

Bundesamt für Landwirtschaft BLW

Konsumseitige Ansätze zur Verbesserung der Nachhaltigkeit des Ernährungssystems

Rahmenbedingungen für die freiwillige Klimakennzeichnung von Lebensmitteln und Zielvereinbarungen mit dem Detailhandel

Machbarkeitsstudie
Zürich, 1. Februar 2024

Myriam Steinemann, Felix Weber, Nicolas Schmid (INFRAS)
Florian Antony, Jenny Teufel, Carl-Otto Gensch (Öko-Institut e.V.)
Beatrix Schibli (ZHAW)

Impressum

Konsumseitige Ansätze zur Verbesserung der Nachhaltigkeit des Ernährungssystems

Rahmenbedingungen für die freiwillige Klimakennzeichnung von Lebensmitteln und

Zielvereinbarungen mit dem Detailhandel

Machbarkeitsstudie

Zürich, 1. Februar 2024

Bericht_Konsumseitige Ansätze Ernährung

Auftraggeber

Bundesamt für Landwirtschaft BLW

Schwarzenburgstrasse 165

3003 Bern

Projektleitung

Anna Beerli und Priska Dittrich (BLW)

Autorinnen und Autoren

Myriam Steinemann, Felix Weber, Nicolas Schmid (INFRAS)

Florian Antony, Jenny Teufel, Carl-Otto Gensch (Öko-Institut e.V.)

Beatrix Schibli (ZHAW)

INFRAS, Binzstrasse 23, 8045 Zürich

Tel. +41 44 205 95 95

info@infras.ch

Begleitgruppe

Jean-Marc Chappuis (BLW)

Simon Lanz (BLW)

Patrick Mink (BLW)

Ruth Badertscher (BLW)

Luana Cresta (BLW)

Corinne Roux (BLW)

Judith Deflorin (BLV)

Vinzenz Jung (BLW)

Jonathan Brünggel (BAFU)

Gérard Gaillard (Agroscope)

Jens Lansche (Agroscope)

Samuel Zumthurm (Agroscope)

Inhalt

Zusammenfassung	5
Résumé	8
1. Ausgangslage und Ziel	12
2. Umweltbezogene Kennzeichnung von Lebensmitteln	15
2.1. Ausgangslage	15
2.2. Methodisches Vorgehen	19
2.3. Klimakennzeichnung versus Umweltkennzeichnung	21
2.4. Datengrundlagen und Methodik der Bewertung für ein Klima- /Umweltkennzeichnungssystem für Lebensmittel	26
2.5. Konzeptionelle Ausgestaltung des Instruments	35
2.6. Ausgewählte juristische Aspekte zur Umweltkennzeichnung	45
2.7. Fazit und Empfehlungen zur Umweltkennzeichnung	58
3. Zielvereinbarungen mit dem Detailhandel	60
3.1. Ausgangslage	60
3.2. Methodisches Vorgehen	64
3.3. Ausgestaltung der freiwilligen Zielvereinbarungen	65
3.4. Mögliches Zielsystem	78
3.5. Komplementarität zu bestehenden Instrumenten	87
3.6. Ausgewählte juristische Aspekte zu den Zielvereinbarungen mit dem Detailhandel	90
3.7. Alternative Ansätze	94
3.8. Fazit und Empfehlungen zu den Zielvereinbarungen	96
Annex	100
A1. Umweltkennzeichnung	100
A1.1. Liste Interview-Partner:innen	100
A2. Zielvereinbarungen	101
A2.1. Qualitative Interviews: Gesprächsleitfaden	101
A2.2. Liste Interview-Partner:innen	102
A2.3. Übersicht Ziel- und Indikatorensystem	103

Referenzen	106
------------	-----

Zusammenfassung

Eine nachhaltige und gesunde Ernährung ist abhängig von unserer Ernährungsumgebung: Vielfalt und Verfügbarkeit von Lebensmitteln, Preisstruktur, Marketing sowie soziale Normen beeinflussen das Konsumverhalten direkt. Der Detailhandel kann die Ernährungsumgebung aufgrund seiner Scharnierfunktion zwischen der Produktions- und Konsumseite aktiv mitgestalten. Dadurch kann er eine entscheidende Rolle für eine nachhaltige Transformation des Ernährungssystems spielen.

In den letzten Jahren hat der Bund mehrere Berichte und Strategien erarbeitet, welche die Bedeutung der Konsumperspektive für ein nachhaltiges Ernährungssystem beleuchten, unter anderem der Postulatsbericht zur zukünftigen Ausrichtung der Agrarpolitik sowie die Schweizer Ernährungsstrategie 2017-2024. Das Bundesamt für Landwirtschaft (BLW), das Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (BLV) und das Bundesamt für Umwelt (BAFU) zeigen in der 2023 veröffentlichten Klimastrategie Landwirtschaft und Ernährung, dass ressourcenschonende Konsummuster auf dem Weg zum nachhaltigen Ernährungssystem entscheidend sind. Im Postulatsbericht und in der Klimastrategie werden unter anderem folgende beiden freiwilligen, konsumseitigen Ansätze skizziert:

- Freiwillige Klimakennzeichnung von Lebensmitteln,
- Zielvereinbarungen mit dem Detailhandel.

Das BLW möchte mit der vorliegenden Machbarkeitsstudie erste Erkenntnisse zu den beiden oben genannten Ansätzen gewinnen. Es sind Vor- und Nachteile möglicher Ausgestaltungsmöglichkeiten sowie den weiteren Abklärungsbedarf aufzuzeigen, damit schliesslich wirksame und praxistaugliche Massnahmen entwickelt werden können.

Umweltbezogene Kennzeichnung von Lebensmitteln

Verlässliche Umweltinformationen zu Lebensmitteln können nachhaltige Konsumententscheidungen erleichtern. Dafür werden die Produkte basierend auf nachvollziehbaren Methoden und repräsentativen Datengrundlagen bewertet. Eine solche Bewertung kann sowohl auf der Konsum- wie auch auf der Produktionsseite Verhaltensänderungen anstossen. In der Schweiz gibt es eine grosse Vielfalt unterschiedlicher Umwelt- und Klimakennzeichnungen (z.B. M-Check von Migros oder die Anwendung von «ECO-SCORE®» durch Coop).

Die vorliegende Studie hat zuerst untersucht, auf welcher Ebene eine Umweltkennzeichnung sinnvoll ist. Dabei hat sich herausgestellt, dass eine umfassende Umweltkennzeichnung zielführender ist als eine reine Klimakennzeichnung. Eine Klimakennzeichnung wäre nicht ausreichend, um eine gesamtheitliche Transformation hin zu einem nachhaltigen

Ernährungssystem zu unterstützen. Zudem könnte eine reine Klimakennzeichnung aus Nachhaltigkeitssicht zu Fehlinterpretationen oder Fehlentscheidungen führen.

Konzeptionell gibt es für die Umweltkennzeichnung zwei Varianten: Ein freiwilliges, staatliches Label oder eine staatliche Mindestvorgabe für private Kennzeichnungen. Bei beiden Varianten ist davon auszugehen, dass sie die erwünschte Wirkung bringen, aber auch erhebliche finanzielle Mittel für die Umsetzung benötigen. Beide Varianten sind gemäss erster juristischer Abklärungen gestützt auf Art. 14, Abs. 1 des Landwirtschaftsgesetzes möglich. In jedem Fall ist es für den Erfolg der Kennzeichnung wichtig, dass leicht zugängliche und verständliche Zusatzinformationen zu einer umweltbewussten Ernährung am Verkaufsort bereitgestellt werden. Unterschiede bestehen bezüglich der Interventionstiefe und der Akzeptanz. In der Variante mit einem staatlichen Label (Variante 1) nimmt der Staat eine starke direktive Rolle ein. Ein neues staatliches Label dürfte zudem in der bestehenden Labellandschaft schwieriger zu positionieren sein. Bei der Variante mit staatlichen Mindestvorgaben für private Kennzeichnungen (Variante 2) fungiert der Staat mehr als «Ermöglicher». Entsprechend dürfte die zweite Variante von den Zielgruppen besser akzeptiert werden. Aus diesen Überlegungen wird Variante 2 favorisiert.

Auf absehbare Zeit empfiehlt sich aufgrund der unzureichenden Datenverfügbarkeit eine Kennzeichnung auf Produktgruppen-Ebene und nicht auf Produktebene. Berechnungsvorgaben pro Produktgruppe könnten dabei von einer produktgruppenübergreifenden Rahmenmethode abgeleitet werden. Bezüglich der Darstellung empfiehlt sich eine Farbcodierung zur Einordnung der Performance der Produktgruppen.

Einer der wichtigsten Aspekte für eine vertrauenswürdige Umweltkennzeichnung von Lebensmitteln ist die verwendete Datengrundlage. Sie muss vollständig und transparent rückverfolgbar sein und hinsichtlich des Prozesses gewisse Qualitätsanforderungen erfüllen (regelmässige Aktualisierung, klare Verantwortlichkeiten, Unabhängigkeit und Akzeptanz). Es sollte eine Datenbank verwendet werden, die den Fokus auf Lebensmittel legt und alle dafür relevante Prozesse und Materialien beinhaltet.

Die vorliegende Studie kommt zum Schluss, dass das Instrument einer Umweltkennzeichnung und hier insbesondere die Variante mit staatlichen Mindestvorgaben für private Kennzeichnungen weiterverfolgt werden soll. Es bleiben aber auf der konzeptionellen und Umsetzungsebene Fragen offen, welche im Rahmen des weiteren Prozesses vertieft geklärt werden sollen.

Zielvereinbarungen mit dem Detailhandel

Mit den Zielvereinbarungen sollen Unternehmen motiviert werden, Schritte zu mehr Nachhaltigkeit zu unternehmen. Dafür legt der Staat mit einzelnen oder mehreren Unternehmen Ziele

fest, die indirekt auf die Ernährungsumgebung und somit auf das Konsumverhalten einwirken. In der Schweiz gibt es heute bereits verschiedene Zielvereinbarungen mit unterschiedlichen Zwecken (z.B. Branchenübergreifende Vereinbarung zur Reduktion von Lebensmittelverlusten oder Erklärung von Mailand zur Reduktion des Zuckerkonsums). Auch von privater Seite gibt es Aktivitäten, insbesondere die WWF Sustainable Business Partnerships, die der WWF mit verschiedenen Detailhändlern abgeschlossen hat.

Die Wirksamkeit einer Zielvereinbarung hängt von verschiedenen Ausgestaltungselementen ab, welche voneinander abhängig sind und deshalb im Zusammenspiel betrachtet und entwickelt werden müssen. Bereits bei der Entwicklung der Zielvereinbarungen ist ein aktiver Austausch mit den betroffenen Unternehmen wichtig, damit sie den Nutzen der Zielvereinbarung erkennen, mit der Ausgestaltung einverstanden sind und Vertrauen gewinnen. Bei der Definition der Ziele ist darauf zu achten, dass sie ambitioniert, langfristig ausgerichtet und bei Bedarf mit Zwischenzielen oder prozessbezogenen Zielen zeitlich dynamisiert werden. Auf Basis eines umfassenden Zielsystems empfiehlt die vorliegende Studie eine Auswahl an möglichen relevanten Zielen in den Dimensionen Ökologie, Soziales, Gesundheit und Tierwohl. Bei der Umsetzung der Ziele ist eine Vernetzung und ein Austausch zwischen allen an der Zielvereinbarung beteiligten Akteuren wichtig. Für das Monitoring der Zielerreichung ist eine solide Datenbasis zwingend. Auf Basis des Monitorings sollte die Wirkung der Zielvereinbarungen regelmässig und transparent gegen aussen kommuniziert werden. Bei der Kommunikation ist auf die Wahrung von Geschäftsgeheimnissen zu achten. Es müssen im Voraus klare Regeln definiert werden, was passiert, falls die Unternehmen ihre Ziele verfehlen.

Wichtig für den Erfolg der Zielvereinbarungen ist, dass sie eine ausreichend breite Marktdeckung innerhalb der Detailhandelsbranche erreichen. Gleichzeitig sollten sie bestehende Initiativen im Detailhandel, namentlich die etablierten, gut funktionierenden WWF Sustainable Business Partnerships, stärken und nicht konkurrenzieren: Ein Engagement des Staats im Rahmen einer Zielvereinbarung ist aus Sicht der Autor:innen gerechtfertigt, wenn bestehende Initiativen gewisse Themenbereiche nicht oder nicht ausreichend abdecken. Empfohlen wird deshalb ein Modell, in welchem der Bund in komplementären und präkompetitiven Themenbereichen einheitliche Ziele für alle Unternehmen definiert. Den WWF Sustainable Business Partnerships würden weitergehende, oft nach Unternehmen differenzierte Ziele überlassen.

Die vorliegende Studie kommt zum Schluss, dass die Machbarkeit von Zielvereinbarungen mit diesen Gestaltungselementen grundsätzlich gegeben ist. Wir empfehlen, das Instrument weiterzuverfolgen. Dafür müssten in einem nächsten Schritt Eckpfeiler zum Teilnehmendenkreis, zur Rolle des Staats und zu den konkreten Zielen festgelegt werden. Zudem sollten mögliche Stakeholder (Detailhändler, Verbände, etc.) bei einer weiteren Konkretisierung der Zielvereinbarungen frühzeitig involviert werden.

Résumé

Le fait d'avoir une alimentation durable et saine dépend de notre environnement alimentaire : la diversité et la disponibilité des produits alimentaires, la structure des prix, le marketing et les normes sociales influencent directement le comportement des consommateurs. Le commerce de détail peut contribuer activement à modeler l'environnement alimentaire en raison de sa fonction charnière entre production et consommation. Il peut ainsi jouer un rôle décisif dans la transformation durable du système alimentaire.

Ces dernières années, la Confédération a élaboré plusieurs rapports et stratégies qui mettent en lumière l'importance de la perspective de la consommation pour un système alimentaire durable, notamment le rapport de postulat sur l'orientation future de la politique agricole ainsi que la Stratégie suisse de nutrition 2017-2024. L'Office fédéral de l'agriculture (OFAG), l'Office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires (OSAV) et l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) montrent dans la Stratégie Climat pour l'agriculture et l'alimentation publiée en 2023 que des modèles de consommation respectueux des ressources sont essentiels sur la voie d'un système alimentaire durable. Le rapport de postulat et la Stratégie Climat esquissent entre autres les deux approches volontaires suivantes relatives à la consommation :

- Label climatique volontaire des denrées alimentaires,
- Convention d'objectifs avec le commerce de détail.

L'OFAG souhaite acquérir de premières connaissances sur les deux approches susmentionnées au moyen de la présente étude de faisabilité. Il convient de mettre en évidence les avantages et les inconvénients des possibilités d'aménagement possibles et la nécessité de clarifier davantage la situation afin de pouvoir finalement développer des mesures efficaces et adaptées à la pratique.

