.

3. Onlinehandel

Dieses Kapitel beschreibt die Auswirkungen der vorgeschlagenen Regulierung im Bereich Onlinehandel. Die Ausführungen basieren auf den Interviews mit Stakeholdern und Vollzugsbehörden sowie Dokumentenanalysen. Es handelt sich um Einschätzungen der InterviewpartnerInnen. Unsere Beurteilung folgt im Fazit und in Kapitel 8.

3.1. Bestehende Lage und Notwendigkeit des staatlichen Handelns

Bestehende Lage

Der Onlinehandel in der Schweiz erreichte 2022 ein Handelsvolumen von über 14 Mrd. CHF.⁷ Davon entfielen ca. 50% auf Heimelektronik und Haushaltgeräte. Zu den grössten Onlinenändlern zählen Zalando, Digitec, Amazon, Nespresso und Brack. Der Umsatz im Schweizer Lebensmittel-Onlinehandel betrug 684 Millionen Franken.⁸ Die grössten Anbieter sind aktuell Migros Online, coop.ch, myMigros und Farmy.

Verkauft wird nicht nur über Webshops von Detailhändlern, sondern auch über Social-Media-Kanäle und Plattformen wie Amazon.

Ist-Regulierung und Umsetzung

Onlineshops mit einem physischen Standort in der Schweiz werden regelmässig kontrolliert und müssen bei der zuständigen kantonalen Lebensmittelvollzugsbehörde gemeldet sein.⁹ Gemäss Lebensmittel- und Gebrauchsgegenständeverordnung (LGV) müssen KonsumentInnen im Onlinehandel grundsätzlich über die gleichen Informationen verfügen, wie sie bei der Abgabe vor Ort anzugeben sind.¹⁰

Untersuchungen zeigen, dass die Anforderungen nur bedingt eingehalten werden. Im Rahmen einer nationalen Kontrolle von 2021 zu online angebotenen Lebensmitteln haben die KantonschemikerInnen grosse Mängel festgestellt. Bei 78% der 323 geprüften Onlineshops waren

⁷ Vgl. Handelsverband 2023: Medienmitteilung vom 08. März 2023: Schweizer Online-Konsum sinkt 2022 leicht. [[Schweizer Online-Konsum sinkt 2022 leicht - HANDELSVERBAND.swiss](#)]

⁸ Carpathia 2023: Lebensmittel Online: Abflauendes Wachstum 2022-Speedboat myMigros sticht hervor #efood. 21. Januar 2023 [[Lebensmittel Online: Abflauendes Wachstum 2022 - Speedboat myMigros sticht hervor #efood | Carpathia Digital Business Blog](#)]

⁹ Ausländische Onlineshops unterstehen nicht der Schweizer Gesetzgebung. Sie können auch Produkte anbieten, die nach Schweizer Lebensmittelrecht als nicht verkehrsfähig eingestuft werden. Die rechtlichen Anforderungen an die Produkte sind im Ausland teilweise anders als in der Schweiz. Für die Kontrolle der ausländischen Onlineshops sind die Behörden im entsprechenden Land zuständig.

¹⁰ [LGV](#), Art. 44.

die Produkteinformationen fehlerhaft. Häufige Mängel betrafen die Angabe der allergieauslösenden Zutaten und das Verzeichnis der Zutaten.¹¹

Im geltenden Recht fehlt eine spezifische Rechtsgrundlage, die den Vollzugsbehörden erlauben würde, Webseiten bei gravierenden Verstössen schliessen zu können. Bei einem gesundheitsgefährdenden Produkt können die Behörden bspw. verfügen, das Produkt aus dem Angebot zu nehmen oder nicht zulässige Anpreisungen anzupassen. Setzt ein Lebensmittelbetrieb die von der zuständigen kantonalen Behörde verfügten Massnahmen aber nicht um, haben die Vollzugsbehörden heute kaum wirksame Sanktionsmöglichkeiten zur Verfügung. Es besteht zwar die Möglichkeit von Strafanzeigen. Diese haben jedoch vielfach nicht die erwünschte Abschreckung zur Folge (z.B. wegen langer Behandlungsdauer von Strafverfahren oder niedrigen Bussen).

Notwendigkeit

Der Regulierungsvorschlag wird vom BLV damit begründet, dass der Onlinehandel heute nicht in gleichem Masse reguliert ist, wie der physische Verkauf und somit vielfach ein rechtlicher Graubereich darstellt. Gleichzeitig wachse der Onlinehandel stetig an. Insgesamt sind daher laut BLV die KonsumentInnen zu wenig vor potenziell gefährlichen Produkten geschützt.

Verstösse gegen das Lebensmittelgesetz (LMG) finden sich gemäss BLV u.a. bei Nahrungsergänzungsmitteln. Diese werden in grossen Mengen online gehandelt werden. Vor allem die Zusammensetzung sei vielfach unklar. Aber auch Gebrauchsgegenstände würden immer wieder gegen lebensmittelrechtliche Vorgaben verstossen. Besonders häufig betroffen seien Kosmetika und Spielzeug für Kinder.

Die Notwendigkeit staatlichen Handelns ergibt sich gemäss BLV daraus, die Gesetzeslücke zwischen Onlinehandel und physischem Verkauf zu schliessen.

3.2. Revisionsvorschläge

Die Regelungsvorschläge sehen vor, den gesamten Onlinehandel mit Lebensmitteln dem Gesetz zu unterstellen. Konkret würde mit der neuen Regelung der Geltungsbereich des LMG auf Fulfilment- sowie Hosting-Dienste (einschliesslich Online-Plattformen) ausgeweitet. Für diese Akteure würden neu Auskunftspflichten bei Anfragen der Vollzugsbehörden gelten. Ebenfalls geplant ist die Einführung neuer spezifischer Instrumente zur Sanktionierung von Onlinehändlern, die nicht konforme Angebote machen, z.B. das Entfernen einzelner Produkte aus bestimmten Onlineshops oder das Schliessen ganzer Internetseiten. Letzteres kommt zur

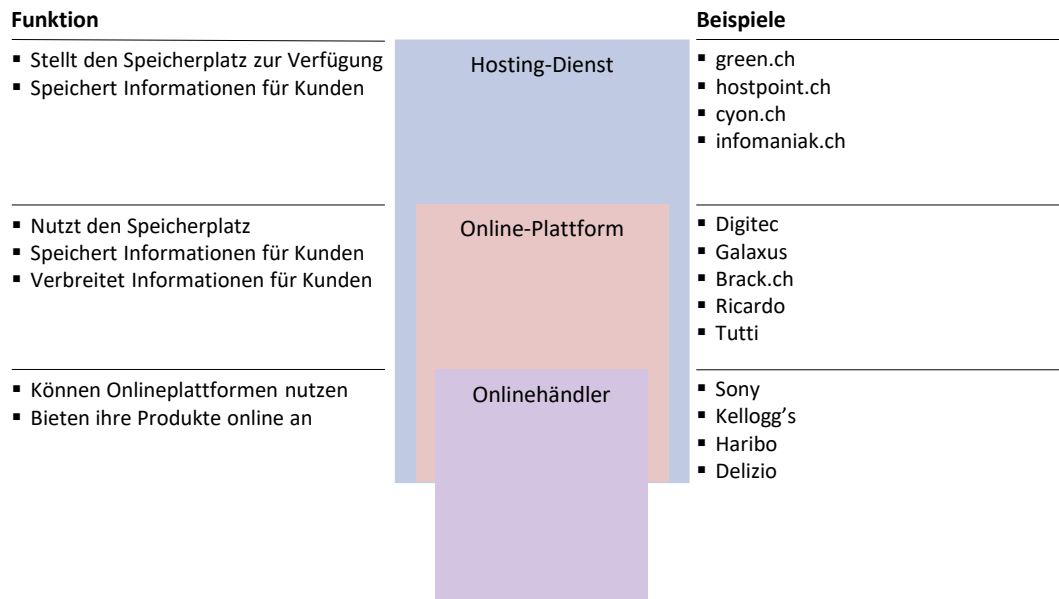
¹¹ Verband der Kantonschemiker der Schweiz (VKCS): [Onlinehandel: Lückenhafte Informationen zu Lebensmitteln](#), Medienmitteilung vom 20.10.2021.

Anwendung, sollten die verfügbaren Anpassungen von den Onlineshop-Betreibern nicht umgesetzt worden sein oder wenn der Onlineshop-Betreiber anonym auftritt.

Gemäss BLV sind die Begriffe Online-Plattformen, Fulfilment-Dienste und Hosting-Dienste wie folgt zu verstehen:

- Ein Hosting-Dienst stellt einem Kunden den Speicherplatz für eine Webseite zur Verfügung, d.h. er speichert dazu die Informationen der Webseite für die Kunden. Beispiele hierfür wären Green, Hostpoint oder cyon.
- Online-Plattformen wie Brack, Galaxus, digitec sind eine Untergruppe der Hosting-Dienste. Im Unterschied zu den Hosting-Diensten speichern Online-Plattformen nicht nur Informationen für ihre Kunden, sondern verbreiten diese auch öffentlich.
- Onlinehändlerinnen wie Sony, Samsung etc. nutzen die Plattformen, um ihre Produkte zu verkaufen. Häufig vertreiben diese Onlinehändlerinnen ihre Produkte auch über eigene Webshops (z.B. www.migros.ch) Diese Firmen unterstehen jedoch heute schon dem LMG, für sie würde sich nichts ändern.

Abbildung 1: Hierarchie Hosting-Dienst, Online-Plattform und Onlinehändler



Grafik INFRAS. Quelle: eigene Darstellung.

- Fulfilment-Dienstleistende bieten Leistungen in der Logistik-Wertschöpfungskette an, u.a. Wareneingang, Lagerung, Auftragsverarbeitung/Kommissionierung, Verpackung, Adressierung, Versand und Retourenmanagement von Lebensmitteln und Gebrauchsgegenständen.

Beispiele für Fulfilment-Dienste sind Entry, Sulser Group, Logistikkönnner, Go2Flow oder acin. Explizit ausgenommen sind Postdienste.

Vollzogen würde die neue Regulierung von den kantonalen Vollzugsbehörden. Den kantonalen Lebensmittelkontrollbehörden stünden aufgrund der vorgeschlagenen Regelung neue Instrumente zur Verfügung, u.a. Schliessung von Webseiten.

Grundsätzlich entsprechen die neuen Regelungen der Schliessung bestehender Gesetzeslücken im Onlinehandel. Gemäss BLV war bis anhin unklar, inwiefern Hosting-Dienste, Online-Plattformen oder Fulfilment-Dienste dem Lebensmittelgesetz unterstellt sind. Da sie keine Lebensmittelbetriebe sind, hatten sie auch keine lebensmittelrechtlichen Verpflichtungen. Mit der geplanten Teilrevision würde dies ändern. Dem Lebensmittelrecht unterstellt wären künftig auch Lebensmittelbetriebe, die Produkte im Geltungsbereich des LMG von der Schweiz aus online im Ausland anbieten.

In der folgenden Tabelle ist der Revisionsvorschlag im Wortlaut aufgeführt:

Tabelle 12: Revisionsvorschlag zum Onlinehandel

Artikel	Regulierungstext
Art. 2 Abs. 1 Bst a, a ^{bis} und d	¹ Dieses Gesetz gilt für: a. den Umgang mit Lebensmitteln und Gebrauchsgegenständen, das heisst für deren Herstellung, Behandlung, Lagerung, Transport und Inverkehrbringen, einschliesslich das Erbringen von Fulfilment-Dienstleistungen. - a^{bis} den Betrieb von Internet-Hostingdiensten soweit sie für das Inverkehrbringen von Lebensmitteln und Gebrauchsgegenständen benutzt werden oder benutzt worden sind; d. Das Anbieten von Lebensmitteln und Gebrauchsgegenständen mit Einsatz von Fernkommunikationstechniken von der Schweiz aus im Ausland.
Art. 6a Fulfilment-Dienstleistende	¹ Als Fulfilment-Dienstleistende gelten natürliche oder juristische Personen, die im Rahmen einer Geschäftstätigkeit mindestens zwei der folgenden Dienstleistungen anbietet: Lagerhaltung, Verpackung, Adressierung und Versand von Lebensmitteln oder Gebrauchsgegenständen, an denen sie kein Eigentumsrecht haben, ausgenommen Postdienste nach Artikel 2 Buchstabe a des Postgesetzes vom 17. Dezember 2010. ² Der Bundesrat kann weitere Ausnahmen vorsehen.
Art. 6b Hosting-Dienst	Dienst, der darin besteht, von einer Nutzerin oder einem Nutzer bereitgestellte Informationen in dessen Auftrag zu speichern.
Art. 6c Online-Plattformen	Eine «Online-Plattform» ist ein Hostingdienst, der im Auftrag eines Nutzers Informationen speichert und öffentlich verbreitet, sofern es sich bei dieser Tätigkeit nicht nur um eine unbedeutende und reine Nebenfunktion eines anderen Dienstes oder um eine unbedeutende Funktion des Hauptdienstes handelt, die aus objektiven und technischen Gründen nicht ohne diesen anderen Dienst genutzt werden kann, und sofern die Integration der Funktion der Nebenfunktion oder der unbedeutenden Funktion in den anderen Dienst nicht dazu dient, die Anwendbarkeit dieses Gesetzes zu umgehen.
Art. 26 Abs. 3 zweiter Satz	³ ... Für Kleinstbetriebe und für Fulfilment-Dienstleistende sieht er eine erleichterte Selbstkontrolle und eine erleichterte schriftliche Dokumentation vor.

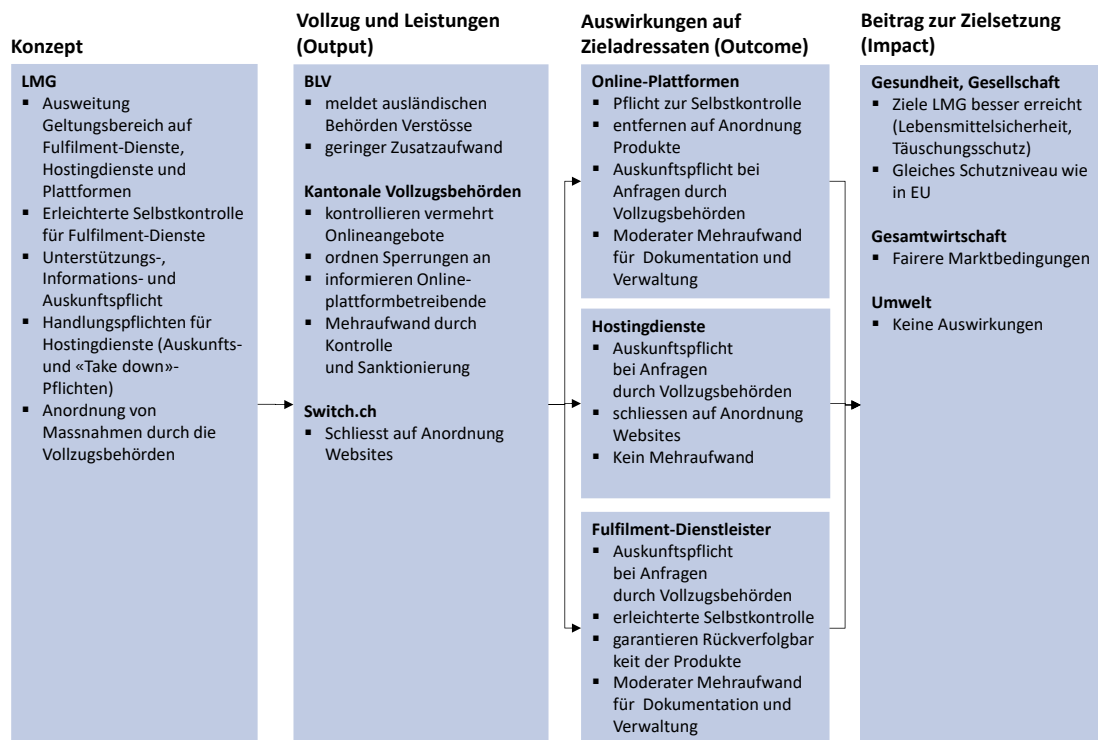
Artikel	Regulierungstext
Art. 29 Sach- überschrift, Abs. 1 ^{bis} und 1 ^{ter}	Unterstützungs-, Informations- und Auskunftspflicht 1^{bis} Wer ausschliesslich Dienstleistungen nach Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe abis anbietet, ist von der Verpflichtung ausgenommen, auf Verlangen Proben der angebotenen Produkte zur Verfügung stellen. 1^{ter} Wer Lebensmittel oder Gebrauchsgegenstände im elektronischen Geschäftsverkehr anbietet, hat dabei klare und vollständige Angaben über seine Identität und seine Kontaktadresse einschliesslich derjenigen der elektro-nischen Post zu machen. Der Bundesrat regelt die Einzelheiten..
Art. 29a Pflichten der Betreiberinnen und Betreiber von Hostingdiensten	¹ Die Betreiberinnen und Betreiber von Hostingdiensten geben den Vollzugsbehörden auf Verlangen die für den Vollzug der Lebensmittelgesetzgebung erforderlichen Informationen in Zusammenhang mit Onlineangeboten zu Lebensmitteln und Gebrauchsgegenständen bekannt, insbesondere zur Identität und zur Kontaktadresse von Anbieterinnen und Anbietern, zu Abnehmerinnen und Abnehmern sowie zu den getätigten Transaktionen. ² Sie sperren auf Anordnung der Vollzugsbehörden Onlineangebote von Lebensmitteln oder Gebrauchsgegenständen, wenn dies zur Wiederherstellung des gesetzlichen Zustandes erforderlich ist. ³ Sie sperren selbstständig Onlineangebote von Lebensmitteln oder Gebrauchsgegenständen, wenn sie feststellen, dass die Angaben nach Artikel 29 Absatz 1^{ter} fehlen. ⁴ Sie sind verpflichtet zu verhindern, dass ein rechtswidriges Onlineangebot von Lebensmitteln oder Gebrauchsgegenständen mit Hilfe ihres Dienstes erneut widerrechtlich zugänglich gemacht wird, wenn die folgenden Voraussetzungen erfüllt sind: a. das Online-Angebot befindet sich auf einer Plattform, die auf das Anbieten von Produkten ausgerichtet ist; b. das Online-Angebot wurde bereits über dieselbe Plattform Dritten widerrechtlich zugänglich gemacht; und c. der Betreiber wurde durch die Vollzugsbehörden auf diese Rechtsverletzung hingewiesen. ⁵ Betreiberinnen und Betreiber von Onlineplattformen, die Angebote von Lebensmitteln oder Gebrauchsgegenständen Dritten zugänglich machen, müssen den Vollzugsbehörden auf Verlangen eine verantwortliche Person bekannt geben
Art. 30 Abs. 3 ^{bis}	3^{bis} Die zuständige kantonale Vollzugsbehörde kann Onlineplattformbetreibern die erforderlichen Informationen zukommen lassen, die ihnen ermöglichen, zu verhindern, dass über ihre Plattform rechtswidrige Onlineangebote von Lebensmitteln oder Gebrauchsgegenständen angeboten werden.
Art. 35 Abs.4	⁴ Sie können anordnen, dass der Zugang zu einem Onlineangebot unterbunden wird, indem dieses oder die dafür verwendeten Domainnamen oder anderen Ressourcen gesperrt oder entfernt werden, wenn dies zur Wiederherstellung des gesetzlichen Zustandes erforderlich ist.

Tabelle INFRAS. Quelle: BLV.

Wirkungsmodell

Das folgende Wirkungsmodell zeigt, welche Verhaltensänderungen die geplante Neuregelung im Idealfall bei den betroffenen Akteuren auslösen und wie sie so zur erhöhten Lebensmittelsicherheit beitragen würde.

Abbildung 2: Wirkungsmodell Onlinehandel



Grafik INFRAS. Quelle: explorative Interviews.

Die kantonalen Lebensmittelkontrollbehörden hätten die Aufgabe, bei Verstössen die BetreiberInnen von Onlineplattformen darauf hinzuweisen. Reagieren diese nicht, wäre mit der neuen Regulierung die gesetzliche Grundlage vorhanden, diese Plattformen schliessen oder einzelne Produkte von Webseiten entfernen zu lassen. Eine Schliessung würde von den kantonalen Vollzugsbehörden verfügt und an Switch¹² geleitet. Switch würde die Schliessung im Auftrag der Behörden vollziehen. Gemäss BLV wäre die Schliessung einer gesamten Onlineplattform in den allermeisten Fällen unverhältnismässig. Ein Verkaufsverbot sollte nur für die betroffenen Produkte gelten. Zudem wäre eine Schliessung nur bei inländischen Webseiten möglich (Webseiten mit Top-Level Domain «.ch»). Verstösse auf ausländischen Webseiten könnten die kantonalen Vollzugsbehörden dem BLV melden. Das BLV würde eine Meldung an die zuständigen ausländischen Behörden prüfen.

Gemäss BLV wären ausserdem Onlineplattformen und Fulfilment-Dienste von den neuen Regelungen betroffen.

¹² [SWITCH](#): Die Stiftung SWITCH verwaltet als Domain-Name Registry alle Domain-Namen mit den Endungen .ch und .li im globalen Domain Name System (DNS).

- Online-Plattformen wären zur Selbstkontrolle verpflichtet und müssten auf Meldungen zu Produkten reagieren.
- Fulfilment-Dienste müssten eine erleichterte Selbstkontrolle durchführen: Sie müssten bspw. die Rückverfolgbarkeit der Produkte sicherstellen, so dass sie auf Anfrage der Vollzugsbehörden Auskunft darüber geben könnten, woher sie bestimmte Produkte erhalten haben, und an wen sie diese weitergegeben haben.
- In einem geringeren Masse wären auch Hosting-Dienste betroffen. Sie müssten erst dann reagieren, wenn Webseiten geschlossen werden sollen und eine Schliessung über Switch nicht bewerkstelligt werden kann.

Gemäss BLV soll die Regulierung letztendlich die Lebensmittelsicherheit der Bevölkerung in der Schweiz verbessern. Der Onlinehandel müsse gleich reguliert und kontrolliert sein, wie der Lebensmittelverkauf in Verkaufsstellen, wolle man die Ziele des LMG – Gesundheitsschutz, Hygienesicherheit, Täuschungsschutz und Transparenz – erreichen.¹³

Weiter ist die geplante Regulierung des Onlinehandels eine Angleichung ans EU-Recht.¹⁴ Dadurch erhalten die Schweizer KonsumentInnen das gleiche Schutzniveau in Bezug auf die Lebensmittelsicherheit wie die BürgerInnen der EU.

Indem auch Fulfilment-Dienste dem LMG unterstellt werden, würden zudem fairere Marktbedingungen geschaffen, weil auch ausländische Waren (z.B. aus asiatischen Onlineshops), die über Fulfilment-Dienste in die Schweiz gelangen, dem Lebensmittelgesetz unterstellt wären.

3.3. Auswirkungen

3.3.1. Auswirkungen auf die Unternehmen

Neue Aufgaben

Gemäss diversen GesprächspartnerInnen wären v.a. Onlineplattformen und Fulfilment-Dienste von den neuen Regelungen betroffen. Sie müssten neu folgende Aufgaben übernehmen:

- Online-Plattformen müssten neu Auskunft zu Anbietern und Produkten geben können. Sie müssen ausserdem auf Meldungen zu Produkten reagieren und bspw. Produkte von der Webseite entfernen.

¹³ Siehe LMG Art. 1:

- Die Gesundheit der KonsumentInnen vor Lebensmitteln und Gebrauchsgegenständen, die nicht sicher sind, schützen.
- Den hygienischen Umgang mit Lebensmitteln und Gebrauchsgegenständen sicherstellen.
- Die KonsumentInnen im Zusammenhang mit Lebensmitteln und Gebrauchsgegenständen vor Täuschungen schützen.
- Den KonsumentInnen die für den Erwerb von Lebensmitteln oder Gebrauchsgegenständen notwendigen Informationen zur Verfügung stellen.

¹⁴ Bei den Hosting-Diensten: EU Digital Service Act, bei den Fulfilment-Diensten: Marktüberwachungsverordnung (Verordnung EU 2019/1020).

- Fulfilment-Dienste müssten neu eine – wenn auch erleichterte – Selbstkontrolle durchführen. Sie müssten beispielsweise die Rückverfolgbarkeit der Produkte sicherstellen, so dass sie auf Anfrage der Vollzugsbehörden Auskunft darüber geben könnten, woher sie bestimmte Produkte erhalten und an wen sie diese weitergegeben haben.
- Die Hosting-Dienste müssten erst reagieren, wenn sich eine Webseite über Switch¹⁵ nicht schliessen lässt. In diesem Falle würde das BLV den Hosting-Dienst auffordern, die Webseite zu schliessen.

Mehraufwand

Die Auswirkungen auf die Unternehmen werden von den InterviewpartnerInnen unterschiedlich beurteilt:

Ein Vertreter einer Onlineplattform erwartet Mehraufwand bei den Kontrollen, weil diese manuell oder automatisiert erweitert werden müssten: Bei automatisierten Kontrollen würden über einen Algorithmus unlautere Produkte und/oder Anbieter angezeigt, worauf entsprechend reagiert werden könnte. Ein solcher Algorithmus werde bereits heute vielfach angewendet und könnte bei Bedarf erweitert werden. Wie umfassend solche Anpassungen sein müssten, hänge davon ab, inwieweit die Selbstkontrolle im Vergleich zur heutigen Selbstkontrolle ausgebaut werden müsste.

Ein anderes Unternehmen erwartet hingegen keinen Mehraufwand für Onlineplattformen und Hostingdienste. Die Selbstkontrollen sowie das Entfernen von unlauteren Produkten seien bereits heute gängige Praxis, insbesondere bei grossen, etablierten Onlineplattformen. Auch die Auskunftspflicht zu AnbieterInnen einzelner Produkte generiere keinen nennenswerten Mehraufwand. Ob dies auch für kleine, eher wenig bekannte Onlineplattformen gilt, konnte von den GesprächspartnerInnen nicht abschliessend beurteilt werden.

