

Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (BLV)

Evaluation der Schweizer Ernährungsstrategie 2017–2024 Executive Summary

Zürich, 5. September 2023

Stephan Hammer, Beatrice Ehmann, Claudine Morier, Thomas von Stokar

Inhalt

Abstract	3
1. Ausgangslage, Ziel	4
2. Methodik und Ablauf	5
3. Ergebnisse	6
3.1. Konzeption	6
3.2. Umsetzung	7
3.3. Wirkungen	9
3.4. Kontextfaktoren	10
4. Folgerungen und Empfehlungen	10
4.1. Folgerungen	10
4.2. Empfehlungen	11

Abstract

Die Schweizer Ernährungsstrategie 2017–2024 ist ein wichtiger Schritt zu einer ausgewogenen Ernährung der Bevölkerung und zur Prävention nichtübertragbarer Krankheiten. Mit der Ernährungsstrategie und dem dazugehörenden Aktionsplan bestehen zweckmässige und kohärente konzeptionelle Grundlagen. Bisher sind gute und wichtige Grundlagen und Hilfsmittel erarbeitet, gewisse Erfolge beim Einbezug der Lebensmittelwirtschaft erzielt und relevante Akteure in die Umsetzung einbezogen worden.

Um bei den Zielgruppen mehr Wirkung zu erzielen, sollte die Ernährungsstrategie nach 2024 weitergeführt, weiterentwickelt und verstärkt werden. Wir empfehlen insbesondere, die Synergien zur Umwelt- und Klimapolitik stärker zu nutzen, mehr finanzielle Ressourcen für die Umsetzung bereitzustellen und die zielgruppenspezifische Kommunikation auszubauen.

Schlüsselwörter

Aktionsplan, Empfehlungen, Handlungsfelder, Information und Bildung, Konzeption, Koordination und Kooperation, Massnahmen, Monitoring und Forschung, Rahmenbedingungen, Schweizer Ernährungsstrategie 2017–2024, Umsetzung, Wirkungen, Ziele, Zielgruppen,

1. Ausgangslage, Ziel

Die Schweizer Ernährungsstrategie 2017–2024 zielt durch die Stärkung der Ernährungskompetenzen und die Verbesserung der Rahmenbedingungen (v.a. Lebensmittel- und Mahlzeitenangebot) darauf ab, eine ausgewogene Ernährung der Bevölkerung zu erleichtern, um nichtübertragbare Krankheiten vorzubeugen. Die Schweizer Ernährungsstrategie 2017–2024 orientiert sich am Lebensphasenansatz, der Verbesserung der Chancengleichheit, dem Prinzip der Freiwilligkeit und der Stärkung der multisektoralen Zusammenarbeit. Sie definiert vier Handlungsfelder: Information und Bildung, Rahmenbedingungen, Koordination und Kooperation, Monitoring und Forschung. Für die Umsetzung der Ernährungsstrategie ist das Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (BLV) zuständig. Unter Einbezug wichtiger Akteure¹ erarbeitete das BLV einen Aktionsplan, der zu den vier Handlungsfeldern verschiedene Massnahmen definiert. Die Massnahmen sollen durch konkrete Projekte des BLV und/oder seiner Partner umgesetzt werden.

Die Evaluation soll die Konzeption, die Umsetzung und die Wirkungen bei den Zieladressaten (Outcomes) der Ernährungsstrategie 2017–2024 und des dazugehörigen Aktionsplans beurteilen. Die Ergebnisse der Evaluation dienen als Grundlage zur Weiterentwicklung der Ernährungsstrategie und des Aktionsplans nach 2024. Die Evaluation soll folgende Evaluationsfragen beantworten:

1. Wie kohärent ist die Ernährungsstrategie 2017–2024 (inkl. Aktionsplan)?
2. Wie ist der Fortschritt der bisherigen Umsetzung des Aktionsplans zu beurteilen?
3. Wie wirksam ist der Aktionsplan?
4. Welche relevanten Kontextfaktoren beeinflussen die Zielerreichung des Aktionsplans in welchem Masse positiv oder negativ?
5. Welche Schwerpunkte verfolgen andere europäische Länder in ihren Ernährungsstrategien? Welche Erfahrungen haben sie mit der Umsetzung von Massnahmen gemacht?
6. Welche Optimierungsmöglichkeiten gibt es bei der Ernährungsstrategie und dessen Aktionsplan?