Label environnemental des denrées alimentaires

Disposer d'informations environnementales fiables sur les produits alimentaires peut faciliter les décisions de consommation durable. Pour ce faire, les produits sont évalués sur la base de méthodes reproductibles et de bases de données représentatives. Une telle évaluation peut déclencher des changements de comportement tant en matière de consommation qu'en matière de production. En Suisse, il existe une grande variété de labels environnementaux et climatiques différents (p. ex. le M-Check de Migros ou l'utilisation d'«ECO-SCORE®» par Coop).

La présente étude a tout d'abord examiné à quel niveau un label environnemental serait utile. Il s'est avéré qu'un label environnemental complet serait plus efficace qu'un simple label

climatique. Un label climatique ne serait pas suffisant pour promouvoir une transformation globale en vue d'un système alimentaire durable. De plus, du point de vue de la durabilité, un simple label climatique pourrait conduire à des interprétations erronées ou à des décisions inadéquates.

Sur le plan conceptuel, il existe deux options pour l'étiquetage environnemental : un label étatique volontaire ou une exigence étatique minimale pour les labels privés. On peut partir du principe que les deux variantes produiront l'effet escompté, mais qu'elles nécessiteront également des moyens financiers considérables pour être mises en œuvre. Il ressort des premières clarifications juridiques que les deux versions sont possibles sur la base de l'art. 14, al. 1 de la loi sur l'agriculture. Dans tous les cas, il est important pour le succès du label que des informations supplémentaires facilement accessibles et compréhensibles sur une alimentation respectueuse de l'environnement soient mises à disposition sur le lieu de vente. Des différences existent concernant la profondeur de l'intervention et son acceptation. Dans la variante prévoyant un label étatique (variante 1), l'État joue un rôle très directif. De plus, un nouveau label étatique devrait être plus difficile à positionner parmi les labels existants. Dans la variante prévoyant des prescriptions étatiques minimales pour les labels privés (variante 2), l'État agit davantage comme un «facilitateur». En conséquence, la deuxième variante devrait être mieux acceptée par les groupes cibles. Sur la base de ces considérations, la variante 2 est privilégiée.

Dans un avenir prévisible, il est recommandé de procéder à un étiquetage au niveau des groupes de produits plutôt qu'au niveau des produits en raison de la disponibilité insuffisante des données. Les règles de calcul par groupe de produits pourraient être dérivées d'une méthode-cadre applicable à tous les groupes de produits. En matière de présentation, il est recommandé d'utiliser un code couleur pour classer la performance des groupes de produits.

L'un des aspects les plus importants permettant un label environnemental fiable des produits alimentaires est la base de données utilisée. Elle doit être intégralement traçable de manière transparente et répondre à certaines exigences de qualité relatives au processus (mise à jour régulière, responsabilités claires, indépendance et acceptation). Il convient d'utiliser une base de données focalisée sur les denrées alimentaires et contenant tous les processus et matériaux pertinents.

La présente étude conclut que l'instrument que constitue le label écologique, et en particulier la variante prévoyant des prescriptions étatiques minimales pour les labels privés, doit être poursuivi. Des questions restent toutefois en suspens au niveau de la conception et de la mise en œuvre et devront être clarifiées de manière approfondie dans le cadre de la poursuite du processus.

Conventions d'objectifs avec le commerce de détail

Les conventions d'objectifs visent à motiver les entreprises à prendre des initiatives en faveur de la durabilité. À cette fin, l'État fixe avec une ou plusieurs entreprises des objectifs ayant un impact indirect sur l'environnement alimentaire et donc sur le comportement des consommateurs. En Suisse, il existe déjà actuellement différentes conventions d'objectifs aux finalités diverses (par exemple l'accord intersectoriel pour la réduction des pertes alimentaires ou la déclaration de Milan sur la réduction de la consommation de sucre). Il existe également des activités privées, notamment les WWF Sustainable Business Partnerships que le WWF a conclus avec différents détaillants.

L'efficacité d'une convention d'objectifs dépend de différents éléments conceptuels tributaires les uns des autres et qui doivent donc être considérés et développés en interaction. Dès le développement des conventions d'objectifs, il est important d'avoir un échange actif avec les entreprises concernées afin qu'elles reconnaissent l'utilité de la convention d'objectifs, qu'elles soient d'accord avec sa conception et qu'elles gagnent en confiance. Lors de la définition des objectifs, il faut veiller à ce qu'ils soient ambitieux, axés sur le long terme et, si nécessaire, dynamisés dans le temps par des objectifs intermédiaires ou des objectifs liés aux processus. Sur la base d'un système d'objectifs global, la présente étude recommande une sélection d'objectifs pertinents possibles dans les domaines de l'écologie, du social, de la santé et du bien-être animal. Lors de la mise en œuvre des objectifs, il est important d'établir un réseau et un échange entre tous les acteurs impliqués dans la convention d'objectifs. Pour le suivi de la réalisation des objectifs, il est impératif de disposer d'une base de données solide. Sur la base du monitoring, l'impact des conventions d'objectifs devrait être communiqué régulièrement et de manière transparente vers l'extérieur. Dans la communication, il convient de veiller à la protection des secrets commerciaux. Des règles claires doivent être définies à l'avance pour définir ce qui se produira si les entreprises n'atteignent pas leurs objectifs.

L'important pour le succès des conventions d'objectifs est qu'elles atteignent une couverture de marché suffisamment large au sein de la branche du commerce de détail. Parallèlement, elles devraient renforcer les initiatives existantes dans le commerce de détail, notamment les WWF Sustainable Business Partnerships éprouvés et fonctionnant bien, et ne pas les concurrencer : un engagement de l'État dans le cadre d'une convention d'objectifs se justifie, selon les auteurs, lorsque les initiatives existantes ne couvrent pas ou pas suffisamment certains champs thématiques. Il est donc recommandé d'adopter un modèle dans lequel la Confédération définit des objectifs uniformes pour toutes les entreprises dans des champs thématiques complémentaires et précompétitifs. Les WWF Sustainable Business Partnerships se verraient confier des objectifs plus ambitieux, souvent distincts selon les entreprises.

La présente étude conclut que la faisabilité des conventions d'objectifs intégrant ces éléments conceptuels est en principe donnée. Nous recommandons de poursuivre le suivi de cet instrument. Pour cela, il faudrait définir dans une prochaine étape des éléments clés concernant le cercle des participants, le rôle de l'État et les objectifs concrets. En outre, les parties prenantes potentielles (détaillants, associations, etc.) devraient être impliquées à un stade précoce lors de la concrétisation ultérieure des conventions d'objectifs.

1. Ausgangslage und Ziel

Die Ernährungsumgebung prägt das Konsumverhalten

Die Konsumierenden spielen eine zentrale Rolle im Ernährungssystem, da ihr Nachfrageverhalten die Art und Weise der Lebensmittelproduktion massgeblich beeinflusst. Das Konsumverhalten wird dabei entscheidend durch die Ernährungsumgebung geprägt.

Zur Ernährungsumgebung zählen sowohl die Marktstruktur der Wertschöpfungskette von der Produktion bis zum Detailhandel, die Vielfalt und Verfügbarkeit von Lebensmitteln, die Preisstruktur, Werbung und Marketing, als auch soziale Normen. Diese Faktoren beeinflussen massgeblich das Konsumverhalten, indem sie Lebensmittel für Konsumierende mehr oder weniger zugänglich, beliebt, oder erschwinglich machen. Oft erschwert die aktuelle Ernährungsumgebung gesunde und nachhaltiges Konsumverhalten ([WBAE 2020](#)). Aufgrund seiner Scharnierfunktion zwischen Produktions- und Konsumseite ist der Detailhandel in der Gestaltung der Ernährungsumgebung zentral. Der Detailhandel hat allerdings noch Potenzial, um seinen Handlungsspielraum zugunsten eines nachhaltigeren Ernährungssystems stärker zu nutzen.

Die Optimierung der Ernährungsumgebung, auch durch den Detailhandel, gehört deshalb zu den Grundvoraussetzungen für eine nachhaltige Ernährung.

Bisherige Aktivitäten der öffentlichen Hand

Der Bund hat in den letzten Jahren mehrere Berichte und Strategien formuliert, die einen Beitrag zur Optimierung der Ernährungsumgebung und einer Stärkung der Konsumperspektive leisten sollen:

Das Parlament hat dem Bundesrat mit den Postulaten 20.3931 und 21.3015 den Auftrag erteilt, einen **Bericht zur zukünftigen Ausrichtung der Agrarpolitik** vorzulegen. Unter anderem ist in diesem Rahmen die Erweiterung der Agrarpolitik in Richtung einer ganzheitlichen Politik für gesunde Ernährung und nachhaltige Lebensmittelproduktion zu prüfen. Im Bericht in Erfüllung der beiden Postulate vom 22. Juni 2022 formuliert der Bundesrat die Vision 2050 einer «Ernährungssicherheit durch Nachhaltigkeit von der Produktion bis zum Konsum» und ein Zukunftsbild, welches auch die Konsumebene anspricht. So sollen etwa die Treibhausgasemissionen des Konsums pro Kopf bis 2050 gegenüber 2020 um mindestens zwei Drittel gesenkt werden. Zudem werden im Postulatsbericht erstmals eine Stossrichtung zur Begünstigung eines nachhaltigen und gesunden Konsums definiert sowie bessere Rahmenbedingungen für freiwillige Nachhaltigkeitskennzeichnungen von Lebensmitteln und Zielvereinbarungen mit dem Detailhandel als mögliche Massnahmen im Handlungsfeld «Transparenz und Kostenwahrheit» erwähnt ([Bundesrat 2022](#)).

Von Relevanz für die Optimierung der Ernährungsumgebung aus einer Nachhaltigkeitsperspektive ist auch die **Schweizer Ernährungsstrategie 2017-2024** und der dazugehörige Aktionsplan ([EDI 2017](#)). Diese fördert mit ihrer Ausrichtung auf eine gesunde Ernährung indirekt die Nachhaltigkeit der Produktion, da es bedeutende Synergien zwischen einer gesunden Ernährung und der nachhaltigen Produktion gibt. Es fehlen darin aber explizite Massnahmen aus dem Blickwinkel der Nachhaltigkeit. Künftig soll der nachhaltige Konsum ein weiteres, integratives Ziel der Strategie sein ([Bundesrat 2022](#)).

Und schliesslich zeigt die neue **Klimastrategie Landwirtschaft und Ernährung** vom 5.9.2023 von BLW, BLV und BAFU auf, dass ressourcenschonende Konsummuster entscheidend sind für die notwendige Transformation des Ernährungssystems ([BLW/BLV/BAFU 2023](#)). Demnach soll langfristig der Anteil der Bevölkerung, der sich nach den Schweizer Ernährungsempfehlungen ernährt, weiter steigen. Nachhaltige Ernährungsumgebungen bilden eine wichtige Grundlage, um dieses Ziel zu erreichen. Die Klimastrategie konkretisiert auch die im Postulatsbericht genannten möglichen Massnahmen zur Optimierung der Ernährungsumgebungen, u.a.:

- Erarbeiten von Rahmenbedingungen für die **freiwillige Klimakennzeichnung von Lebensmitteln** (K-05): Die Grundidee einer Klimakennzeichnung ist es, dass die Information über die mit einem Produkt verbundenen Treibhausgas (THG)-Emissionen den Konsum von Produkten mit geringerem THG-Fussabdruck erhöht.
- Prüfen der Ausgestaltung von **Zielvereinbarungen mit dem Detailhandel zur Förderung der Nachhaltigkeit in Produktion und Konsum** (K-06): Je nach Ausgestaltung können Zielvereinbarungen zwischen Bund und Detailhandel die Ernährungsumgebungen verändern und damit zu einem nachhaltigeren und gesünderen Konsum führen.

Diese beiden Massnahmen bilden den Fokus der vorliegenden Studie.

Initiativen des Detailhandels und internationaler Kontext

Auch im Detailhandel gab es in den letzten Jahren verstärkt Aktivitäten zur Optimierung der Ernährungsumgebung, namentlich im Bereich der Umwelt- und Klimakennzeichnungen. So wenden in der Schweiz etwa Migros, Coop und Denner eigene Kennzeichnungssysteme an, um ihre Lebensmittel bezüglich ihrer Umwelt-, Klima- bzw. Tierwohlauswirkungen zu kennzeichnen. Im europäischen Umfeld testet beispielsweise Lidl Deutschland den aus Frankreich stammenden Eco-Score in ausgewählten Filialen. Alnatura evaluiert in einer Filiale anhand von ca. 400 Produkten und einem zusätzlichen CO₂-Preisschild den Einfluss einer Ausweisung eines CO₂-Faktors auf die Kaufentscheidung.

Auch auf staatlicher Ebene sind in Europa einige Aktivitäten im Hinblick auf eine Optimierung der Ernährungsumgebung in Gang. So lässt etwa das deutsche Umweltministerium die Möglichkeiten für die Umsetzung einer Kennzeichnung des Klimafussabdrucks sowie des

ökologischen Fussabdrucks von Lebensmitteln in Deutschland analysieren und bewerten. Und im Bereich von freiwilligen Verpflichtungen von Unternehmen ist auf europäischer Ebene insbesondere der EU Code of Conduct on responsible food business and marketing practices 2021 im Rahmen der Farm-to-Fork-Strategy zu nennen ([Europäische Kommission 2021](#)).

Ziel und Auftrag der Studie

Das BLW möchte mit der vorliegenden Studie Grundlagen für konsumseitige Verbesserungen der Nachhaltigkeit des Ernährungssystems erarbeiten lassen. Im Fokus stehen gemäss Ausschreibung vom 15. April 2022 die zwei oben erwähnten staatlichen Massnahmen, welche starke Synergien mit den Massnahmen des Aktionsplans der Schweizer Ernährungsstrategie aufweisen: (1) Rahmenbedingungen für die freiwillige Klimakennzeichnung von Lebensmitteln und (2) Zielvereinbarungen mit dem Detailhandel. Es handelt sich hierbei um eine Machbarkeitsstudie, mit welcher Erkenntnisse zur Ausgestaltung und zum Vollzug dieser beiden Massnahmen gewonnen werden sollen. Die Machbarkeitsstudie hat nicht den Anspruch, ein umsetzungsreifes Design der beiden Massnahmen vorzuschlagen. Vielmehr geht es darum, Vor- und Nachteile möglicher Ausgestaltungsoptionen und weiteren Abklärungsbedarf aufzuzeigen, damit schliesslich wirksame und gleichzeitig praxistaugliche Massnahmen entwickelt werden können.

Die vorliegende Studie ist in zwei separate Hauptkapitel gegliedert, die sich den jeweiligen Massnahmen widmen. Kapitel 2 beleuchtet Methodik, Datengrundlagen und konzeptionelle Ausgestaltungsoptionen für eine Umweltkennzeichnung und erläutert, warum der ursprüngliche Auftrag für eine Klimakennzeichnung ausgeweitet und neu eine Umweltkennzeichnung vorgeschlagen wird. Kapitel 3 zeigt Ausgestaltungsoptionen von freiwilligen Zielvereinbarungen mit dem Detailhandel auf und schlägt mögliche Ziele zur Förderung der Nachhaltigkeit und des Tierwohls vor. Für beide Massnahmen werden zudem ausgewählte Fragen aus juristischer Sicht beleuchtet. Am Ende der jeweiligen Kapitel folgt für beide Massnahmen ein Abschnitt zum Fazit, den Empfehlungen und zur weiteren konzeptionellen Bearbeitung der Massnahmen aus Sicht der Autor:innen.