Weitere grosse Schweizer Onlineplattformen bestätigten, dass sie nicht mit Mehraufwand für die Umsetzung der geplanten Regulierung rechnen. Grundsätzlich hänge der Aufwand davon ab, wie viele Fälle von Verstössen gegen das Lebensmittelgesetz pro Jahr behandelt werden müssten. Eine grosse Schweizer Onlineplattform gibt im Rahmen dieser Untersuchung an, dass mit einer manuellen Bearbeitung heute pro Jahr maximal 300-350 Editionsverfügungen abgewickelt werden könnten.¹⁶ Falls durch die geplante Regulierung deutlich mehr Fälle zu behandeln sein sollten, wäre eine automatisierte Datenübermittlung zwischen den Plattformen und den Vollzugsbehörden notwendig, um grössere Mehraufwände zu vermeiden. Die

¹⁵ Switch verwaltet als Domain-Name Registry alle Domain-Namen mit den Endungen .ch und .li im globalen Domain Name System (DNS).

¹⁶ Editionsverfügung: Verfügung, Unterlagen und Dokumentationen herauszugeben.

Errichtung eines solchen Systems erfordere einen gewissen Initialaufwand, der jedoch nicht genauer quantifiziert werden konnte.

Die Pflicht, über die einzelnen AnbieterInnen Auskunft geben zu können, sollte gemäss den befragten Onlineplattformen keinen Mehraufwand verursachen. Bei ihnen seien bereits heute bei allen Produkten Angaben zu den AnbieterInnen öffentlich einsehbar. Die Vollzugsbehörden seien deshalb gar nicht auf Auskünfte der Plattform angewiesen.

Auch bei den Hosting-Diensten ist gemäss den InterviewpartnerInnen kein Mehraufwand zu erwarten. Hosting-Dienste müssten nur einspringen, wenn eine Schliessung über Switch nicht erfolgreich sei. Die Schliessung von Webseiten sei nichts Neues und bereits heute gängige Praxis im Onlinehandel. In diesem Zusammenhang verweist ein Branchenvertreter auf das brancheninterne Agreement «Code of Conduct Hosting (CCH)», welches bereits heute die Schliessung von Webseiten unter bestimmten Umständen regelt.¹⁷

Zum Mehraufwand bei Fulfilment-Diensten konnten weder die befragten Onlineplattformen noch die BranchenvertreterInnen eine fundierte Einschätzung abgeben.

Schwierigkeiten

Die InterviewpartnerInnen sehen jedoch auch Schwierigkeiten bei der Umsetzung:

- Für Onlineplattformen sei es teilweise schwierig abzuschätzen, welche Produkte gegen das Lebensmittelgesetz verstossen und welche nicht. Die dafür nötige Expertise zum Lebensmittelrecht fehle vielfach.
- Durch die automatische Weitergabe von Informationen an die Behörden könnten Probleme mit dem Datenschutz entstehen. Folglich müssten die Allgemeinen Geschäftsbedingungen (AGB) der jeweiligen Onlineplattformen angepasst werden, so dass die NutzerInnen eigenwillig dem automatischen Informationsaustausch zustimmen könnten.
- Ein Gesprächspartner sieht ausserdem den fairen Wettbewerb gefährdet: Grundsätzlich sollten für alle Anbieter, welche Produkte in der Schweiz verkaufen, die gleichen Bedingungen gelten. Folglich müssten ausländische Anbieter bei Verstössen die gleichen Strafen erwarten. Es sei problematisch, wenn Schweizer Onlinehändlerinnen und Onlineplattformen stärker reguliert würden als ausländische Anbieter, welche ihre Produkte ebenfalls in die Schweiz liefern.

Optimierungsvorschläge

Optimierungen wären aus Sicht der GesprächspartnerInnen in folgenden Punkten zu prüfen:

- Wenn gefährliche Produkte auf einer Liste erfasst wären, könnten die Onlineplattformen die entsprechenden Produkte im Rahmen von automatisierten Kontrollen leicht auffinden; die

¹⁷ vgl. SWICO 2020

Selbstkontrolle würde so erleichtert. Inwieweit eine solche Liste machbar wäre, haben wir nicht untersucht, gemäss BLV wären solche Listen lückenhaft und mit hohem Aufwand verbunden. Zu prüfen wäre, ob Produktkategorien mit grösseren Risiken angegeben werden könnten.

- Aus Sicht der Onlineplattformen wäre es ausserdem hilfreich, wenn sie Zugang zu geprüften Lebensmitteldeklarationen hätten. Gemäss BLV gibt es zurzeit keine solche Datensammlung. Inwiefern sie machbar und sinnvoll wäre, konnten wir nicht weiter vertiefen.
- Wünschbar wären ausserdem «Round Tables» mit betroffenen Stakeholdern, um die genaue Ausgestaltung der neuen Pflichten festzulegen. Insbesondere die Ausgestaltung der Auskunftspflicht müsste geklärt werden. Die getroffenen Abmachungen könnten anschliessend in Form von FAQs festgehalten werden (bspw. analog zu FAQs Energieeffizienz im Onlinehandel). Gemäss BLV könnte ein solches Vorgehen auf Verordnungsstufe erfolgen.

3.3.2. Auswirkungen auf die öffentliche Hand/Vollzug

Neue Aufgaben und Mehraufwand

Wie bereits heute bei den Verkaufsstellen vor Ort wären auch im Onlinehandel die kantonalen Lebensmittelvollzugsbehörden zuständig für die entsprechenden Kontrollen. Die befragten Vollzugsbehörden begrüssen, dass die kantonalen Lebensmittelvollzugsstellen mit der geplanten Regulierung neue Kompetenzen für Kontrollen und Massnahmen im Bereich des Onlinehandels erhalten würden. Neue Aufgaben würden dadurch nicht entstehen, bestehende Aufgaben würden aber intensiviert. Die kantonalen Vollzugsbehörden rechnen dafür mit einem Mehraufwand von ca. 1 bis 1.5 zusätzlichen Vollzeitstellen (hochgerechnet auf alle Kantone).¹⁸ Der Mehraufwand entstehe einerseits dadurch, dass mit den neuen Kompetenzen auch mehr Kontrollen durchgeführt werden müssten. Andererseits könnten aufgrund der verbesserten rechtlichen Grundlage auch vermehrt Strafverfahren eingeleitet und geführt werden. Bis anhin sei es vielfach der Fall gewesen, dass selbst bei erkannten Verstössen gegen das LMG entsprechende Strafverfahren aufgrund der fehlenden gesetzlichen Grundlage hätten abgebrochen werden müssen. Solche Strafverfahren wären dann relativ langwierig und entsprechend aufwendig.

Zusätzlich zum jährlichen Mehraufwand für Kontrollen und Strafverfahren käme schweizweit ein einmaliger Initialaufwand von schätzungsweise 900 Arbeitsstunden für Schulungen des zuständigen Personals hinzu.¹⁸

Beim Bund entstehen gemäss BLV keine neuen Aufgaben. Allerdings sei infolge der Regulierung mit mehr Meldungen zu ausländischen Online-Shops zu rechnen. Diese Meldungen

¹⁸ Geschätzter Aufwand für die Schweiz ist eine Hochrechnung basierend auf erhaltenen Informationen für einen Kanton.

müsste das BLV dann an die ausländischen Behörden weiterleiten (z.B. via «Rapid Alert System for Food and Feed» der EU)¹⁹. Dies ist gemäss BLV aber ohne Mehraufwand machbar.

Schwierigkeiten

Gemäss den befragten kantonalen Vollzugsbehörden wäre der Vollzug mit einigen Schwierigkeiten verbunden:

- Für einen effizienten Vollzug würden im Vollzug grundlegende Marktkennntnisse zum Onlinehandel in der Schweiz fehlen. Wichtige Informationen wären bspw. die Anzahl der Marktteilnehmer, die Marktvolumina oder die Rolle von Social Media in Bezug auf den Handel mit Lebensmitteln und Gebrauchsgegenständen. Umfassende Marktanalysen wären in diesem Bereich wünschenswert.
- Eine weitere Schwierigkeit sei, dass bei Seiten mit ausländischer Domain die Vollzugsmöglichkeiten beschränkt seien. Dieses Problem biete für BetreiberInnen mit krimineller Energie die Möglichkeit, die Schweizer Gesetzgebung zu umgehen und weiterhin Produkte in der Schweiz zu verkaufen. Die Problematik relativiere sich insofern, als sie vor allem kleinere Webseiten betreffe. Etablierte Schweizer Onlineplattformen würden kaum eine ausländische Domain annehmen, um die Gesetzesänderung zu umgehen. Für seriöse Onlineplattformen sei eine Schweizer Domain nicht zuletzt auch ein Qualitätsmerkmal. Aus Sicht Konsumentenschutz müsste die Schweiz eine Schliessung von Webseiten im Ausland erzwingen können. Umgekehrt sei dies bspw. bei Frankreich schon der Fall. Inwieweit dies bei anderen Ländern ebenfalls funktionieren würde, bleibe jedoch fraglich.
- Ein Nachteil sei schliesslich auch, dass den Vollzugsbehörden heute das sogenannte «Mystery Shopping» nicht erlaubt sei. D.h., die Vollzugsbehörden dürfen zum heutigen Zeitpunkt nicht unter Anwendung einer anonymen Identität Produkte online bestellen, um diese bspw. mit Hilfe von Proben zu prüfen. Für die Wahrung der Lebensmittelsicherheit im Onlinehandel sei die Möglichkeit zu anonymen Onlineeinkäufen essenziell. Gemäss BLV wird «Mystery Shopping» im Rahmen der Revision des Zollgesetzes ins Lebensmittelgesetz eingeführt und stehe damit auch für den Vollzug der geplanten Regulierungen im LMG zur Verfügung.

3.3.3. Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft

Unter Gesamtwirtschaft werden die Auswirkungen auf das Wirtschaftswachstum und den Wettbewerb sowie auf die Gesellschaft inkl. die Gesundheit erfasst.

¹⁹ [RASFF \(europa.eu\)](https://europa.eu/rasff)

Gesellschaft und Gesundheit

Den Hauptnutzen der Regulierung sehen Bund und Konsumentenorganisation in der höheren Lebensmittelsicherheit für die Schweizer Bevölkerung, wenn der Onlinehandel gleich reguliert und kontrolliert werde wie der Lebensmittelverkauf in den Geschäften.

Akteure aus dem Onlinehandel sehen hingegen nur einen geringen zusätzlichen Nutzen: Da bereits heute die Angaben der Lebensmitteldeklaration im Onlinehandel angewendet werden, sei fraglich, ob sich mit der geplanten Regulierung die Lebensmittelsicherheit in der Schweiz verbessern lasse. Sowohl die Selbstkontrolle wie auch das Entfernen von gesundheitsgefährdenden Produkten sei bereits heute Praxis. Auch die Schliessung von Webseiten sei bereits heute möglich. Von der Regulierung erhoffen sich die Akteure aber, dass zumindest die rechtliche Lage und die Pflichten für Onlinehändlerinnen besser festgehalten werden.

Aus Sicht BLV besteht der Nutzen der geplanten Regulierung auch darin, dass sich die Schweizer Rechtsetzung dem EU-Recht angleichen würde.²⁰ Damit würde für die Schweizer KonsumentInnen bei Lebensmitteln das gleich Schutzniveau wie in der EU gelten.

Auswirkungen auf den Wettbewerb

Indem auch Fulfilment-Dienste dem LMG unterstellt werden, würden zudem fairere Marktbedingungen geschaffen. Die neue Regelung würde auch für Waren aus asiatischen Onlineshops und Online-Plattformen gelten, die über Fulfilment-Center in die Schweiz gelangten.

Für die Branchenvertreter ist jedoch unklar, weshalb die Post von der Pflicht zur Selbstkontrolle ausgenommen ist, obwohl sie u.a. die gleichen Aufgaben übernehme wie Fulfilment-Dienste. Gemäss BLV ist noch zu prüfen, ob die Post die Bedingungen für Fulfilment-Dienstleister erfülle. Die entsprechenden Überlegungen werden im erläuternden Bericht ausgeführt.

3.4. Alternativen

In den Interviews wurden keine Alternativen zum Revisionsvorschlag genannt. Einzige Alternative bleibt somit der Status Quo.

3.5. Fazit

Mit dem vorliegenden Regulierungsvorschlag würden die rechtlichen Voraussetzungen im Onlinehandel denjenigen im physischen Verkauf angeglichen. In Zukunft würden nicht mehr nur «klassische» Lebensmittelbetriebe und Onlinehändler, sondern auch Onlineplattformen, Fulfilment-Dienstleistende und Hosting-Dienste den Anforderungen des Lebensmittelgesetzes unterstellt werden.

²⁰ Hinsichtlich Hosting-Diensten: EU Digital Service Act; Hinsichtlich Fulfilment-Dienste: Marktüberwachungsverordnung (Verordnung EU 2019/1020)

Aus regulierungsökonomischer Sicht lässt sich die Änderung mit einem Vollzugsversagen begründen, da die bestehende Regulierung nicht alle relevanten Akteure abdeckt.

Die vorliegende Untersuchung zeigt, dass die Mehrheit der befragten Stakeholder die geplanten Regulierungsvorschläge zum Onlinehandel begrüsst. Basierend auf den Interviewaussagen sehen wir weder grössere Prozessanpassungen noch einen relevanten Mehraufwand für die betroffenen Akteure, um der Auskunftspflicht und der Selbstkontrolle zu genügen. Begründen lässt sich diese Einschätzung damit, dass Kontrollmechanismen wie Selbstkontrolle und automatisierte Kontrollen heute schon installiert und auch die Entfernung von unlauteren Produkten bereits gängige Praxis seien. Es sei jedoch darauf hingewiesen, dass im Rahmen dieser Untersuchung nur Branchenorganisationen und grössere Onlineplattformen befragt wurden. Inwieweit kleinere Onlineplattformen und Fulfilment-Dienste bereits über Kontrollmechanismen verfügen, können wir nicht beurteilen. Grössere Schwierigkeiten bei der Umsetzung sind aus unserer Sicht ebenfalls nicht zu erwarten.

Auf Seiten der Vollzugsbehörden sind zusätzliche Kontrollen notwendig. Den Aufwand dafür beurteilen wir basierend auf Angaben der Behörden als überschaubar. Für die zusätzlichen Kontrollen werden auf die Schweiz hochgerechnet etwa 1-2 Vollzeitstellen zusätzlich benötigt. Eine wichtige Voraussetzung für wirksame Kontrollen wäre aus unserer Sicht, dass die Kantone die Möglichkeit für Mystery-Shopping erhalten, und so anonym Onlineangebote kontrollieren können.²¹

Den Hauptnutzen der Regulierung sehen wir darin, dass für eine gängige Praxis die spezifischen Rechtsgrundlagen geschaffen werden und damit gleiche Anforderungen für alle gelten und diese auch durchgesetzt werden können. Insofern erachten wir die vorgeschlagenen Regulierungen im Onlinehandel als notwendig und zielführend. Der Effekt auf die Lebensmittelsicherheit dürfte überschaubar bleiben, Kontrollen und Auskünfte sind heute ja schon gängige Praxis, zumindest bei den grösseren Onlineplattformen und den Hosting-Diensten. In Anbetracht des geringen Mehraufwands bei den betroffenen Akteuren und den Vollzugsbehörden sollten die Regulierungen auch problemlos umsetzbar sein. Effizientere Alternativen sind keine bekannt.

Unsicherheiten über die Umsetzung bestehen allenfalls bei kleineren Onlineplattformen und Fulfilment-Diensten. Hierzu haben wir keine Gespräche führen können. Um die Umsetzung zu erleichtern, sollten die neuen Pflichten für Onlineplattformen, Fulfilment- und Hosting-Dienste weiter präzisiert werden. Um die Akzeptanz zu erhöhen, sollte die konkrete Ausgestaltung der Details dabei idealerweise in Zusammenarbeit mit Branchenvertretern erfolgen. Dies

²¹ Gemäss BLV ist die Möglichkeit für «Mystery Shopping» Gegenstand der Revision des Zollgesetzes. Das revidierte Zollgesetz werde voraussichtlich noch vor der Revision des LMG in Kraft treten. «Mystery Shopping» stehe damit auch für den Vollzug der geplanten Regulierungen im LMG zur Verfügung.

betrifft insbesondere Lösungen für allfällige Umsetzungsschwierigkeiten, z.B. Systeme des automatisierten Informationsaustauschs.

4. Lebensmittelbetrug

Dieses Kapitel beschreibt die Auswirkungen der vorgeschlagenen Regulierung im Bereich Lebensmittelbetrug. Die Ausführungen basieren auf den Interviews mit Stakeholdern und Vollzugsbehörden sowie Dokumentenanalysen. Es handelt sich um Einschätzungen der InterviewpartnerInnen. Unsere Beurteilung folgt im Fazit und in Kapitel 8.

4.1. Bestehende Lage und Notwendigkeit des staatlichen Handelns

Bestehende Lage

Mit gefälschten Lebensmitteln (falsche Etikettenangaben, gefälschte Dokumente, minderwertige Inhaltsstoffe, unerlaubte Produktionsweisen etc.) werden weltweit jährlich rund 50 Mrd. USD umgesetzt. Offizielle Angaben zum Umfang von Lebensmittelbetrug in der Schweiz und den daraus entstandenen Schäden gibt es nicht. Für Lebensmittelbetrug besonders anfällig sind u.a. Olivenöl, Honig, Gewürze, Wein und grundsätzlich alle Produkte mit einer geschützten Ursprungsbezeichnung. Das Betrugsrisiko ist gemäss Branchenvertretern ausserdem bei Rohstoffen aus fernen Ländern erhöht. Bei Rohstoffen aus der Schweiz sei das Betrugsrisiko eher gering. Lebensmittelbetrug tritt in unterschiedlichen Formen auf: Die Bandbreite reicht von Salatöl, das mit Chlorophyll eingefärbt als Olivenöl verkauft wird, über Garnelen, die zur Gewichtserhöhung mit Gel aufgespritzt werden, und Honig, der mit Zucker gestreckt wird, bis hin zu konventionell erzeugten Lebensmitteln, die als Bio-Lebensmittel verkauft werden.²²

Ein Vollzugsvertreter weist darauf hin, dass nicht alle Kantone gleichermassen von Lebensmittelbetrug betroffen seien. Grenzkantone seien wahrscheinlich stärker betroffen, da die Landesgrenze einen Betrug vereinfache. Es sei bspw. vorstellbar, dass ein kriminell agierender Lebensmittelbetrieb seinen Firmensitz in der deutschen Grenzregion betreibe, das Warenlager für die betrügerische Ware aber im Schweizer Kanton Thurgau liege. In diesem Fall sei es für die schweizerischen Vollzugsbehörden schwierig, die Firma zu kontrollieren und die BetreiberInnen zu sanktionieren. Für die deutschen Vollzugsbehörden sei es hingegen schwierig, an die Waren zu gelangen. Ob ein solcher Fall gemessen an der Gesamtheit aller Fälle von Lebensmittelbetrug in der Schweiz relevant ist, kann an dieser Stelle nicht beurteilt werden.

Um die Lebensmittelsicherheit zu fördern, würden sich Lebensmittelproduzentinnen und Rohstofflieferantinnen nach der Global Food Safety Initiative (GFSI) zertifizieren. Es handelt sich dabei um eine freiwillige Zertifizierung, die vor allem unter grossen internationalen Lebensmittelherstellern verbreitet ist.

²² Bund-Länder-Arbeitsgruppe (BLAG) 2018

Ist-Regulierung und Umsetzung

Bereits heute sind alle Betriebe gemäss Art. 26 des LMG verpflichtet, ihre Lieferkette auf die Einhaltung gesetzlicher Anforderungen zu kontrollieren.

Die Kontrolle von Lebensmitteln und Gebrauchsgegenständen findet heute auf verschiedenen Ebenen statt.²³ Der Bund ist zuständig für die Kontrolle an der Grenze, die Kantone für die amtlichen Kontrollen im Inland. Dabei sollen auch betrügerische Praktiken aufgedeckt werden. Bei den Kontrollen an der Grenze arbeiten BLV, Zollbehörden (BAZG) und kantonale Lebensmittelvollzugsbehörden zusammen. Für die Kontrollen im Inland sind die Lebensmittelbehörden zuständig. Sie führen Inspektionen in den Betrieben und Laboruntersuchungen durch.

Zur Bekämpfung von Lebensmittelbetrug hat der Bund die Plattform «Coordination Food Fraud» (COFF) ins Leben gerufen. Diese setzt sich aus verschiedenen Bundesämtern (BLV, BLW, BAZG) und kantonalen Lebensmittelbehörden zusammen. Der bestehende Rechtsrahmen setzt ihr dabei jedoch enge Grenzen.

Zwar gibt es bereits heute den mehrjährigen nationalen Kontrollplan im Bereich der Lebensmittelsicherheit (MNKP).²⁴ Dieser MNKP beschreibt die strategischen und operativen Ziele, die Organisation und die Struktur des amtlichen Kontrollsystems und wirkt deshalb auf einer übergeordneten Ebene. Ausserdem gibt es gemäss BLV bereits heute verschiedene Schwerpunkts-Untersuchungsprogramme, die entweder von der EU vorgegeben seien oder die Kantone zusammen mit dem BLV organisieren würden. Weitergehende Handlungsanweisungen des Bundes an die kantonalen Lebensmittelvollzugsbehörden seien hingegen nicht vorgesehen.

Notwendigkeit

Ein Teil der GesprächspartnerInnen ist der Ansicht, dass heute die gesetzliche Grundlage fehle, um Lebensmittelbetrug in der Schweiz effektiv verhindern zu können. Strafverfahren müssten vielfach abgebrochen werden, entsprechend gross sei die Dunkelziffer beim Lebensmittelbetrug. Bewusst falsch deklarierte oder anderweitig betrügerisch hergerichtete Produkte blieben vielfach unentdeckt.

BranchenvertreterInnen des Detailhandels stellen die Notwendigkeit staatlichen Handelns hingegen in Frage. Jährlich seien in der Schweiz nur sehr wenige Produkte von Lebensmittelbetrug betroffen, geschätzt 0.06% aller verkauften Produkte. Eine Regulierung in diesem Bereich sei deshalb nicht notwendig und nicht verhältnismässig. Auf welcher Basis der erwähnte Anteil betroffener Produkte geschätzt wurde, blieb jedoch unklar, der Wert konnte nicht validiert werden.

²³ Vgl. BLV 2023: Nationale Kontrollen. Bern: 27. Mai 2023 [[Nationale Kontrollprogramme \(admin.ch\)](#)].

²⁴ Vgl. BLV 2023: Nationaler Kontrollplan. Bern: 30.08.2023. [[Nationaler Kontrollplan \(admin.ch\)](#)].

4.2. Revisionsvorschlag

Die geplante Neuregelung würde in erster Linie neue Möglichkeiten für die Vollzugsbehörden zur Verhinderung von Lebensmittelbetrug schaffen. Ausserdem müssten die Betriebe den Lebensmittelbetrug verstärkt in ihre Selbstkontrolle integrieren.

Gemäss Regulierungsvorschlag müssten Bund und Kantone ihre Aktivitäten intensivieren: Die Kantone würden stärker verpflichtet, Verdachtsfälle von Lebensmittelbetrug zu untersuchen und entsprechende Fälle den Bundesstellen zu melden. Falls zur Verhinderung von Lebensmittelbetrug notwendig, könnte der Bund die kantonalen Vollzugsbehörden beauftragen, bestimmte Massnahmen zu ergreifen (bspw. Kontrollen bestimmter Betriebe in ihrem Kantonsgebiet).

Die Teilrevision plant ausserdem, die Zusammenarbeit verschiedener Behörden zu vereinfachen und zu verbessern. Konkret soll der Daten- und Informationsaustausch zwischen den Verwaltungsbehörden und zwischen den Verwaltungs- und Strafbehörden erleichtert werden. Die kantonalen Vollzugsbehörden könnten dadurch auf Informationen anderer Verwaltungsbehörden zugreifen, bspw. auf Daten von kantonalen Steuerbehörden oder des BAZG, falls dies für die Erfüllung ihrer Aufgaben nötig wäre. Für diese Stellen würde das wiederum bedeuten, dass sie auf Anfrage entsprechende Informationen bereitstellen müssten.²⁵

In der folgenden Tabelle ist der Revisionsvorschlag im Wortlaut aufgeführt:

Tabelle 13: Revisionsvorschlag zum Lebensmittelbetrug

Artikel	Regulierungstext
Art. 26 Abs. 1 zweiter Satz	¹ ... Dabei sind auch potenzielle Risiken und die Wahrscheinlichkeit von Verstössen gegen die Lebensmittelgesetzgebung aufgrund betrügerischer oder irreführender Praktiken in der Lebensmittelkette zu berücksichtigen.
Art. 30 Abs. 2 ^{bis} und 5 Bst. e	^{2bis} Sie berücksichtigen potenzielle Risiken und die Wahrscheinlichkeit von Verstössen gegen die Lebensmittelgesetzgebung aufgrund betrügerischer oder irreführender Praktiken in der Lebensmittelkette. ⁵ Der Bundesrat kann: e. die kantonalen Vollzugsbehörden verpflichten, der zuständigen Bundesbehörde die Fälle mit Verdacht auf systematische Verstösse gegen die Lebensmittelgesetzgebung aufgrund betrügerischer oder irreführender Praktiken in der Lebensmittelkette zu melden.
Art. 42 Abs. 3 Einleitungssatz und Bst. c	³ Er kann: c. die Kantone anweisen, bestimmte konkrete Massnahmen zu treffen.