Die Evaluation wurde von INFRAS von Oktober 2022 bis August 2023 durchgeführt. Entsprechend deckt sie nicht die gesamte Laufzeit der Strategie und des Aktionsplans ab.

¹ Vertretende der Lebensmittelwirtschaft, der Gemeinschaftsgastronomie, von Nichtregierungsorganisationen aus der Gesundheitsförderung und Prävention, von Konsumentenschutzorganisationen, von Bundesämtern und Kantonen sowie von Bildungs- und Forschungsinstitutionen.

2. Methodik und Ablauf

Massgebende Evaluationskriterien waren die Zweckmässigkeit sowie die innere und die äussere Kohärenz der Schweizer Ernährungsstrategie 2017–2024 und des Aktionsplans, die Angemessenheit der Umsetzung der Projekte (bzw. der Massnahmen) und deren Wirksamkeit auf Ebene «Outcomes». Die Bewertung der Konzeption, der Umsetzung und der Wirkungen der Ernährungsstrategie und des Aktionsplans nahmen wir anhand von Soll-Ist-Vergleichen vor. Grundlagen für die «Soll»-Grössen waren explizit formulierte Ziele sowie Erwartungen der beteiligten Akteure. Ergänzend zur Untersuchung der Umsetzung und der Leistungen der bisher umgesetzten Projekte vertieften wir die Erarbeitung der Ernährungsempfehlungen, das Lebensmittelkennzeichnungssystem Nutri-Score, den Erfolg der Erklärung von Mailand (freiwillige Verpflichtungen der Lebensmittelhersteller und des Detailhandels zur Reduktion des Zuckergehalts in bestimmten Lebensmittelgruppen) und die Aktivitäten in der Gemeinschaftsgastronomie. Die Forschungsmethoden umfassten eine Dokumentenanalyse und 29 qualitative Interviews mit verschiedenen Akteuren (vgl. Tabelle 1).

Tabelle 1: Forschungsmethoden

Methoden	Empirische Arbeiten
Dokumentenanalyse	Auswertung <ul style="list-style-type: none"> ▪ der Dokumente zur Ernährungsstrategie, zum Aktionsplan und zu den Projekten ▪ anderer nationaler und internationaler Strategien, Programme und Aktionspläne ▪ Studien und Analysen zu Projekten (u.a. Befragungen zu Nutri-Score)
Qualitative Interviews	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Exploratives Interview mit Vertretenden des BLV ▪ Interviews zu allen Projekten mit vier Vertretenden des BLV und Vertretenden zweier Organisationen ▪ Interviews mit je zwei Vertretenden von Organisationen oder Unternehmen zu drei der zu vertiefenden Themen (Ernährungsempfehlungen, Erklärung von Mailand, Gemeinschaftsgastronomie) ▪ Interviews mit 10 an der Konzeption, bei der Begleitung und/oder der Umsetzung der Ernährungsstrategie beteiligten ExpertInnen und zwei nicht beteiligten ExpertInnen ▪ Interviews mit je ein bis zwei ExpertInnen aus Dänemark, Finnland, den Niederlanden und Deutschland

Tabelle INFRAS.

3. Ergebnisse

3.1. Konzeption

Die Ernährungsstrategie ist grundsätzlich zweckmässig und kohärent.

Die Schweizer Ernährungsstrategie 2017–2024 und der Aktionsplan sind zweckmässig und kohärent:

- Das übergeordnete Ziel der ausgewogenen Ernährung, die Prinzipien der Strategie sowie die Handlungsfelder Stärkung der Ernährungskompetenzen, Verbesserung der Rahmenbedingungen, Koordination und Kooperation sowie Monitoring und Forschung sind zweckmässig.
- Die Ziele, die Handlungsfelder, die Massnahmen und die Projekte der Ernährungsstrategie und des Aktionsplans sind inhaltlich gut aufeinander abgestimmt. Sie sind auch auf andere nationale Strategien (z.B. NCD) sowie internationale Strategien und Aktionspläne der WHO und der EU gut abgestimmt.