2. Umweltbezogene Kennzeichnung von Lebensmitteln

2.1. Ausgangslage

Eine ganzheitliche Politik für gesunde Ernährung und eine nachhaltige Lebensmittelproduktion haben im Rahmen der künftigen schweizerischen Agrarpolitik hohe Priorität. Die Konsument:innen spielen in diesem Kontext eine zentrale Rolle, da ihr Nachfrageverhalten die Art und Weise der Lebensmittelproduktion massgeblich beeinflusst. Wichtig ist dabei die Ernährungsumgebung mit den vier Phasen Exposition, Zugang, Auswahl und Konsum.

Verlässliche Umweltinformationen am Produkt können nachhaltige Konsumententscheidungen erleichtern. Als Beispiele für andere Konsumbereiche können das EU-Umweltzeichen oder das EU-Energieeffizienzlabel genannt werden. Als eine der Leitinitiativen der "Farm to Fork"-Strategie kündigte die EU-Kommission einen Vorschlag für einen Rechtsrahmen für nachhaltige Lebensmittelsysteme (Framework for Sustainable Food Systems, FSFS) an. Ziel des FSFS ist unter anderem, den Übergang zu nachhaltigen Lebensmittelsystemen zu beschleunigen und zu erleichtern. Unter anderem wird darin ein Vorschlag für einen Rahmen für die Nachhaltigkeitskennzeichnung von Lebensmitteln angekündigt, um Verbraucher:innen in die Lage zu versetzen, fundierte und nachhaltige Kaufentscheidungen zu treffen. In diese Richtung weisen auch die beiden Legislativvorschläge «Empowering consumers for the Green transition» und der Vorschlag für eine Richtlinie zur Begründung und Kommunikation ausdrücklicher Umweltaussagen (sog. Green Claims Directive, GCD). Beide Vorschläge wurden von der Kommission angenommen und befinden sich derzeit in der Mitentscheidungsphase zwischen Rat und EU-Parlament.

Im Lebensmittelbereich existiert mittlerweile neben der Bio-Kennzeichnung eine Flut an Labeln, die eher zu einer Verwirrung der Konsumierenden beitragen anstatt als verlässliche Informationsquelle für nachhaltige Kaufentscheidungen zu dienen. Im Folgenden ist ausgearbeitet, wie eine verlässliche Umwelt- oder Klimainformation von Lebensmitteln ausgestaltet werden kann. Einleitend ist die angestrebte Wirkungsweise von umweltbezogenen Kennzeichnungen erläutert, sowie die derzeitige Ausgangslage in der Schweiz beschrieben.

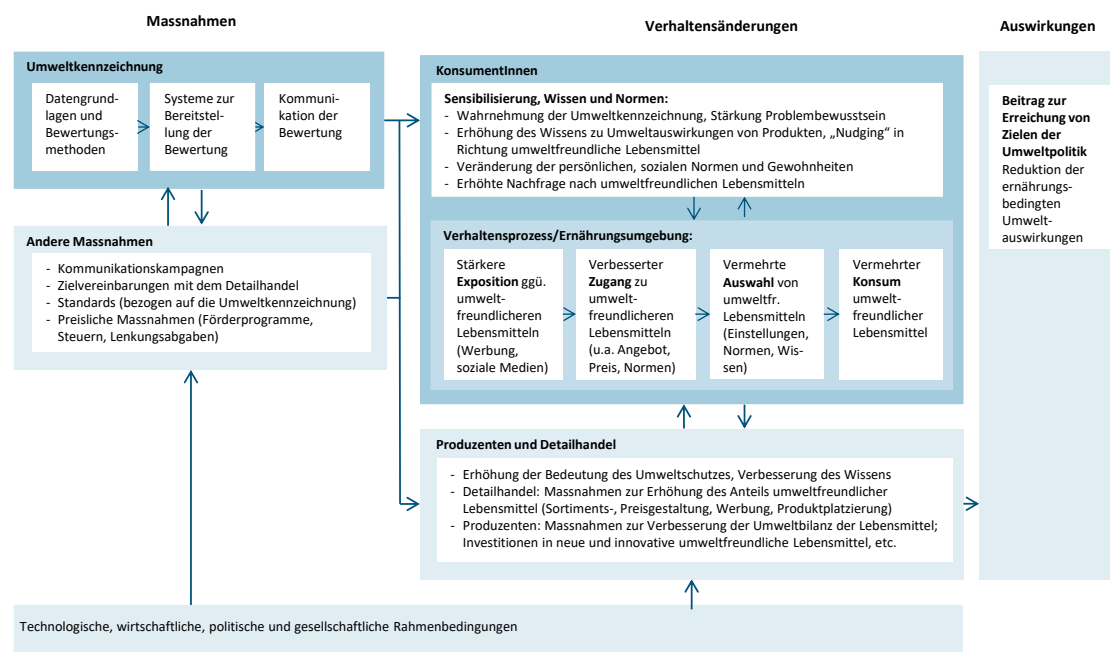
2.1.1. Angestrebte Wirkungsweise von umweltbezogenen Kennzeichnungen

Sowohl klima- als auch umweltbezogene Kennzeichnungssysteme für Lebensmittel sollen auf Basis richtungssicher abgeleiteter Bewertungen und über eine entsprechend eingängige Kommunikation zu Verhaltensänderungen bei den Konsumierenden führen (siehe **Abbildung 1**). Richtungssicher bedeutet in diesem Zusammenhang, dass die Bewertungen auf nachvollziehbaren Methoden und repräsentativen Datengrundlagen beruhen und im Grundsatz reproduzierbar sind. Im Sinne der Unterstützung eines weniger umweltintensiven Nahrungsmittelkonsums

wirken freiwillige Klima-/Umweltkennzeichnungssysteme nicht allein, sondern sie sollten stets in andere Massnahmen eingebettet sein, die insgesamt zu einem umweltfreundlichen Ernährungssystem beitragen sollen.

Umweltbezogene Kennzeichnungen sollen dabei sowohl zu Verhaltensänderungen seitens der Konsument:innen als auch der Produzenten und dem Handel führen. Finaler Zweck der Umweltkennzeichnung ist der Beitrag zu den Umweltzielen - durch eine Reduktion des Umweltfussabdruckes des Ernährungssystems.

Abbildung 1: Wirkungsmodell Umweltkennzeichnung



Dunkelblau hinterlegt ist der Fokus der Studie, hellblau die restlichen Einflussfaktoren. Grafik INFRAS.

2.1.2. Überblick bestehende Aktivitäten

Mit Blick auf das Ziel der vorliegenden Studie, also der Erarbeitung von Ausgestaltungsvorschlägen und die Beurteilung der Machbarkeit einer Klima- oder Umweltkennzeichnung von Lebensmitteln, ist es wichtig, die Ausgangslage zu erfassen, um Nutzen und Anforderungen an ein System zur Kennzeichnung ableiten zu können. In diesem Sinne wurde mit Stand September 2023 recherchiert, bei welchen in der Schweiz agierenden Händlern und Produzenten produktbezogene Klima- oder Umweltkennzeichnungssysteme angewendet werden. Hierzu wurden die jeweiligen Internetportale von insgesamt 30 Unternehmen konsultiert. Die Kernergebnisse lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Bei den Handelsunternehmen wenden Migros, Coop und Denner Kennzeichnungssysteme an. Die Unternehmen Aldi Suisse und Lidl Schweiz DL AG haben sich zwar Umwelt- bzw. Nachhaltigkeitsprogramme auferlegt, diese beziehen sich aber nicht auf Einzelprodukte.
- Das Kennzeichnungssystem von Migros namens «M-Check» umfasst die Kennzeichnung der Eigenmarkenprodukte in einer Gesamtzahl von rund 5000 Produkten und beinhaltet eine Nachhaltigkeits-Skala mit Werten von 1 bis 5. Es werden die Aspekte Klimaverträglichkeit, Tierwohl, umweltfreundliche Verpackung, Fisch aus verantwortungsvollen Quellen und Kreislauffähigkeit abgebildet. Im Ergebnis erhalten Konsument:innen einen Überblick, wie das Produkt in diesen Aspekten im Vergleich zum Gesamtsortiment abschneidet. Speziell was die Klimakennzeichnung der Produkte betrifft, erfolgt die Zuordnung der Produkte anhand des (auf das Produktgewicht) bezogenen Product Carbon Footprint (PCF) nach folgender Logik und mit folgenden Botschaften (Tabelle 1):

Tabelle 1: Zuordnung der Produkte nach Product Carbon Footprint

Anzahl Sterne	Product Carbon Footprint	Zuordnungslogik	Botschaft
*****	0 – 0,9 kg CO ₂ eq/kg	5% der Produkte mit dem tiefsten Emissionsfaktor	«Kaufen Sie vor allem Produkte dieser Kategorie ein, können Sie Ihren CO ₂ -Fussabdruck sehr stark reduzieren.»
****	1 – 1.9 kg CO ₂ eq/kg	5% der Produkte mit dem zweittiefsten Emissionsfaktor	«Kaufen Sie vor allem Produkte dieser Kategorie ein, können Sie Ihren CO ₂ -Fussabdruck wesentlich reduzieren.»
***	2 – 4.7 kg CO ₂ eq/kg	15% der Produkte mit dem drittiefsten Emissionsfaktor	«Wir befinden uns immer noch im besten Viertel des Sortiments.»
**	4.8 – 9.9 kg CO ₂ eq/kg	[25%]	«Diese Produkte sind bezüglich Emissionen in der besseren Hälfte des Sortiments.»
*	> 10 kg CO ₂ eq/kg	Hier sind die 50% der Produkte mit dem höchsten Emissionsfaktor.	«Wenn, dann sind diese Produkte bewusst und nur in kleinen Mengen zu konsumieren.»

Tabelle Öko-Institut e.V. Quelle: MCheck.

Die Zuordnung hat Migros mit externen Partnern (treeze, intep und myclimate) diskutiert und festgelegt, wobei die prozentuale Verteilung des Sortiments nicht als unveränderlich angesehen werden sollte. Das Unternehmen weist darauf hin, dass sich die Verteilung infolge von Optimierungen über die Zeit verbessern könnte (Migros 2023).

- Migros-Tochterunternehmen Denner kennzeichnet Eigenmarken mit dem Zeichen «Impact» bezogen auf die Aspekte Klimawirkung und Tierwohl. Bewertung, Methodik und die Darstellung in Form einer Skala von 1 bis 5 Sternen basieren auf dem oben dargestellten M-Check.

Da die Eigenmarkenprodukte zwar ähnlich, aber nicht identisch mit Migros-Produkten sind, verwendet das Unternehmen eine eigene Adaption des Labels. Das Kennzeichnungssystem ist offensichtlich noch im Aufbau: «Unser Ziel ist, dass alle Eigenmarken und Labels von Denner schrittweise das IMPACT Label tragen werden. Den Anfang machen die Fleischprodukte. Es folgen Molkereiprodukte und weitere Warengruppen.» (Denner 2023)

- Coop geht einen anderen Weg und kennzeichnet einen Teil der Produkte (Stand 2022 rund 2000 Eigenmarken) nach der Systematik «ECO-SCORE® by Beelong». Die Kennzeichnung des Eco-Scores erfolgt auf einer Farbskala von A+ in grün für die geringsten Umweltauswirkungen bis E- in rot für die grössten Umweltauswirkungen. Sämtliche Produkte werden unabhängig ihrer Kategorie auf derselben Skala bewertet, somit ist – vergleichbar zum oben dargestellten Kennzeichnungssystem der Migros – sowohl ein Vergleich ähnlicher Produkte untereinander als auch der Vergleich unterschiedlicher Produktkategorien möglich. Das Bewertungssystem basiert auf Daten von Ecoinvent, der World Food Database und Agribalyse. In die Bewertung fliessen die Umweltwirkungskategorien Klimawandel, Verschmutzung von Süss- und Meerwasser, Wasserverbrauch und Landnutzung ein. Zusätzlich werden Aspekte berücksichtigt, die in diesen Datenbanken nicht direkt bzw. nicht direkt offensichtlich abgebildet werden, wie die Berücksichtigung der biologischen Vielfalt, des Tierschutzes und Verpackungen.
- Die LCA-Wirkungsindikatorergebnisse werden aufgrund der Relevanz der jeweiligen Umweltwirkung wie folgt gewichtet auf 100 skaliert (beelong.ch 2023):
 - Klimawandel [kg CO₂ eq] 49%
 - Verschmutzung von Frischwasser (Eutrophierung) [kg P eq] 6%
 - Meeresverschmutzung (Eutrophierung) [kg N eq] 7%
 - Wasserverbrauch [m³/kg], kombiniert mit dem Wasserstress des Erzeugerlandes [m³ eq] 20 %
 - Landnutzung [m².a] 18%
- Ergänzt wird die Bewertung der LCA-Wirkungsindikatorergebnisse durch ein Bonus-/Malus-System unter Berücksichtigung folgender Kriterien:
 - Landwirtschaftliche Labels der Zutaten
 - Das Vorhandensein von bedrohten Arten (Fisch) in der Zusammensetzung
 - Verpackung
 - Umweltpolitik des Produktionslandes
 - Unternehmenspolitik der Marke oder des Herstellers bei Nachhaltigkeitsthemen.
- «ECO-SCORE® by Beelong» weist grosse Ähnlichkeiten zum französischen «ECO-SCORE®» auf. Dabei handelt es sich um eine in Frankreich registrierte Marke, deren Eigentümerin die Agentur für Umwelt- und Energie (ADEME) ist. Ob und in welchem Umfang der französische

ECO-SCORE® und der «ECO-SCORE® by Beelong» im Hinblick auf die Datengrundlagen und die Bewertungslogik identisch sind oder ob Unterschiede bestehen, lässt sich auf der Grundlage der öffentlich verfügbaren Informationen nicht feststellen.

- Im Unterschied zu den oben beschriebenen Kennzeichnungen M-Check und Impact werden beim ECO-SCORE® die Umweltauswirkungen von Lebensmitteln an ihrem Energiegehalt (kcal) und nicht an ihrem Gewicht (kg) gemessen. Damit soll der Unterschiedlichkeit von Lebensmitteln mit Blick auf die unterschiedlichen Nährwerte besser Rechnung getragen werden.
- Bei den Herstellern von Lebensmitteln zeigt sich ein sehr heterogenes Bild. Manche Unternehmen verzichten gänzlich auf produktbezogene Klima- bzw. Umweltkennzeichnungssysteme und verweisen auf ihren Webseiten auf unterschiedliche Massnahmen des Energie- und Umweltmanagements. So verweisen bspw. unterschiedliche Mineralwasserhersteller auf Zertifikate der Energie-Agentur der Wirtschaft oder auf verschiedenste Projekte, darunter zum Bergwald, zum papierlosen Büro etc. Einige Hersteller beteiligen sich an produktgruppenspezifischen Programmen, ohne Einzelprodukte zu kennzeichnen, bspw. Rainforest Alliance oder Fairtrade. Einige Hersteller arbeiten mit Kompensationslabels, wie bspw. myclimate; weit verbreitet ist auch die Verwendung etablierter Gütesiegel, wie MSC oder diverse Bio-Siegel. Eine Besonderheit stellen branchenbezogene Ansätze wie «KlimaStaR-Milch» dar, weil hier auch Wettbewerber unter einer gemeinsamen Zielsetzung kooperieren. Ziel dieses Ressourcenprojektes ist die Entwicklung und Austestung von Lösungen für eine graslandbasierte, standortangepasste und klimafreundliche Milchproduktion. Erzielte Fortschritte werden mit einem differenzierten Prämienmodell erfasst und abgegolten.