²⁵ Zum jetzigen Zeitpunkt ist noch weitgehend unklar, welche Informationen im Zuge dieses intensivierten Austauschs eingesehen werden dürften. Zu klären wäre zudem die Frage, welche Informationen für eine Vorermittlung wirklich notwendig wären, um den gesetzlichen Auftrag zu erfüllen. Aufgrund des geltenden Datenschutzes wäre beispielsweise die Einsicht in Steuerunterlagen oder Bankdaten von Einzelpersonen und/oder Betrieben heikel. Gemäss BLV würden sich bspw. Fragen der Güterabwägung zwischen öffentlichem und privatem Interesse sowie Fragen des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes stellen.

Artikel	Regulierungstext
Art. 43a Referenzzentren für die Echtheit und Integrität der Lebensmittelkette *)	¹ Der Bund kann Referenzzentren für die Echtheit und Integrität der Lebensmittelkette bestimmen. ² Der Bundesrat bestimmt die Anforderungen und regelt ihre Aufgaben.
Art. 49 Abs. 2 ^{bis}	^{2bis} Sind für den Vollzug der Lebensmittelgesetzgebung besondere Kenntnisse erforderlich, die bei den zuständigen Vollzugsstellen nicht hinreichend vorhanden sind, können Expertinnen und Experten beigezogen werden, die über das erforderliche Fachwissen verfügen.
Art. 60 Informationsaus- tausch	¹ Die Bundesbehörden, die kantonalen Behörden sowie Dritte nach Absatz 4 Buchstaben b und c liefern einander die erforderlichen Informationen: a. damit die zuständigen Behörden ihre durch die Lebensmittelgesetzgebung übertragenen Aufgaben und Pflichten wahrnehmen können; b. zur Vorbeugung und Verfolgung von Widerhandlungen gegen die Lebensmittelgesetzgebung; c. zur Wahrnehmung der Berichtspflichten aus völkerrechtlichen Verträgen. ² Die weitergegebenen Informationen können auch Personendaten, einschliesslich Daten über administrative und strafrechtliche Verfolgungen und Sanktionen umfassen, soweit dies zur Erfüllung der gesetzlichen übertragenen Aufgaben und Pflichten erforderlich ist. ³ Weitergehende Bestimmungen des Bundes und der Kantone bleiben vorbehalten. ⁴ Der Bundesrat regelt: a. die Form, die Art und Weise und den Inhalt des Datenaustauschs und legt Aufbewahrungs- und Vernichtungsfristen fest. b. den Datenaustausch mit Dritten, denen nach Artikel 55 öffentliche Aufgaben übertragen sind; c. den Datenaustausch mit Dritten, die mit Aufgaben nach den Artikeln 14–16, 18, 64 und 180 des Landwirtschaftsgesetzes vom 29. April 1998²⁶ betraut sind.
Art. 64 Abs. 2	² Handelt die Täterin oder der Täter gewerbsmässig oder mit Bereicherungsabsicht, so beträgt die Busse von 10 000 bis zu 200 000 Franken.

*) In Absprache mit dem BLV wurde der Revisionsvorschlag zu den Referenzzentren in dieser RFA nicht untersucht.

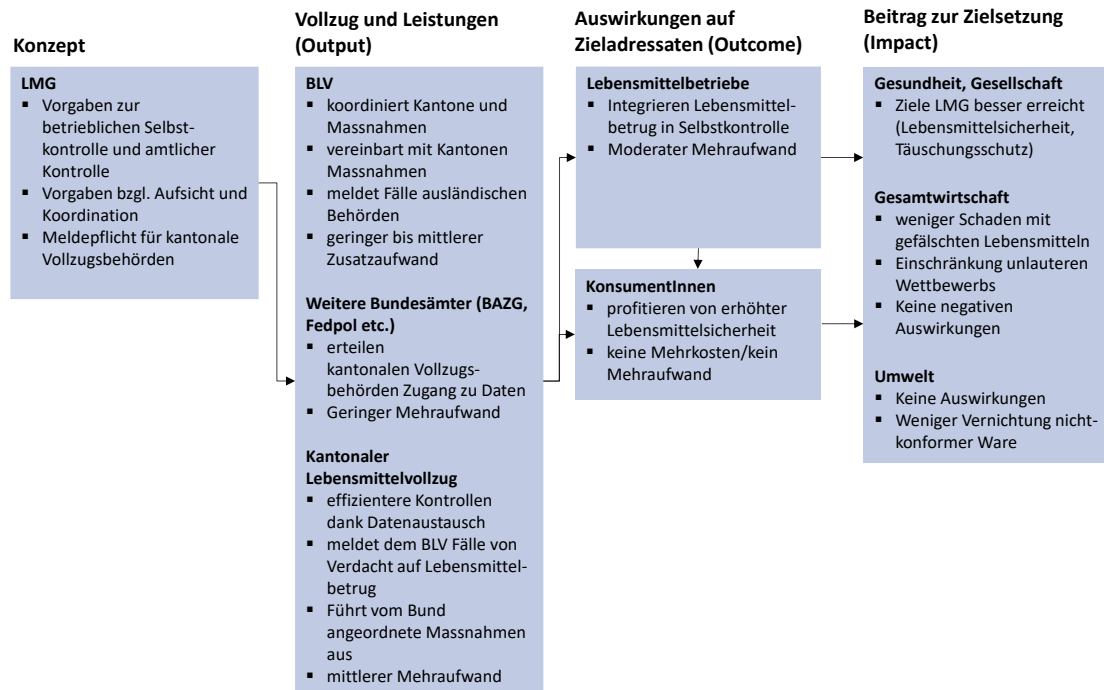
Tabelle INFRAS. Quelle: BLV.

Wirkungsmodell

Das folgende Wirkungsmodell zeigt, welche Verhaltensänderungen die geplante Neuregelung bei den betroffenen Akteuren im Idealfall auslösen und wie sie zur erhöhten Lebensmittelsicherheit beitragen würde.

²⁶ SR 910.1

Abbildung 3: Wirkungsmodell Lebensmittelbetrug



Grafik INFRAS. Quelle: explorative Interviews.

Bei den Vollzugsbehörden sollten die neuen Regelungen die Kompetenzen erweitern:

- Mit der Neuregelung erhielte der Bundesrat neu die Kompetenz, die kantonalen Vollzugsbehörden zu verpflichten, dem BLV Fälle von Lebensmittelbetrug zu melden²⁷. Bei Betrieben mit Sitz im Ausland, müsste das BLV die entsprechenden ausländischen Behörden benachrichtigen.
- Das BLV könnte die kantonalen Vollzugsbehörden anweisen, gezielte Massnahmen zu ergreifen, z.B. bei kantonsübergreifendem Lebensmittelbetrug.
- Das BLV müsste seine Zusammenarbeit mit den kantonalen Vollzugsbehörden verstärken, z.B. bei der Koordination von Massnahmen.

Bei den Betrieben sollte die Regulierung dazu führen, dass sie Lebensmittelbetrug in der Selbstkontrolle stärker berücksichtigen. Gemäss BLV ist bei den grossen Betrieben die Überprüfung von Lebensmittelbetrug bereits heute Bestandteil der standardmässigen Selbstkontrolle (bspw. durch Zertifizierungen von ISO-Standards oder von BRC-Standards²⁸).

²⁷ Vgl. Regulierungsvorschlag Art. 30 Abs. 5 Bst. D.

²⁸ Das British Retail Consortium (BRC) publizierte 1998 einen Global Standard for Food Safety.

Die Neuregelung soll schlussendlich dazu beitragen, die Lebensmittelsicherheit zu wahren und die Täuschung von Schweizer KonsumentInnen zu verhindern.²⁹

4.3. Auswirkungen

4.3.1. Auswirkungen auf die Unternehmen

Neue Aufgaben und Mehraufwand

Betroffen von der neuen Regelung wären insbesondere Lebensmittelhersteller und Detailhändler. Die Auswirkungen der neuen Regelungen auf diese Betriebe werden dabei von den im Rahmen der RFA befragten Unternehmen und Branchenverbände unterschiedlich eingeschätzt:

Grossverteiler bspw. geben an, dass sie bereits heute umfangreiche Selbstkontrollen durchführen. Ähnlich tönt es von Seiten **Onlineplattformen**: Nahrungsergänzungsmittel bspw. würden bereits heute im Rahmen von Einzelprüfungen auf die Konformität mit dem Lebensmittelgesetz überprüft. Die geplante Neuregelung hätte deshalb keine grösseren Auswirkungen auf die Unternehmen und würde auch keinen grossen Mehraufwand verursachen. Allenfalls stelle sich die Frage, ob ein Ausbau der Selbstkontrolle überhaupt nötig sei.

Kritischer äusserte sich der **Detailhandel**. Mit der neuen Regelung würden intensive Risikoanalysen notwendig, die über die heutigen Selbstkontrollen hinausgingen. Die Betriebe müssten systematisch die vorgelagerten Lieferketten überprüfen, es würden zusätzliche Kosten für Personal, Testkampagnen und Laboranalysen anfallen.³⁰ Diese könnten sich auf jährlich bis zu einer halben Million Franken und mehr pro Betrieb belaufen.³¹ Davon abgesehen liessen sich gewisse Risiken für Lebensmittelbetrug wie die Herkunft³² oder verarbeitete Produkte auch mit der neuen Regelung nicht verhindern, weil schlicht die Analytik an ihre Grenzen stosse.

Aus Sicht BLV sollten die Betriebe die neuen Regelungen allerdings ohne Zusatzaufwand einhalten können, sofern die bestehenden lebensmittelrechtlichen Vorgaben umgesetzt werden. Es seien weder neue Konzepte noch zusätzliche Analysen notwendig. Ausserdem gelte gemäss LGV, dass die Selbstkontrolle in einer dem Sicherheitsrisiko und dem Produktionsumfang angepassten Form zu gewährleisten sei.³³ Eine kleinere Bäckerei müsse nicht so umfangreiche Abklärungen tätigen wie ein Delikatessenhändler, der seine Produkte weltweit einkaufe. Bei den Schweizer Detailhändlern sei zudem eine Mehrheit in Genossenschaften oder Ketten

²⁹ Vgl. Ziele in Art. 1 LMG.

³⁰ Evtl. könnte die Umsetzung der EU-Verordnung 2017/625 Hinweise auf mögliche Kostenfolgen liefern (Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union 2017).

³¹ Die Schätzung basiert auf folgenden Angaben:

- Kosten für Testkampagnen: 100-300 kCHF pro Betrieb und Jahr,
- Zusätzlicher Personalaufwand: 1-2 Vollzeitstellen, entspricht ca. 140-300 kCHF.

³² Um bspw. Tierart und Rasse eines Fleischproduktes bestimmen zu können, müssten DNA-Analysen eingesetzt werden können. Die Herkunft der Tiere könne hingegen nicht überprüft werden.

³³ Vgl. LGV Art. 74 Abs. 4.

eingebunden. Abklärungen zur Selbstkontrolle würden in diesem Fall zentralisiert über den Konzern laufen und müssten nicht von jedem einzelnen Betrieb gemacht werden.

Die grossen **Lebensmittelproduzenten** erwarten keinen relevanten Mehraufwand für ihre Unternehmen. Vor allem international tätige Produzentinnen seien bereits heute i.d.R. mit dem Global Food Safety Initiative-Standard (GFSI)³⁴ zertifiziert. Der GFSI-Standard erfordere u.a. die Berücksichtigung von Lebensmittelbetrug in der Selbstkontrolle. Für zertifizierte Betriebe hätte die geplante Neuregelung keine Auswirkungen. Unklar ist aus Sicht der Hersteller, ob eine Zertifizierung nach GFSI-Standard als Beleg für eine ausreichende Selbstkontrolle genüge.

Bei kleineren Lebensmittelherstellern sei ein Mehraufwand denkbar, zu der Grössenordnung konnten die InterviewpartnerInnen jedoch keine Angaben machen.

4.3.2. Auswirkungen auf die öffentliche Hand/Vollzug

Neue Aufgaben und Mehraufwand

Gemäss BLV würde infolge der Neuregelung Mehraufwand für die Koordination der Kantone und allfälliger Massnahmen anfallen. Eine Schätzung sei schwierig, die Höhe sei von der zu erwartenden Anzahl Betrugsfälle abhängig.

Diverse GesprächspartnerInnen sehen ausserdem Mehraufwand für die Auswertung der gesammelten Daten. Den Befragten ist aber unklar, ob diese Aufgabe und der entsprechende Mehraufwand beim BLV anfallen würden.

Was den behördlichen Informationsaustausch anbelangt, so ist dieser gemäss den befragten Bundesvertretern bereits heute möglich. Das BLV bspw. pflegt bereits heute einen regelmässigen Informationsaustausch mit verschiedenen Bundesstellen (u.a. mit dem BAZG und dem fedpol). Das BAZG bspw. liefert den anderen Behörden bereits heute Daten aus Zollanmeldungen und aus Zolldossiers anmeldepflichtiger Personen. Mit der absehbaren Digitalisierung seien sowieso nahezu alle Daten direkt aus den Systemen abrufbar. Der behördliche Informationsaustausch sei folglich weder mit neuen Aufgaben noch mit relevantem Mehraufwand für die Vollzugsbehörden verbunden.

Für den Vollzug der neuen Regelungen wären die kantonalen Vollzugsbehörden zuständig, konkret die Lebensmittelinspektorate. Sie wären neu verpflichtet, dem BLV jegliche Verdachtsfälle zu melden (Art. 30 Abs. 5 Bst. e). Einen relevanten Mehraufwand für den intensivierten Informationsaustausch sehen sie allerdings nicht.

Aufträge des Bundes an die Kantone, die sich aus solchen Meldungen ergeben könnten, seien aus föderalistischer Sicht unschön, aber notwendig und sinnvoll. Vor allem dann, wenn

³⁴ Der GFSI-Standard ist ein Branchenstandard für Hersteller und Lieferanten. Die Zertifizierung ist freiwillig.

Probleme national erkannt werden und die kantonalen Vollzugsbehörden auf Anweisung des Bundes gezieltere Kontrollen durchführen könnten. Eine Entschädigung für diese Aufträge wird von Seiten der Kantone nicht erwartet. Mehraufwand entstünde den kantonalen Vollzugsbehörden allenfalls, wenn sie mehr Kontrollen durchführen müssten. Über die Höhe des Mehraufwands konnten die Befragten keine Aussage machen. Der Mehraufwand hänge nicht zuletzt auch davon ab, wie viele zusätzliche Kontrollen die Kantone auf Anordnung des Bundes durchführen müssten. Vermutlich seien zusätzliche Kontrollen im Vergleich zu heute aber machbar. Das BLV schätzt, dass es sich bei den Anweisungen des Bundes nur um wenige Fälle pro Jahr handeln dürfte.

Mehraufwand sei schliesslich auch bei den Strafverfahren zu erwarten, diese seien häufig komplex und langwierig. Mangels gesetzlicher Grundlagen hätten diese bislang häufig abgebrochen werden müssen. Dank der Neuregelung könnten sie in Zukunft weitergeführt werden.

Schwierigkeiten und Optimierungsvorschläge

Mehrere GesprächspartnerInnen sehen ein Problem darin, dass der vermehrte Informationsaustausch zu «Datenfriedhöfen» führen könnte. Für den Datenaustausch würden entsprechende Ressourcen und Kapazitäten benötigt. Das Problem liesse sich reduzieren, wenn nur relevante Daten gesammelt und zusammengeführt würden. Idealerweise würde eine zentrale Stelle beim Bund diese Aufgaben übernehmen. Die bereits bestehende «Coordination Food Fraud (COFF)» sei allenfalls eine geeignete Stelle. Auch die kantonalen Vollzugsbehörden befürwortet eine zentralisierte Sammlung und Auswertung der Daten beim Bund.

In den Interviews wurden sodann weitere Optimierungsvorschläge genannt:

- Das geplante Strafmass von maximal 200'000 CHF Busse wird von einigen InterviewpartnerInnen als zu tief bewertet. Angesichts der mit Lebensmittelbetrug erzielten Gewinne, sei das geplante Strafmass zu wenig abschreckend. Ein höheres Strafmass könnte eine präventive Wirkung erzielen und damit dazu beitragen, dass Lebensmittlebetrug erst gar nicht entstehe.
- Es sei zu klären, was mit dem unrechtmässig erwirtschafteten Gewinn passieren würde. Aus Sicht der GesprächspartnerInnen müssten die fehlbaren Betriebe diese Gewinne entweder komplett oder zumindest teilweise zurückgeben.
- Der Regulierungsvorschlag definiere Kompetenzen und Aufgaben, geeignete Vollzugsinstrumente würden jedoch nicht erläutert. Die Neuregelung sollte deshalb auf die Vollzugsinstrumente im Verwaltungsstrafrecht und im Verwaltungsverfahrenrecht hinweisen. In diesen Gesetzestexten sei die gesetzliche Grundlage für wirksame Vollzugsinstrumente bereits vorhanden (bspw. für Hausdurchsuchungen).

- Schliesslich wird vorgeschlagen, den behördlichen Informationsaustausch in Art. 60 auch auf die Betriebe auszuweiten. Hätten die Betriebe ebenfalls Zugang zu den entsprechenden Informationen, könnten sie in ihrem Qualitätsmanagement gezielter vorgehen und bei Verdacht auf Lebensmittelbetrug schneller reagieren.

4.3.3. Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft

Unter Gesamtwirtschaft werden die Auswirkungen auf das Wirtschaftswachstum und den Wettbewerb sowie auf die Gesellschaft inkl. Gesundheit erfasst.

Auswirkungen auf die Lebensmittelsicherheit

Sowohl Konsumentenschutz wie auch die Vollzugsbehörden attestieren dem Revisionsvorschlag einen grossen Nutzen im Hinblick auf die Verhinderung von Lebensmittelbetrug. Insbesondere der intensivierte behördliche Informationsaustausch ermögliche es, auf Basis von klaren Inputs gezieltere Risikoanalysen und Kontrollen durchzuführen. Entsprechend wird eine höhere Erfolgsquote bei der Aufdeckung von Lebensmittelbetrug erwartet. Die Neuregelung schaffe ausserdem grössere Klarheit, wenn es um das Vorgehen bei Betrugsfällen gehe.

Die Detailhändler hingegen sehen im Revisionsvorschlag nur einen geringen Nutzen. Als Begründung führen sie an:

- Lebensmittelbetrug sei bereits heute in den meisten Betrieben fester Bestandteil der Selbstkontrolle. Die Regulierung würde folglich keinen Zusatznutzen bringen, da sich an der heutigen Situation kaum etwas ändern würde.
- Es bestehe ein Missverhältnis zwischen dem Mehraufwand zur Selbstkontrolle und dem Ertrag. Grundsätzlich gebe es in der Schweiz nur sehr wenige Fälle von Lebensmittelbetrug, der zu erwartende Mehraufwand sei demnach nicht verhältnismässig.
- Lebensmittelbetrug passiere in der Regel vor dem Verkauf, beispielsweise in der Produktion. Bedingt durch lange Lieferketten und mehrere Verarbeitungsschritte bei der Produktherstellung, sei eine wirkungsvolle Umsetzung auf Stufe Detailhandel nicht möglich. Der Detailhandel sei demnach der falsche Adressat für Regulierungen zur Bekämpfung von Lebensmittelbetrug.

Auch aus Sicht der Hersteller ist keine relevante Verbesserung der Lebensmittelsicherheit zu erwarten. Grössere Veränderungen seien nicht absehbar, die meisten Betriebe würden die Möglichkeit von Lebensmittlebetrug bereits heute berücksichtigen.

Ein Branchenvertreter sieht jedoch einen Nutzen für die Sensibilisierung kleinerer Betriebe. Zwar seien auch kleinere Betriebe bereits heute zur Selbstkontrolle verpflichtet. Dies beziehe sich jedoch lediglich auf gesundheitsschädigende Produkte. Lebensmittelbetrug sei aber nicht

zwingend gesundheitsgefährdend, weshalb nicht alle Betriebe Lebensmittelbetrug in der Selbstkontrolle berücksichtigen würden.

Auswirkungen auf das Wirtschaftswachstum

Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft könnte es geben, wenn ein allfälliger Mehraufwand auf die KonsumentInnen abgewälzt und es infolgedessen zu Preissteigerungen kommen würde. In diesem Fall sei nicht auszuschliessen, dass Schweizer KonsumentInnen vermehrt im Ausland Lebensmittel einkaufen würden, was schlussendlich zu Umsatzeinbussen bei Schweizer Detailhändlern führen würde.

4.4. Alternativen

Gemäss BLV wäre die Alternative zur vorgeschlagenen Regulierung die Beibehaltung des Status Quo (Nulloption). Ohne eine zusätzliche Regulierung bestünde für die Schweiz gemäss BLV zunehmend das Risiko, zu einem «Hot-Spot» für Lebensmittelbetrug zu werden. Dies deshalb, weil im EU-Raum zeitgleich eine wirksamere Bekämpfung von Lebensmittelbetrug basierend auf der Verordnung (EU) 2017/625³⁵ umgesetzt wird. Sie regelt amtliche Kontrollen, u.a. zur Gewährleistung der Anwendung des Lebens- und Futtermittelrechts in der EU und enthält ebenfalls Bestimmungen zur Verhinderung von Lebensmittelbetrug. Die TäterInnen betrügerischer oder irreführender Praktiken mit Lebensmitteln würden demnach vermehrt ihre Machenschaften über die Schweiz abwickeln. Eine Beibehaltung des Status Quo würde gemäss BLV die Lebensmittelsicherheit in der Schweiz deshalb sogar noch verschlechtern. Mit der aktuellen Regulierung seien ämterübergreifende Vorermittlungen nur schwer möglich.

Einzelne InterviewpartnerInnen haben die Schaffung einer «Whistle Blower»-Stelle explizit als Alternative zu der vorgeschlagenen Regulierung genannt. Eine zentrale Anlaufstelle für Hinweisgeber sei insbesondere deshalb sinnvoll, weil Lebensmittelbetrug bereits in frühen Phasen der Wertschöpfungskette passiere, beispielsweise in der Produktion. Anstatt die Lebensmittel am Ende der Wertschöpfungskette im Verkauf zu kontrollieren, sei es deshalb sinnvoller, wenn der Fokus der Kontrollen auf der Produktion der Lebensmittel liege. «Whistle Blower» könnten hier allfällige Hinweise zu unlauteren Produktionsstätten liefern. Die Wirksamkeit einer solchen Stelle ist gemäss InterviewpartnerInnen jedoch fraglich. Eine ähnliche Anlaufstelle für «Whistle Blower» gebe es bereits bei der Eidgenössischen Finanzkommission (EFK) zur Meldung von Verdacht auf Korruption.³⁶ Erfahrungen der EFK würden zeigen, dass zwar sehr viele Meldungen und Hinweise eingehen würden, schlussendlich aber nur ein Bruchteil wirklich relevant sei. Vor diesem Hintergrund sei eine Anlaufstelle für «Whistle Blower» nicht als ideale Alternative zu

³⁵ Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union, 2017.

³⁶ [Whistleblowing – Eidgenössische Finanzkontrolle \(admin.ch\)](#)

erachten. Aus Sicht BLV kann eine Whistle Blower-Stelle die vorgeschlagene Neuregelung allenfalls ergänzen. Auch andere Massnahmen wie Frühwarnsysteme oder Schulungsprogramme für Polizei, Zoll und Staatsanwaltschaft³⁷ würden ohne Datenaustausch zu wenig Wirkung entfalten.

4.5. Fazit

Der Revisionsvorschlag sieht in erster Linie einen verstärkten Austausch unter den Vollzugsbehörden vor. Ausserdem würde Lebensmittelbetrug in der betrieblichen Selbstkontrolle stärker gesetzlich verankert.

Aus regulierungsökonomischer Sicht lässt sich die Neuregelung mit einem überwiegenden öffentlichen Interesse begründen. Ohne Regelung wäre die Lebensmittelsicherheit und damit die öffentliche Gesundheit gefährdet.

Auf Seiten der Vollzugsbehörden erwarten wir infolge der Neuregelung einen intensiveren Informationsaustausch, einen gezielteren Vollzug durch die Kantone und dass Strafverfahren weniger häufig abgebrochen werden müssen. Den Aufwand von Bund und Kantonen für den Vollzug erachten wir basierend auf Einschätzungen in den Interviews als überschaubar. Weder Bund noch Kantone machten grösseren Mehraufwand geltend, wobei der Aufwand u.a. für die Koordination mit den Kantonen von der Anzahl Betrugsfälle abhängig wäre. Unklar ist auch, inwieweit Datenauswertungen notwendig werden und welcher Aufwand damit verbunden wäre.

Auch bei den betroffenen Unternehmen erwarten wir infolge der neuen Regelung keine nennenswerten Mehrkosten. Das BLV hat in den Gesprächen deutlich gemacht, dass der Revisionsvorschlag keine zusätzlichen Aufgaben bei den Betrieben zur Folge haben sollte, wenn diese ihren gesetzlichen Verpflichtungen heute schon nachkommen und Lebensmittelbetrug in der Selbstkontrolle berücksichtigen. Die Befürchtungen des Detailhandels, dass die Neuregelung zu hohem Mehraufwand führen könnte, führen wir auf eine unterschiedliche Interpretation der Anforderung an eine «ausreichende Selbstkontrolle» zurück. Hier besteht allenfalls Klärungsbedarf zwischen Bund und betroffenen Akteuren. Es ist aber nicht auszuschliessen, dass einige Betriebe ihre Verantwortung in der Selbstkontrolle bis anhin nicht ausreichend wahrnehmen (Vollzugsversagen). Wenn diese Betriebe nun aufgrund von Risikoanalysen zusätzliche Massnahmen ergreifen müssten, dann könnte dies sehr wohl mit Mehraufwand verbunden sein. Dieser Mehraufwand ist aber nicht der Neuregelung anzurechnen, sondern würde bei einer korrekten Umsetzung der Selbstkontrolle heute schon anfallen.³⁸

Aus der Analyse wird sodann ersichtlich, dass der Nutzen des Revisionsvorschlags für die Lebensmittelsicherheit bei den Akteuren umstritten ist. Vollzugsbehörden und

³⁷ Vgl. Bund-Länder-Arbeitsgruppe (BLAG) 2018.