Es bestehen verschiedene konzeptionelle Schwächen und Verbesserungspotenziale.

Die Evaluation der Konzeption der Ernährungsstrategie und des Aktionsplans weist auf verschiedene konzeptionelle Schwächen und entsprechende Verbesserungspotenziale hin:

- Erstens sind die Ziele und die Prioritäten der Ernährungsstrategie und des Aktionsplans zu wenig klar. Die Ziele geben die Richtung der geplanten Leistungen. Sie konkretisieren jedoch nicht, welche Leistungen und Wirkungen in welchem Zeitraum zu erreichen sind. Entsprechende Indikatoren und «Soll»-Grössen fehlen. Es wird zudem nicht klar, wie die verschiedenen Handlungsfelder und die Massnahmen innerhalb der Handlungsfelder priorisiert werden.
- Zweitens genügen die dem BLV zur Umsetzung des Aktionsplans zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel von jährlich ca. CHF 1 Mio. (ohne finanzielle Mittel für grosse Monitoring-Projekte) und die personellen Ressourcen nicht, um wesentliche Zielbeiträge zu leisten. Insbesondere bräuchte es mehr Ressourcen für die Vermittlung des Wissens an die Bevölkerung, die Unterstützung von Schlüsselakteuren bei der Beteiligung an der Umsetzung sowie für Projektevaluationen.
- Drittens fokussieren die Ernährungsstrategie und der Aktionsplan zu einem grossen Teil auf die Erarbeitung von Grundlagen und Hilfsmittel (bzw. Tools). Die konzeptionellen Überlegungen und die Massnahmen, wie die anvisierten Zielgruppen (Fachleute bzw. Multiplikatoren, Bevölkerung, Unternehmen der Gemeinschaftsgastronomie) erreicht und zu Verhaltensänderungen bewegt werden können, sind noch unzureichend. Ebenso fehlen ein Ansatz und eine Strategie, um Personen mit niedrigem Bildungsstand oder mit Migrationshintergrund zu erreichen und damit die Chancengleichheit zu fördern.

- Viertens zeigt der Vergleich zu internationalen Strategien und Aktionsplänen sowie die Einschätzung vieler Befragter, dass der freiwillige Ansatz zur Verbesserung der Rahmenbedingungen nicht genügt und vermehrt rechtliche Regulierungen und allenfalls ökonomische Instrumente (z.B. Steuern) eingesetzt werden müssten.
- Fünftens könnte die Nachhaltigkeit in der Ernährungsstrategie und im Aktionsplan stärker verankert werden. Die Berücksichtigung Nachhaltigkeitsaspekten beim Thema Ernährung hat auf nationaler und internationaler Ebene eine zunehmende Bedeutung erlangt.
- Sechstens könnten die relevanten Akteure noch stärker in die Umsetzung der Ernährungsstrategie eingebunden werden. Insbesondere sollte die Zusammenarbeit mit relevanten Bundesämtern (v.a. BAG, BAFU, BLW), den Kantonen und wichtigen Partnern und Multiplikatoren verstärkt werden.

3.2. Umsetzung

Die Ernährungsstrategie und der Aktionsplan sind den meisten relevanten Akteuren bekannt.

Die Ernährungsstrategie und der Aktionsplan sind insbesondere den Akteuren bekannt, die an der Konzeption und der Umsetzung von Projekten und Aktivitäten beteiligt waren oder an Veranstaltungen teilgenommen haben. Die Bekanntheit dieser Dokumente könnte jedoch bei verschiedenen Akteuren erhöht werden, insbesondere bei verschiedenen NGO (z.B. aus dem Umwelt- und Landwirtschaftsbereich) und Berufsorganisationen (z.B. im Gastronomiebereich) sowie bei vielen kleineren Akteuren der Lebensmittelindustrie.

Der Aktionsplan weist vor allem für den kleinen Kreis von Akteuren eine hohe Relevanz für Projekte auf, die sich als Partner und Multiplikatoren an dessen Umsetzung beteiligen. Er wird jedoch von vielen relevanten Akteuren noch nicht oder kaum als Referenz für Projekte und Aktivitäten herangezogen. Die Kantone (über die kantonalen Aktionsprogramme KAP), verschiedene NGO, Berufsorganisationen und Fachverbände, Unternehmen der Gemeinschaftsgastronomie sowie ein Teil der Lebensmittelindustrie orientieren sich noch nicht bzw. zu wenig an diesen Grundlagen.