Eine umfassende Darstellung würde an dieser Stelle den Rahmen sprengen, als Schlussfolgerung kann aber festgehalten werden, dass in der Schweiz, ebenso wie im europäischen Raum und international eine grosse Vielfalt unterschiedlicher Umwelt- und Klimakennzeichnungen besteht, was die Orientierung für Konsument:innen erschwert. Durch unterschiedliche Bezugsgrössen und Skalierungen ist es selbst für Expert:innen nahezu unmöglich, Produktgruppen oder Produkte einem Quervergleich zu unterziehen. Auch die im Projekt befragten Expert:innen weisen darauf hin, dass die Flut an privaten Labels zu einer Verwirrung und Überforderung bei Konsumenten:innen führt.

2.2. Methodisches Vorgehen

Die Arbeiten im Kontext der Massnahme zur umweltbezogenen Kennzeichnung von Lebensmitteln wurden anhand der in Tabelle 2 aufgeführten Forschungsfragen analysiert. Die Analyse umfasste drei Themenbereiche:

Tabelle 2: Forschungsfragen für die Analyse der umweltbezogenen Kennzeichnung

Themenbereich	Forschungsfragen
Ziele und Konflikte	▪ Welche Zielkonflikte und sonstige Herausforderungen bestehen in Bezug auf die klima-/ umweltbezogene Kennzeichnung von Lebensmitteln? Wie lassen sich diese Zielkonflikte möglichst minimieren? ▪ Welche Ziele für eine Klima- /Umweltkennzeichnung für Lebensmittel bestehen – und welche davon sind zweckmässig?
Beurteilung von Chancen und Grenzen einer aussagekräftigen und praktikablen Klimakennzeichnung	▪ Welche Mindestkriterien sind zu erfüllen, damit eine Klima-/Umweltkennzeichnung den intendierten Erfolg hat? ▪ Welche Aussagen sind belastbar und transparent möglich – bei gleichzeitig vertretbarem Aufwand für die Anwender? ▪ Welche alternativen Ansätze sind denkbar um Konsument:innen bei der Wahl klima- bzw. umweltfreundlicher Lebensmittel zu unterstützen?
Aspekte der Organisation und Umsetzung – auch angesichts bestehender Rahmenbedingungen	▪ Wie müssten staatliche Vorgaben ausgestaltet sein (bzgl. Reichweite der Regulierung, Ambitionsniveau, Verbindlichkeit, Zeithorizont)? ▪ Wie kann eine staatlich unterstützte Klima-/Umweltkennzeichnung mit den bestehenden (privatwirtschaftlichen) Initiativen in Beziehung gesetzt werden?

Tabelle: Öko-Institut e.V.

Die Frage nach der Ausgestaltung einer Klima- bzw. Umweltkennzeichnung ist in den folgenden aufgezählten vier verschiedenen Teilschritten bearbeitet worden:

- Aufarbeitung der Vor- und Nachteile einer Klimakennzeichnung von Lebensmitteln versus einer Umweltkennzeichnung von Lebensmitteln,
- Auswahl einer geeigneten Methodik und Datengrundlage für eine Klima- bzw. Umweltkennzeichnung,
- Darstellung der notwendigen Voraussetzungen und der Möglichkeiten der Bereitstellung einer Produktkennzeichnung/Produktbewertung für die Anwendenden,
- Analyse und Bewertung verschiedener Formate der Produktkennzeichnung/Produktbewertung (staatliches Label für die freiwillige Kennzeichnung versus staatliche Mindestvorgaben für freiwillige Produktkennzeichnungen).

Vor dem Hintergrund, dass die Vor- und Nachteile einer Klima- versus Umweltkennzeichnung von Lebensmitteln seit ungefähr 15 Jahren ausgiebig diskutiert werden, basierte der erste Teilschritt auf einer Literatur- und Desktoprecherche und deren Aufarbeitung und Auswertung.

Die Bearbeitung der nächsten Teilschritte fusste zusätzlich auf Expert:inneninterviews und Interviews mit den involvierten schweizerischen Bundesämtern für Landwirtschaft BLW, für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen BLV und für Umwelt BAFU.

In den letzten Teilschritt flossen zusätzlich eigene Vorarbeiten zu der Ausgestaltung von Mindestvorgaben für produktbezogene Umweltkennzeichen zu verschiedenen Produktgruppen

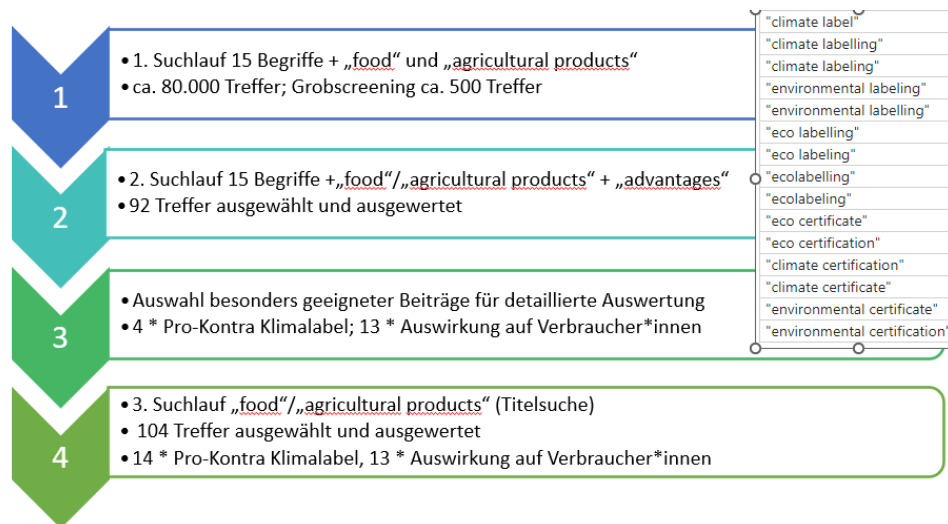
(Textilien, IT-Produkte, Kosmetik) für das Sektorvorhaben "Siegelklarheit" ein, dass das Deutsche Ministerium für internationale Zusammenarbeit finanziert hat. Die Ergebnisse sind auf der Webseite [Siegelklarheit](#)¹ zu finden.

2.3. Klimakennzeichnung versus Umweltkennzeichnung

2.3.1. Ergebnisse der Literaturrecherche

Zunächst sei daraufhin gewiesen, dass die Literaturrecherche unter der Verwendung der Suchmaschinen <https://scholar.google.com/> und <https://www.google.com/>² mit verschiedenen Begriffen³ wie Umwelt- bzw. Klimakennzeichnung UND Lebensmittel bzw. Agrarprodukte eine Flut von rund 80.000 Treffern ergab, so dass diese eingeschränkt werden musste und zwei weitere Suchläufe durchgeführt wurden. Einmal ist zusätzlich der Begriff "Vorteile" in einem Suchlauf verwendet worden; der letzte Suchlauf wurde auf die Titel der Veröffentlichungen beschränkt (Abbildung 2).

Abbildung 2: Grafische Darstellung der Literaturrecherche und ihrer Suchergebnisse



Grafik Öko-Institut e.V.

Obwohl die Literaturrecherche im letzten Arbeitsschritt rund 100 Treffer ergab, sind **nur in 12 Literaturquellen Pro- und Contra-Argumente einer Klimakennzeichnung** diskutiert worden. Für eine Klimakennzeichnung von Lebensmitteln sprechen sich im Grunde genommen die

¹ zuletzt abgerufen am 13.10.2023

² Die Suchmaschine <https://www.google.com/> wurde verwendet, um „graue Literatur“ aufzunehmen. Die inhaltlichen Suchbegriffe wurden hier ergänzt um Autor*innen-Namen, die bekanntermassen zum Thema publiziert haben, sowie um einschlägige Institutionen, wie UBA (Umweltbundesamt), BLE (Bundesanstalt für Ernährung) oder Thünen-Institut.

³ Die Suchbegriffe wurden sowohl in Englisch und Deutsch verwendet

Arbeitsgruppe um Professor Dr. Achim Spiller und der Wissenschaftliche Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz beim BMEL (das deutsche Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft) aus (Lemken et al. 2021, Spiller und Zühlsdorf 2020, Spiller 2022, Spiller und Zühlsdorf 2021, WBAE 2020). Es sei darauf hingewiesen, dass Prof. Dr. Spiller Mitglied dieses Beirates ist. Hingegen argumentieren die Autor:innen Woodhouse et al. (2019), Radonjić (2015), Ágústsdóttir (2021), Griesshammer und Hochfeld (2009) und Eberle et al. (2021) gegen eine Klimakennzeichnung und für eine Umweltkennzeichnung von Lebensmitteln. Die Arbeit von Futtrup et al. (2021), die auf der Auswertung von 24 Expert:innen-Interviews⁴ beruht, listen Pro- und Contra-Argumente einer Klimakennzeichnung auf, ohne ein Gesamtfazit zu ziehen. Einige weitere Literaturquellen untersuchen die Wirkung einer Klimakennzeichnung bei den Konsument:innen. Diese Quellen flossen in die Diskussion der Frage der Bereitstellung des Instrumentes, bzw. deren Ausgestaltung ein.

Die überwiegende Mehrheit der recherchierten Literaturquellen befassen sich mit sehr spezifischen Fragen und sind für die zu bearbeitende Fragestellung nicht relevant.

Angesichts der hohen Repräsentanz der Begriffe kann davon ausgegangen werden, dass der Begriff Klimalabel zwar stark genutzt wird, die Nutzung aber kaum reflektiert erfolgt. Viele Autor*innen verwenden den Begriff «Klimalabel» bzw. untersuchen bestimmte Detailfragen um eine Klimakennzeichnung herum, ohne grundlegend die Frage voranzustellen, ob eine Klimakennzeichnung vor dem Hintergrund festgelegter umweltpolitischer Ziele überhaupt das richtige Instrument ist.

Das zentrale übergeordnete Ergebnis der Auswertung der Literatur ist, dass die Frage Klima- versus Umweltkennzeichnung, letztendlich zwei Pole in der Diskussion abbilden und die Argumente für die eine oder andere Alternative, jeweils „umgedreht“ angewandt werden. Die in der Diskussion verwendeten Argumente sind insgesamt sehr überschaubar und wiederholen sich in der Literatur.

Im Folgenden sind die **Argumente** dargestellt, die in der ausgewerteten Literatur **für die Umsetzung einer Klimakennzeichnung** von Lebensmitteln aufgeführt sind:

- Andere Label (z.B. das Bio-Siegel) machen keine Aussage zum CO₂e-Fussabdruck. Das Bio- und ein Klimalabel haben einen ergänzenden Charakter (Lemken et al 2021).
- Die Klimarelevanz von Lebensmitteln wird von den Konsument:innen unterschätzt (Lemken et al. 2021; WBAE 2020).
- Die Tatsache, dass Klimakennzeichnungen von Produkten stark zunehmen, ist mit einer hohen Sichtbarkeit verbunden. Niedrige CO₂e-Fussabdrücken erlangen mittlerweile eine hohe Werbe-Attraktivität (Lemken et al. 2021).

⁴ Die Autor:innen haben 8 Wissenschaftler:innen, 9 Nichtregierungsorganisationen (englisch: non-governmental organisations, NGOs), 2 politische Entscheidungsträger:innen und 5 Vertreter:innen der Industrie befragt.

- International betrachtet hat das Umweltthema «Klima» eine hohe Priorität auf den Nachhaltigkeitsagenden einzelner Staaten (WBAE 2020; Futtrup et al. 2021).
- Die Beschränkung auf den Fokus Klimaschutz hat den Vorteil, dass bei einer Single-Score-Kennzeichnung keine Gewichtung verschiedener Umweltbelastungen vorgenommen werden muss (WBAE 2020). Single-Score-Kennzeichnung heisst, dass die Ergebnisse unterschiedlicher Umweltwirkungskategorien, wie beispielsweise Wasserknappheit, Klima, negative Auswirkungen auf die Biodiversität, Flächeninanspruchnahme, Human- oder ökologische Toxizität in einem sogenannten Single Score zusammengefasst werden. Hierfür ist eine Gewichtung der verschiedenen Umweltthemen notwendig. Die Verwendung eines Single Score hat den Vorteil, dass sich die Konsument:innen nicht damit auseinandersetzen müssen, dass ein Lebensmittel in einer Umweltauswirkungskategorie unter Umständen sehr schlecht abschneidet, in einer anderen wiederum sehr gut. Das heisst, dass durch die Verwendung eines Single-Scores eine einfache und schnelle Vergleichbarkeit von verschiedenen Produkten ermöglicht wird. Der Nachteil ist, dass eine gute Gewichtung im Grunde nur vorgenommen werden kann, wenn auf nationaler Ebene quantitative Ziele für die verschiedenen Umweltthemen verabschiedet worden sind. Gewichtung ist eine normative Frage, die nicht rein objektiv zu beantworten ist. In der Schweiz könnte ggfs. auf die Umweltbelastungspunkte des BAFU zurückgegriffen werden.
- Die Datenverfügbarkeit für die Ermittlung der Wirkungskategorie «Klima» ist besser als die Datenverfügbarkeit für die Erfassung anderer Wirkungskategorien. Derzeit ist daher die wünschenswerte Einführung eines Umweltlabels auf Basis eines Life Cycle Assessments derzeit noch nicht umsetzbar (WBAE 2020).

Vor diesem Hintergrund empfiehlt z.B. der Wissenschaftliche Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz (WBAE) beim deutschen Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) die Einführung eines Klimalabels in Deutschland (WBAE 2020). Wie bereits einleitend angedeutet drehen die Fürsprecher:innen einer Umweltkennzeichnung die aufgelisteten Argumente zum Teil um. Im Folgenden ist die **Argumentationslinie der Befürworter für eine Umweltkennzeichnung** stichwortartig dargestellt:

- Ein Klimalabel deckt nicht alle relevanten Dimensionen der ökologischen Nachhaltigkeit ab. Die ausschliessliche Konzentration auf den CO₂e-Fussabdruck kann daher ein irreführendes Bild der Umweltauswirkungen vermitteln (Eberle et al 2021; Griesshammer und Hochfeld 2009).
- Es besteht das Risiko, dass Umweltbelastungen auf andere Bereiche verlagert werden (burden shift) (Radonjič 2015). Beispielsweise können Landwirt:innen in klimatischen Gunstregionen von bestimmten Produkten hohe Erträge erzielen. Hohe Erträge wirken sich in der Regel stark positiv auf den CO₂e-Wert aus. In der Regel haben hingegen Transportemissionen,

wenn sie nicht per Luftfracht anfallen einen geringen Einfluss auf den CO₂e-Wert eines Lebensmittelproduktes. Nun kann es aber sein, dass die hohen Erträge nur durch intensive Bewässerung erzielt werden können. Das heisst in Regionen mit Wasserknappheit kann es zu einem «burden shift» kommen.