³⁸ Die ungenügende Berücksichtigung entspricht einem Vollzugsversagen, das mit der neuen Regelung beseitigt würde.

Konsumentenschutz sehen dank des Informationsaustauschs und gezielteren Kontrollen grössere Erfolgschancen beim Aufdecken von Lebensmittelbetrug. Detailhandel und Herstellung argumentieren, dass Lebensmittelbetrug heute schon in der Selbstkontrolle berücksichtigt werde und der zusätzliche Nutzen deshalb gering sei.

Tendenziell beurteilen wir die Neuregelung dennoch als positiv, weil dadurch der Informationsaustausch unter den Behörden und der Einbezug von Lebensmittelbetrug in die Selbstkontrolle auf eine gesetzliche Grundlage gestellt werden. Die Revision trägt damit dazu bei, den Informationsaustausch zu intensivieren und kleinere Betriebe auf das Thema Lebensmittelbetrug zu sensibilisieren, die heute Lebensmittelbetrug noch nicht genügend in der Selbstkontrolle berücksichtigen. Eine Alternative, um diese Ziele mit weniger Aufwand zu erreichen, sehen wir nicht, eine «Whistle-Blower»-Stelle alleine entfaltet aus unserer Sicht zu wenig Druck. Zudem sehen wir es als Vorteil, wenn sich Schweizer und EU-Gesetzgebung angleichen, weil dann die Schweiz nicht als Ausweichstandort für LebensmittelbetrügerInnen in Frage kommt. Gesamthaft erwarten wir, dass die KonsumentInnen mit einer Revision besser vor Täuschung und Betrug geschützt sind.

5. Einschränkungen von an Kinder gerichteter Werbung für ungesunde Nahrungsmittel

Dieses Kapitel beschreibt die Auswirkungen der vorgeschlagenen Regulierung im Bereich Einschränkungen von an Kinder gerichteter Werbung für ungesunde Nahrungsmittel (der Einfachheit halber in der Folge mit «Werbeeinschränkungen» bezeichnet). Die Ausführungen basieren auf den Interviews mit Stakeholdern und Vollzugsbehörden sowie Dokumentenanalysen. Es handelt sich um Einschätzungen der InterviewpartnerInnen. Unsere Beurteilung folgt im Fazit und in Kapitel 8.

5.1. Bestehende Lage und Notwendigkeit des staatlichen Handelns

Bestehende Lage

In der Schweiz sind rund 15% der Kinder und Jugendlichen übergewichtig oder adipös. Übergewicht und Adipositas verursachen hohe Kosten für die Gesellschaft. Das im Kindesalter entwickelte Übergewicht, bleibt oftmals langfristig bestehen und kann in späteren Lebensphasen das Risiko für die Entstehung gewisser Krankheiten wie Herz-Kreislauf-Erkrankungen und Diabetes mellitus Typ 2 erhöhen. Alleine die direkten wirtschaftlichen Kosten für Herz-Kreislauf-Erkrankungen beliefen sich im Jahr 2011 auf über 10 Mrd. CHF.³⁹ Gewicht und Gesundheit eines Menschen werden in grossem Masse durch das Essverhalten beeinflusst. Kinder können jedoch noch nicht ausreichend abschätzen, was eine gesunde Ernährung ausmacht. Zudem können sie Werbung nicht als solche identifizieren. Durch zielgerichtete Werbung (bspw. mit Tieren, Figuren oder Kindern auf Plakaten oder in Werbevideos) können sie deshalb einfach beeinflusst werden und sind somit besonders vulnerabel.

Die Schweiz hat die Kinderrechte Konvention von 1997 ratifiziert. Damit verpflichtet sich die Schweiz, Kinder bis 18 Jahren zu schützen. Der UN-Kinderrechtsausschuss fordert in seinen jüngsten Empfehlungen für eine bessere Umsetzung der Kinderrechtskonvention an die Schweiz explizit, dass «(b) die Bemühungen zur Bekämpfung von Übergewicht und Fettleibigkeit bei Kindern fortzusetzen und weiterhin Massnahmen zur Förderung eines gesunden Lebensstils durchzuführen, unter anderem, indem die Vermarktung von ungesundem Essen für Kinder reguliert, die Öffentlichkeit für Ernährungsfragen sensibilisiert und Standards für die Ernährung in Kinderbetreuungseinrichtungen festgelegt werden.»⁴⁰

³⁹ [Volkswirtschaftliche Kosten von NCDs | MonAM | BAG \(admin.ch\)](#)

⁴⁰ Vgl. Vereinte Nationen 2021.

Gemäss BLV haben die Unternehmen auch eine entsprechende ethische und soziale Verantwortung, Kinder zu schützen.

Im internationalen Vergleich zeigt sich, dass auch andere Länder Werbeeinschränkungen eingeführt haben, darunter z.B. Grossbritannien, Australien oder die skandinavischen Länder. Auch in Deutschland hat das Bundesamt für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) im Februar 2023 Pläne vorgestellt, Werbung für HFSS-Produkte⁴¹ gemäss WHO-Nährwertprofilen mit wenigen Ausnahmen im Rahmen des Kinder-Lebensmittel-Werbegesetzes stark einzuschränken.⁴² Dabei würde Werbung für solche Produkte in allen Medien verboten, wenn sie nach Art, Inhalt oder Gestaltung spezifisch an Kinder unter 14 Jahren gerichtet ist (z.B. „Kinder“-Wurst, Kinderdarsteller, kinderspezifische Schlüsselwörter). Darüber hinaus würde Werbung für solche Produkte auch dann stark eingeschränkt, wenn sie allein aufgrund des Werbeumfeldes oder des sonstigen Kontextes Kinder erreicht (z.B. TV zwischen 6 und 23 Uhr, Aussenwerbung in der Nähe von Schulen, generell Werbung im Kontext mit «auch Kinder ansprechenden Inhalten»). Im Juni 2023 wurde öffentlich, dass die Pläne in gewissen Aspekten abgeschwächt wurden, insbesondere in Bezug auf die TV-Werbung.⁴³

Gemäss Gutachten des WBAE (2020) sind Werbeeinschränkungen für ungesunde Lebensmittel wirksam. Die Studie zum internationalen Vergleich zeigt, dass der Pro-Kopf-Konsum von „junk food“ im betrachteten Zeitraum in Ländern mit verpflichtender Werbeeinschränkung sank, während er in Ländern ohne Beschränkung oder nur mit Selbstverpflichtung stieg. Ebenfalls kommt die Studie zum Schluss, dass komplette Werbeverbote für die Zielgruppe Kinder sowie die Begrenzung anhand klarer Nährwertstandards wirkungsvoller sind als weniger strenge Einschränkungen.

Die Einschränkung von an Kinder gerichteter Werbung für ungesunde Nahrungsmittel war zudem Bestandteil des EU-Aktionsplans gegen Fettleibigkeit bei Kindern 2014-2020.⁴⁴

Ist-Regulierung und Notwendigkeit

2010 haben Lebensmittel- und Getränkeproduzentinnen die Initiative «Swiss Pledge» initiiert.⁴⁵ Im Rahmen dieser freiwilligen Vereinbarung verpflichteten sich Hersteller wie z.B. Coca-Cola, McDonald's, Rivella, Zweifel und Nestlé zu Einschränkungen für an Kinder gerichtete Werbung. Gemäss Interviewaussagen werde die Einhaltung regelmässig durch das unabhängige

⁴¹ HFSS: high in fat, sugar and salt. Mit HFSS werden zu süsse, zu fette und zu salzige Lebensmittel bezeichnet.

⁴² Vgl. Pressemitteilung des BMEL [Nr. 24/2023 vom 27. Februar 2023](#). Özdemir stellt Gesetzesvorhaben für mehr Kinderschutz in der Werbung vor

⁴³ Vgl. [BMEL](#): Interview von Bundesminister Cem Özdemir mit der 'Rheinischen Post' vom 25. Juni 2023: "Jedes einzelne Kind, das die Chance hat, gesund alt zu werden, ist ein Gewinn für die Gesellschaft."

⁴⁴ Vgl. Europäische Union 2014.

⁴⁵ Website Swiss Pledge: <https://swiss-pledge.ch/>

Marktforschungsunternehmen Media Focus überprüft. Im Jahr 2022 habe die Einhaltung auf allen geprüften Kanälen >95% betragen.⁴⁶

Das BLV hingegen schliesst aus den Erfahrungen in den letzten Jahren, dass die Vereinbarung nicht ausreiche. So sei etwa der Kriterienkatalog weniger streng als die Empfehlungen der WHO. Gemäss BLV habe bislang auch keine Wirkung nachgewiesen werden können. Eine Studie der Hochschule für Wirtschaft Arc (2023) im Auftrag des BLV habe festgestellt, dass die von Kindern gesehene Online-Lebensmittelwerbung besonders häufig Schokolade und Süssigkeiten beinhalte. Dabei seien 4-9-jährige Kinder besonders häufig betroffen.

Den Kantonen sind unter der bestehenden Regulierung keine Vollzugsaufgaben zugeteilt.

5.2. Revisionsvorschlag

Die Teilrevision des Lebensmittelgesetzes sieht Einschränkungen von an Kinder gerichteter Werbung für ungesunde Produkte vor. Die Einschränkung bezieht sich auf Werbung für Kinder und Jugendliche unter 13 Jahren und auf zu süsse, zu fette und zu salzige Lebensmittel (sogenannte HFSS-Produkte, high in fat, sugar and salt) gemäss Nährwertprofilen der WHO⁴⁷. Die Kriterien der als ungesund geltenden Produkte würden damit weiter gefasst als die heute von der Industrie verwendeten Kriterien.

Gemäss BLV würden u.a. zuckerhaltige Getränke, Süssigkeiten wie Bonbons oder Kekse, Joghurts, Speiseeis, Frühstückscerealien sowie salzige Snacks unter die Werbeeinschränkung fallen. Die Einschränkung würde sich auf Werbung in allen Medien, d.h. Print (Zeitschriften), Audio und Video (TV, Radio, Kino) und Internet beziehen. Nicht eingeschränkt würde mit der neuen Regelung die Gestaltung der Verpackung.

In der folgenden Tabelle ist der Revisionsvorschlag im Wortlaut aufgeführt:

Tabelle 14: Revisionsvorschlag über Einschränkungen von an Kinder gerichtete Werbung für ungesunde Lebensmittel

Artikel	Regulierungstext
Art. 14 Abs. 2 ^{bis}	2 ^{bis} Der Bundesrat kann die Werbung für Lebensmittel für Kinder unter 13 Jahren einschränken, sofern die Lebensmittel spezifische Kriterien namentlich betreffend Fett-, Salz- oder Zuckergehalt auf der Grundlage von international oder national anerkannten Ernährungsempfehlungen nicht erfüllen.

Tabelle INFRAS. Quelle: BLV

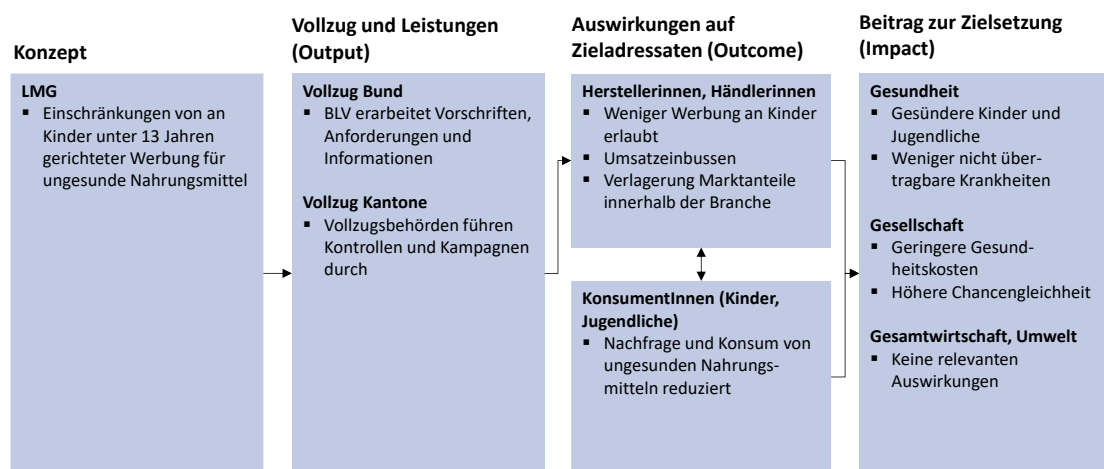
⁴⁶ Vgl. [Monitoring | Swiss Pledge \(swiss-pledge.ch\)](#).

⁴⁷ Vgl. WHO 2023.

Wirkungsmodell

Das Wirkungsmodell zeigt, welche Verhaltensänderungen die geplante Regulierung bei den betroffenen Akteuren im Idealfall auslösen und wie sie zur erhöhten Lebensmittelsicherheit beitragen würde (siehe Abbildung 4).

Abbildung 4: Wirkungsmodell Einschränkungen von an Kinder gerichteter Werbung für ungesunde Nahrungsmittel



Grafik INFRAS. Quelle: Interviews, Dokumentenanalyse.

Mit der neuen Regulierung müssten Hersteller von HFSS-Produkten und Detailhändler, welche diese verkaufen, ihre Werbeaktivitäten reduzieren. Dies könnte auf Seiten der Unternehmen zu Umsatzeinbussen führen, aber gleichzeitig auch das Konsumverhalten der Kinder und Jugendlichen ändern. Die Regulierung soll – so erhofft sich das BLV – damit einen Beitrag zum Schutz der Gesundheit von Kindern und Jugendlichen leisten und auch die Chancengleichheit verbessern.

5.3. Auswirkungen

5.3.1. Auswirkungen auf Unternehmen

Neue Aufgaben und Mehraufwand bei den Direktunterworfenen

Von der neuen Regulierung betroffen wären gemäss BLV vor allem Hersteller von HFSS-Produkten und Detailhändler, welche diese verkaufen. Welche Produkte konkret betroffen wären, sei von den Kriterien abhängig. Bei Übernahme der WHO-Nährwertprofile wären gemäss den InterviewpartnerInnen vor allem Schokolade, Süssigkeiten, Dauerbackwaren, salzige Snacks und Süssgetränke betroffen, aber auch Käse und praktisch alle verarbeiteten Produkte (z.B. Suppen

oder Pizza). Unklar sei allerdings, ob und inwiefern Werbung für solche Alltagsprodukte eingeschränkt würde.

Bei einer Umsetzung müssten die Unternehmen abklären, ob und unter welchen Umständen welche Produkte beworben werden dürfen und welche nicht. Für diese Abklärungen entstünde den Unternehmen ein Mehraufwand. Dieser sei jedoch stark abhängig von der Ausgestaltung der Regulierung. Je eindeutiger die Bestimmungen und je weniger komplex, desto geringer sei der Aufwand für die Abklärungen. Ein Mehraufwand ergäbe sich vor allem bei einer strengerer Ausgestaltung der Regulierung, z.B. falls die Definition von «an Kinder gerichtet» auch Werbung einschliesst, die an Familien gerichtet ist. Für Unternehmen, die bereits interne Vorschriften befolgen, dürfte der Mehraufwand überschaubar sein.

Aus Sicht der Lebensmittelbranche könnte der Revisionsvorschlag weitergehende Konsequenzen nach sich ziehen, wenn die Werbemöglichkeiten stark eingeschränkt würden.⁴⁸ In diesem Fall müssten ganze Werbeabteilungen geschlossen werden, mit entsprechenden personellen Konsequenzen.

Ob eine Werbeeinschränkung zu Umsatzeinbussen führen würde, wurde von den InterviewpartnerInnen unterschiedlich eingeschätzt:

Die meisten befragten Lebensmittelhersteller und Detailhändler gehen davon aus, dass mit einer Werbeeinschränkung der Konsum zurückgehen würde, entsprechend wären Umsatzeinbussen zu erwarten. Ein unerwünschter Nebeneffekt könnte dann sein, dass nur noch grössere Packungen angeboten würden, um die Umsatzeinbussen auszugleichen.

Im Gegensatz dazu erwartet ein Lebensmittelverband keinen Rückgang im Konsum. Er begründet seine Einschätzung damit, dass Werbung erfahrungsgemäss nur die Marktanteile beeinflusse, nicht aber den Konsum. Eine Werbeeinschränkung käme vor allem grösseren Unternehmen zugute, weil sie weniger Werbung brauchen, entsprechend könnten sie ihre Marktanteile erhöhen. Eine weitere Folge könnte sein, dass Unternehmen verstärkt daraufsetzen, ihre Marken zu bewerben und weniger die Produkte. Unternehmen mit bekannten Marken wären im Vorteil und könnten sogar profitieren. Im Gegensatz dazu wären kleinere und noch nicht etablierte Unternehmen mit weniger bekannten Marken benachteiligt und könnten bedeutende Umsatzeinbussen erfahren. Dies führe zu einem Verlust an Marktdynamik.

Schwierigkeiten und Optimierungsvorschläge

Problematisch aus Sicht der InterviewpartnerInnen sind zum einen die Kriterien und zum anderen die Abgrenzung der Definition «an Kinder gerichtet»:

⁴⁸ Dies wäre bspw. der Fall, wenn Werbung im TV auch ausserhalb von normalerweise Kinder zugänglichen Zeiten eingeschränkt würde.

Die WHO-Nährwertprofile, welche das BLV als Referenz für die Kriterien vorsieht, gehen den befragten Unternehmen und BranchenvertreterInnen zu weit. Betroffen wäre eine breite Produktpalette, darunter nicht nur Genussprodukte wie Schokolade, sondern auch Alltagsprodukte wie Käse. Die neueste Version der WHO-Nährwertprofile (2023) schränke ausserdem auch Süsstoffe ein. Da diese eine wichtige Rolle bei der Entwicklung von weniger zuckerhaltigen Getränken spielen, könne eine Werbeeinschränkung dazu führen, dass Anstrengungen zur Produktreformulierung gehemmt werden. Einzelne Interviewpartner sehen zusätzlich die Rechtssicherheit gefährdet, wenn aktualisierte WHO-Nährwertprofile automatisch übernommen würden. Gemäss BLV ist dies allerdings nicht vorgesehen.

Vor dem Hintergrund dieser Überlegungen ist es internationalen Unternehmen besonders wichtig, dass mögliche Kriterien mit Entwicklungen in der EU abgestimmt werden. Denkbar sei auch, die Werbeeinschränkungen vom Nutri-Score abhängig zu machen. Die Kategorien E und F dürften dann nicht beworben werden.

Schwierigkeiten hätten die Unternehmen auch, wenn es darum ginge, den Begriff «an Kinder gerichtet» abzugrenzen: Würde Werbung eingeschränkt, die sich direkt an Kinder richtet, ergäben sich für Unternehmen mit Selbstverpflichtung keine Auswirkungen, weil sie heute schon auf Werbung verzichten, die sich direkt an Kinder richtet. Würde allerdings auch Werbung eingeschränkt, die sich indirekt an Kinder richtet, wären die Auswirkungen massiv (hohe Mehraufwendungen, Umsatzeinbussen etc.).⁴⁹

Die befragten Akteure fordern deshalb klare Definitionen, insbesondere bei folgenden Aspekten:

- Inwiefern wäre Werbung über Soziale Medien, Verpackungen, Sponsoring etc. von der Werbeeinschränkung betroffen?
- Würde die Werbeeinschränkung nur die direkt oder auch indirekt an Kinder gerichtete Werbung betreffen? Wie würde die Begriffe abgegrenzt?
- Welche Kriterien würden für die Ernährungsempfehlungen herangezogen und inwieweit würden diese dynamisch angepasst?

Bei einem Interviewpartner trifft der Regulierungsvorschlag zudem auf Unverständnis, weil die Werbung für gewisse Zielgruppen eingeschränkt würde, der Verkauf an diese Zielgruppen aber weiterhin erlaubt wäre.

⁴⁹ Indirekt an Kinder gerichtete Werbung: z.B. an Familien gerichtete Werbung im TV oder in Printmedien, die sich nicht direkt an Kinder richtet, aber von diesen gesehen werden könnte.

5.3.2. Auswirkungen auf die öffentliche Hand

Für den Vollzug der neuen Regelung wären die kantonalen Vollzugsstellen (Lebensmittelkontrollen) verantwortlich. Wie der Vollzug genau aussehen könnte, ist gemäss BLV und den Kantonen noch unklar. Kontrollen könnten bspw. im Rahmen von gezielten Kampagnen durchgeführt werden. Wenn zum Vollzug zusätzliche Kontrollen nötig wären, entstünde den Kantonen ein relevanter Mehraufwand. Weiterer Mehraufwand entstünde für die Schulung von Mitarbeitenden.

Das BLV selbst hätte gemäss eigenen Erwartungen neben der Ausarbeitung der Definitionen und der genauen Ausgestaltung keine weiteren Aufgaben. Es rechnet deshalb nur mit geringem Mehraufwand.

5.3.3. Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft

Unter Gesamtwirtschaft werden die Auswirkungen auf das Wirtschaftswachstum und den Wettbewerb sowie auf die Gesellschaft inkl. Gesundheit erfasst.

Auswirkungen auf die Gesundheit

Unter den InterviewpartnerInnen ist unbestritten, dass ein gesundheitliches Problem besteht. Umstrittener ist die Frage, inwiefern Werbung für ungesunde Lebensmittel den Konsum beeinflusst.

Aus Sicht der befragten GesundheitsexpertInnen ist der Zusammenhang zwischen Werbung und erhöhtem Konsum von ungesunden Lebensmitteln wissenschaftlich gut belegt (vgl. Liste mit Studien im Literaturverzeichnis), sie befürworten deshalb eine Werbeeinschränkung sehr. Im Gegensatz zu Erwachsenen sei der Zusammenhang bei Kindern besonders stark, weil sie u.a. nicht zwischen verschiedenen Informationsquellen unterscheiden könnten. Kinder würden anhand von Modellen lernen und informative und emotionale Assoziationen bilden, basierend auf all ihren Erfahrungen, inklusive Werbung. So lernten Kinder anhand von Werbung bestimmte Rollen kennen, z.B. eine liebende Mutter oder Familie. Dieses Modell werde damit verbunden, das beworbene Süswarenprodukt zu erhalten (ein typisches Beispiel ist die Werbung für Kinder-Pingui, in welcher eine Mutter gezeigt wird, die ihrem Kind ein Kinder-Pingui gibt). Dadurch würde das Bedürfnis der Kinder für ungesunde Lebensmittel durch Werbung verstärkt, was schliesslich dazu führe, dass diese Produkte vermehrt gekauft würden. Zwar sei die Ernährung von Kindern hauptsächlich durch die Kaufentscheidungen der Eltern bedingt. Gemäss den GesundheitsexpertInnen würden die Kaufentscheidungen der Eltern aber stark von ihren Kindern beeinflusst. Kinder, die über eigene finanzielle Mittel verfügen («Sackgeld»), würden ausserdem ebenfalls vermehrt diese Produkte kaufen.

Die ExpertInnen weisen ausserdem darauf hin, dass die Wirksamkeit einer Regulierung davon abhängt, dass sie umfassend ausgestaltet sei. Insbesondere sollte sie alle Kanäle inkl. Soziale Medien abdecken, um Verlagerungen zwischen den Kanälen zu verhindern. Idealerweise sollten Einschränkungen auch Verpackungen betreffen und generell alle Situationen abdecken, über die Kinder Werbung wahrnehmen, selbst wenn sie nicht direkt angesprochen würden.

Zu den Auswirkungen auf die Gesundheitskosten konnten die befragten ExpertInnen aber keine Schätzung abgeben. Klar sei, dass Übergewicht und Adipositas immense Kosten für die Gesellschaft verursachen. Dazu kämen weitere durch Fehlernährung bedingte Gesundheitskosten. Die Einsparungen bei den Gesundheitskosten sind jedoch wissenschaftlich belegt (Sassi et al. 2009).⁵⁰ In Anbetracht der hohen Gesundheitskosten infolge ungesunder Ernährung – alleine die Kosten für Herz-Kreislauf-Erkrankungen, eine der Hauptfolgen von ungesunder Ernährung, beliefen sich im Jahr 2011 in der Schweiz auf über 10 Mrd. CHF – wären die potenziellen Einsparungen riesig.

Dass sich Werbung für ungesunde Lebensmittel nicht an Kinder richten sollte, dazu bekennen sich explizit auch Akteure aus der Wirtschaft. Viele hätten deshalb auch interne Richtlinien aufgestellt oder sich im Rahmen von SwissPledge zu einer Einschränkung verpflichtet.

Einzelne Branchenvertreter bestreiten allerdings den Zusammenhang zwischen Werbung und Konsum. Werbung diene alleine dem Kampf um Marktanteile. Würde die Werbung wegfallen, bliebe die Nachfrage bestehen, es würden sich nur die Marktanteile tendenziell von den kleineren zu den grösseren Betrieben verschieben. Entsprechend hätte die Regulierung keinen Nutzen auf die Gesundheit.

Auswirkungen auf das Wirtschaftswachstum

Vertreter der Hersteller und Detailhändler gehen davon aus, dass die Regulierung je nach Ausgestaltung grosse Folgen für die Werbe- und Medienbranche haben könnte. Falls bei der Umsetzung alle Kanäle betroffen wären, die von Kindern gesehen werden können, komme dies einem Werbeverbot gleich. In diesem Fall würde die Werbebranche grosse Umsatzeinbussen erleiden. Die Befragten würden es deshalb als wichtig erachten, dass entsprechende Folgen auf die Werbebranche genauer abgeklärt und berücksichtigt werden.