Handlungsfeld Information und Bildung: Es wurden wichtige Grundlagen und Materialien erstellt. Die bisherige Verbreitung der Ernährungsinformationen genügt noch nicht.

Im Handlungsfeld Information und Bildung beurteilen wir den bisherigen Stand der Umsetzung als gut: Zum einen wurden mit den Schweizer Referenzwerten für den Nährstoffbedarf in der Bevölkerung und der Aktualisierung der Schweizer Nährwertdatenbank, der Aktualisierung der Ernährungsempfehlungen für Erwachsene sowie der zielgruppenspezifischen Verbreitung der Ernährungsempfehlungen für Säuglinge und Kleinkinder, Schwangere und Stillende sowie für

ältere Personen wichtige Grundlagen und Materialien zu deren Verbreitung erstellt. Zum anderen beurteilen wir die Einführung des Nutri-Score (2019), der die Wahl von Lebensmitteln über eine einfache Kennzeichnung unterstützt, und dessen bisherige Verbreitung als Erfolg.

Es bestehen jedoch verschiedene Verbesserungspotenziale und Lücken in der Umsetzung:

- Erstens ist die bisherige Verbreitung der Ernährungsempfehlungen noch ungenügend. Wichtige Multiplikatoren bzw. Berufsgruppen (z.B. KinderärztInnen) und die breite Bevölkerung (insbesondere auch Personen mit niedrigem Bildungsstand und/oder Migrationshintergrund) konnten bisher zu wenig erreicht werden.
- Zweitens genügt die bisherige Verbreitung des Nutri-Score noch nicht. Zum einen sollte er von möglichst allen Lebensmittelherstellern und Detailhändlern eingesetzt werden. Zum anderen wenden einige Unternehmen den Nutri-Score nur auf einen Teil ihres Sortiments an.
- Drittens bestehen Lücken bei der Verankerung der Ernährungskompetenzen in der Ausbildung von Lebensmittelberufen und im Rahmen des betrieblichen Gesundheitsmanagements.

Handlungsfeld Rahmenbedingungen: Die Weiterführung der Erklärung von Mailand zur Zuckerreduktion ist positiv zu werten. Es bestehen jedoch verschiedene Lücken.

Im Handlungsfeld Rahmenbedingungen beurteilen wir den bisherigen Stand der Umsetzung als gemischt:

- Mit der Weiterführung der Erklärung von Mailand (Joghurts und Frühstückscerealien) konnte der Zuckergehalt in diesen beiden Lebensmittelgruppen erfolgreich reduziert und auf neue Lebensmittelgruppen (Erfrischungs- und Milchgetränke, Quark) erweitert werden. Da zur Salzreduktion keine Einigung erzielt werden konnte, prüft das BLV regulatorische Massnahmen zur Reduktion des Salzgehalts in bestimmten Produkten.
- Für die Gemeinschaftsgastronomie wurden in den Bereichen «Bildung/Schule» und «Business» Arbeitshilfen (Leitfäden, Checklisten) zur Förderung ausgewogener Mahlzeiten erstellt. Bisher wurden jedoch noch zu wenige Aktivitäten umgesetzt, um eine ausgewogene Wahl in der Gemeinschaftsgastronomie in der Praxis zu fördern.
- Zur Einschränkung der an Kinder gerichteten Werbung für zu fetthaltige, zu süsse und zu salzige Lebensmittel konnte das BLV mit der Lebensmittelindustrie keine Vereinbarung erzielen. In der Folge gab das BLV ein Monitoring der digitalen Werbung in Auftrag. Zudem plant das BLV, eine Regulierung der an Kinder gerichteten Werbung vorzubereiten.

Handlungsfeld Koordination und Kooperation: Der Informationsaustausch und die Vernetzung sind positiv zu beurteilen. Die Koordination und die Kooperation bei den Aktivitäten können verbessert werden.