- Die ausschliessliche Fokussierung auf das Thema «Klima» kann sowohl auf der Produzenten-Ebene als auch auf der Konsument:innen-Ebene zu sachlich falschen Schlüssen führen (Radonjić 2015). Beispielsweis kann der Anbau von Lebensmitteln durch einen massiven Einsatz von Pestiziden und anderen Chemikalien (beispielsweise Halmverkürzer im Getreideanbau) mit hohen Erträgen und ggfs. niedrigeren CO₂e-Werten verbunden sein, aber im Gegenzug hohe toxische Risiken für die menschliche Gesundheit als auch für aquatische und terrestrische Ökosysteme nach sich ziehen. Die alleinige Betrachtung des Thema Klima blendet folglich andere Risiken aus. Dieses Phänomen bezeichnet man als den sogenannten «Carbon Tunnel Effekt» (Ágústsdóttir 2021).
- Eine isolierte Angabe des Product Carbon Footprint stellt somit keine ausreichende Verbraucherinformation dar. Es kann argumentiert werden, dass sie nicht zur Verbraucherorientierung, sondern eher potenziell zur Verwirrung beiträgt (Griesshammer und Hochfeld 2009).
- Selbst Klimaschutz sollte nicht auf den CO₂e-Fussabdruck beschränkt werden (Eberle et al 2021). Gerade im Lebensmittelbereich ist es dringend notwendig ein Bewusstsein dafür in der Bevölkerung zu schaffen, wie hier Klimaschutz wirklich effektiv erzielt werden kann. Die Massnahmen mit den grössten Stellschrauben sind die Umstellung der Ernährungsweise hin zu einem hohen Anteil an pflanzlichen Lebensmitteln⁵, sowie die Vermeidung von Lebensmittelabfällen, z.B. durch eine gute Haushaltsplanung. Entsprechende Informationen zu den grossen Stellschrauben «Erhöhung des Anteils von pflanzlichen Lebensmitteln in der Mahlzeitengestaltung», sowie «Vermeidung von Lebensmittel-Abfällen» im Sektor Ernährung können auch ohne Kennzeichnung einzelner Lebensmittelprodukte angewandt werden.
- Durch ein Klimalabel erhöht sich die schon bestehende Labelflut im Lebensmittelsektor (Futtrup et al. 2021). Dies gilt im Grunde genommen aber auch für ein Umweltlabel.
- Ein reines Klimalabel adressiert nur eine der gegenwärtigen ökologischen Krisen. Andere Umweltkrisen, in denen die planetaren Grenzen noch deutlich stärker überschritten werden, werden aussen vorgelassen (Eberle et al 2021).
- Das eigentliche Ziel sollte sein, den Lebensmittelsektor nachhaltiger zu gestalten und die Auswirkungen auf die natürlichen Ressourcen zu minimieren und nicht nur den Fokus auf den Klimafussabdruck von Lebensmitteln zu legen (Griesshammer und Hochfeld 2009).

⁵ Hierbei kann der CO₂e-Fussabdruck nur unterstützen. Allerdings wird effektiver Klimaschutz durch einen Wandel der Ernährungsweise erreicht und nicht durch den Griff auf die Gummibärchen-Tüte mit dem geringeren CO₂e-Fussabdruck.

2011 hat sich das deutsche Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) dafür ausgesprochen, das bestehende System des Ökolandbaus als global eingeführtes Marktsegment nicht voreilig mit anderen Kennzeichnungen, wie beispielsweise einem Klimalabel, zu gefährden. In dem Positionspapier des BMEL wird darauf hingewiesen, dass aus naturwissenschaftlicher Sicht eine Lebensweganalyse kombiniert mit einer betrieblichen Systembetrachtung nach dem Stand der Forschung der geeignete Ansatz wäre (Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMEL) 2011).

2.3.2. Ergebnisse aus den Interviews zur Frage Klima- oder Umweltkennzeichnung von Lebensmitteln

Zur Frage Klima- vs. Umweltkennzeichnung haben sich alle Interviewpartner*innen für ein Umweltlabel ausgesprochen, die Machbarkeit bzw. Umsetzbarkeit wird allerdings unterschiedlich eingeschätzt. Während eines der Bundesämter den Schritt zu einem Umweltlabel als zügig umsetzbar einschätzt, können sich die beiden anderen Bundesämter eine stufenweise Einführung, also erst eine Klimakennzeichnung und im Rahmen einer Aktualisierung eine Umweltkennzeichnung vorstellen. Mit Blick auf die Gewichtung unterschiedlicher Wirkungskategorien weisen die Interviewpartner*innen darauf hin, dass mit dem in der Schweiz entwickelten Moek-Ansatz einerseits und der Gewichtung der PEF-Kategorien⁶ andererseits zwei voneinander abweichende Ansätze bestehen. Aus Sicht der Ersteller*innen dieses Gutachtens spricht für den Moek-Ansatz, dass dieser auf politisch abgestimmten Umweltzielen beruht. Demgegenüber dürfte der PEF-Ansatz europaweit auf eine höhere Akzeptanz treffen. Und bei dem oben dargestellten von Coop verwendeten «ECO-SCORE® by Beelong» wird die Gewichtung der ökobilanziellen Wirkungskategorien nach der PEF-Methode vorgenommen.

Auch bei den befragten Expert:innen ergibt sich ein gemischtes Bild: Bei der Frage, ob ein Klimalabel ausreicht oder eine Umweltkennzeichnung mit Berücksichtigung weiterer Auswirkungen im Sinne einer ganzheitlichen Bewertung erforderlich ist, fallen die Antworten unterschiedlich aus. Übereinstimmung besteht darin, dass die THG-Emissionen allein nicht ausreichen und zu Fehlinterpretationen führen würden. Für eine ganzheitliche ökologische Bewertung von Lebensmitteln ist auch die Berücksichtigung biodiversitätsrelevanter Aspekte relevant. Bezüglich Biodiversität als eigenständige Kategorie wird von den befragten Expert:innen eingewandt, dass diese Kategorie methodisch schwer zu definieren sei. Teilweise wird die Position vertreten, dass biodiversitätsrelevante Aspekte durch die bei der PEF-Methode abgeschätzten Wirkungsindikatoren berücksichtigt werden. Demgegenüber wird argumentiert, dass

⁶ Der Product Environmental Footprint (PEF) ist eine auf der Ökobilanz basierende Methode zur Berechnung des Umwelt-Fussabdrucks von Produkten und Dienstleistungen. Der PEF wurde von der EU-Kommission entwickelt und den Mitgliedsstaaten und Unternehmen zur Anwendung empfohlen. EMPFEHLUNG (EU) 2021/2279.

die 16 PEF-Kategorien eine Überforderung darstellen und Treibhausgasemissionen, Wasser und Biodiversität ausreichen. Letztlich kommt es aber auch auf das korrekte Framing der Aussagen aus einer Kennzeichnung an: Eine Fokussierung auf die Klimawirkung macht in der Kommunikation dann Sinn, wenn der Bezug zum (politisch gesetzten) Klimaziel hergestellt wird und dadurch klar wird, dass es sich nicht um eine ganzheitliche Umweltaussage handelt. Damit verbunden ist auch die Frage nach der Gewichtung einzelner Umweltkategorien: Auch hier sind die Auffassungen unterschiedlich und reichen vom Singlescore gemäss PEF bis hin zur Ausweisung ungewichteter Ergebnisse für die Wirkungskategorien Klimawirkung, Wasserknappheit, Biodiversität und Tierwohl.

2.3.3. Zwischenfazit: begründete Empfehlung für eine Umweltkennzeichnung

Ausgangslage für diesen Bericht ist der Postulatsbericht zur zukünftigen Agrarpolitik sowie der Massnahmenplan als zweiter Teil der Klimastrategie Landwirtschaft und Ernährung 2050, insbesondere die Massnahme K-05, welche die Erarbeitung von Rahmenbedingungen für die freiwillige *Klimakennzeichnung* von Lebensmitteln vorsieht. Demgegenüber spricht eine Reihe von wissenschaftlichen Argumenten für eine *Umweltkennzeichnung*. Die wichtigsten Argumente sind, dass ein Klimalabel relevante Umweltwirkungen aussen vorlässt. Ein reines Klimalabel bzw. die Fokussierung auf Klimaschutz kann zu Fehlentscheidungen führen, indem Massnahmen und Kaufentscheidungen aus Klimasicht durchgeführt bzw. getroffen werden, die zu einer Verschlimmerung anderer Umweltauswirkungen führen. Es sei noch einmal darauf hingewiesen, dass der Klimaschutz nicht auf Kosten beispielsweise des Biodiversitätsschutzes erfolgen sollte.

Das eigentliche Ziel einer Kennzeichnung von Lebensmitteln sollte sein, den Lebensmittelsektor nachhaltiger zu gestalten und die Auswirkungen auf die natürlichen Ressourcen zu minimieren und nicht nur den Fokus auf den Klimafussabdruck von Lebensmitteln zu legen. Diesem Schluss folgend, sprechen wir im weiteren Verlauf dieses Berichts von einem Klima-/Umweltkennzeichnungssystem.

2.4. Datengrundlagen und Methodik der Bewertung für ein Klima-/Umweltkennzeichnungssystem für Lebensmittel

2.4.1. Rahmenbedingungen

Verbunden mit der Forderung nach verlässlichen Umweltinformationen für Produkte ist auch die Frage nach den notwendigen Anforderungen an die Datengrundlagen und an die Berechnungsvorgaben. Bislang fehlen entsprechend einheitliche und verbindliche Mindestvorgaben. Entsprechende Vorgaben könnten dazu beitragen die bestehenden Vielzahl an unterschiedlichen Labels und umweltbezogenen Aussagen zu begrenzen. Dies gilt angesichts

der Vielzahl an Einflussfaktoren, die entlang der Wertschöpfungskette die Umweltbewertung von Lebensmitteln beeinflussen, insbesondere auch für ein Umweltkennzeichnungssystem für Lebensmittel. In **Abbildung 3** sind Aspekte dargestellt, die den Umweltfussabdruck eines Lebensmittels beeinflussen. Damit verbunden ergeben sich Fragen und Klärungsbedarfe, die ein Umweltzeichen für Lebensmittel adressieren müsste.

Abbildung 3: Einflussfaktoren bei der Festlegung von Datengrundlagen und -anforderungen für eine Klima-/Umweltkennzeichnung von Lebensmitteln



Grafik: Öko-Institut e.V.

Ein Umweltkennzeichnungssystem für Lebensmittel zu schaffen, welches alle Einflussfaktoren entlang der Wertschöpfungskette berücksichtigt, stellt eine Herausforderung dar. Dies gilt in insbesondere für die Bereitstellung von Daten zur vorgelagerten Agrarprimärproduktion. Dennoch besteht aufgrund langjähriger und umfangreicher Forschungsanstrengungen gerade in der Schweiz eine besonders gute Ausgangslage für die Etablierung eines solchen Umweltkennzeichnungssystems.

Neben der Vielzahl der potenziell zu berücksichtigenden Einflussfaktoren, ergeben sich auch spezielle prozedurale Anforderungen an die Datengovernance (Datenerhebung, Datenprüfung, Datenverarbeitung, Datenbereitstellung) an ein Umweltkennzeichnungssystem für Lebensmittel. Hierunter fallen unter anderem auch die Abwägung und Entscheidung der folgenden Aspekte:

- Festlegung datenbezogener Anforderungen an den Vergleich von Produkten der gleichen Produktgruppe (= produktgruppenspezifisch: z.B. Jogurt und Quark innerhalb der Produktgruppe Milchprodukte),
- Festlegung datenbezogener Anforderungen an den Vergleich von Produkten unterschiedlicher Lebensmittel-Produktgruppen (= produktgruppenübergreifend: z.B. einheitliche Anforderungen an die Datenqualität, einheitliche Modellierungsansätze und Wirkungsabschätzungsmodelle).

Die Festlegung hinreichend konkreter methodischer und datenbezogener Vorgaben ist, zusammen mit der Einrichtung einer transparenten und unabhängigen Governance-Struktur, eine wesentliche Voraussetzung für die verlässliche Bewertung und jeweils unabhängige Prüfung der Ergebnisse.

2.4.2. Anforderungen an Datengrundlagen und Bewertungsmethodik

Es bestehen verschiedene Ausgestaltungsmöglichkeiten für die Einführung eines Umweltkennzeichnungssystems für Lebensmittel. Damit die Anforderungen an Datengrundlagen und die Bewertungsmethodik festgelegt werden können, muss zunächst die Zielsetzung des Kennzeichnungssystems definiert werden. Es ist hier u.a. festzulegen, ob ein Vergleich zwischen verschiedenen Produktgruppen vorgesehen ist, oder aber ein Vergleich verschiedener Produkte innerhalb derselben Produktgruppe.

Des Weiteren sind darüber hinaus produktgruppenspezifische Vorgaben und Anforderungen zu formulieren, die den hier gesetzten Rahmen jedoch deutlich sprengen würden. Im vorliegenden Bericht wird daher auch nicht der Anspruch verfolgt, die betreffenden datenspezifischen Aspekte umfänglich zu behandeln, sondern es werden relevante übergeordnete Anforderungen aufgeführt, die bei der konkreten Ausgestaltung eines Umweltkennzeichnungssystems für Lebensmittel berücksichtigt werden könnten. Relevant sind hierbei die folgenden Grundprinzipien:

- **Transparenz:** Die Methode und die Datengrundlagen sollten insgesamt transparent dokumentiert werden und sämtliche Festlegungen sollten begründet und nachvollziehbar sein, so dass die Einordnung von Produkten im Kennzeichnungssystem grundsätzlich auch von dritter Seite reproduzierbar ist. Dies gilt auch und insbesondere, da im vorliegenden Fall der Staat als handelnder Akteur auftritt.
- **Vergleichbarkeit:** Hier verstanden im Sinne von Vorgaben, die einen fairen und ausgewogenen Vergleich verschiedener Lebensmittel erlauben. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass die Festlegungen und Annahmen, die einer Klima- bzw. Ökobilanz zugrunde liegen, immer auch Einfluss auf die Ergebnisse haben. So können Entscheidungen bezüglich der Festlegung von Systemgrenzen, der zu verwendenden Datengrundlagen oder aber zum Umgang mit

Allokationen zu deutlich unterschiedlichen Ergebnissen führen. Wie aus den geführten Interviews hervorgeht, sollten diesbezüglich unter anderem Investitionsgüter wie Ställe oder Landmaschinen mit einbezogen werden. Zugleich wird angemerkt, dass hier auf etablierte Ansätze in den einschlägigen Datenbanken zurückgegriffen werden kann. Entsprechend wichtig ist eine möglichst wissenschaftliche Fundierung der Festlegungen und deren möglichst breite Akzeptanz in der Fachwelt.