5.4. Alternativen

Gemäss BLV und den GesundheitsexpertInnen haben die Erfahrungen aus den letzten zehn Jahren gezeigt, dass alternative Massnahmen wie freiwillige Vereinbarungen nicht zum Ziel führen. Diese Erfahrungen werden durch wissenschaftliche Studien bestätigt. Sassi et al. (2009) bspw. zeigen, dass eine Regulierung von Lebensmittelwerbung mehr Lebensjahre in schlechter

⁵⁰ Vgl. Sassi et al. 2009, S. 45, Figur 9.

Gesundheit zu reduzieren vermag als eine Selbstregulierung von Lebensmittelwerbung und auch grössere Einsparungen bei den Gesundheitskosten erzielt.⁵¹⁵² Mit Abstand am effektivsten wären allerdings ärztliche Beratung und Ernährungsberatung.⁵³

Mehrere Hersteller und Detailhändler sind dagegen der Ansicht, dass freiwillige Vereinbarungen besser geeignet wären als eine Werbeeinschränkung, wenn es darum gehe, den Konsum von ungesunden Lebensmitteln bei Kindern zu reduzieren. Sie begründen diese Einschätzung mit folgenden Argumenten:

- Freiwillige Vereinbarungen liessen sich innerhalb von 2-3 Jahren umsetzen, regulatorische Prozesse würden bis zur Umsetzung mindestens vier Jahre dauern.
- Freiwillige Ansätze würden Anreize schaffen, Produkte zu reformulieren.
- Unternehmen hätten ein Eigeninteresse, gegebenenfalls über die Vereinbarung hinauszugehen. Bei einer Regulierung würden sich die Unternehmen am gesetzlichen Minimum orientieren.

Insgesamt sind sich die Interviewpartner einig, dass das gesundheitliche Problem nur durch einen Massnahmenmix gelöst werden könne. So sei es auch in der NCD-Strategie und in der Ernährungsstrategie vorgesehen. Differenzen gibt es bei der Frage, welche Massnahmen Teil des Pakets sein sollten. Akteure, die sich gegen die Werbeeinschränkung aussprechen, setzen dabei auf Förderung der Ernährungs- und Medienkompetenz, auf die Reformulierung der Produkte oder auf Selbstverpflichtung. Akteure, die sich in den Interviews für die Regulierung ausgesprochen haben, sehen die Werbeeinschränkung hingegen als notwendigen Bestandteil eines wirkungsvollen Massnahmenpakets. Diese Sichtweise findet sich auch in der Ernährungsstrategie wieder, der Massnahmenplan der Ernährungsstrategie umfasst neben Massnahmen zur Förderung der Ernährungskompetenz und zur Reformulierung der Produkte auch explizit Massnahmen zur Förderung eines verantwortungsvollen an Kinder gerichteten Marketings für zu fett-haltige, zu süsse und zu salzige Lebensmittel.⁵⁴ Gemäss Ernährungsstrategie sind die drei Bereiche (Ernährungskompetenz fördern, Produkte reformulieren, an Kinder gerichtete Werbung einschränken) deshalb als ergänzend zu betrachten und können einander nicht substituieren. Über den Aktionsplan hinausgehende Massnahmen, z.B. Medienkompetenz fördern, sollten allenfalls ergänzend und nicht als Substitution eingesetzt werden.

⁵¹ Lebensjahre in schlechter Gesundheit: sogenannte behinderungsbereinigte Lebensjahre oder Disability-Adjusted Life Year (DALY).

⁵² Vgl. Sassi et al 2009, S. 41, Tabelle 3 und S. 45, Figur 9. Weitere Studien, welche die Kosteneffektivität von Werberegulierungen bestätigen:

- Cecchini et al., 2010: Food advertising regulation to children, in six of seven countries (with different levels of income): efficient or cost-saving in 20 years; efficient in all in 50 years.

- Sassi, 2010 Mandatory and voluntary industry regulation for food advertising to children: Multiple countries (predominantly high-income): Becomes efficient after 20 years; self-regulation can be cost-saving.

⁵³ Vgl. Sassi et al 2009, S. 41, Tabelle 3.

⁵⁴ Vgl. BLV 2017a und 2017b.

5.5. Fazit

Der Revisionsvorschlag zur Werbeeinschränkung sieht vor, an Kinder gerichtete Werbung für ungesunde Lebensmittel einzuschränken. Betroffen von der Regulierung wären vor allem Hersteller und Detailhändler.

Aus regulierungsökonomischer Sicht lässt sich die Neuregelung mit externen Effekten in Form von Gesundheitskosten begründen. Ohne umfassende Regelung würden Kinder zu viele ungesunde Lebensmittel essen und die mit dem Konsum verbundenen gesundheitlichen Probleme generieren hohe Gesundheitskosten, die von der Gesellschaft getragen werden müssen.

Basierend auf den Einschätzungen der InterviewpartnerInnen gehen wir davon aus, dass eine Werbeeinschränkung bei Detailhändlern und Herstellern zu Mehraufwand für Abklärungen und Umsatzeinbussen infolge Konsumrückgangs führen wird. Je strikter die Ausgestaltung der Werbeeinschränkung, desto höher dürften die Umsatzeinbussen ausfallen. Aufgrund fehlender Branchenangaben war es uns nicht möglich, diese Effekte im Rahmen der vorliegenden RFA zu quantifizieren. Wenn die Werbeeinschränkung wirkt, dann ist bei den Herstellern und den Detailhändlern tatsächlich mit Umsatzeinbussen zu rechnen, die letztlich auch zu einem Auftragsrückgang in der Werbe- und Medienbranche führen könnten.

Auf Seiten der Vollzugsbehörden sehen wir einen Mehraufwand, wenn die Kantone zusätzliche Kontrollen durchführen müssten, um die Einhaltung der Werbeeinschränkung zu überprüfen. Beim BLV selber ist kein relevanter Mehraufwand zu erwarten.

Im Vergleich zum grossen Nutzen einer Werbeeinschränkung erachten wir die Umsatzeinbussen der Unternehmen und die Mehraufwendungen der Kantone als vertretbar. Es ist ausreichend belegt, dass Werberegulierungen für ungesunde Lebensmittel die Gesundheit positiv beeinflussen und auch kosteneffektiv sind. Die potenziellen Einsparungen bei den Gesundheitskosten sind riesig, alleine die direkten wirtschaftlichen Kosten für Herz-Kreislauf-Erkrankungen, eine der Hauptfolgen von ungesunder Ernährung, beliefen sich im Jahr 2011 in der Schweiz auf über 10 Mrd. CHF.

Die Alternative einer Selbstregulierung erachten wir als nicht zweckmässig. Die Erfahrungen aus den letzten zehn Jahren machen deutlich, dass die Selbstregulierung zu wenig Wirkung erzielt, und auch die wissenschaftliche Literatur zeigt, dass Werbeeinschränkungen wirksamer sind als Selbstregulierungen.

Aufgrund der Mehrkosten und Umsatzeinbussen für die Unternehmen und ausgehend von den Interviews mit den betroffenen Unternehmen dürfte eine starke Gegenwehr zu erwarten sein. Ob allenfalls mit anderen Nährwertprofilen (z.B. Nutri-Score) der Aufwand auf Seiten der Unternehmen reduziert und gleichzeitig die Wirksamkeit beibehalten werden könnte, wäre zu prüfen.

6. Dynamische Verweise auf das EU-Recht

Dieses Kapitel beschreibt die Auswirkungen der vorgeschlagenen Regulierung im Bereich dynamische Verweise auf das EU-Recht. Die Ausführungen basieren auf den Interviews mit Stakeholdern und Vollzugsbehörden sowie Dokumentenanalysen. Es handelt sich um Einschätzungen der InterviewpartnerInnen. Unsere Beurteilung folgt im Fazit und in Kapitel 8.

6.1. Bestehende Lage und Notwendigkeit des staatlichen Handelns

Bestehende Lage und Ist-Regulierung

Die Europäische Union ist der wichtigste Handelspartner der Schweiz.⁵⁵ Rund 80% der Lebensmittelimporte stammen aus Europa.⁵⁶

Es gibt in der Lebensmittelgesetzgebung eine ganze Reihe von Verordnungen, welche technische oder administrative Einzelheiten (Höchstwerte, Einschränkungen etc.) beinhalten. Dazu zählen u.a. die Verordnungen zu Pestizidrückständen⁵⁷, Zusatzstoffen,⁵⁸ verstärkten Kontrollen an der Grenze für besonders risikobehaftete pflanzliche Lebensmittel,⁵⁹ Kontaminanten in Lebensmitteln,⁶⁰ Rückstände pharmakologisch wirksamer Stoffe,⁶¹ Neuartige Lebensmittel,⁶² Aromen⁶³ und Bedarfsgegenstände.⁶⁴

In vielen Fällen werden die Regelungen in der EU fortlaufend angepasst. Die Schweiz übernimmt diese Regelungen mittels autonomen Nachvollzug. Dies bedeutet, dass die Schweiz die Anpassungen übernimmt, dass für die jeweiligen Änderungen aber separate Verordnungsanpassungen notwendig sind:

- Der Vorteil beim autonomen Nachvollzug liegt darin, dass sich die Schweiz auf die gesundheitsrelevanten Erkenntnisse aus der EU abstützen kann und nicht selber umfangreiche

⁵⁵ Vgl. Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA): Staatssekretariat STS 2023

⁵⁶ Siehe [Faktenblatt](#).

⁵⁷ Pestizidrückstände: [SR 817.021.23 - Verordnung des EDI vom 16. Dezember 2016 über die Höchstgehalte für Pestizidrückstände in oder auf Erzeugnissen pflanzlicher und tierischer Herkunft \(VPRH\)](#) (admin.ch)

⁵⁸ Zusatzstoffe: [SR 817.022.31 - Verordnung des EDI vom 25. November 2013 über die zulässigen Zusatzstoffe in Lebensmitteln \(Zusatzstoffverordnung, ZuV\)](#) (admin.ch)

⁵⁹ Verstärkte Kontrollen (Art. 90 LGV, Art. 37 LMVV) sowie [SR 817.041 - Verordnung des BLV vom 25. August 2020 über Einfuhrbeschränkungen für bestimmte, nicht sichere Lebensmittel](#) (admin.ch)

⁶⁰ Kontaminanten: [SR 817.022.15 - Verordnung des EDI vom 16. Dezember 2016 über die Höchstgehalte für Kontaminanten \(Kontaminantenverordnung, VHK\)](#) (admin.ch)

⁶¹ Rückstände pharmakologisch wirksamer Stoffe: [SR 817.022.13 - Verordnung des EDI vom 16. Dezember 2016 über die Höchstgehalte für Rückstände von pharmakologisch wirksamen Stoffen und von Futtermittelzusatzstoffen in Lebensmitteln tierischer Herkunft \(VRLtH\)](#) (admin.ch)

⁶² Neuartige Lebensmittel: [SR 817.022.2 - Verordnung des EDI vom 16. Dezember 2016 über neuartige Lebensmittel](#) (admin.ch)

⁶³ Aromen: [SR 817.022.41 - Verordnung des EDI vom 16. Dezember 2016 über Aromen und Lebensmittelzutaten mit Aromaeigenschaften in und auf Lebensmitteln \(Aromenverordnung\)](#) (admin.ch)

⁶⁴ Bedarfsgegenstände: [SR 817.023.21 - Verordnung des EDI vom 16. Dezember 2016 über Materialien und Gegenstände, die dazu bestimmt sind, mit Lebensmitteln in Berührung zu kommen \(Bedarfsgegenständeverordnung\)](#) (admin.ch)

Forschungsarbeiten zum Gesundheitsschutz und Risikobewertungen durchführen lassen muss, um Anpassungen an den Vorschriften begründen zu können.

- Der Nachteil dieser Regelung liegt darin, dass sie zu Verzögerungen bei der Umsetzung führt und einen hohen administrativen Aufwand beim BLV generiert (u.a. Ämterkonsultation, Vorlage fürs Generalsekretariat, Erlassvorbereitung und Rechtssetzung sowie ggf. öffentliche Vernehmlassung). Der Prozess dauert meist länger als ein Jahr.

Viele Importeure und Exporteure bemängeln die Verzögerungen, die sich aus der heutigen Regelung ergeben, weil in der Anpassungsphase in der Schweiz andere Vorschriften gelten als in der EU.

6.2. Revisionsvorschlag

Mit der Revision des LMG würde der Bundesrat die Kompetenz erhalten, in bestimmten Fällen dynamische Verweise auf das EU-Recht vorzusehen. Technische oder administrative Vorschriften könnten damit für die Schweiz übernommen werden, ohne dass dazu eine Umsetzung im Schweizer Landesrecht notwendig wäre. Im Vergleich zur heutigen Situation würde dies eine Beschleunigung der Anpassung an die EU bzw. eine Synchronisierung mit der EU entsprechen.

Zur Anwendung kommen würde die dynamische Rechtsübernahme bei technischen oder administrativen Vorschriften, die im Anhang von Verordnungen aufgelistet sind. Gemäss BLV kann davon ausgegangen werden, dass die neue Regelung vor allem auf die Verordnungen zu Pestizidrückständen und Kontaminanten angewendet würde. Sie könnte aber auch bei den anderen genannten Verordnungen zur Anwendung kommen. Der Bundesrat hätte jedoch die Kompetenz, Ausnahmen festzulegen.

In der folgenden Tabelle ist der Revisionsvorschlag im Wortlaut aufgeführt:

Tabelle 15: Revisionsvorschlag über dynamische Verweise auf das EU-Recht

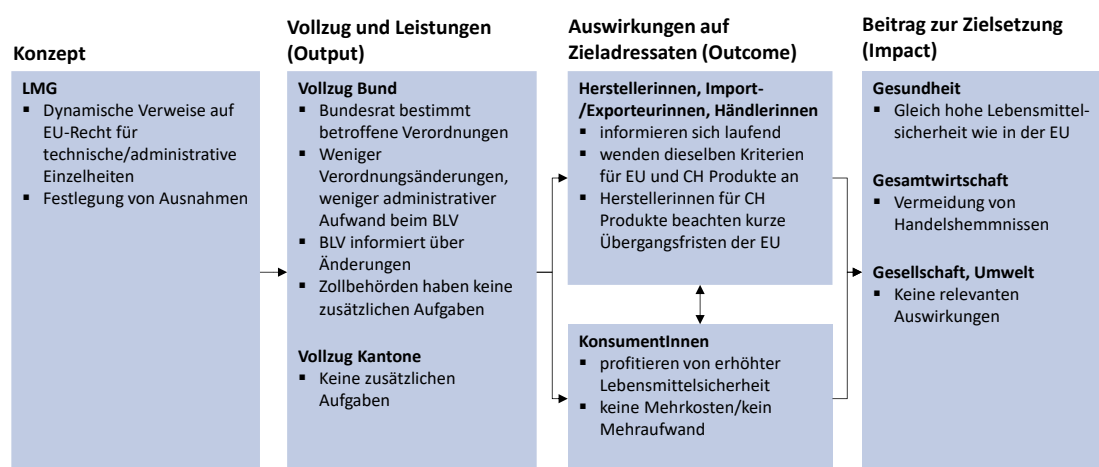
Artikel	Regulierungstext
Art. 44 Abs. 3	³ Soweit bestimmte delegierte Rechtsakte und Durchführungsrechtsakte der Europäischen Kommission im Bereich dieses Gesetzes technische oder administrative Einzelheiten betreffen, deren Regelung fortlaufend und in der Regel kurzfristig angepasst wird, kann der Bundesrat vorsehen, dass die entsprechenden Rechtsakte in der jeweiligen für die EU-Mitgliedstaaten verbindlichen Fassung auch in der Schweiz gelten. Er kann einzelne Abweichungen festlegen.

Tabelle INFRAS. Quelle: BLV

Wirkungsmodell

Das Wirkungsmodell zeigt, welche Verhaltensänderungen die geplanten Regulierungen zur Verhinderung von Lebensmittelbetrug bei den betroffenen Akteuren im Idealfall auslösen und wie sie zur erhöhten Lebensmittelsicherheit beitragen (siehe Abbildung 5).

Abbildung 5: Wirkungsmodell Dynamische Rechtsverweise



Grafik INFRAS. Quelle: Interviews, Dokumentenanalyse.

Von der neuen Regulierung betroffen wären gemäss BLV grundsätzlich alle Hersteller, Importeure und Exporteure von Lebensmitteln sowie Detailhändler. Mit der neuen Regelung erhielte der Bundesrat die Möglichkeit, für Rechtsakte der EU-Kommission, die technische oder administrative Einzelheiten betreffen, dynamisch Verweise anzuwenden. Die Unternehmen müssten die betroffenen Anpassungen der EU zeitgleich übernehmen. In spezifischen Fällen bestünde für den Bundesrat die Möglichkeit, Abweichungen von der dynamischen Rechtsübernahme festzulegen. Das BLV erhofft sich von der Neuregelung vor allem weniger administrativen Aufwand für den Bund und eine Reduktion technischer Handelshemmnisse.

6.3. Auswirkungen

6.3.1. Auswirkungen auf Unternehmen

Betroffen Unternehmen und Produkte

Grundsätzlich könnte der Bundesrat dynamische Verweise für viele verschiedene Verordnungen festlegen (vgl. Liste oben). Von der neuen Regelung könnten damit praktisch alle Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände betroffen sein. Gemäss BLV dürften die Neuregelung aber

vor allem bei den Höchstwerten für Pflanzenschutzmittelrückstände und Kontaminanten Anwendung finden. Beide Verordnungen decken grundsätzlich alle Lebensmittel ab.

Betroffen von den entsprechenden dynamischen Verweisen sind gemäss den InterviewpartnerInnen Hersteller, Importeure und Exporteure sowie Händler.

Umsetzung und Aufwand

Die neue Regelung würde bedeuten, dass Änderungen in der EU-Gesetzgebung per sofort bzw. gemäss entsprechender Übergangsfrist der EU umgesetzt werden müssten. Verschiedene InterviewpartnerInnen verstehen die Neuregelung so, dass die betroffenen Unternehmen zu jeder Zeit über die aktuelle Gesetzeslage sowie geplante Änderungen in der EU informiert sein müssten. Je nach Betrieb sei dies mit mehr oder weniger Aufwand verbunden:

- International ausgerichtete Grossunternehmen und Exporteure informierten sich in der Regel laufend über Entwicklungen in der EU. Für sie würde sich mit der Neuregelung wenig bis gar nichts ändern.
- National agierende Betriebe informieren sich heute nicht, welche Änderungen in der EU geplant sind oder umgesetzt wurden. Sie erfahren in der Regel erst im Rahmen des autonomen Nachvollzugs von anstehenden Änderungen. Wenn sich diese Betriebe neu selber über die Rechtslage und anstehende Änderungen auf dem Laufenden halten müssten, könnte dies für diese Unternehmen zu einem relevanten Mehraufwand führen. Eine Grössenordnung für diesen Mehraufwand konnten die InterviewpartnerInnen nicht angeben.

Bei einer Anpassung des EU-Rechts müssten betroffene Unternehmen je nach betroffener Verordnung z.B. ihre Rezeptur, die Herstellungsmethode oder die Verpackung ändern, mit Lieferantinnen neu verhandeln oder neue Lieferantinnen suchen müssen, um die neuen Änderungen umzusetzen. Dies ist auch der Fall, wenn die Schweiz wie bisher entsprechende Vorgaben aus der EU nachvollzieht. Allerdings haben die Schweizer Unternehmen im Vergleich zu europäischen oder internationalen Unternehmen heute mehr Zeit für die Anpassung, da der Nachvollzug einige Zeit dauert. Für die Unternehmen ändert sich mit der Umstellung vom autonomen Nachvollzug zu den dynamischen Verweisen also nichts an ihren Aufgaben. Sie müssten sich allerdings frühzeitig informieren, um rechtzeitig Änderungsmaßnahmen einleiten zu können.

Für alle international agierenden Unternehmen gilt, dass sie nun nur noch eine Rechtsgrundlage beachten müssten statt zwei. Dies ist für sie ein Vorteil, weil sie mit der Neuregelung sowohl in der Schweiz als auch in der EU jederzeit die gleichen Vorschriften erfüllen müssten. Sie könnten je nach betroffener Verordnung dadurch dieselben Produkte in der Schweiz und in der EU verkaufen, dieselben Verpackungen und Lieferantinnen nutzen und für ihre Rohstoffe

einheitliche Tests durchführen, um die für die Schweiz und EU geltenden Grenzwerte und Vorschriften einzuhalten. Heute ist dies aufgrund der verzögerten Übernahme nicht der Fall. Der entsprechende Aufwand und die damit verbundenen Kosten würden mit der Umsetzung des Revisionsvorschlags wegfallen.

Für internationale Unternehmen sehen die InterviewpartnerInnen denn auch keine Nachteile. Erfahrungen mit dynamischen Verweisen in den Branchen Kosmetik und Heilmittel bestätigen diese Einschätzung. Die Unternehmen hätten von einer einheitlichen Regulierung mit der EU profitiert. Die befragten internationalen Unternehmen in der Lebensmittelbranche begrüßen denn auch den Regulierungsvorschlag klar.

Schwierigkeiten und Optimierungsvorschläge

Schwierigkeiten könnten die relativ kurzen Übergangsfristen der EU bereiten. Die Fristen werden von der EU häufig relativ kurz angesetzt, weil Änderungen in der Regel vorher schon bekannt seien. UnternehmensvertreterInnen befürchten, dass diese im Vergleich zu heute kürzeren Übergangsfristen für national ausgerichtete Hersteller ein Problem darstellen könnten, weil sie ihre Lagerbestände nicht mehr abbauen könnten. Sie verlangen deshalb entweder, dass ausreichende Übergangsbestimmungen für bestehende Lagerbestände für die Schweiz vorgesehen werden (z.B. sechs Monate) oder dass im Einzelfall eine Verlängerung der Übergangsfrist beantragt werden könnte. Aus Sicht von BranchenvertreterInnen wäre es ausserdem wünschbar, wenn das BLV über mögliche künftige Änderungen in der EU informieren würde.

Zu beachten ist gemäss den InterviewpartnerInnen, dass sich der Schweizer Markt zum Teil gewollt oder rein aufgrund der geographischen Lage vom europäischen Markt unterscheidet, z.B. könnten in der Schweiz andere Grenzwerte für Pflanzenschutzmittel sinnvoll sein als in Südeuropa. Bei den Grenzwerten für Pflanzenschutzmittelrückstände oder bei gentechnisch veränderten Organismen habe die Schweiz zum Teil explizit andere Vorschriften als die EU. Obwohl für letztere gemäss BLV keine dynamischen Verweise vorgesehen sind, läge gemäss Wortlaut des Revisionsvorschlags eine Entscheidung darüber in den Kompetenzen des Bundesrats. Aus Sicht von Branchenvertretern wäre es deshalb wünschbar, wenn der Bund die Entscheidung über eine Übernahme oder eine Ausnahmeregelung in Absprache mit der Branche treffen würde. Der Bund solle die Branche konsultieren, wenn es darum geht, bei welchen Verordnungen dynamische Verweise eingeführt und in welchen Fällen Ausnahmen definiert werden sollen. Der Einbezug könnte z.B. im Rahmen eines Konsultativgremiums erfolgen. Dadurch könnte die Akzeptanz bei schwierigen Entscheidungen erhöht werden.

6.3.2. Auswirkungen auf die öffentliche Hand

Umsetzung und Aufwand auf Bundesebene

Für das BLV hätte die Neuregelung zur Folge, dass es die Verordnungen nicht revidieren müsste, es sei denn, es würden Ausnahmen festgelegt. Dadurch würde sich der administrative Aufwand infolge der Neuregelung deutlich reduzieren.⁶⁵ Gemäss Schätzungen des BLV könnte dies für den Bund eine Kosteneinsparung in der Grössenordnung von mehreren Zehntausend oder sogar Hunderttausend Franken pro Jahr bedeuten. Dass sich mit dynamischen Verweisen der Aufwand beim Bund reduzieren lässt, bestätigen auch die Erfahrungen der Bundesstellen mit dynamischen Verweisen in den Bereichen Kosmetik und Heilmittel.

Gemäss BLV könnte sich ein Mehraufwand für den Bund dadurch ergeben, dass vermehrt parlamentarische Vorstösse eingereicht werden, welche bspw. Ausnahmen fordern. Im Vergleich zum eingesparten Aufwand bei der Rechtssetzung, wird dieser Mehraufwand jedoch als geringer eingeschätzt.

Begleitmassnahmen

Eine wichtige Voraussetzung für die Umsetzung ist gemäss BLV die Transparenz: Der Bund müsse dafür sorgen, dass die betroffenen Kreise über die Änderungen des EU-Rechts rechtzeitig informiert werden. Das BLV müsse sicherstellen, dass die dynamischen Verweise klar und unmissverständlich sind. Es sollte insbesondere vermieden werden, dass dynamische Verweise auf Absätze im EU-Recht verweisen, die den Mitgliedstaaten Handelsspielraum überlassen oder auf andere Gesetze weiterverweisen.

Eine transparente Information über mögliche Anpassungen würde auch von den Unternehmen sehr begrüsst. Damit liesse sich der Mehraufwand bei den Unternehmen vermeiden. Grundsätzlich wären die Unternehmen verpflichtet, sich selbst über das geltende Gesetz zu informieren. Bei den dynamischen Verweisen müssten die Unternehmen neu mehr Eigenaufwand betreiben, um sich zu informieren, während das Gesetz aufgrund der Verweise auf andere Rechtsgrundlagen gleichzeitig komplexer würde. In anderen Bereichen wurden deshalb mit der Einführung von dynamischen Verweisen neue Informationskanäle geschaffen. Swissmedic bspw. hat im Bereich Heilmittel eine Webseite⁶⁶ eingeführt, auf der sie frühzeitig über anstehende Änderungen in der EU informieren und auf die jeweils geltenden EU-Verordnungen verweisen. Im Bereich Kosmetik gab es bereits etablierte Kanäle, da sich die Unternehmen bereits zuvor stark an der EU orientierten.