Der Informationsaustausch und die Vernetzung auf nationaler und internationaler Ebene sind positiv zu beurteilen. Auf nationaler Ebene hat sich vor allem das jährliche Forum als zentrale Informations- und Vernetzungsplattform bewährt. Demgegenüber sind die Ziele bei der nationalen Koordination der Aktivitäten und der Nutzung von Synergien durch Kooperationen noch kaum erreicht. Insbesondere wird der Austausch zwischen den Fachpersonen, die Koordination von Massnahmen und die Nutzung von Synergien am Forum noch zu wenig unterstützt.

Handlungsfeld Monitoring und Forschung: Es konnte ein wesentlicher Beitrag zum Monitoring geleistet werden. Die Wirksamkeitsüberprüfung ist ungenügend.

Die bisher umgesetzten Projekte leisteten vor allem einen wesentlichen Beitrag zur Entwicklung und Weiterführung des Monitorings. Neben der Weiterführung von Monitoringprojekten (z.B. Jodmonitoring) wurden spezifische Auswertungen bestehender Daten (menuCH von Erwachsenen) und Lücken im Monitoring geschlossen (nationale Ernährungserhebung von Kindern und Jugendlichen (menuCH-Kids)). Zudem konnten durch spezifische Analysen gewisse Grundlagen für die Umsetzung von Aktivitäten geschaffen werden, insbesondere zur Zuckerreduktion. Da die Ernährungserhebung menuCH (2014/2015) bisher nicht wiederholt wurde, fehlt jedoch eine wesentliche Grundlage zur Beobachtung der Entwicklung des Ernährungsverhaltens. Bisher ungenügend sind die Anstrengungen zur Schaffung von Grundlagen und Hilfsmitteln zur Wirksamkeitsüberprüfung. Mit einzelnen Ausnahmen liegen bisher keine Hilfsmittel zu Erhebung der Wirkungen von Aktivitäten oder spezifische Monitorings und Evaluationen zu Aktivitäten vor. Entsprechend können die bisher erzielten Wirkungen des Aktionsplans bei den adressierten Zielgruppen nicht ausgewiesen und beurteilt werden.

3.3. Wirkungen

Zu den Wirkungen der umgesetzten Projekte liegen kaum empirische Informationen vor.

Aus den Interviews ergaben sich gewisse Hinweise zur bisherigen Verbreitung von Grundlagen (z.B. Ernährungsempfehlungen) und Hilfsmitteln (z.B. Leitfäden für die Gemeinschaftsgastronomie), jedoch nicht zu den Wirkungen der umgesetzten Projekte bei den anvisierten Zielgruppen. Ausnahmen sind die Erklärung von Mailand und Nutri-Score:

- Bei der Erklärung von Mailand zeigt das Monitoring, dass die Unternehmen die bisher gesetzten Ziele zur Zuckerreduktion bei bestimmten Produktgruppen erreicht und teilweise übertroffen haben.

- Zu Nutri-Score zeigt eine Bevölkerungsbefragung, dass das Label bereits kurze Zeit nach dessen Einführung einen beachtlichen Bekanntheitsgrad erreicht, bisher jedoch nur eine geringe Wirkung auf die Kaufentscheidung der KonsumentInnen gehabt hat. Demgegenüber weist eine Befragung von Unternehmen, die den Nutri-Score einsetzen, auf erste Wirkungen auf die Lebensmittelzusammensetzung von Produkten hin.

3.4. Kontextfaktoren

Die im Ausland umgesetzten und diskutierten Massnahmen sind wichtige Einflussfaktoren.

Die Entwicklungen im Ausland und die Empfehlungen der WHO dürften einen relevanten Einfluss auf die Konzeption und die Umsetzung einzelner Massnahmen in der Schweiz haben, vor allem im Hinblick auf mögliche Regulierungen. Zudem zeigt sich, dass die rasche Zunahme der Anwendung des Nutri-Scores auch auf dessen Einführung in Deutschland zurückgeführt werden kann.

4. Folgerungen und Empfehlungen

4.1. Folgerungen

Die Ernährungsstrategie ist relevant und zweckmässig. Sie sollte nach 2024 weitergeführt, weiterentwickelt und verstärkt werden.