- **Auswahl zu betrachtender Umweltwirkungen:** Im Zuge der Festlegung zu betrachtender ökologischer Kriterien sollte sichergestellt sein, dass bei der Bewertung möglichst alle relevanten Umweltwirkungskategorien berücksichtigt werden, zu denen Lebensmittel und deren Produktion signifikante Beiträge leisten. Bei der Frage, zu welchen Umweltwirkungen die Bereitstellung von Lebensmitteln besonders stark beitragen, sollte wo immer möglich die gegenwärtige Belastung des jeweiligen Umweltkompartiments in Bezug auf ein definiertes Schutzziel berücksichtigt werden. Entsprechende 'distance-to-target'-Ansätze erlauben eine Fokussierung auf diejenigen Umweltwirkungen, bei denen in Hinblick auf entsprechend definierte Umweltziele ein besonders hoher Handlungsdruck besteht.⁷ Hier könnte sehr gut an bestehende Umweltziele und Bewertungsvorschläge angeknüpft werden, die hierzu bereits in der Vergangenheit in der Schweiz entwickelt wurden. Ggf. bietet es sich darüber hinaus an, auch eine mögliche Bezugnahme auf die Beiträge der Land- und Lebensmittelwirtschaft zur Überschreitung planetarer Belastungsgrenzen zu prüfen. Wie aus den Interviews hervorgeht, besteht unter den befragten Expert:innen weitgehender Konsens, dass aus wissenschaftlicher Sicht neben der Betrachtung von potenziellen Beiträgen zur Klimaerwärmung noch weitere Wirkungsindikatoren berücksichtigt werden sollten. Mindestens die Betrachtung der Inanspruchnahme kritischer Wasserressourcen, potenzielle Beiträge zur Eutrophierung sowie die Berücksichtigung biodiversitätsrelevanter Aspekte werden in diesem Zusammenhang genannt. Gerade bei letzterem wird jedoch auch auf den noch nicht abgeschlossenen methodischen-wissenschaftlichen Diskurs über eine geeignete Methode hingewiesen. Weitgehender Konsens besteht auch dahingehend, dass Emissionen aus der Landnutzung und infolge von Landnutzungsänderungen grundsätzlich berücksichtigt werden sollten. Bezogen auf die Berücksichtigung der indirekten Landnutzungsänderungen bspw. durch Verdrängungseffekte wird darauf verwiesen, dass es hier noch keinen Methodenkonsens gibt, was derzeit (noch) gegen eine Aufnahme spricht.

⁷ Umweltwirkungen unterscheiden sich in Bezug auf die Wirkungskette dahingehend, dass diese lokal bzw. regional begrenzt (z.B. Eutrophierung eines Sees) oder aber global (z.B. Klimawandel) wirksam sein können. Entsprechend lassen sich Umweltziele mit unterschiedlichem geografischem Bezug formulieren. Für Umweltwirkungen mit einer lokal begrenzten Wirkungskette kann daher ein Bezug auf Umweltzeile der Schweiz sinnvoll sein, während global wirkende Umweltwirkungen, wie der Klimawandel, an internationalen Vorgaben gemessen werden sollten.

- **Art der Bewertung und ggf. Gewichtung** von Umweltwirkungen: Hier ist festzulegen, wie mit den Bewertungsergebnissen der verschiedenen Umweltwirkungen umgegangen wird. So stellt sich beispielsweise die Frage, ob die Teilergebnisse nebeneinander dargestellt werden sollen, oder aber ob diese zu einem «Single Score»-Gesamtergebnis aggregiert werden sollen. Damit verbunden ist auch die Frage nach der Gewichtung einzelner Umweltkategorien: Im Zuge der Interviews ergaben sich hier unterschiedliche Auffassungen von der Präferenz für eine alleinige Ausweisung eines Singlescore bis hin zur Ausweisung ungewichteter Ergebnisse für die Wirkungskategorien Klimawirkung, Wasserknappheit, Biodiversität und Tierwohl.
- **Datentypen und -quellen:** Zu klären ist die Frage nach den Anforderungen an die Notwendigkeit zur Erhebung von Primärdaten und/oder der Bereitstellung generischer Daten zur Abbildung von Hintergrundsystemen (z.B. Energiesystem, Infrastruktur, etc.) in einer entsprechenden Datenbank. Die hier festzulegenden Anforderungen sind wiederum eng mit den vorab zu definierenden Zielen des Kennzeichnungssystem insgesamt rückgekoppelt. Im Zuge der durchgeführten Interviews zeigte sich bezogen auf die besonders relevante Agrarprimärproduktion ein uneinheitliches Bild. So gehen einige der befragten Expert:innen davon aus, dass aus Aufwandsgründen sehr wahrscheinlich die Verwendung von generischen Daten von hoher Bedeutung sein wird. Gleichzeitig wird aber auch betont, dass ggf. auch ein gestuftes Vorgehen in Frage kommen könnte, bei dem zunächst mit generischen Daten gestartet wird und bei dem dann zu einem späteren Zeitpunkt generische Standarddaten durch geeignete unternehmensspezifische Daten ersetzt werden könnten. Im Zuge der geführten Interviews wurde zudem darauf hingewiesen, dass für die landwirtschaftliche Produktion in der Schweiz bereits auf empirischen Analysen beruhende, generische Datenmodelle verfügbar sind, wie bspw. die Agroscope-Modelle zur Berechnung von Stickstoff-, Lachgas- und Methanemissionen. Die Frage der für das System zugelassenen Datengrundlagen hat zudem direkte Implikationen für die mit dem Umweltkennzeichnungssystem verbundenen Kosten, wobei wiederum vor allem bei der Erhebung von hinreichend guten Primärdaten in der Landwirtschaft hohe Kosten erwartet werden.

Neben den übergeordneten Anforderungen an die Datengrundlagen und Bewertungsmethodik ergeben sich auch spezifische Anforderungen an die einem Umweltkennzeichnungssystem zugrundeliegende Datenbank. Diese umfassen sowohl inhaltliche Aspekte (Vollständigkeit, transparente Dokumentation bzw. Rückverfolgbarkeit bis auf die Ebene von Einzeldatensätzen im Sinne von Unit-Prozessen, also Input-Output-Tabellen), als auch prozessbezogene Qualitätsaspekte (die Zuweisung klarer Verantwortlichkeiten für einzelne Datensätze, regelmässige Updates zur Aktualisierung sowie Unabhängigkeit und Akzeptanz).

In Hinblick auf die Transparenz und die gewünschte Vergleichbarkeit von Bewertungsansätzen und – ergebnissen sollte ein Klima-/Umweltkennzeichnungssystem auf einem einheitlichen, konsistenten und in sich kohärenten Datenbestand aufbauen. Zur Sicherstellung der Vergleichbarkeit sollte eine Datenbank genutzt werden, bei der ein besonderer Fokus auf die Bereitstellung von Lebensmitteln relevante Daten gelegt wird. Hier ist insbesondere zu prüfen, inwiefern für die Produktion von Lebensmitteln relevanten Prozesse und Materialien vollständig enthalten sind.

Bezüglich der Aktualität der Datengrundlagen muss sichergestellt sein, dass die zugrundeliegende Datenbank regelmässig aktualisiert wird und dass die dort hinterlegten Datensätze dem Stand der Technik entsprechen. Aus Sicht der befragten Expert:innen sollte die Verantwortung für die Aktualisierung je nach Umsetzungsentscheidung (also staatliches Kennzeichen vs. Mindestanforderungen an private Kennzeichnung) entweder beim Staat oder bei den (privaten) Betreibern liegen. Gleichzeitig wird von den befragten Expert:innen darauf hingewiesen, dass diejenigen, die die Anforderungen stellen, gleichzeitig für die Aktualisierung verantwortlich sein sollten und dass bei Aktualisierungen stets die gleiche Datenbank verwendet werden müsste.

Die bekanntlich grosse **geographische und saisonalen Varianz** bei der Herstellung von Agrarprimärprodukten sollte zudem durch eine entsprechende Kategorisierung von Produkten in den Produktgruppen berücksichtigt werden, wobei bei genauerer Betrachtung die Unterschiede nicht nur regional und saisonal, sondern produktionstechnisch bedingt sind. Speziell zur Einordnung der saisonalen Relevanz sollte auch die u.U. energieintensive Lagerung von Produkten oder aber der Transport von Waren mit dem Flugzeug mit beachtet werden.

2.4.3. Einschätzung zu vorhandenen Datengrundlagen

Im Zuge der Literaturanalyse wurden verschiedene, potenziell geeignete Datenbanken recherchiert und in Hinblick auf wesentliche charakterisierende Parameter miteinander verglichen (vgl. **Tabelle 3**).

Tabelle 3: Übersicht über bestehende und relevante Ökobilanz/LCI-Datenbanken

	ecoinvent	Agribalyse®	Agri-foot-print	WFLDB	ESU - WFLDB	Gabi	EF-Database
Anbieter	econvent association	ADEME	Blonk Sustainability	Quantis	ESU Services	Sphera	EU COM
Lizenzmodell	lizenzpflichtig	frei verfügbar	lizenzpflichtig	Lizenzpflichtig	lizenzpflichtig	lizenzpflichtig	frei verfügbar
Software	variabel	variabel	variabel	SimaPro	MSEExcel/SimaPro	eingeschränkt variabel	variabel
Dokumentation (inkl. Methode) öffentlich	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
(teilweise) basierend auf ecoinvent	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Nein	Ja
disaggregierter Datensätze verfügbar	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Nein	Nein
Einschätzung zur Transparenz	Hoch	Hoch	Hoch	Hoch	Hoch	Niedrig	Niedrig
Datensätze zu Lebensmitteln	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Spezifischer Fokus auf Lebensmittel	Nein	Ja	Ja	Ja	Ja	Nein	Nein
Regionaler Bezug der Datensätze	global	Frankreich	Niederlande	56 Länder	Schweiz	global	Europa
ca. Anzahl an Datensätzen (insgesamt)	18.000	2.600	5.000	2.300	2.300	15.000	3.000
Breite Verfügbarkeit von LCIA-Indikatoren	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Unterschiedliche Systemallokationen verfügbar	Ja	Nein	Nein	Ja	Nein	Nein	Nein

Tabelle: Öko-Institut e.V.

In der Schweiz bestehen etablierte Methoden zur Berechnung der Umweltwirkungen von Lebensmitteln und einschlägige Datenbanken, die teilweise von den befragten Expert:innen selbst massgeblich entwickelt und seither weiter gepflegt wurden. Mehrfach unabhängig voneinander genannt wurde beispielsweise die von Agroscope entwickelte SALCA-Methode (Swiss

Agricultural Life Cycle Assessment), welche seit mehr als 20 Jahren in der Schweiz und internationalen Forschungsprojekten und zur Erstellung verschiedener Ökoinventardatenbanken eingesetzt wird. Die Methodik ist in Politik und Wissenschaft akzeptiert. Allerdings ist SALCA konzipiert, um Forschungsanliegen von Stakeholdern zu behandeln, nicht um in operativen Prozessen eingesetzt zu werden. Dies ist zwar möglich, erfordert aber umfangreiche Übersetzungsschritte (Beispiel Projekt Punktesystem Klimaschutz IP SUISSE), die im Vorfeld einer potenziellen Nutzung aus Ausgangspunkt für ein Umweltkennzeichnungssystem sorgfältig geprüft und umgesetzt werden müssten.

Daneben zeigt sich, dass insbesondere mit der ecoinvent-Datenbank eine Hintergrunddatenbank von hoher Qualität mit umfassender Dokumentation vorliegt. Die ecoinvent-Datenbank ist inhaltlich konsistent und deckt neben landwirtschaftlichen Rohprodukten und Nahrungsmitteln auch andere Industriesektoren ab, welche für die Abbildung von Vorketten und Vorprodukten notwendig sind (z.B. Energieträger, Transporte, Herstellungsprozesse für Mineraldünger und landwirtschaftliche Maschinen und Geräte). Ein weiterer wichtiger Aspekt ist, dass in ecoinvent neben der inländischen Produktion auch Produkte abgebildet werden können, welche aus dem Ausland in die Schweiz importiert werden. Die in der Schweiz entwickelte und gemanagte Datenbank war und ist Ausgangspunkt für die Entwicklung weiterer Datenbanken gewesen (vgl. Tabelle 3). Eine aus Sicht der befragten Expert:innen bestehende Optionen bestünde darin, auf diesen Datensätzen aufzubauen, diese wo nötig zu aktualisieren und ggf. noch bestehende Lücken mit entsprechenden Datensätzen zu ergänzen. In dieser Hinsicht bestehen bereits Erfahrungen durch die Kooperation bei der Entwicklung der Datenbank Agribalyse® mit ADEME in Frankreich. Auch wenn ecoinvent keinen spezifischen Fokus auf Lebensmittel hat, so enthält die Datenbank Daten zu Nahrungsmitteln und landwirtschaftlichen Prozessen, darunter einige aus der Schweiz bzw. für die Schweiz typische landwirtschaftliche Produktionsweisen. Angemerkt wird seitens der befragten Expert:innen jedoch der Bedarf, über den Einbezug der in der Schweiz verfügbaren Expertise, die ecoinvent-Daten mit schweizspezifischen Konkretisierungen (z.B. durch Nutzung von SALCA bei der Erstellung entsprechender Datensätze) zu ergänzen. Seitens der befragten Expert:innen wurde ein generelles Interesse signalisiert, auszuloten welche Möglichkeiten bestehen, die in der Schweiz vorhandene Expertise in einen entsprechenden Entwicklungsprozess einbringen zu können.

2.4.4. Zwischenfazit: Empfehlungen in Hinblick auf Vorgaben zu Methoden- und Datengrundlagen

In Hinblick auf Vorgaben zu Methoden- und Datengrundlagen bei der potenziellen Einführung eines Umweltkennzeichnungssystems für Lebensmittel spricht viel für die Entwicklung einer **produktgruppenübergreifenden Rahmenmethode**. In diesem Rahmen werden in Hinblick auf

die Vergleichbarkeit und die Begründung von Umweltaussagen übergeordnete Vorgaben an zu berücksichtigende Wirkungsindikatoren, Datenquellen und allgemeine Berechnungsvorschriften (z.B. Regeln zur Modellierung der Agrarprimärproduktion, Umgang mit biogenem Kohlenstoff, etc.) gemacht, auf deren Basis dann **produktgruppenspezifische Berechnungsvorgaben** für konkrete Produktkategorien (Product Category Rules) definiert werden können.

In Hinblick auf die möglichst kurzfristige Umsetzung und zugleich weitreichende Wirkung eines Klima-/ Umweltkennzeichnungssystem für Lebensmittel empfiehlt sich darüber hinaus eine **ökologisch fundierte Schwerpunkt- und Prioritätensetzung** für vorrangig zu behandelnde Produktgruppen.