⁶⁵ Wegfallen würden u.a. Ämterkonsultationen, Erlassvorbereitungen etc.

⁶⁶ [Direkt anwendbare EU-Rechtsakte \(swissmedic.ch\)](https://www.swissmedic.ch/direkt-anwendbare-eu-rechtsakte)

Umsetzung bei den kantonalen Vollzugsbehörden

Die Kontrolle, ob die in den oben genannten Verordnungen aufgeführten Vorschriften eingehalten werden, liegt bei den Kantonen. Gemäss Einschätzung der befragten Behörden würde die neue Regelung bei den kantonalen Vollzugsstellen zu keinen grösseren Veränderungen führen. Die Vollzugsaufgaben würden sich weder in der Frequenz noch der Vorgehensweise ändern. Allenfalls sei in einer Übergangsperiode mit vermehrten Anfragen von Unternehmen zum geltenden Recht zu rechnen. Dies könnte vorübergehend zu einem Mehraufwand führen. Aus Erfahrung sei dies bei allen Veränderungen im Gesetz der Fall. Weitere Mehraufwendungen oder ein Minderaufwand seien nicht zu erwarten.

Schwierigkeit

Unter den InterviewpartnerInnen war grundsätzlich unbestritten, dass der Regulierungsvorschlag umsetzbar ist. Problematisch wäre, wenn der Bundesrat die alleinige Kompetenz hätte zu entscheiden, auf welche Verordnungen dynamischen Verweise angewandt werden und wo es Ausnahmen geben solle. Gemäss BLV würden die betroffenen Verordnungen im Rahmen des ordentlichen Revisionsverfahrens bestimmt. Dieses beinhalte unter anderem eine Vernehmlassung, wodurch alle Stakeholder in den Prozess einbezogen würden.

6.3.3. Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft

Unter Gesamtwirtschaft werden die Auswirkungen auf das Wirtschaftswachstum und den Wettbewerb sowie auf die Gesellschaft inkl. Gesundheit erfasst.

Auswirkungen auf die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen

Der Nutzen der dynamischen Rechtsverweise für die Gesamtwirtschaft und die einzelnen Unternehmen liegt gemäss den InterviewpartnerInnen darin, dass international agierende Händlerinnen, Importeure und Exporteure keine schweizspezifischen Vorschriften mehr beachten müssten. Es gäbe also weniger Handelshemmnisse. Die Lebensmittelindustrie hätte bspw. die gleichen Möglichkeiten wie die Konkurrenz in der EU, wenn es Lockerungen bei Höchstwerten geben würde.

Den Nutzen für die Gesellschaft sehen die InterviewpartnerInnen darin, dass problematische Produkte in der Schweiz nicht mehr länger verkauft werden dürften. Vorschriften, welche die EU auf Basis neuester wissenschaftlicher Erkenntnisse anpasst, wären damit umgehend auch in der Schweiz anzupassen. Bei einer Verzögerung infolge des autonomen Nachvollzugs bestünde die Gefahr, dass Produkte, die in der EU nicht mehr in Verkehr gebracht werden dürfen, in der Schweiz in den Verkehr gebracht werden.

Eine Einschränkung der Rechtsetzungsautonomie bei dynamischer Rechtsübernahme ist praktisch kein Thema und wird in den Interviews nur von einer Person angesprochen.

Auswirkungen auf die Gesundheit

Durch die dynamischen Rechtsverweise hätte die Schweiz das gleiche Schutzniveau wie die EU und damit einen besseren Gesundheitsschutz. Mit dem heutigen autonomen Nachvollzug ist bspw. denkbar, dass in der Schweiz für eine gewisse Zeit höhere Grenzwerte gelten als für die EU.

6.4. Alternativen

In den Interviews wurden keine spezifischen Alternativen erwähnt. Mehrere InterviewpartneRinnen haben aber darauf hingewiesen, dass mit Optimierungen beim autonomen Nachvollzug (Status Quo) relevante Einsparungen möglich sein sollten. So liesse sich der Aufwand auf Seiten Verwaltung mit einer einfachen Beschleunigung der bundesinternen Prozesse und einer effizienteren Ausgestaltung deutlich reduzieren.

6.5. Fazit

Mit dem vorliegenden Regulierungsvorschlag würde die Möglichkeit eingeführt, für administrative und technische Einzelheiten im Lebensmittelgesetz dynamische Verweise auf das EU-Recht anzuwenden. Es läge in der Kompetenz des Bundesrates, die entsprechenden Verordnungen zu definieren, bei denen Anpassungen direkt von der EU zu übernehmen wären. Ziel der vorgeschlagenen Regulierung ist, den administrativen Aufwand für den autonomen Nachvollzugs zu reduzieren.

Aus regulierungsökonomischer Sicht lässt sich die Neuregelung mit einem Vollzugsversagen begründen, da die bestehende Regulierung eine aufwendige Umsetzung auf Seiten Bund verursacht.

Beim Bund gehen wir basierend auf den Einschätzungen davon aus, dass relevante Einsparungen beim administrativen Aufwand erzielt werden können.

Für die Unternehmen sehen wir keinen relevanten Mehraufwand, sofern das BLV transparent über Anpassungen informieren würde. Die Mehrheit der befragten Stakeholder begrüsst den geplanten Regulierungsvorschlag. Vor allem international tätige Unternehmen würden profitieren, weil sie sowohl in der Schweiz als auch in der EU jederzeit denselben Regulationen unterstellt wären und bei den Produkten nicht mehr zwischen EU und Schweiz unterscheiden müssten. Im Gegensatz zur heutigen Situation könnten sie bspw. gegenüber ihren Lieferanten einheitlich Grenzwerte vereinbaren.

National agierenden Unternehmen würden die dynamischen Verweise keine relevanten Vorteile bringen; solange sie frühzeitig über Anpassungen informiert werden, würde sich ihre Situation aber auch nicht verschlechtern.

Eine effizientere Alternative zum Revisionsvorschlag sehen wir nicht, und wenn die Stakeholder wie vom BLV vorgesehen bei den Vernehmlassungen zur Bestimmung der Verordnungen einbezogen werden, dürfte auch die Akzeptanz und Mehrheitsfähigkeit des Revisionsvorschlags gegeben sein.

Zusammenfassend erachten wir den Revisionsvorschlag als notwendig, zielführend und umsetzbar.

7. Transparenzbestimmungen im Bewilligungsverfahren

Dieses Kapitel beschreibt die Auswirkungen der vorgeschlagenen Regulierung im Bereich Transparenzbestimmungen im Bewilligungsverfahren. Die Ausführungen basieren auf den Interviews mit Stakeholdern und Vollzugsbehörden sowie Dokumentenanalysen. Es handelt sich um Einschätzungen der InterviewpartnerInnen. Unsere Beurteilung folgt im Fazit und in Kapitel 8.

7.1. Bestehende Lage und Notwendigkeit des staatlichen Handelns

Bestehende Lage und Ist-Regulierung

In der Schweiz müssen gemäss Art. 7, Abs. 5 und 6 LMG bestimmte Lebensmittel bewilligt werden. Jährlich muss das BLV ein paar Dutzend Gesuche bearbeiten, hauptsächlich für neuartige Lebensmittel oder gesundheitsbezogene Angaben auf Lebensmitteln. Das EDI regelt dabei die Einzelheiten der Bewilligungsverfahren.⁶⁷ Relevante Studien müssen zum Zeitpunkt der Gesuchseinreichung miteingereicht werden. Die Gesuchsunterlagen sind für die Öffentlichkeit nicht zugänglich.

Notwendigkeit

Auslöser der vorgeschlagenen Regulierung ist die neue EU-Verordnung 2019/1381⁶⁸. Mit dem Revisionsvorschlag soll die Schweiz die EU-Verordnung im Bereich Lebensmittel nachvollziehen. Ziel der Neuregelung ist die Erhöhung der Transparenz der Risikobewertung entlang der ganzen Lebensmittelkette. Die Bewilligungsbehörden sollen damit bessere Entscheidungsgrundlagen erhalten, gleichzeitig würde das Vertrauen der KundInnen gestärkt.

7.2. Revisionsvorschlag

Mit dem Regulierungsvorschlag würden die Anforderungen an Bewilligungsgesuche angepasst. Betroffen wären vor allem Bewilligungsgesuche für neuartige Lebensmittel und für gesundheitsbezogene Angaben auf Lebensmitteln. Im Vergleich zur heutigen Situation kämen folgenden Aufgaben auf die Akteure zu:

- Unternehmen müssten sämtliche Studien, die im Rahmen von Bewilligungsgesuchen durchgeführt bzw. geplant werden, zwingend bereits vorab melden (Meldepflicht).
- Das BLV müsste Konsultationen bei interessierten Kreisen und der Öffentlichkeit durchführen:
 - Vorab: zu den geplanten Studien bei potenziellen Gesuchen um Bewilligungserneuerung.

⁶⁷ Für neuartige Lebensmittel siehe LGV Art 17, Abs 5, für gesundheitsbezogene Angaben siehe LGV Art 38, Abs 3.

⁶⁸ Vgl. Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union 2019a: Verordnung (EU) 2019/1381

- Im Nachhinein: zu den eingereichten Gesuchsunterlagen nach deren Veröffentlichung.
- Das BLV müsste alle Unterlagen im Zusammenhang mit den Bewilligungsgesuchen der Öffentlichkeit über eine Datenbank zugänglich machen.

In der folgenden Tabelle ist der Revisionsvorschlag im Wortlaut aufgeführt:

Tabelle 16: Revisionsvorschlag über Transparenz in Bewilligungsverfahren

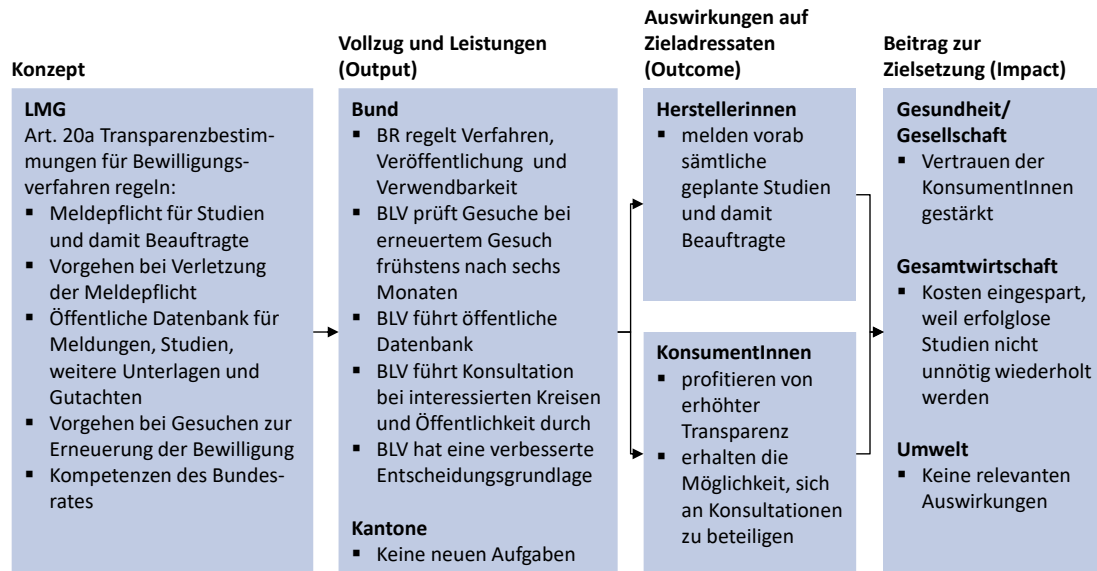
Artikel	Regulierungstext
Art. 20a Transparenz in Bewilligungsver- fahren	¹ Der Bund sorgt für Transparenz in den Bewilligungsverfahren.
	² Sämtliche Studien, die im Hinblick auf die Einreichung eines Gesuchs auf Erteilung einer Bewilligung erstellt werden, müssen durch die gesuchstellende Person der Bewilligungsbehörde vor Studienbeginn gemeldet werden. Die Meldepflicht trifft auch die mit den Studien beauftragten Labore und Untersuchungseinrichtungen.
	³ Wird die Meldepflicht gemäss Absatz 2 verletzt, tritt die Behörde nicht auf das Gesuch ein. Erfüllt der Gesuchsteller nachträglich die Meldepflicht und reicht erneut ein Gesuch ein, beginnt die Bewilligungsbehörde frühestens sechs Monate nach erneuter Gesuchseinreichung mit der Prüfung.
	⁴ Die Bewilligungsbehörde führt eine Datenbank, in der die eingegangenen Meldungen, die abgeschlossenen Studien, weitere im Hinblick auf die Erteilung der Bewilligung eingereichte Unterlagen sowie die Gutachten der Bewilligungsbehörde öffentlich einsehbar sind.
	⁵ Sie führt eine Konsultation der interessierten Kreise und der Öffentlichkeit durch: a. zu den eingereichten Gesuchsunterlagen nach deren Veröffentlichung; b. zu den geplanten Studien bei potenziellen Gesuchen um Bewilligungserneuerung.
	⁶ Der Bundesrat regelt: a. das Verfahren zur Meldung der Studien, den Inhalt der Meldepflicht sowie die Folgen einer Verletzung der Meldepflicht; b. die Veröffentlichung der Unterlagen und Gutachten, einschliesslich die Handhabung der darin enthaltenen vertraulichen Daten und der Personendaten; c. das Konsultationsverfahren; d. die Verwendbarkeit der veröffentlichten Unterlagen durch Dritte.

Tabelle INFRAS. Quelle: BLV

Wirkungsmodell

Das Wirkungsmodell zeigt, welche Verhaltensänderungen die geplanten Regulierungen zu den Transparenzbestimmungen im Bewilligungsverfahren bei den betroffenen Akteuren im Idealfall auslösen und wie sie zur erhöhten Lebensmittelsicherheit beitragen (siehe Abbildung 6).

Abbildung 6: Wirkungsmodell Transparenzbestimmungen im Bewilligungsverfahren



Grafik INFRAS. Quelle: Interviews, Dokumentenanalyse.

Von der neuen Regulierung wären gemäss BLV vor allem Hersteller betroffen, die neuartige Produkte oder Lebensmittel mit gesundheitsbezogenen Angaben entwickeln. Sie hätten künftig die Pflicht, vorab sämtliche geplanten Studien zu melden. Bei den Unternehmen sollte die Regelung eine Anpassung der internen Prozesse auslösen.

Mit der neuen Regelung erhofft sich das BLV bessere Entscheidungsgrundlagen bei der Prüfung von Bewilligungsgesuchen. Gleichzeitig soll das Vertrauen der KonsumentInnen gestärkt werden, wenn sich interessierte Parteien an Konsultationen beteiligen und sie die relevanten Dokumente in öffentlichen Datenbanken einsehen können.

7.3. Auswirkungen

7.3.1. Auswirkungen auf die Unternehmen

Auswirkungen auf die Unternehmen sind gemäss BranchenvertreterInnen vor allem darauf zurückzuführen, dass die Unternehmen neu vorab sämtliche Studien liefern müssten und dass die Studien veröffentlicht würden. Zu berücksichtigen sei, dass die EU bereits eine entsprechende Regulierung inklusive analoger Meldepflicht und Veröffentlichung der Unterlagen eingeführt habe.

Neue Aufgaben und Mehraufwand

Aus Sicht der befragten Unternehmen ist die Entwicklung von neuen Produkten komplex und dynamisch. Zu Beginn der Entwicklung sei oft unklar, für welche Märkte das Produkt entwickelt werde und welche Aspekte überhaupt untersucht werden müssen. Auch seien die Studienarbeiten bislang nur beschränkt koordiniert gewesen und Änderungen bei den Studien seien nur beschränkt kommuniziert worden. Bei der Einführung einer Meldepflicht in der Schweiz lassen sich nun verschiedene Fälle unterscheiden:

Wenn grössere international tätige Lebensmittelhersteller in der Schweiz ein Gesuch stellen wollen, müssten sie abklären, welche Studien für ein Gesuch in der Schweiz relevant wären. Diese Abklärungen würden einen Mehraufwand verursachen. Aus Sicht der Unternehmen liesse sich dieser Mehraufwand vermeiden, weil Abklärungen zu relevanten Studien bereits Rahmen der Meldepflicht in der EU notwendig seien. Voraussetzung wäre deshalb, dass die Meldepflicht in der Schweiz automatisch als erfüllt gilt, wenn sie im Rahmen von Gesuchen bei der europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit (EFSA) bereits erfüllt wurde. Dies sei bei einem überwiegenden Teil der Produkte der Fall. Der Punkt ist den Unternehmen wichtig, weil die Studien häufig schon fertig sind, bevor klar ist, ob auch in der Schweiz ein Gesuch gestellt werden soll. Eine verspätete Meldung würde aber zu einer sechsmonatigen Verzögerung führen.

Den Unternehmen, die nur für den Schweizer Markt produzieren, würde mit der Einführung der Meldepflicht ein bedeutender Mehraufwand entstehen, weil sie die für das zukünftige Gesuch relevanten Studien abklären müssten. Auch müsse der Prozess gut koordiniert und der Informationsfluss innerhalb des Unternehmens sowie zum BLV sichergestellt werden. Der Mehraufwand konnte von den Unternehmen nicht näher beziffert werden. Auch zum Gesamtaufwand für ein Bewilligungsgesuch liegen keine Angaben vor.

Aus Sicht des BLV liesse sich der Aufwand für die Unternehmen reduzieren, wenn sie jede auch nur potenziell relevante Studie rechtzeitig (d.h. vor Studienbeginn) melden würden. Eine Voraussetzung hierfür wäre aus Sicht der Unternehmen, dass in der Schweiz die gleichen Einschränkungen bezüglich der Veröffentlichung von Daten gelten würden wie in der EU. Ansonsten wären die Unternehmen nicht bereit, alle potenziell relevanten Studien zu melden.

Schwierigkeiten und Optimierungsmöglichkeiten

Die Veröffentlichung der Unterlagen und deren Regelung inkl. Handhabung der darin enthaltenen vertraulichen Daten ist Aufgabe des Bundes. Falls dabei analog zur Regulierung in der EU vorgesehen ist, dass die Unternehmen beweisen müssten, dass gewisse Angaben z.B. zu Herstellungsprozessen schützenswert sind, könnte dies zu weiterem Mehraufwand für die Unternehmen führen.

Für die Unternehmen ist der potenzielle Mehraufwand weniger problematisch als das Risiko, dass durch die Veröffentlichung der Studien Geschäftsgeheimnisse oder sensible Daten offengelegt würden. Falls die Konkurrenz Einblick erhält in Aspekte wie z.B. die Herstellungsmethode, Inhaltsstoffe etc., könnte dies stark geschäftsschädigend wirken und die Entwicklung von Innovationen in der Schweiz negativ beeinträchtigen. Für die Unternehmen ist es deshalb essenziell, dass Geschäftsgeheimnisse gewahrt und keinesfalls weitergehende Daten als in der EU offengelegt werden müssten. Eine analoge Handhabung zur EU würde für international tätige Unternehmen kein zusätzliches Risiko bedeuten. Wie der Schutz der Geschäftsgeheimnisse aus Sicht der national agierenden Unternehmen im Detail gewährleistet werden könnte, ist für die Befragten unklar. Das Risiko einer Verletzung von Geschäftsgeheimnissen könnte gemindert werden, wenn die Daten nicht bereits zum Zeitpunkt der Meldung oder der Gesuchseinreichung veröffentlicht würden, sondern erst nachdem der Entscheid gefallen ist.

Eine weitere Schwierigkeit wäre, wenn sich der Bewilligungsprozess infolge der Neuregelung verzögern würde, weil z.B. Konsultationen durchgeführt werden müssten. Dies könnte die Entwicklung von Innovationen in der Schweiz behindern.⁶⁹

7.3.2. Auswirkungen auf die öffentliche Hand

Beim Bund würde der Revisionsvorschlag zu einem Mehraufwand führen: Konkret müsste das BLV Konsultationen durchführen und eine Datenbank für die Bewilligungsgesuche und die dazugehörigen Studien erstellen und pflegen. Insgesamt sei mit einem Mehraufwand von bis zu zwei Vollzeitstellen pro Jahr zu rechnen. Der Aufwand für Konsultationen sei dabei abhängig vom öffentlichen Interesse, dadurch könne der Aufwand stark schwanken. Ein grosses Interesse hätten bislang aber nur wenige Gesuche ausgelöst.

Das BLV müsste zudem bei der Veröffentlichung von Unterlagen die Datensicherheit gewährleisten können. Welche Massnahmen es dafür braucht, ist gemäss BLV noch unklar. Je nach Ausgestaltung erwartet das BLV einen Mehraufwand für Abklärungen zu möglicherweise schützenswerten Daten.

Der Nutzen des Regulierungsvorschlags liegt für das BLV darin, dass der Bewilligungsbehörde dank der Meldepflicht und den Konsultationen bessere Entscheidungsgrundlagen zur Verfügung stünden.

⁶⁹ Aus Sicht der InterviewpartnerInnen wäre es deshalb sinnvoll, das Verfahren an anderen Stellen zu verkürzen, z.B. durch folgende Massnahmen:

- Das BLV sollte die Gesuchsteller künftig aktiv über den Status der Gesuche informieren, z.B. über eine entsprechende Angabe in der Datenbank. Unternehmen seien aktuell oft nicht darüber informiert, wenn ein Gesuch aufgrund eines fehlenden Dokumentes im Prozess zurückgehalten wird. Dies führe zu Verzögerungen, die mit wenig Mehraufwand des BLV vermeidbar wären.
- Das BLV sollte im Rahmen der Transparenzbestimmungen zeitliche Vorgaben für die Bearbeitung von Bewilligungsgesuchen festlegen. Dies würde die Planungssicherheit und damit auch die Akzeptanz der Neuregelung erhöhen.

7.3.3. Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft

Unter Gesamtwirtschaft werden die Auswirkungen auf das Wirtschaftswachstum und den Wettbewerb sowie auf die Gesellschaft inkl. Gesundheit erfasst.

Auswirkungen auf die Gesellschaft

Gemäss BLV und Konsumentenschutz würde der Nutzen der Transparenzbestimmungen für die Gesellschaft darin liegen, dass das Konsumentenvertrauen gestärkt würde. Interessierte Parteien könnten sich an den Konsultationen beteiligen und die relevanten Dokumente zentral einsehen. Alleine der Umstand, dass die Dokumente öffentlich einsehbar wären, würde das Vertrauen stärken, selbst wenn nur wenige von dieser Möglichkeit Gebrauch machen würden.⁷⁰ Andere InterviewpartnerInnen geben zu bedenken, dass Nicht-ExpertInnen die Studien möglicherweise falsch interpretieren könnten.

Auswirkungen auf den Standort

Als problematisch könnte sich die Neuregelung für internationale Unternehmen erweisen. Eine Meldepflicht könnte gemäss BranchenvertreterInnen dazu führen, dass diese auf die Zulassung von neuen Produkten in der Schweiz verzichten würden, wenn der Aufwand für die Meldepflicht nicht in Grenzen gehalten werden könnte.

7.4. Alternativen

In Bezug auf die Transparenzbestimmungen im Bewilligungsverfahren gibt es gemäss BLV und den befragten Personen keine Alternativen, die für die RFA geprüft werden müssten. Die einzige Alternative zur geplanten Regulierung ist der Status Quo.

7.5. Fazit

Mit dem vorliegenden Regulierungsvorschlag würden die Vorgaben für Bewilligungsverfahren in der Schweiz denjenigen in der EU angeglichen. Die vorgeschlagene Regulierung beinhaltet eine Ausweitung der Aufgaben sowohl für die Bewilligungsbehörde als auch für die Unternehmen: Letztere müssten bei Bewilligungsgesuchen Studien neu vorab melden, während der Bund eine Datenbank aufbauen müsste, in der die Studien einsehbar wären.

Aus regulierungsökonomischer Sicht lässt sich die Neuregelung mit einem Marktversagen begründen, da heute zum Zeitpunkt des Bewilligungsgesuchs eine Situation mit asymmetrischer Information besteht. Durch die Neuregelung würde dieses Marktversagen reduziert.

⁷⁰ Aus Sicht Konsumentenschutz würden die vielen Anfragen, die sie erhalten, darauf hindeuten, dass im Zusammenhang mit neuen Lebensmitteln generell eine stärkere Information wünschbar wäre.

Den Mehraufwand für die Bewilligungsbehörde schätzen wir basierend auf den Informationen aus den Gesprächen auf 1-2 Vollzeitstellen. Damit würden Konsultationen bei interessierten Parteien und der Aufbau der Datenbank abgedeckt.

Die Mehrheit der befragten Stakeholder würde die geplanten Regulierungsvorschläge zu den Transparenzbestimmungen zumindest im Grundsatz begrüssen. Für die betroffenen Unternehmen sehen wir keinen nennenswerten Mehraufwand: Internationale Unternehmen müssen die Studien bereits in der EU melden; für die Meldung in der Schweiz entstünde kein zusätzlicher Mehraufwand, vorausgesetzt, die Meldung bei der europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit (EFSA) wird in der Schweiz anerkannt. Einen Mehraufwand sehen wir allenfalls bei nur national tätigen Unternehmen. Im Vergleich zum Gesamtaufwand für ein Bewilligungsdossier stufen wir den Aufwand aber für alle betroffenen Unternehmen als vertretbar ein. Die Meldung ist nur ein kleiner Teil der Arbeiten für ein Bewilligungsgesuch.