Die Schweizer Ernährungsstrategie 2017–2024 ist ein erster wichtiger Schritt zur Erreichung des übergeordneten Ziels einer ausgewogenen Ernährung der Bevölkerung. Erstens bestehen mit der Ernährungsstrategie und dem Aktionsplan grundsätzlich zweckmässige und kohärente konzeptionelle Grundlagen. Zweitens sind wichtige Grundlagen erarbeitet, gewisse Erfolge beim Einbezug der Lebensmittelwirtschaft erzielt und relevante Akteure in die Umsetzung einbezogen worden. Aufgrund der gesundheitspolitischen Relevanz des übergeordneten Ziels sowie der zweckmässigen konzeptionellen Grundlagen und der ersten Erfolge bei der Umsetzung des Aktionsplans sollte die Ernährungsstrategie nach 2024 weitergeführt werden. Um bei den anvisierten Zielgruppen mehr Wirkung zu erzielen, sollte sie weiterentwickelt und verstärkt werden.

4.2. Empfehlungen

Auf politisch-strategischer Ebene

E1: Synergien mit der Umwelt- und Klimapolitik nutzen und sich für eine kohärentere Agrarpolitik einsetzen

Wir empfehlen dem BLV und dem BAFU, inhaltliche Synergien aus der Gesundheits-, Umwelt- und Klimaperspektive zu nutzen und die Nachhaltigkeit in der Ernährungsstrategie und im Aktionsplan stärker zu verankern. Konkret sollten u.a.

- ...die Ziele dieser verschiedenen Politiken, Strategien und Konzepte besser aufeinander abgestimmt werden. Beispielsweise sollte die Ernährungsstrategie künftig das übergeordnete Ziel verfolgen, dass sich die Bevölkerung ausgewogen sowie umwelt- und ressourcenschonend ernährt.
- ...die Nachhaltigkeit systematisch und gezielt auf Ebene Massnahmen und Projekte integriert werden (z.B. bei den Ernährungsempfehlungen). Dabei sollten vor allem auch die Synergien zwischen einer ausgewogenen Ernährung und der nachhaltigen Produktion betont werden.

Dem BLV empfehlen wir, sich beim BLW für eine kohärentere Ausgestaltung der Schweizer Agrarpolitik einzusetzen, indem es das BLW für die Ziele der Ernährungsstrategie sensibilisiert.

E2: Ziele der Ernährungsstrategie konkretisieren und Prioritäten setzen

Das BLV sollte die Ziele der Ernährungsstrategie und des Aktionsplans auf den verschiedenen Ebenen konkretisieren. Anhand von Leistungs- und Wirkungsindikatoren sollten entsprechende «Soll»-Grössen definiert werden, die sich auf eine entsprechende Zeitperiode beziehen. Nach Möglichkeit sollten quantitative Ziele festgelegt werden. Falls dies nicht möglich oder zweckmässig ist, sollten die Ziele qualitativ festgelegt werden. Je operativer die Ziele (z.B. Ebene Projekte und Aktivitäten), desto präziser sollten sie definiert werden können. Zudem empfehlen wir dem BLV, bei den Handlungsfeldern, Massnahmenbereichen und evtl. Projekten Prioritäten zu definieren. Es ist davon auszugehen, dass auch die künftig zur Verfügung stehenden Ressourcen knapp sein werden und der Mitteleinsatz priorisiert werden muss (z.B. nach den Kriterien Umsetzbarkeit, Wirksamkeit und Effizienz). Beispielsweise empfehlen wir, im Handlungsfeld Information und Bildung die Stärkung der Ernährungs Kompetenzen der Bevölkerung mit erster Priorität anzugehen. Demgegenüber würden wir die Massnahmenbereiche im Handlungsfeld Rahmenbedingungen (Förderung einer ausgewogenen Lebensmittelauswahl, Förderung einer ausgewogenen Ernährung in der Gemeinschaftsgastronomie, Einschränkung des an Kinder gerichteten Marketings) mit ähnlich hoher Priorität angehen.