Generell sollten staatliche Vorgaben so transparent wie möglich und die empfohlenen Methoden international anerkannt und ggf. anschlussfähig sein. Es empfiehlt sich, in Bezug auf Methoden- und Datengrundlagen klare Vorgaben zu machen und darauf zu achten, dass bei der Bewertungsmethodik ein mit internationalen Normen (konkret: SN EN ISO 14044 und SN EN ISO 14040) konformer Methodenansatz gewählt wird. Im Hinblick auf die hohe Bedeutung einer möglichst weitreichenden Transparenz ist ein klarer, hinreichend ausführlicher und in Hinblick auf Festlegungen und Vorgaben nachvollziehbarer Methodenbericht essenziell.

Weiterhin sollte sichergestellt sein, dass bei der Bewertung möglichst alle relevanten Umweltwirkungskategorien berücksichtigt werden, zu denen Lebensmittel und deren Produktion signifikante Beiträge leisten. Wie aus den Expert:inneninterviews hervorgeht, schliesst dies neben der Betrachtung von potenziellen Beiträgen zur Klimaerwärmung mindestens die Betrachtung der Inanspruchnahme kritischer Wasserressourcen, Beiträge zur Eutrophierung sowie die Berücksichtigung biodiversitätsrelevanter Aspekte mit ein. Gerade bei letzterem wird jedoch auch auf den noch nicht abgeschlossenen methodischen-wissenschaftlichen Diskurs über eine geeignete Methode hingewiesen.

Aus Sicht der Mehrheit der befragten Expert:innen könnte man sich bei der Frage der Auswahl geeigneter Wirkungskategorien für die Wirkungsabschätzung an derzeit laufenden Aktivitäten orientieren. Hier genannt werden die entsprechenden Vorschläge, die im Rahmen des EU PEF Prozesses (EF3.1)⁸ oder aber auf internationaler Ebene die für Anfang 2024 erwarteten Global Life Cycle Impact Assessment Methode (GLAM)⁹ entwickelt wurden. Sowohl im Falle der EF 3.1-Methode als auch im Falle der erwarteten GLAM-Methode ist anzumerken, dass diese LCIA-Methodensets allgemeine Vorschläge für zu betrachtende Wirkungskategorien

⁸ Product Environmental Footprint (PEF): Empfehlung (EU) 2021/2279 der Kommission vom 15. Dezember 2021 zur Anwendung der Methoden für die Berechnung des Umweltfussabdrucks zur Messung und Offenlegung der Umweltleistung von Produkten und Organisationen entlang ihres Lebenswegs. Online verfügbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A32021H2279>, zuletzt geprüft am 19.12.2023.

⁹ Global Guidance for Life Cycle Impact Assessment Indicators and Methods (GLAM): Online verfügbar unter: <https://www.lifecycleinitiative.org/activities/life-cycle-assessment-data-and-methods/global-guidance-for-life-cycle-impact-assessment-indicators-and-methods-glam/>, zuletzt geprüft am 19.12.2023

formulieren, die nicht speziell für die Wirkungsabschätzung im Bereich der ökologischen Bewertung von Lebensmitteln definiert wurden. Gerade auch vor dem Hintergrund, dass eine hohe Zahl zu berücksichtigender Wirkungskategorien (bei EF 3.1. sind es 16 Wirkungsindikatoren) den Aufwand für die Datenerhebung und insbesondere auch den Aufwand bei der Auswertung erhöht, könnte gegebenenfalls auch darüber nachgedacht werden, ob aus dem Gesamtset an Wirkungsindikatoren auf die für Lebensmittel besonders relevanten Umweltwirkungskategorien fokussiert wird.

Werden mehrere Umweltwirkungen betrachtet, stellt sich die Frage, wie mit den jeweiligen Ergebnissen einzelner Wirkungsindikatoren umgegangen bzw. weiter verfahren wird. Hier ist denkbar, die Ergebnisse ohne weitere Ordnung nebeneinander zu stellen, eine Normierung im Sinne der SN EN ISO 14040 /14044 durchzuführen oder aber eine Gewichtung der Wirkungsindikatorergebnisse vorzunehmen, um einen SingleScore zu bilden. Auch in Bezug auf die Frage der Gewichtung von Wirkungsindikatorergebnissen besteht grundsätzlich die Möglichkeit, sich an entsprechenden Vorgaben, z.B. aus dem PEF, zu orientieren. Bei der Frage einer möglichen Gewichtung von Wirkungsindikatorergebnissen und der ggf. darauf aufbauenden Bildung eines Single Score Ergebnisses sind die Einschätzungen der befragten Expert:innen allerdings uneinheitlich. Im Zuge der konkreten Umsetzung eines Umweltkennzeichnungssystems für Lebensmittel sollte aus Sicht der Autor:innen dementsprechend frühzeitig ein Dialogprozesses mit relevanten Akteur:innen gestartet werden.

2.5. Konzeptionelle Ausgestaltung des Instruments

2.5.1. Produkt- versus Produktgruppen-Bezug

Hier decken sich die Ergebnisse aus der durchgeführten Literaturrecherche und den durchgeführten Interviews. Die Kernaussagen der interviewten Bundesämter lassen sich wie folgt verdichten: Was die Aussagetiefe für ein Umweltkennzeichnungssystem angeht, wird die Option Vergleich von Einzelprodukten (z.B. verschiedene Fleischarten) und von Produktgruppen (Obst, Gemüse, Fleisch, etc.) als erstrebenswert gesehen. Mit Blick auf die derzeitige Datenverfügbarkeit und die Präzision und Repräsentativität der Daten wird auf absehbare Zeit nur ein Vergleich zwischen verschiedenen Produktgruppen möglich sein. Interessant ist in diesem Zusammenhang der Hinweis, die Produktgruppen nicht zu generisch zu definieren, da sonst bspw. Vorteile saisonaler und regionaler Produktion nicht mehr dargestellt werden könnten (z.B. saisonale Tomaten aus Freilandanbau). Ähnlich äusserten sich auch die befragten Expert:innen, die die Option Vergleich von Produktgruppen favorisieren. Demgegenüber wird die Option «Vergleich innerhalb als auch zwischen Produktgruppen» mit Blick auf die dann erforderliche Präzision und Repräsentativität der Daten für absehbare Zeit als nicht machbar eingeschätzt. Was die Optionen «Vergleich von Produkten innerhalb einer Produktgruppe» und «Vergleich

zwischen verschiedenen Produktgruppen» betrifft, wird zudem darauf hingewiesen, dass die dahinterstehenden Zielsetzungen unterschiedlich sind. Bei der ersten Option geht man davon aus, dass Verbraucher:innen ein Produkt aus einer bestimmten Produktgruppe haben möchten und dass das Label sie bei der Entscheidung unterstützen kann, sich innerhalb dieser Produktgruppe zu entscheiden (also beispielsweise Tomaten unterschiedlicher Herkunft und nach unterschiedlichen Produktionsmethoden (Freiland, unbeheizte Folientunnel, beheizte Gewächshäuser)). Demgegenüber geht man bei der zweiten Option davon aus, dass die Verbraucher:innen ihre Entscheidung, ein Produkt einer bestimmten Produktgruppe zu kaufen, auch ändern können (vgl. etwa Fleisch vs. pflanzenbasierte Proteine). D.h. so weit gefasst könnte die Kennzeichnung zu einer Ernährungsänderung beitragen. Gleichzeitig impliziert ein Vergleich der Produktgruppe Eiweissquellen insgesamt eine sehr weitreichende Definition der Produktgruppe Lebensmittel. Hier ist anzumerken, dass die Bildung sinnvoller Produktgruppen eine Herausforderung darstellt. Es besteht ein Spannungsfeld dahingehend, wie die Festlegung einheitlicher, ausreichend präziser Berechnungsvorgaben gelingt und diese gleichzeitig für eine Vielzahl sehr unterschiedlicher Lebensmittelgruppen anwendbar sind.

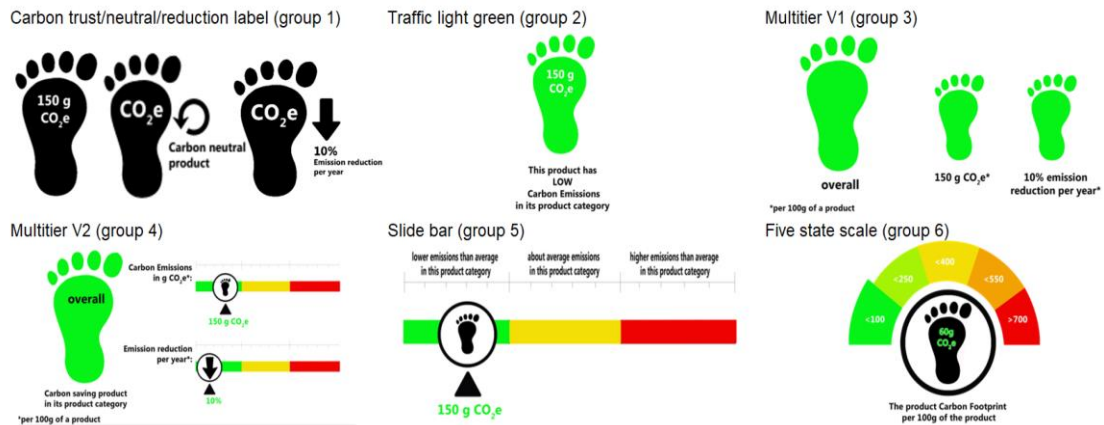
Bei der Festlegung der Produktgruppen sollte nach Ansicht der befragten Expert:innen die bekanntlich grosse geographische und saisonale Varianz bei der Herstellung von Agrarprimärprodukten durch eine entsprechende Kategorisierung von Produkten in den Produktgruppen berücksichtigt werden, wobei bei genauerer Betrachtung die Unterschiede nicht nur regional und saisonal, sondern produktionstechnisch bedingt sind. Speziell zur Einordnung der saisonalen Relevanz sollte auch die u.U. energieintensive Lagerung von Produkten mit beachtet werden.

Zusammenfassend empfiehlt sich auf absehbare Zeit eine Kennzeichnung auf Produktgruppen-Ebene, wobei die Produktgruppen so kategorisiert werden sollten, dass umweltrelevante geographische, saisonale und produktionstechnische Unterschiede abgebildet werden.

2.5.2. Design und Wirksamkeit der Kennzeichnung

Eine vergleichende Studie mit 600 Teilnehmenden zu sechs unterschiedlichen Product-Carbon-Footprint-Labels am Beispiel Tomaten (Meyerding et al. 2019) zeigt, dass qualitative Kennzeichen mit Farbcodierung nach Ampel-Logik den Klimaneutralitätslabeln überlegen sind (siehe mögliche Ausgestaltungen von Kennzeichnungen in **Abbildung 4**).

Abbildung 4: Mögliche Ausgestaltung der Klima-Kennzeichnung am Beispiel Tomaten



Grafik: Meyerding et al. 2019

Dieser Befund wird in mehreren Studien bestätigt (Emberger und Menrad 2018), beispielsweise im Kontext der Kennzeichnung von Speisen in einer Mensa (Brunner 2016) oder mehr generell bezogen auf Japan (Kimura et al. 2010). Literaturergebnisse bestätigen zudem, dass die Erweiterung des Carbon-Trust-Etikettendesigns um eine Ampel-Farbcodierung die Kaufentscheidung besser unterstützen kann, da sie eine schnelle Vergleichbarkeit von Produkten ermöglicht und die Schlüsselinformationen des Carbon Footprint Labels intuitiv verständlicher macht. Die Erweiterung des Labels um weitere Dimensionen in Verbindung mit dem Ampelcode ermöglicht es, verschiedene Informationsebenen innerhalb eines Labels zu schaffen. Die Ergänzung einer Klimakennzeichnung mit einer Farbkodierung nach Ampel-Logik hat eine ähnlich hohe Glaubwürdigkeit wie das Umweltzeichen Blauer Engel, wirkt aber wesentlich verständlicher, weist den grössten Informationsgehalt auf und hilft am besten bei der Auswahl der klimafreundlichsten Alternative.

Übereinstimmend mit diesen Literaturbefunden äusserten sich auch die Vertreter:innen der drei Bundesämter: Bezogen auf die Darstellungsform des Labels wird von allen ein Klassensystem (im Sinne von A bis C oder A bis E) favorisiert. Ergebniswerte wie der PCF sollten nicht explizit angegeben werden, hier sollen die Daten und Berechnungsgrundlagen leicht verfügbar bspw. über QR-Codes im Internet zur Verfügung stehen. Die Klasseneinteilung sollte für alle Produktgruppen und Produkte identisch sein, auch wenn das zur Folge hat, dass Produkte mit einem hohen spezifischen Klima- oder Umweltimpact wie bspw. Fleisch, Käse oder Schokolade generell einen ungünstigen Score erreichen. Bei einem freiwilligen Zeichen könnte dann allerdings die Situation eintreten, dass sich Hersteller nicht beteiligen wollen, auch wenn von Seiten des Schweizer Handels bereits Produkte mit einem hohen Umweltimpact gekennzeichnet werden. Daher sollten sich interessierte Unternehmen generell nur am Zeichen beteiligen dürfen,

wenn sie alle Produkte kennzeichnen und nicht nur diejenigen, die einen insgesamt günstigen Klima- oder Umweltimpact haben.

Zusammenfassend empfiehlt sich bei der Kennzeichnung eine Farbcodierung zur Einordnung der Performance auf einer Skala. Zusätzliche Informationen sollten leicht zugänglich bspw. über QR-Codes im Internet zur Verfügung gestellt werden. Eine Angabe von Zahlenwerten ohne Kontextbezug ist abzulehnen.

2.5.3. Zusatzinformationen am Verkaufsort in Ergänzung zum Kennzeichen

Ergebnisse von Emberger-Klein und Kollegen weisen darauf hin, dass die Bereitstellung zusätzlicher Informationen über CO₂-Labels (z.B. deren Bedeutung oder externe Kontrollmechanismen) und klimafreundliches Lebensmittelverhalten (z.B. günstige Produktauswahl) in der direkten Umgebung der eigentlichen Kaufentscheidung mehr zu klimafreundlichen Verhalten anregen kann als nur die Kennzeichnung der Produkte allein (Emberger-Klein et al 2018). Informationen zu den oben genannten Aspekten könnten z.B. vom (Lebensmittel-)Einzelhandel direkt am Point of Sale bereitgestellt werden. Hier könnte es sinnvoll sein, den Einzelhandel durch die Bereitstellung einer zuverlässigen und zugänglichen Wissensbasis über klimafreundliche Lebensmittel und Verbraucherverhalten zu unterstützen. Auch die Ergebnisse einer anderen Studie mit einer umfassenden Literaturschau (van Bussel et al. 2022) weisen auf die Notwendigkeit zusätzlicher Informationen hin, die über die Kennzeichnung auf den Produkten selbst hinausgehen. Bauer et al. (2022) verweisen generell auf die besondere Rolle des Detailhandels: Unter den vielen Akteur:innen und Elementen eines komplexen Lebensmittelsystems sind die Supermärkte in einer einzigartigen Position, um die Schnittstelle zwischen Angebot und Nachfrage zu pflegen und beide in eine nachhaltigere Richtung zu lenken.