Um internationale Unternehmen nicht abzuschrecken, erachten wir es als sinnvoll, nicht über die Anforderungen der EU hinauszugehen und darauf zu achten, den Bewilligungsprozess nicht in die Länge gezogen werden.

Der Nutzen der Neuregulierung liegt darin, dass die Bewilligungsbehörden dank der Meldepflicht der Studien über bessere Entscheidungsgrundlagen verfügen werden. Hinzu kommt auch, dass Konsumentenvertrauen gestärkt würde, weil die Studien einsehbar wären.

Zusammenfassend beurteilen wir den Regulierungsvorschlag als notwendig, zielführend und umsetzbar.

8. Gesamtbeurteilung

8.1. Synthese

In diesem Kapitel werden die im Rahmen der Auswirkungsanalyse gewonnenen Erkenntnisse zusammengefasst und im Gesamtkontext gewürdigt.

8.1.1. Notwendigkeit und Möglichkeit staatlichen Handelns (Prüfpunkt 1)

Aus regulierungsökonomischer Sicht lassen sich alle Neuregelungen begründen: Beim Onlinehandel erfasst die bestehende Regulierung nicht alle relevanten Akteure, bei den dynamischen Verweisen entsteht dem Bund übermässiger Aufwand. Bei beiden Themen würden die Revisionsvorschläge ein Vollzugsversagen beseitigen.

Die Neuregelungen beim Lebensmittelbetrug lässt sich mit einem überwiegenden öffentlichen Interesse begründen. Ohne die Revision wäre die öffentliche Gesundheit der Bevölkerung gefährdet.

Bei den Einschränkungen von an Kinder gerichteter Werbung für ungesunde Lebensmittel⁷¹ und den Transparenzbestimmungen geht es schliesslich darum, ein Marktversagen zu beseitigen: Bei den Werbeeinschränkungen kommt es ohne Regulierung zu externen Effekten in Form von hohen Gesundheitskosten für Kinder, die infolge des Konsums ungesunder Lebensmittel mit gesundheitlichen Problemen kämpfen. Bei den Bewilligungsgesuchen bestünde ohne die vorgeschlagene Neuregelung zu den Transparenzbestimmungen eine Situation mit unvollständiger Information. Die Gesuchsteller verfügen über mehr Informationen als die Genehmigungsbehörden.

Zusammenfassend stellen wir fest, dass aus regulierungsökonomischer Sicht bei allen Themen ein staatlicher Handlungsbedarf besteht. Ob die Vorschläge auch tatsächlich geeignet sind, wird am Ende der Synthese beurteilt.

8.1.2. Alternative Handlungsoptionen (Prüfpunkt 2)

Für vier der fünf Themen haben wir basierend auf den Abklärungen bei den Akteuren keine Alternativen ausmachen können. Sowohl beim Onlinehandel als auch bei den dynamischen Verweisen und den Transparenzbestimmungen gibt es aus unserer Sicht keine Alternative zu den vorgeschlagenen Revisionsvorschlägen.

Beim Lebensmittelbetrug werden vereinzelt eine Whistle Blower-Stelle als Alternativen vorgeschlagen. Diese sind aus unserer Sicht eher als Ergänzungen zur vorgeschlagenen

⁷¹ Der Einfachheit halber in der Folge mit «Werbeeinschränkungen» bezeichnet.

Regulierung zu sehen. Alleine können sie zu wenig Druck ausüben. Erfahrungen deuten auch darauf hin, dass eine «Whistle Blower»-Stelle in der Umsetzung aufwendig, aber wenig effektiv wäre.

Bei der Werbeeinschränkung haben BranchenvertreterInnen als Alternative auf eine Selbstregulierung im Sinne der bereits bestehenden freiwilligen Vereinbarungen hingewiesen. Die Erfahrungen mit den freiwilligen Vereinbarungen in den letzten Jahren haben aber deutlich gemacht, dass die bisherigen Aktivitäten zu wenig Wirkung erzielen. Zudem zeigt auch die wissenschaftliche Literatur (z.B. Sassi et al. 2009), dass die Regulierung von Werbung mehr Lebensjahre in schlechter Gesundheit vermeiden kann und höhere Einsparungen bei den Gesundheitskosten erzielt als eine Selbstregulierung.

8.1.3. Auswirkungen auf einzelne gesellschaftliche Gruppen (Prüfpunkt 3)

Unternehmen

Bei den Unternehmen würden die Revisionsvorschläge unterschiedlich grosse Veränderungen auslösen. Am grössten wären die Veränderungen bei der Werbeeinschränkung. Je strikter und breiter die Werbeeinschränkung definiert würde, desto stärker würden die Werbeaktivitäten zurückgefahren, mit entsprechend negativen Folgen für Absatz und Umsatz. Im Vergleich zu den hohen potenziellen Einsparungen bei den Gesundheitskosten sind die Umsatzeinbussen allerdings vertretbar.

Bei den Transparenzbestimmungen würde für die meisten Unternehmen kein Mehraufwand anfallen, da sie auch in der EU ein Gesuch stellen. Voraussetzung wäre, dass die Meldung an die europäische Lebensmittelbehörde in der Schweiz anerkannt würde. Ein Mehraufwand würde allenfalls für diejenigen Unternehmen anfallen, die nur in der Schweiz ein Gesuch stellen würden. Allerdings ist der Aufwand für eine Meldung nur ein kleiner Teil an den gesamten Arbeiten für ein Bewilligungsdossier und daher vertretbar.

Bei den übrigen Revisionsvorschlägen sind für die Unternehmen keine relevanten Mehraufwendungen zu erwarten, weil je nach Thema bestimmte Voraussetzungen erfüllt werden müssten (dynamische Verweise) oder unsicher ist, ob überhaupt Mehraufwand anfällt (Lebensmittelbetrug, Onlinehandel). Konkret würde bei den dynamischen Verweisen vorausgesetzt, dass das BLV frühzeitig über Anpassungen informieren würde. Beim Lebensmittelbetrug rechnen wir grundsätzlich nicht mit einem Mehraufwand für die Unternehmen, da der Revisionsvorschlag keine zusätzlichen Aufgaben bei den Betrieben zur Folge haben sollte, wenn diese ihren gesetzlichen Verpflichtungen heute schon nachkommen und Lebensmittelbetrug in der Selbstkontrolle berücksichtigen. Es ist allerdings nicht auszuschliessen, dass einige Betriebe

ihre Verantwortung in der Selbstkontrolle bis anhin nicht ausreichend wahrnehmen. Bei diesen Betrieben könnte ein Mehraufwand anfallen, dieser würde bei einer korrekten Umsetzung der Selbstkontrolle aber heute schon anfallen. Auch beim Onlinehandel erwarten wir grundsätzlich keinen relevanten Mehraufwand für die Unternehmen, da zumindest bei den grösseren Onlinehändlern bereits Kontrollmechanismen bestehen. Unsicherheiten bestehen allenfalls bei kleineren Onlineplattformen und Fulfilment-Diensten, ob diese auch schon über Kontrollmechanismen verfügen.

Öffentliche Hand

Auf Seiten von Bund und kantonalen Vollzugsbehörden ist der zusätzliche Mehraufwand infolge der Revision überschaubar:

Bei den Transparenzbestimmungen, dem Onlinehandel und den Werbeeinschränkungen rechnen wir mit einem Mehraufwand für die Vollzugsbehörden: Bei den Transparenzbestimmungen schätzen wir den Mehraufwand auf 1-2 Vollzeitstellen. Damit würde u.a. der Aufbau und Betrieb der Datenbank abgedeckt. Beim Onlinehandel und den Werbeeinschränkungen ergibt sich Mehraufwand bei den kantonalen Vollzugsbehörden, weil mehr Kontrollen durchgeführt werden müssen. Schätzungen gehen beim Onlinehandel von 1-2 Vollzeitstellen aus, für den Aufwand infolge Werbeeinschränkungen liegen keine Schätzungen vor.

Beim Lebensmittelbetrug gehen wir davon aus, dass kein relevanter Mehraufwand anfällt. Unklar ist, inwieweit dem BLV Aufwendungen für die Datenauswertung anfallen.

Ins Gewicht fallen dürften hingegen die Kosteneinsparungen beim BLV, die bei den dynamischen Verweisen zu erwarten sind, weil die aufwendigen Ordnungsrevisionen wegfallen würden. Die damit verbundenen Kosteneinsparungen könnten sich auf mehrere zehntausend oder sogar hunderttausend Franken belaufen. Bei den übrigen Bundesstellen sind keine relevanten Veränderungen zu erwarten.

8.1.4. Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft (Prüfpunkt 4)

Auswirkungen auf Wirtschaftswachstum, Innovation und Wettbewerb

Aus Sicht der Wirtschaft sind die Neuregelungen zur Werbeeinschränkung und zu den Transparenzbestimmungen relevant. Für die übrigen Themen erachten wir die Auswirkungen als überschaubar.

Bei der Werbeeinschränkung sind bei einer strengen Ausgestaltung und einem entsprechenden Rückgang der Werbeaktivitäten auf Seiten der Hersteller und Händler grössere Umsatzeinbussen in der Medien- und Werbebranche zu erwarten. Dies könnte in der Folge auch negative Effekte auf die Beschäftigung in diesen Branchen auslösen. Im Vergleich zu den hohen

potenziellen Einsparungen bei den Gesundheitskosten infolge von Werbeeinschränkungen sind diese Umsatzeinbussen allerdings vertretbar. Eine Werbebeschränkung könnte aus unserer Sicht auch positive Effekte auf die Innovationskraft bringen, weil Hersteller stärkere Anreize hätten, Produkte zu reformulieren oder signifikant zu verbessern. Eine Quantifizierung dieses Effekts war nicht möglich.

Die dynamischen Verweise wären der einzige Revisionsvorschlag, bei dem ein relevanter Nutzen auf die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen zu erwarten ist. Da Anpassungen bei den EU-Vorschriften ohne Verzögerung auch in der Schweiz gültig würden, können technische Handelshemmnisse abgebaut werden.

Bei den Transparenzbestimmungen, dem Onlinehandel und dem Lebensmittelbetrug sind keine relevanten Auswirkungen auf Wirtschaftswachstum und wirtschaftliche Rahmenbedingungen zu erwarten.

Auswirkungen auf die Gesellschaft

Den grössten Nutzen auf die Gesellschaft sehen wir bei der Werbeeinschränkung. Der Nutzen besteht in der positiven Wirkung auf die Gesundheit und den wissenschaftlich belegten Einsparungen bei den Gesundheitskosten (z.B. Sassi et al. 2009). Alleine die Kosten für Herz-Kreislauf-Erkrankungen, eine der Hauptfolgen von ungesunder Ernährung, beliefen sich im Jahr 2011 in der Schweiz auf über 10 Mrd. CHF. Die potenziellen Einsparungen wären also gross, insofern wären die Umsatzeinbussen der Unternehmen vertretbar.

Positive Wirkungen auf die Gesundheit der Bevölkerung erwarten wir auch von den Revisionsvorschlägen zum Onlinehandel und zum Lebensmittelbetrug. Bei beiden gehen wir grundsätzlich von einer Verbesserung der Lebensmittelsicherheit und damit auch einem positiven Effekt auf die Gesundheit aus. Der Effekt dürfte allerdings überschaubar sein, weil auf Unternehmensseite Kontrollmechanismen bereits installiert sind oder installiert sein sollten. Verbesserungen sind beim Lebensmittelbetrug vor allem auf Seiten von Bund und kantonalen Vollzugsbehörden zu erwarten, weil der Informationsaustausch intensiviert würde und gezieltere Kontrollen möglich wären.

Von den dynamischen Verweisen und den Transparenzbestimmungen sind keine relevanten Auswirkungen auf die Gesundheit zu erwarten. Die Transparenzbestimmungen könnten sich positiv auf die Gesellschaft auswirken, weil sich Interessierte an Konsultationen beteiligen und Studien einsehen könnten und so das Konsumentenvertrauen gestärkt würde.

8.1.5. Zweckmässigkeit im Vollzug (Prüfpunkt 5)

Praktisch bei allen Revisionsvorschlägen gibt es Aspekte, die bei einer geeigneten Ausgestaltung die Umsetzung bei den Unternehmen und beim Vollzug vereinfachen und/oder die

Wirksamkeit erhöhen würde. Nachfolgend sind die aus unserer Sicht relevanten Vorschläge aufgeführt:

- Beim Onlinehandel könnten Listen mit Produktkategorien mit erhöhtem Risiko die automatisierten Kontrollen bei Unternehmen erleichtern. Für die Vollzugsbehörden wäre es wichtig, dass sie Mystery Shopping durchführen könnten.⁷²
- Beim Lebensmittelbetrug würde eine Ausweitung des Informationsaustausches auf die Betriebe die Wahrscheinlichkeit erhöhen, betrügerische Praktiken zu erkennen. Zu prüfen wäre allenfalls eine Erhöhung der Bussgelder.
- Bei der Werbeeinschränkung wären Begrifflichkeiten wie «Werbung» oder von «an Kinder gerichtet» zu definieren.
- Bei den dynamischen Verweisen sollte das BLV über mögliche künftige Änderungen in der EU informieren. Zudem könnte eine angemessene Übergangsfrist Probleme mit Lagerbeständen vermeiden.
- Bei den Transparenzbestimmungen sollten die Meldungen an die europäische Lebensmittelbehörde in der Schweiz anerkannt werden und dass die Vorgaben an die Meldepflicht in der Schweiz nicht über die EU-Bestimmungen hinausgehen. Es sollte auch darauf geachtet werden, dass sich die Bewilligungsverfahren infolge der Konsultationsverfahren nicht verlängern.

8.2. Gesamtbilanz

Die Gesamtbilanz der Revisionsvorschläge fällt grundsätzlich positiv aus: Die Zielführung ist bei allen Revisionsvorschlägen gegeben. Von Seiten der Wirtschaft gibt es einzig bei der Werbeeinschränkung teils starke Zweifel an der Wirkung und Zweckmässigkeit. Die Wirksamkeit ist aber wissenschaftlich belegt und begründet auch den Widerstand der Branche.

Der Umsetzungsaufwand für Unternehmen und Vollzugsbehörden ist bei allen Vorschlägen als vertretbar einzustufen. Die Umsatzeinbussen der Unternehmen bei der Werbeeinschränkung dürften durch die hohen potenziellen Einsparungen bei den Gesundheitskosten mehr als wettgemacht werden. Bei den dynamischen Verweisen darf sogar eine deutliche Kostenersparnis für das BLV erwartet werden.

Zusammenfassend können alle Revisionsvorschläge als notwendig, zielführend und umsetzbar beurteilt werden.

⁷² Gemäss BLV ist die Möglichkeit für «Mystery Shopping» Gegenstand der Revision des Zollgesetzes. Das revidierte Zollgesetz werde voraussichtlich noch vor der Revision des LMG in Kraft treten. «Mystery Shopping» stehe damit auch für den Vollzug der geplanten Regulierungen im LMG zur Verfügung.

Tabelle 17: Gesamtbeurteilung der Revisionsvorschläge

Revisionsthema	Zielführung	Umsetzungsaufwand		Gesamtbeurteilung aus volkswirtschaftlicher Sicht
		Untern.	Vollzug	
1. Onlinehandel	✓	0	+	+
2. Lebensmittelbetrug	✓	0	0	+
3. Werbeeinschränkung	Von Branche teilweise angezweifelt, Wirksamkeit wissenschaftlich belegt	++	+	+
				Hohe potenzielle Einsparungen bei Gesundheitskosten
4. Dynamische Verweise	✓	0	-	+
5. Transparenzbestimmung	✓	+	+	+

Zielführung: ✓ Zielführung gegeben.

Umsetzbarkeit: Untern. = Unternehmen, Vollzug = Vollzugsbehörden, 0 kein Aufwand, + geringer Aufwand, ++ hohe Umsatzeinbussen, - Aufwandeinsparungen.

Gesamtbeurteilung aus volkswirtschaftlicher Sicht: + positive Gesamtwirkung.

Tabelle INFRAS.

Annex

A1. Fragestellungen im Detail

Im Rahmen der RFA waren folgende Fragestellungen zu untersuchen:

Tabelle 1: Fragestellungen je Thema

Thema	Fragestellungen
Onlinehandel	▪ Was kann mit der vorgeschlagenen Regelung oder möglichen alternativen Regelungen des Onlinehandels erreicht werden? Worin bestehen Nutzen und Nachteile solcher Regelungen? Für welche Gruppen wirken sie sich positiv bzw. negativ aus? ▪ Wie wichtig ist die vorgesehene Reglementierung des Onlinehandels für die Durchsetzung des Lebensmittelrechts? Wie würde sich die Reglementierung auf den Vollzug des Lebensmittelrechts auswirken? Sind mit der vorgeschlagenen Reglementierung alle relevanten Akteure im Onlinehandel eingebunden? ▪ Namentlich welche Kosten und Einschränkungen entstehen damit den Einzelunternehmen? Welche gesamtwirtschaftlichen Konsequenzen hat die Regulierung? ▪ Welche Kontrollerfahrung haben die Vollzugsbehörden mit analogen Regelungen des Onlinehandels oder spezifischen Aspekten davon in anderen Themenbereichen (z.B. Mystery-Shopping im Heilmittelrecht) gemacht und welche Schlüsse sind daraus für die hier beabsichtigte Regelung zu ziehen?
Food Fraud	▪ Was kann mit der vorgeschlagenen Regelung zur Bekämpfung von Food Fraud erreicht werden? Gibt es zielführendere Alternativen? Worin bestehen Nutzen und Nachteile (z.B. Grundrechtseinschränkungen) dieser Regelungen? Und für welche Gruppen wirken sie sich positiv oder negativ aus? ▪ Welche Auswirkungen hat die vorgesehene Reglementierung auf den Vollzug, den Handel, die wirtschaftlichen Akteure und die Konsumentinnen und Konsumenten, insbesondere auch im internationalen Kontext? ▪ Wird der Ansatz, den Datenaustausch zwischen Verwaltungsbehörden zu verbessern als taugliches Mittel erachtet, um eine bessere Bekämpfung von Food Fraud zu erreichen? Oder wäre es wirksamer, bei der Strafverfolgung oder der Ausbildung der Vollzugsbehörden oder anderweitig anzusetzen, um dieses Ziel zu erreichen?
Einschränkungen von an Kinder gerichteter Werbung für ungesunde Nahrungsmittel	▪ Was kann mit der vorgeschlagenen Werbeeinschränkung erreicht werden? Worin besteht der Nutzen einer solchen Regelung und für welche Gruppen wirkt sie sich positiv aus? Gibt es ebenso wirksame Alternativen, unter Berücksichtigung der bisher gemachten Erfahrungen in dem Bereich. ▪ Wie wird sich die vorgeschlagene Werbeeinschränkung auf das Kaufverhalten von Kindern/Jugendlichen bzw. von deren Eltern auswirken? ▪ Welche (positiven oder negativen) Auswirkungen hat die Werbeeinschränkung auf den Handel und die wirtschaftlichen Akteure (möglichst Quantifizieren)? Welche Kosten und Einschränkungen entstehen der Wirtschaft mit der vorgesehenen Einschränkung. Welche Branchen und Arten von Unternehmen (Grösse etc.) sind besonders betroffen? ▪ Basierend auf der Erfahrung analoger Werbeeinschränkungen anderer Länder lassen sich Aussagen zu deren Wirkung und zur Kontrollerfahrung der Vollzugsbehörden machen?

Thema	Fragestellungen
Grundlage für dynamische Verweise auf das EU-Recht bei technischen Regelungen	■ Was sind die Vor- und Nachteile einer dynamischen Übernahme technischer Bestimmungen des EU-Rechts und wie muss eine Dynamisierungsnorm ausgestaltet sein, um mögliche Nachteile zu minimieren? ■ Für welche Akteure ist eine automatisierte Aktualisierung bestimmter Regelungen aus dem europäischen Recht von Nutzen? Aufzeigen des Nutzens u.a. für den Handel (insb. Import) und die Behörden (z.B. Vollzugsbehörden). ■ Welche Kostenersparnisse und welchen Zeitgewinn können mit einer Grundlage für dynamische Verweise auf EU-Recht bei technischen Regelungen in der Wirtschaft und in der Verwaltung erreicht werden?
Transparenzbestimmungen im Bewilligungsverfahren	■ Was kann mit der vorgeschlagenen Regelung zur Verbesserung der Transparenz im Bewilligungsverfahren erreicht werden? Worin bestehen Nutzen und Nachteile solcher Regelungen? Für welche Gruppen wirken sie sich positiv bzw. negativ aus? ■ Welche Auswirkungen hat die vorgesehene Reglementierung zum Bewilligungsverfahren für die Bewilligungsbehörden, die wirtschaftlichen Akteure und die Konsumentinnen und Konsumenten? ■ Welche Kosten sowie Vor- und Nachteile entstehen dadurch den Bewilligungsbehörden und den wirtschaftlichen Akteuren?

Tabelle INFRAS. Quelle: Pflichtenheft und Email von Christina Blumer am 30. Juni 2023.

Die Detailfragen zu den fünf RFS-Prüfpunkten sind in der folgenden Tabelle dargestellt:

Tabelle 2: Fragestellungen zu den fünf RFA-Prüfpunkten

RFA-Prüfpunkt	Fragestellungen
1. Notwendigkeit und Möglichkeit staatlichen Handelns	■ Wo liegt der Handlungsbedarf für die Anpassungen des Lebensmittelgesetzes in den betroffenen Bereichen «Onlinehandel», «Lebensmittelbetrug», «Beschränkungen für an Kinder und Jugendliche gerichtete Werbung», «Grundlage für dynamische Verweise» und «Transparenzbestimmungen im Bewilligungsverfahren»? ■ Welche Probleme motivieren die Vorschläge und machen staatliches Handeln notwendig?

RFA-Prüfpunkt	Fragestellungen
2. Auswirkungen auf die einzelnen gesellschaftlichen Gruppen	▪ Qualifizierung: ▪ Welche gesellschaftlichen Gruppen sind die durch die geplanten Anpassungen im Lebensmittelgesetz betroffen (qualitative Aussage)? ▪ Wie gross und wirtschaftlich bedeutsam (gemessen z.B. in Anzahl Unternehmen, Wertschöpfung) sind die betroffenen Gruppen (quantitative Aussage)? ▪ Kosten: ▪ Welche Belastung (insbesondere bzgl. Regulierungskosten für Unternehmen, betrieblicher Zusatzinvestitionen und der Beschränkung der unternehmerischen Handlungsfreiheit) entsteht für die einzelnen Gruppen durch die geplanten Anpassungen im Lebensmittelgesetz (quantitative Aussage: monetärer Betrag, eventuell grober Zahlenbereich, notfalls verbale Tendenzaussagen)? ▪ Wie verändern sich die Kosten/Aufwand je nach Ausgestaltung der Regelungen? ▪ Was hat die vorgeschlagene Reglementierung für finanzielle Auswirkung auf Bund und Kantone? ▪ Nutzen: ▪ Welchen Nutzen (insbesondere bzgl. verbesserte Sicherheit bei Angeboten im Onlinehandel; Erleichterung in der Bekämpfung von Lebensmittelbetrug; Auswirkungen auf das Essverhalten von Kindern und Jugendlichen) entstehen für die einzelnen Gruppen (quantitative Aussage: eventuell geschätzter monetärer Betrag, wenn möglich grober Zahlenbereich, ansonsten verbale Tendenzaussagen)?
3. Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft	▪ Welches sind die Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft? (Summe der Einzelwirkungen auf einzelne Gruppen sowie gegebenenfalls gesamtwirtschaftliche Auswirkungen, die sich aus der Summe dieser Einzelwirkungen ergeben; soweit wie möglich quantitative Aussagen, ansonsten qualitative Aussagen) ▪ Hier sollen auch die Auswirkungen auf den Wettbewerb, den Handel (Importe), Wirtschaftsstandort (Marktzugang) und die Preise behandelt werden.
4. Alternative Regelungen	▪ Welche anderen Regulierungen wären allenfalls geeigneter, um den beabsichtigten Zweck zu erreichen? ▪ Wie sind diese Alternativen aus ökonomischer Sicht (Kosten-Nutzen-Verhältnis) zu bewerten?
5. Zweckmässigkeit im Vollzug	▪ Wie ist die Praktikabilität der vorgesehenen Regelungen für die Behörden (insb. Vollzug) und die Rechtsunterworfenen (z.B. bei Meldepflichten für Private). Gibt es alternative Reglementierungsmöglichkeiten mit einem besseren volkswirtschaftlichen Kosten-Nutzen-Verhältnis? ▪ Mit welchen Schwierigkeiten/Risiken/Folgen ist beim Vollzug neuer Regelungen (insb. Anpassungen in Bund/Kantone/Gemeinden) zu rechnen? Bewirken die Anpassungen im Lebensmittelgesetz, dass die Vollzugsbehörden die Einhaltung der lebensmittelrechtlichen Anforderungen im Onlinehandel und die Rechtmässigkeit der Angaben im nationalen und internationalen Handel sowie die Beschränkung der Werbung für ungesunde Lebensmittel, die sich an Kinder richtet, umfassender überprüfen können?

Tabelle INFRAS. Quelle: Pflichtenheft und Email von Christina Blumer am 30. Juni 2023.

A2. Befragte Akteure

Die folgende Tabelle enthält die Liste der Gesprächspartner für die fünf Themenbereiche. Einzelne Personen haben wir zu mehreren Themen befragt. Zusätzlich zu den gelisteten Akteuren haben wir noch einen weiteren Plattformanbieter sowie einen weiteren Hostingdienst angefragt, von welchen wir jedoch keine Rückmeldung erhalten haben.