E3: Zielgruppenspezifischen Kommunikation ausbauen

Wir empfehlen dem BLV, zusammen mit seinen Partnern künftig die Anstrengungen zur Kommunikation und Vermittlung des erarbeiteten Wissens und der Hilfsmittel zu verstärken. Bei einer Weiterführung der Ernährungsstrategie nach 2024 sollte der zielgruppenspezifischen Vermittlung eine höhere Priorität beigemessen werden. In einem ersten Schritt sollten zielgruppenspezifische Kommunikationskonzepte erarbeitet werden (Botschaften, Kanäle, Kommunikationsinstrumente, etc.). Im zweiten Schritt sind diese Konzepte mit Partnern umzusetzen. Aus unserer Sicht ist der bisher verfolgte Ansatz einer zielgruppenspezifischen Kommunikation über MultiplikatorInnen (bzw. Schlüsselpartner, Berufsverbände, weitere Verbände und Organisationen) grundsätzlich zweckmässig. Dieser Ansatz müsste jedoch verstärkt und ergänzt werden. Insbesondere müsste ein spezifischer Ansatz zur Erreichung von Bevölkerungsgruppen mit niedrigem Bildungsstand oder mit Migrationshintergrund erarbeitet und umgesetzt werden.

E4: Relevante Akteure stärker einbeziehen

Das BLV sollte auf einen stärkeren Einbezug der relevanten Akteure hinarbeiten. Konkret sollte erstens die Zusammenarbeit und die Koordination mit wichtigen Bundesämtern (v.a. BAFU, BLW) verstärkt werden. Dabei sollten auch Synergien besser genutzt werden, insbesondere zur Gesundheits- (BAG) und Umweltpolitik (BAFU). Zweitens sollten die Kantone stärker dazu motiviert werden, sich für die Ernährungsstrategie einzusetzen. Zum einen sollte die Zusammenarbeit mit den Kantonen auf strategischer Ebene gestärkt werden. Zum anderen sollte die Kooperation und die Koordination mit Gesundheitsförderung Schweiz verbessert werden, damit die kantonalen Aktionsprogramme stärker zur Umsetzung der Ernährungsstrategie genutzt werden. Drittens könnte die Zusammenarbeit mit Schlüsselakteuren als Partner und Multiplikatoren verstärkt und mit möglichen neuen Akteuren (z.B. Krankenversicherer) geprüft werden. U.a. sollte über die Kantone und weitere bestehende Partner eine Zusammenarbeit mit ausgewählten Städten und Gemeinden gesucht werden, z.B. zu den Themen Gemeinschaftsgastronomie, Bildung und allenfalls Zugang zu spezifischen Bevölkerungsgruppen.

E5: Mehr Ressourcen bereitstellen

Wir empfehlen dem BLV, die für die Umsetzung einer fortgeführten Ernährungsstrategie zur Verfügung stehenden finanziellen und personellen Ressourcen zu erhöhen. Falls in einer nächsten Periode die zielgruppenspezifische Kommunikation – unter Beteiligung von Schlüsselakteuren – ausgebaut werden sollte, sind unseres Erachtens substanziell mehr Mittel erforderlich. Generell gilt, dass die Mittel auf die Ziele abzustimmen sind bzw. aufgrund der verfügbaren Mittel entsprechende Prioritäten gesetzt werden müssen. Neben eigenen Mitteln empfehlen

wir dem BLV, auf zusätzliche Ressourcen wichtiger Akteure und Partner (z.B. auch andere Bundesämter) sowie Forschungsmittel für die Umsetzung der Ernährungsstrategie hinzuarbeiten.

E6: Freiwilligen Ansatz durch Vorschriften und finanzielle Unterstützung ergänzen