Tabelle 18: Gesprächspartner

Name	Organisation	Funktion
Adrian Kunz	BLV	stv. Leiter Rechtsdienst
Andrea Blank	BLV	Wissenschaftliche Mitarbeiterin
Markus Kaufmann	BLV	Fachbereich Lebensmittelüberwachung
Carole Meylan	BLV	Wissenschaftliche Mitarbeiterin
Liliane Bruggmann	BLV	Leiterin Fachbereich Ernährung
Beatrice Hermann Ruprecht	BLV	Wissenschaftliche Mitarbeiterin Recht
Hannes Neunhäuserer	Tutti.ch/Ricardo	Mitglied der Geschäftsführung, Fachbereich Operations
Florian Teuteberg	Digitec Galaxus	CEO
Roger Süess	green.ch	CEO
Ivette Djonova	Swico	Head legal & Public Affairs
Silvio Arpagaus	Verband der Kantonschemiker der Schweiz (VKCS)	Kantonschemiker LU
Christoph Spinner	Verband der Kantonschemiker der Schweiz (VKCS)	Kantonschemiker TG
Rolf Enggist	Bundesamt für Landwirtschaft (BLW)	Leiter Fachbereich Revisionen und Inspektionen (über Direktor gehen, C. Hofer)
Rolf Schrefel	Bundesamt für Zoll- und Grenzsicherheit (BAZG)	Leiter nicht zollrechtliche Erlasse
Rebecca Eggenberger	FRC	Verantwortliche Ernährung
Dagmar T. Jenni	Swiss Retail	Direktorin
Karola Krell	Foederation der Schweizerischen Nahrungsmittelindustrien (fial)	Leitung Kommission Lebensmittelrecht
Silvio Raggini	Coop	Leiter Qualitätsmanagement
Sacha Zuberbühler		Leiter Marketing-Kommunikation
Susanne Stephan		Leiterin Fachstelle Ernährung
Tanja Landrove-Stocker	Nestlé Schweiz	Head of Regulatory and Scientific Affairs
Hannah Mullen		Global Regulatory Affairs Manager
Urs Furrer	CHOCOSUISSE BISCOSUISSE	Direktor
Natasja Sommer-Feldbrugge	Coca-Cola Schweiz	Public Affairs Manager
Joachim Stüssi		Regulatory & Scientific Affairs Manager
Roy Salveter	Bundesamt für Gesundheit (BAG)	Leitung Abteilung Prävention nichtübertragbare Krankheiten

Name	Organisation	Funktion
Ronia Schiftan	Allianz Ernährung Gesundheit, AG Kindermarketing	Expertin, Ernährungspsychologin
Josianne Walpen	Vertretung von Stiftung für Konsumentenschutz Schweiz (SKS) in der Allianz Ernährung Gesundheit, AG Kindermarketing	Verantwortliche für Lebensmittel, Ernährung & Print
Amedeo Cianci	Bundesamt für Gesundheit (BAG), Leiter Sektion Rechtsbereich 2 Sektion Rechtsbereich 2	
Christian Sohm	SWISSCOFEL	Geschäftsführer
Beat Rööfli	Schweizer Bauernverband	Leiter Geschäftsbereich Internationales
Bernard Cloëtta	Schweizerischen Kosmetik- und Waschmittelverband (SKW)	Direktor
Jörg Beck	Scienceindustries	Leiter Ernährung und Agrar

Tabelle INFRAS.

A3. Gesprächsleitfäden

Fragen zum Onlinehandel

Fragen zu den betroffenen Unternehmen

- Wie viele Unternehmen (Online-Plattformen, Fulfilment-Dienste, Hosting-Dienste) wären von den neuen Regelungen betroffen?

Fragen zum Vollzug

- Welchen Mehraufwand (im Vergleich zur heutigen Situation) sehen Sie für Ihre Behörde, wenn die neuen Regelungen zum Onlinehandel wie vorgesehen umgesetzt würden? Welche neuen Aufgaben müsste Ihre Behörde übernehmen?
- Hätte die Umsetzung einen relevanten Ressourcenbedarf zur Folge? Welche Zusatzkosten würden Sie erwarten? Wie könnte ein allfällig zusätzlicher Ressourcenbedarf finanziert werden?

Fragen zu möglichen Auswirkungen auf die Unternehmen

- Welchen Mehraufwand (im Vergleich zur heutigen Situation) sehen Sie als Onlineplattform oder Hosting-Dienst oder Fulfilment-Dienstleistende für Ihr Unternehmen, wenn es neu unter das LMG fallen würde und die Pflichten gemäss LMG erfüllen müsste (u.a. Selbstdeklaration)?
- Welchen Mehraufwand (im Vergleich zur heutigen Situation) sehen Sie als Fulfilment-Dienst, für Ihr Unternehmen, wenn es neu unter das LMG fallen würde und die Pflichten gemäss LMG erfüllen müsste (u.a. erleichterte Selbstkontrolle)?
- Welchen Mehraufwand (im Vergleich zur heutigen Situation) sehen Sie als Fulfilment-Dienstleistende für Ihr Unternehmen, wenn Sie die Rückverfolgbarkeit der Produkte wie vorgesehen garantieren müssten?
- Welchen Mehraufwand (im Vergleich zur heutigen Situation) sehen Sie als Hosting-Dienst für Ihr Unternehmen, wenn Sie auf Anordnung der Vollzugsbehörden Webseiten schliessen müssten?
- Hätte die Umsetzung einen relevanten Ressourcenbedarf zur Folge? Welche Zusatzkosten würden Sie erwarten?
- Wo sehen Sie Probleme bei der Umsetzung? Wie müsste die Umsetzung allenfalls ausgestaltet sein, um grössere Mehraufwendungen zu vermeiden? Wie könnte die Umsetzung allenfalls vereinfacht werden?
- Welche Folgen hätten die neuen Regelungen auf Absatz und Umsatz Ihres Unternehmens?

Fragen zum Nutzen

- Was bringen die neuen Regelungen zum Onlinehandel aus Ihrer Sicht? Welchen Nutzen hätten sie?
- Welche Nachteile, Fehlanreize, unerwünschte Nebeneffekte könnten sich ergeben?
- Welche Alternativen wären denkbar und warum?

Fragen zum Lebensmittelbetrug

Fragen zu den betroffenen Unternehmen

- Wie viele Lebensmittelbetriebe wären von den neuen Regelungen betroffen?
- Wie hoch ist der Anteil an Lebensmittelbetrieben, welche bereits heute ihre Lieferkette auf Lebensmittelbetrug überprüfen?

Fragen zum Vollzug

- Welchen Mehraufwand (im Vergleich zur heutigen Situation) sehen Sie für Ihre Behörde, wenn die neuen Regelungen zum Lebensmittelbetrug wie vorgesehen umgesetzt würden? Welche neuen Aufgaben müsste Ihre Behörde übernehmen (Bund: bzgl. Informationsaustausch? Kantone: bzgl. vermehrter Kontrollen von Verkaufsstellen? bzgl. Meldepflicht bei Verdacht?)
- Hätte die Umsetzung einen relevanten Ressourcenbedarf zur Folge? Welche Zusatzkosten würden Sie erwarten? Wie könnte ein allfällig zusätzlicher Ressourcenbedarf finanziert werden?
- Spezifisch für die kantonalen Vollzugsbehörden: Wäre die zusätzliche Kompetenz des Bundes, den kantonalen Vollzugsbehörden Aufträge zu erteilen, für ihre Behörde mit Mehraufwand und/oder Mehrkosten verbunden? Falls ja, in welcher Grössenordnung könnte das der Fall sein?

Fragen zu möglichen Auswirkungen auf die Unternehmen

- Welchen Mehraufwand (im Vergleich zur heutigen Situation) sehen Sie als Verkaufsstelle für Ihr Unternehmen, wenn Sie neu den Lebensmittelbetrug in Ihrer Selbstkontrolle integrieren müssten?
- Hätte die Umsetzung einen relevanten Ressourcenbedarf zur Folge? Welche Zusatzkosten würden Sie erwarten?

- Wo sehen Sie Probleme bei der Umsetzung? Wie müsste die Umsetzung allenfalls ausgestaltet sein, um grössere Mehraufwendungen zu vermeiden? Wie könnte die Umsetzung allenfalls vereinfacht werden?
- Hätte die verstärkte Selbstkontrolle einen Einfluss auf Absatz und Umsatz Ihres Unternehmens?

Fragen zum Nutzen

- Was bringen die neuen Regelungen zum Lebensmittelbetrug aus Ihrer Sicht? Welchen Nutzen hätten sie? Könnte mit der vorgeschlagenen Regulierung Lebensmittelbetrug in der Schweiz effektiv verhindert werden?
- Welche Nachteile, Fehlanreize, unerwünschte Nebeneffekte könnten sich ergeben?
- Welche Alternativen wären denkbar und warum?

Fragen zur Werbeeinschränkung für ungesunde Nahrungsmittel für Kinder

Fragen zu den betroffenen Unternehmen und den betroffenen Lebensmitteln

- Wie viele Unternehmen in Ihrer Branche wären von der Werbeeinschränkung betroffen, wenn sie wie vorgesehen umgesetzt würde?
- Welches wären die wichtigsten HFSS-Lebensmittel, die von der Werbeeinschränkung für Kinder betroffen wären?
- Wie gross ist der Anteil der HFSS-Lebensmittel an jenen Lebensmitteln, die speziell für Kinder beworben werden?
- Wie gross ist der Anteil der HFSS-Lebensmittel, welche speziell für Kinder beworben werden, verglichen mit den HFSS-Lebensmitteln, welche nicht speziell für Kinder beworben werden?

Fragen zum Vollzug

- Wie würde eine Werbeeinschränkung bei Print Medien, Audio/Video Medien und online Medien kontrolliert?
- Welchen Mehraufwand (im Vergleich zur heutigen Situation ohne Werbeeinschränkung) sehen Sie für Ihre Behörde, wenn die Werbeeinschränkung wie vorgesehen umgesetzt würde? Welche neuen Aufgaben müssten Ihre Behörde übernehmen?
- Hätte die Umsetzung einen relevanten Ressourcenbedarf zur Folge? Welche Zusatzkosten würden Sie erwarten?

Fragen zu möglichen Auswirkungen auf die Unternehmen

- Inwieweit hätte Ihr Unternehmen relevanten Mehraufwand, wenn die Regulierung wie vorgesehen umgesetzt werden müsste? Entstände bspw. relevanter Aufwand, um abzuklären, für welche Produkte die Werbeeinschränkung gültig wäre oder welche Art von Werbung erlaubt und welche verboten wäre?
- Welche Folgen hätte die Werbeeinschränkung auf Absatz und Umsatz? Wie hoch wären mögliche Umsatzeinbussen in ihrer Branche?
- Wo sehen Sie Probleme bei der Umsetzung? Wie müsste die Umsetzung allenfalls ausgestaltet sein, um grössere Mehraufwendungen zu vermeiden? Wie könnte die Umsetzung allenfalls vereinfacht werden?
- Welche Auswirkungen auf den Markt (Nachfrage, Substitute, Preise) würden Sie erwarten? Warum?

Fragen zum Nutzen

- Was bringt eine Werbeeinschränkung aus Ihrer Sicht? Welchen Nutzen hätte sie?
- Welche Nachteile, Fehlanreize, unerwünschte Nebeneffekte könnten sich ergeben?
- Welche Alternativen wären denkbar und warum?

Fragen zu den dynamischen Verweisen auf EU-Recht

Fragen zu den betroffenen Unternehmen und den betroffenen Lebensmitteln

- Wie viele Unternehmen in Ihrer Branche wären von den dynamischen Verweisen betroffen, wenn sie wie vorgesehen umgesetzt würde?
- Welches wären die wichtigsten Lebensmittelgruppen, die von dynamischen Verweisen betroffen wären?
- Wie gross ist der Anteil dieser Lebensmittelgruppen in der Schweizer Produktion und im internationalen Handel?

Fragen zum Vollzug

- Welchen Mehraufwand (im Vergleich zur heutigen Situation ohne dynamische Verweise) sehen Sie für Ihre Behörde, wenn die dynamischen Verweise wie vorgesehen umgesetzt würde? Welche neuen Aufgaben müssten Ihre Behörde übernehmen?
- Hätte die Umsetzung einen relevanten Ressourcenbedarf zur Folge? Welche Zusatzkosten würden Sie erwarten?

Fragen zu möglichen Auswirkungen auf die Unternehmen

- Inwieweit hätte Ihr Unternehmen relevanten Mehraufwand, wenn die Regulierung wie vorgesehen umgesetzt werden müsste? Entstände bspw. relevanter Aufwand, um abzuklären, ob ihre Produkte von den dynamischen Verweisen generell bzw. von spezifischen Änderungen in der EU betroffen wären oder welche gesetzlichen Vorgaben jeweils gültig wären?
- Waren, die den europäischen Standards nicht mehr genügen, könnten durch die dynamischen Verweise auch nicht mehr in der Schweiz abgesetzt werden. Inwiefern könnte dies für inländische/internationale Unternehmen einen Mehraufwand bedeuten?
- Welche Folgen hätte die dynamischen Verweise auf Absatz und Umsatz? Wie hoch wären mögliche Umsatzeinbussen in ihrer Branche?
- Wo sehen Sie Probleme bei der Umsetzung? Wie müsste die Umsetzung allenfalls ausgestaltet sein, um grössere Mehraufwendungen zu vermeiden? Wie könnte die Umsetzung allenfalls vereinfacht werden?
- Welche Auswirkungen auf den Markt (Nachfrage, Substitute, Preise) würden Sie erwarten? Warum?

Fragen zum Nutzen

- Was bringen dynamische Verweise auf das EU-Recht aus Ihrer Sicht? Welchen Nutzen hätten sie?
- Welche Nachteile, Fehlanreize, unerwünschte Nebeneffekte könnten sich ergeben?
- Welche Alternativen wären denkbar und warum?

A4. Literatur zu an Kinder gerichtete Werbung

Von InterviewpartnerInnen haben wir diverse Studien erhalten, welche die Wirkungsmechanismen von Einschränkungen von an Kinder gerichteter Werbung darlegen. Eine systematische Auswertung dieser Literatur war nicht möglich, da sie den Rahmen der vorliegenden RFA gesprengt hätte.

Nährwertprofile der WHO

WHO Europe Nutrient profile model:

1. edition (2015): [Nutrient Profile Model.pdf;jsessionid=6312702A7EE93BC138AD86AA9166BA10\(who.int\)](#)
2. edition (2023): [WHO Regional Office for Europe nutrient profile model: second edition](#)

Kinder sehen überproportional viel Werbung für ungesunde Lebensmittel

- Allianz der Konsumentenschutz-Organisationen (2022): Kindermarketing für Lebensmittel
Eine Marktuntersuchung der Konsumentenschutz-Organisationen ACSI, FRC und Konsumentenschutz: [22_05_bericht_kindermarketing_lang_def.pdf \(konsumentenschutz.ch\)](#)
- Hochschule für Wirtschaft Arc (2023): Monitoring des an Kinder gerichteten digitalen Marketings mit der von der WHO/Europa entwickelten CLICK-Methode, im Auftrag des BLV: [Marketing und Werbung \(admin.ch\)](#)
- Neuseeländische Studie hat herausgefunden, dass Kinder pro Tag 27mal Junkfood sehen: <https://www.otago.ac.nz/diabetes/news/otago836939.html>
- Interview mit der Studienleiterin Louise Signal in Zeit online: <https://www.zeit.de/gesundheit/2023-08/werbeverbot-ungesunde-lebensmittel-forschung-louise-signal>

Notwendigkeit und Wirksamkeit von Werbeeinschränkungen für ungesunde Lebensmittel

- WBAE 2020: Politik für eine nachhaltigere Ernährung: Eine integrierte Ernährungspolitik entwickeln und faire Ernährungsumgebungen gestalten - WBAE-Gutachten: [Bericht des WBAE zu nachhaltiger Ernährung](#)
- WHO & United Nations Children's Fund, Protecting children from the harmful impact of food marketing: policy brief, 31.05.2022, Policy brief: <https://www.who.int/publications/i/item/9789240051348>
- Bica M, Wickramasinghe K, Zhiteneva O, Boyland E, Tatlow-Golden M, Ireland T et al. CLICK: The WHO Europe framework to monitor the digital marketing of unhealthy foods to children and adolescents. UNSCN Nutrition 45 2020;45:69– 74: <https://www.unscn.org/uploads/web/news/UNSCN-Nutrition-45-WEB.pdf>

- WHO, Food marketing exposure and power and their associations with food-related attitudes, beliefs and behaviours: a narrative review: [Food marketing exposure and power and their associations with food-related attitudes, beliefs and behaviours: a narrative review \(who.int\)](#) 07.02.2022.
- WHO World Health Organization: [Online public consultation on draft guideline on policies to protect children from the harmful impact of food marketing \(who.int\)](#). 31.07.2022.
- WHO World Health Organization 2019: Monitoring and restricting digital marketing of unhealthy products to children and adolescents. 2019: https://www.euro.who.int/_data/assets/pdf_file/0008/396764/Online-version_Digital-Mktg_March2019.pdf 21.02.2021
- World Cancer Research Fund International: Building momentum: lessons on implementing robust restrictions of food and non-alcoholic beverage marketing to children, 2020: www.wcrf.org/sites/default/files/PPA-Building-Momentum-3- WEB-3.pdf
- Evaluating implementation of the WHO set of recommendations on the marketing of foods and non-alcoholic beverages to children, WHO 2018: [WHO/Europe | Nutrition - Evaluating implementation of the WHO set of recommendations on the marketing of foods and non-alcoholic beverages to children. Progress, challenges and guidance for next steps in the WHO European Region \(2018\)](#)

Zusammenhang zwischen Werbung und Konsum

- Ertz & Le Bouhart (2022): The Other Pandemic: A Conceptual Framework and Future Research Directions of Junk Food Marketing to Children and Childhood Obesity: <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/02761467211054354>
- Harris et al. (2021): Hooked on Junk: Emerging Evidence on How Food Marketing Affects Adolescents' Diets and Long-Term Health: <https://link.springer.com/article/10.1007/s40429-020-00346-4>
- Smith et al. (2019): Food Marketing Influences Children's Attitudes, Preferences and Consumption: A Systematic Critical Review: [Nutrients | Free Full-Text | Food Marketing Influences Children's Attitudes, Preferences and Consumption: A Systematic Critical Review \(mdpi.com\)](#)
- Uribe & Fuentes-Garcia (2015): The effects of TV unhealthy food brand placement on children. Its separate and joint effect with advertising: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0195666315001324#aep-article-footnote-id1>
- Boyland et al. (2011): Food Commercials Increase Preference for Energy-Dense Foods, Particularly in Children Who Watch More Television: <https://publications.aap.org/pediatrics/article-abstract/128/1/e93/30333/Food-Commercials-Increase-Preference-for-Energy>

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Hierarchie Hosting-Dienst, Online-Plattform und Onlinehändler _____	36
Abbildung 2: Wirkungsmodell Onlinehandel _____	39
Abbildung 3: Wirkungsmodell Lebensmittelbetrug _____	52
Abbildung 4: Wirkungsmodell Einschränkungen von an Kinder gerichteter Werbung für ungesunde Nahrungsmittel _____	63
Abbildung 5: Wirkungsmodell Dynamische Rechtsverweise _____	72
Abbildung 6: Wirkungsmodell Transparenzbestimmungen im Bewilligungsverfahren _____	81

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Themen und Revisionsvorschläge	6
Tabelle 2: Gesamtbeurteilung der Revisionsvorschläge	10
Tabelle 3: Beurteilung der fünf RFA-Prüfpunkte	11
Tableau 4 : thèmes et propositions de révision	13
Tableau 5 : évaluation globale des propositions de révision	18
Tableau 6 : évaluation des cinq points de l’AIR	18
Tabella 7: Temi e proposte di revisione	21
Tabella 8: Valutazione complessiva delle proposte di revisione	26
Tabella 9: Valutazione dei cinque punti esaminati nell’ambito dell’AIR	26
Tabelle 10: Interviews	29
Tabelle 11: Revisionsvorschläge	31
Tabelle 12: Revisionsvorschlag zum Onlinehandel	37
Tabelle 13: Revisionsvorschlag zum Lebensmittelbetrug	50
Tabelle 14: Revisionsvorschlag über Einschränkungen von an Kinder gerichtete Werbung für ungesunde Lebensmittel	62
Tabelle 15: Revisionsvorschlag über dynamische Verweise auf das EU-Recht	71
Tabelle 16: Revisionsvorschlag über Transparenz in Bewilligungsverfahren	80
Tabelle 17: Gesamtbeurteilung der Revisionsvorschläge	91
Tabelle 18: Gesprächspartner	95

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AGB	Allgemeine Geschäftsbedingungen
Art.	Artikel
BAZG	Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit
BRC	British Retail Consortium
Bst.	Buchstabe
BLAG	Bund-Länder Arbeitsgruppe (Deutschland)
BLV	Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen
BLW	Bundesamt für Landwirtschaft
BMEL	Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft
bspw.	beispielsweise
CHF	Schweizer Franken
COFF	Coordination Food Fraud
DNA	Desoxyribonukleinsäure
DNS	Domain Name System
EU	Europäische Union
EFK	Eidgenössische Finanzkommission
EFSA	Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit
FAQ	Frequently Asked Questions
fedpol	Bundesamt für Polizei
GFSI	Global Food Safety Initiative
ggü.	gegenüber
HFSS	high in fat, sugar and salt
ISO	International Organization for Standardization
kant.	kantonal
LMG	Bundesgesetz über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände (Lebensmittelgesetz)
LMVV	Verordnung über den Vollzug der Lebensmittelgesetzgebung
LGV	Lebensmittel- und Gebrauchsgegenständeverordnung
MNKP	Mehrjähriger Nationaler Kontrollplan
Mrd.	Milliarden
RASFF	Rapid Alert System for Food and Feed
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
USD	US-Dollar

vgl.	vergleiche
VKCS	Verband der Kantonschemiker der Schweiz
WHO	World Health Organization
WBAE	Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz
z.B.	zum Beispiel

Literatur

Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen BLV (Hrsg.) 2017a: Schweizer Ernährungsstrategie 2017–2024. BBL Vertrieb Bundespublikationen, Bern, Juni 2017.

Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen BLV (Hrsg.) 2017b: Aktionsplan der Schweizer Ernährungsstrategie 2017–2024, Bern.

Bund und Länder Arbeitsgruppe BLAG 2018: Abschlussbericht der Bund-Länder-Arbeitsgruppe Food Fraud / Lebensmittelkriminalität. Senatsverwaltung für Justiz, Verbraucherschutz und Antidiskriminierung, Berlin, März 2018.

Cecchini, M., Sassi, F., Lauer, J.A., Lee, Y.Y., Guajardo-Barron, V. & Chisholm, D. 2010: Tackling of unhealthy diets, physical inactivity, and obesity: health effects and cost-effectiveness. Lancet, 376, 1775–1784.

Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union 2017: Verordnung (EU) 2017/625 des europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2017 über amtliche Kontrollen und andere amtliche Tätigkeiten zur Gewährleistung der Anwendung des Lebens- und Futtermittelrechts und der Vorschriften über Tiergesundheit und Tierschutz, Pflanzengesundheit und Pflanzenschutzmittel. ABl L 95 vom 7.4.2017, S. 1.

Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union 2019a: Verordnung (EU) 2019/1381 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juni 2019 über die Transparenz und Nachhaltigkeit der EU-Risikobewertung im Bereich der Lebensmittelkette und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 178/2002, (EG) Nr. 1829/2003, (EG) Nr. 1831/2003, (EG) Nr. 2065/2003, (EG) Nr. 1935/2004, (EG) Nr. 1331/2008, (EG) Nr. 1107/2009, (EU) 2015/2283 und der Richtlinie 2001/18/EG. [VERORDNUNG \(EU\) 2019/1381](#).

Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union 2019b: Marktüberwachungsverordnung EU 2019/1020.

Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA): Staatssekretariat STS 2023: Schweiz-EU in Zahlen. Statistiken zu Handel, Bevölkerung und Verkehr. STS-EDA, Bern, August 2023. [https://www.dfae.admin.ch/dam/europa/de/documents/faq/schweiz-eu-in-zahlen_de.pdf]

Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) 2022: Handbuch Regulierungsfolgenabschätzung (RFA). Version 1.2. SECO, Bern, 30. September 2022.

Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) 2022: Checkliste Regulierungsfolgenabschätzung (RFA-Checkliste). Version 1.2. SECO, Bern, 30. September 2022.

Europäische Union 2014: EU Action Plan on Childhood Obesity 2014–2020.

- Sassi, F., Cecchini, M., Lauer, J. und D. Chisholm 2009:** Improving lifestyles, tackling obesity: the health and economic impact of prevention strategies, OECD Health Working Papers, No. 48, Paris, 2009.
- Sassi, F. 2010.** Obesity and the economics of prevention: fit not fat. Paris, Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Swico 2020:** Code of Conduct Hosting (CCH). Notice-and-Notice bzw. Notice-and-Takedown. Swico, Zürich, April 2020.
- Vereinte Nationen: Ausschuss für die Rechte des Kindes 2021:** Schlussbemerkungen zum fünften und sechsten Staatenbericht der Schweiz. Übersetzt aus dem Englischen vom Bundesamt für Sozialversicherungen, 22. Oktober 2021.
- WHO 2023:** WHO Regional Office for Europe nutrient profile model: second edition. Copenhagen: WHO Regional Office for Europe; 2023. Licence: CC BY-NC-SA 3.0 IGO.
- Widmer T., K. Frey, G. Hofmann, A. Pestoni 2021:** Formative Evaluation des neuen Lebensmittelrechts. Schlussbericht zuhanden des Bundesamtes für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen. Institut für Politikwissenschaft, Universität Zürich und KEK-CDC, Zürich, 07. September 2021.
- Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz beim BMEL (WBAE) 2020:** Politik für eine nachhaltigere Ernährung: Eine integrierte Ernährungspolitik entwickeln und faire Ernährungsumgebungen gestalten. Gutachten, Berlin, 2020.