Wir empfehlen dem BLV, für angestrebte Wirkungen, bei denen sich der freiwillige Ansatz als nicht oder nicht genügend erfolgreich erweist, unter Berücksichtigung politischer Gegebenheiten vermehrt regulatorische Massnahmen vorzubereiten und umzusetzen. Die Ankündigung und die Vorbereitung von Vorschriften könnte bei Bedarf auch als «Drohkulisse» eingesetzt werden, um die Lebensmittelindustrie zu freiwilligen Massnahmen zu bewegen. Die Einführung von Vorschriften sollte evidenzbasiert erfolgen und sich – soweit zweckmässig – an internationalen Empfehlungen (v.a. WHO) orientieren sowie auf die EU (bzw. einzelne EU-Länder) abgestimmt sein. Bei der Einschränkung des an Kinder gerichteten Marketings würden wir aufgrund der Empfehlungen der WHO und der bisherigen Erfahrungen in der Schweiz und in anderen europäischen Ländern konsequent einen regulatorischen Ansatz verfolgen. Bei der Reduktion von Salz könnte das BLV auf freiwillige Vereinbarungen mit Obergrenzen hinarbeiten. Bei ungenügendem Erfolg sollten regulatorische Massnahmen umgesetzt werden. Bei einer allfälligen Pflicht zur Anwendung des Nutri-Score empfehlen wir dem BLV, sich nach der geplanten Lösung auf EU-Ebene zu richten. Zudem empfehlen wir dem BLV, Unternehmen oder Institutionen, die sich in besonderem Masse für eine ausgewogene Ernährung einsetzen (bspw. durch eine Zertifizierung mit dem Label «Fourchette verte»), soweit nötig finanziell zu unterstützen.

E7: Systematische Wirksamkeitsüberprüfung einrichten

Bei einer Weiterführung der Ernährungsstrategie sollte das BLV ein Konzept zur Wirksamkeitsüberprüfung erarbeiten und umsetzen. Das Konzept sollte aufzeigen, welche Informationen auf den verschiedenen Ebenen (Projekte/Aktivitäten, Massnahmen, Aktionsplan) erhoben werden sollen, welche Methoden dafür in Frage kommen, wer für welche Erhebungen und Analysen zuständig ist und wie sie finanziert werden sollen. Zudem sollte dargelegt werden, wie die Erhebungen und Beurteilungen auf Projektebenen mit denen auf Ebene Massnahmen (-bereiche) und übergeordneter Erhebungen (bzw. Monitorings) koordiniert und zusammengeführt werden. Wir schlagen vor, auf der Projektebene ein systematisches Controlling von Leistungs- und Wirkungsindikatoren einzuführen, das durch (Selbst-) Evaluationen gezielt ergänzt wird. Auf der Ebene der Ernährungsstrategie und des Aktionsplans sollten (Zwischen-) Evaluationen durchgeführt werden, die auf den Ergebnissen auf Projektebene aufbauen.

Auf operativer Ebene

E8: Erklärung von Mailand zur Zuckerreduktion weiterführen und verstärken

Wir empfehlen dem BLV, die Erklärung von Mailand zur Zuckerreduktion über das Jahr 2024 hinaus weiterzuführen und nach Möglichkeit zu verstärken.

E9: Akteure besser koordinieren und Synergien verstärkt nutzen

Das BLV sollte den Dialog zwischen den Akteuren stärker fördern, um sich zu Aktivitäten auszu-tauschen, sich zu koordinieren und Synergien zu nutzen sowie Lücken zu identifizieren und zu schliessen. Zudem sollten die relevanten Akteure stärker an der Weiterentwicklung und der ko-ordinierten Umsetzung von Massnahmen beteiligt werden. Die Gefässe des Forums und der themenspezifischen Arbeitsgruppen können beibehalten werden. Sie sollten jedoch stärker auf den gegenseitigen Austausch, die Koordination und die Erarbeitung gemeinsamer Strategien (z.B. im Bereich Gemeinschaftsgastronomie) und Projekte ausgerichtet sein. Zudem sollte die Webseite zum Aktionsplan die Aktivitäten der beteiligten Akteure und deren Koordination sichtbarer machen.

E10: Projekt-Monitorings periodisch wiederholen

Das BLV sollte ein Konzept zu den Monitoring-Projekten erarbeiten, das den Bedarf (inkl. finan-zielle Mittel) aufzeigt und die Prioritäten klärt. Besonders wichtig scheint uns eine Wiederho-lung der repräsentativen Erhebung der Ernährungsgewohnheiten (menuCH) nach 10 Jahren (2014/15). Damit könnte eine wichtige Grundlage zur Beurteilung der Entwicklung, der Zieler-reichung und von Wissenslücken geschaffen werden. Zudem sollten auch weitere Monitoring-Projekte (z.B. menuCH-Kids, Monitorings für verschiedene Nährstoffe) in periodischen Abstän-den wiederholt werden.

Korrespondenzadresse: INFRAS, Binzstrasse 23, 8045 Zürich; info@infras.ch