Mit Blick auf die Wirksamkeit einer Kennzeichnung empfiehlt es sich, leicht zugängliche und verständliche Zusatzinformationen am Verkaufsort bereitzustellen. Dadurch könnte das Bewusstsein von Konsument:innen dahingehend erweitert werden, dass die umwelt- und klimabewusste Ernährung und nicht nur die Entscheidung zum Kauf bzw. Nichtkauf einzelner Produkte im Vordergrund steht.

2.5.4. Varianten einer freiwilligen Umweltkennzeichnung

Im Rahmen dieser Studie werden zwei unterschiedliche Varianten einer freiwilligen Klima-/Umweltkennzeichnung untersucht: Variante 1 steht für ein staatliches Label für die freiwillige Klimakennzeichnung. Mit Variante 2 werden staatliche Mindestvorgaben für eine private Kennzeichnung vorgesehen. Um beide Varianten einordnen zu können, wird im nachfolgenden

Abschnitt zunächst eine generelle Übersicht zu den unterschiedlichen Typen der Umwelt-/Klimakennzeichnung gegeben.

Übersicht zu unterschiedlichen Typen der Umweltkennzeichnung

Vor dem Hintergrund, dass der Nutzen und die Wirksamkeit von Umweltaussagen davon abhängen, dass sie verlässliche und bedeutsame Informationen vermitteln, bildet die internationale Norm SN EN ISO 14020 eine Grundlage für produktbezogene Umweltinformationen. In der Norm wird eine Reihe von Grundsätzen formuliert, darunter dass Aussagen über Umweltaspekte eines Produkts genau, überprüfbar und zutreffend sein müssen und nicht irreführend sein dürfen. Zudem müssen Aussagen über Umweltaspekte eines Produkts auf wissenschaftlich nachprüfbaren Methoden basieren, die möglichst weitgehend akzeptiert und zugänglich sind. Wichtig ist zudem der Grundsatz der Transparenz, d.h. bei Umweltkennzeichnungen müssen Informationen über die angewandten Verfahren, Methoden, Kriterien und Grundannahmen allen interessierten Kreisen zugänglich sein. Zwar ist für die Kennzeichnung die Durchführung einer Ökobilanz nicht erforderlich, gleichwohl müssen bei der Entwicklung von Umweltaussagen und Umweltzeichen alle Abschnitte des Produktlebensweges in Betracht gezogen werden.

Grundsätzlich lassen sich drei Typen von standardisierten Umweltkennzeichnungen bzw. -deklarationen unterscheiden, Typ I Umweltkennzeichnungen nach DIN EN ISO 14024, Typ II Umweltkennzeichnungen und Umweltdeklarationen nach DIN EN ISO 14021 sowie die Typ III Umweltdeklarationen nach DIN EN ISO 14025. Um die beiden unten näher beschriebenen Varianten I und II besser einzuordnen, werden in **Tabelle 4** verschiedene Typen von Umweltkennzeichnungen kurz charakterisiert und Beispiele angegeben.

Tabelle 4: Überblick Umweltkennzeichnungen

Bezeichnung	Standard	Kurzbeschreibung	Beispiel(e)
Typ I Umweltkennzeichnungen	DIN EN ISO 14024	Richten sich an private und gewerbliche Konsument:innen und weisen Produkte (oder Dienstleistungen) mit einer besonderen Umweltqualität aus. Diese Umweltkennzeichen haben eine hohe Glaubwürdigkeit und sind meist sehr bekannt. Sie erfordern eine Drittzertifizierung und beziehen interessierte Kreise ein.	Umweltzeichen Blauer Engel (D), Europäisches Umweltzeichen
Typ II Umweltkennzeichnungen und Umweltdeklarationen	DIN EN ISO 14021	Sind meist an Konsument:innen gerichtet, werden selten im B2B-Bereich eingesetzt und konzentrieren sich oft auf einen einzelnen Umweltaspekt. Sie können im Grundsatz auch für komplexe Informationen herangezogen werden. Die Kennzeichnungen liegen als freiwillige Selbsterklärung in alleiniger Verantwortung des Erstellers.	REWE-Label "Pro Planet" oder "By Air" von Coop
Typ III Umweltdeklarationen	DIN EN ISO 14025	Sind (bislang) überwiegend an Hersteller in der Lieferkette, Gewerbe und Handel gerichtet, weniger an Konsument:innen. Die Deklarationen beruhen auf einer Ökobilanz und liefern umfangreiche quantitative und verifizierte Informationen und stellen Umweltwirkungen dar, ohne zu werten. Die Deklarationen erfordern eine unabhängige Verifizierung durch Dritte.	Programmbetreiber: Institut Bauen und Umwelt e. V. (IBU), Umweltproduktdeklaration (EPD) für Beton

Tabelle Öko-Institut e.V.

In der aktuellen umweltpolitischen Diskussion werden Typ II Umweltkennzeichnungen und Umweltdeklarationen zunehmend kritisch gesehen. Insbesondere die Tatsache, dass diese Kennzeichen keine unabhängige Verifizierung durch Dritte erfordern, fördert Bedenken bis hin zur Kritik, dass Typ-II-Deklarationen zum Greenwashing beitragen. Möglicherweise werden die Kennzeichnungen künftig auf europäischer Ebene nicht mehr zugelassen sein. Dies könnte dazu beitragen, dass die anderen Kennzeichnungs-/Deklarationssysteme nach Typ I bzw. Typ III künftig relevanter werden.

Ergebnisse aus den Interviews

Mit Blick auf die grundsätzliche Frage nach der Sinnhaftigkeit bzw. Vorteilhaftigkeit zur Einführung eines freiwilligen, staatlichen Klima-/Umweltkennzeichnungssystems wird von den interviewten Expert:innen darauf verwiesen, dass die Flut an privaten Labeln zu einer Verwirrung und Überforderung bei Konsument:innen führt. Hier könnte ein freiwilliges staatliches Label mit klaren Regeln bzw. Anforderungen Klarheit und Vertrauen schaffen und zu einem langzeitigen Effekt bei den Konsument:innen führen. Auch könnten Produzent:innen aus Wettbewerbsgründen einem positiven Druck ausgesetzt sein, sich am Kennzeichnungssystem zu beteiligen. Freiwillige Systeme könnten mit oder ohne Anforderungen im Sinne von

Mindestanforderungen etabliert werden. Freiwillige Systeme ohne methodische und datenbezogene Regeln im Sinne von Mindestanforderungen könnten allerdings bewirken, dass die Industrie analog zum PEF-Prozess der EU sehr abwartend reagiert. Bei einem freiwilligen Klima-/Umweltkennzeichnungssystem mit staatlichen Anforderungen sollte über grundlegende Anforderungen hinausgehend auch die Qualitätskontrolle und Sanktionen bei Missbräuchen mitgedacht werden, um der Gefahr des Greenwashings zu begegnen. Darunter fallen auch Fragen der Kommunikation.

Variante 1: Staatliches Label für die freiwillige Umweltkennzeichnung

Typ der Kennzeichnung: Mehrstufiges interpretatives staatliches Label mit Umweltindikatorergebnissen

Nach den in Kapitel 2.5.2 diskutierten Ergebnissen schlagen wir vor, dass das Label als mehrstufige Kennzeichnung im Sinne einer Skala etabliert wird, um die Umweltindikatorergebnisse verständlich einordnen zu können. Bei dieser Variante würde die Berechnung der Umweltindikatorergebnisse, die Skalenbildung und weitere Konkretisierungen federführend bei den staatlichen Behörden oder bei einer unabhängigen Organisation (siehe unten) liegen.

Bei einem staatlichen System zur Umweltkennzeichnung, das den Anforderungen einer Typ-I-Kennzeichnung folgt, müsste ein Gremium geschaffen werden, das als Vertretung für die interessierten Kreise (Hersteller-, Handel-, Verbraucher- und Umweltverbände) fungiert. Mit diesem Gremium müsste eine Verständigung erfolgen, für welche Produktgruppen (und ggf. Kategorien innerhalb von Produktgruppen) Vergabekriterien entwickelt werden sollen, welche Aspekte (wie Klimaschutz, Tierwohl, Biodiversität) mit welchen Methodiken und welchen Indikatoren abgebildet werden sollen und – wie bei jeder Positivkennzeichnung – wie hoch das Anspruchsniveau bezogen auf repräsentative Vergleichsprodukte innerhalb der Produktgruppe (oder -kategorie) gelegt werden soll. Zudem müsste eine unabhängige Organisation gefunden oder eingerichtet werden, die bei einer Antragstellung von Seiten Hersteller oder Handel die Einhaltung der festgelegten Kriterien überprüft. Um die Attraktivität und Aktualität des Zeichens aufrechtzuerhalten, müsste ferner organisatorisch sichergestellt werden, dass das Marktgeschehen kontinuierlich beobachtet wird, damit das Anspruchsniveau der Stufen bzw. Skalen im Sinne einer besonderen Hervorhebung der besten Produkte erhalten bleibt. Ferner müsste auch die Möglichkeit zur Beantragung der Aufnahme neuer Produktgruppen (bspw. insektenbasierte Nahrungsmittel) geschaffen werden, einschliesslich einer Organisation, die die Voraussetzungen dafür prüft. Beispiele gut eingeführter und akzeptierter Typ-I-Kennzeichen zeigen, dass es zur Sicherstellung dieser Voraussetzungen eines differenzierten Organisationsrahmens bedarf: Beim Umweltzeichen Blauer Engel steht für die Unabhängigkeit und Glaubwürdigkeit die Jury Umweltzeichen als Entscheidungsgremium (mit Vertreter:innen aller

relevanten gesellschaftlichen Gruppen sowie des Handels und der Industrie), das Bundesumweltministerium als Zeicheninhaber, das Umweltbundesamt für die wissenschaftliche Erarbeitung der fachlichen Grundlagen und der Vergabekriterien und die RAL gGmbH als unabhängiger Zertifizierer.

Bei der Umsetzung dieser Variante müssten folgende Vorgaben mindestens ausgehandelt und definiert werden:

- Wenn sich Hersteller oder der Handel beteiligen wollen, dann müssten alle relevanten Produktgruppen im Bereich Lebensmittel abgedeckt werden (also nicht nur Kennzeichnung von gut performenden Produktgruppen); ggf. könnte ein zeitlich gestaffelter Übergangsprozess verhandelt werden.
- Die Produktgruppen müssen geeignet kategorisiert werden (nach Saison, Herkunft und Produktionstechniken, siehe oben).
- Es müsste eine Verständigung auf eine einheitliche Bezugsgrösse erfolgen, wenn in den Zusatzinformationen auch Zahlenangaben zur Verfügung gestellt werden sollen. Nach den Einschätzungen aus den Interviews ist hier die massenbezogene Bezugsgrösse pro 100 g nahelegend, auch wenn diese Festlegung im Widerspruch zur Bezugsgrösse bei «Ecoscore by Belong» steht.
- Eine Einordnung der Produktgruppen sollte bei der Kennzeichnung einer einheitlichen Farbskala folgen (Rot bis Grün in Dreier- oder Fünferskala), die Einordnung auf dieser Skala sollte produktgruppenübergreifend identisch vorgenommen werden.
- Die Zeichennutzung bei Herstellern oder dem Handel sollte an die Bedingung geknüpft werden, dass Zusatzinformationen nach einem einheitlichen Muster A) im Internet, B) am PoS zur Verfügung gestellt werden.
- Die Zeichenvergabe sollte nach einem einheitlichen Rahmen durch zugelassene Dritte erfolgen.

Für Variante 1 können die Vor- und Nachteile gegenüber dem Status Quo wie folgt zusammengefasst werden:

- **Vorteile:** Für die Konsument:innen besteht der Vorteil einer vertrauenswürdigen Orientierung im Dschungel vieler Labels. Der Staat kann den institutionellen Rahmen und die Bedingungen zur Teilnahme an der Kennzeichnung stark steuern. Es besteht ein moderater Abstimmungsbedarf mit bestehenden Zeichen. Für kleine Hersteller eröffnet sich die Möglichkeit, mit geringen Kosten (Labelgebühren) an der Kennzeichnung teilzunehmen. Mittlere bis grössere Unternehmen könnten dann, wenn Deklarationen nach Typ II möglicherweise nicht mehr zulässig sind, mit geringem Aufwand auf die freiwillige staatliche Kennzeichnung umsteigen.

- **Nachteile:** Für den Staat könnte es schwierig sein, eine neue Kennzeichnung in der diversen bestehenden Labellandschaft zu positionieren und die Sichtbarkeit herzustellen. Zumindest solange Deklarationen nach Typ II noch zulässig sind, würde das Problem mit der Sichtbarkeit bestehen. Es können beträchtliche Kosten beim Aufbau und im laufenden Betrieb des Systems entstehen. Im Übergang könnte sich die Labelvielfalt erhöhen und Verbraucher:innen könnten sich ohne eine gute Einführungskampagne überfordert fühlen.

Variante 2: Staatliche Mindestvorgaben für eine private Kennzeichnung

Typ der Kennzeichnung: Private Kennzeichnungen, die anspruchsvollen Mindestanforderungen genügen

Bei dieser Variante würden Hersteller und / oder Handel weiterhin Labels zur Klima-/Umweltkennzeichnung verwenden, diese müssen aber nachweisbar anspruchsvollen staatlichen Mindestanforderungen (s.u.) entsprechen.

Aufgrund der besonderen branchenspezifischen Gegebenheiten und Herausforderungen an die Datengrundlagen und die Methodik (siehe Kapitel 2.4) muss der Staat, um tatsächlich die Bedingungen für Vertrauenslabels zu schaffen, die Mindestvorgaben für eine private Kennzeichnung sehr hoch anlegen. Dadurch erwächst das Risiko, dass die Beteiligung an einer freiwilligen privaten Kennzeichnung (zu) gering ausfällt. Diesem Dilemma kann dadurch begegnet werden, dass der Staat erstens die Mindestanforderungen zeitlich staffelt und zweitens entlang dieser zeitlichen Staffelung Hilfestellungen bereithält, die den Aufwand von Handel und Hersteller, sich zu beteiligen, gegenüber dem Status Quo verringert. Zu diesen Hilfestellungen gehören:

- Eine produktübergreifende Rahmenmethode (ähnlich zum PEF, aber anders als beim PEF mit verbindlichen Vorgaben bezüglich Produktgruppen und Kategorien innerhalb der Produktgruppen);
- Berechnungsmethoden für die wichtigsten Produktgruppen innerhalb der Lebensmittel;
- Berechnungsmethoden, die die Individualität / Vielfalt der Rohwaren, Rezepturen und Herstellungsprozesse durch auswählbare, typisierte Referenz-Prozesse abbilden;
- Entwicklung und Bereitstellung geprüfter Standarddatensätze, bei denen einstellbare Parameter eine transparente Anpassung an spezifische Situationen erlauben. Die Voraussetzungen dafür werden in der Schweiz auf der Grundlage der durchgeführten Interviews als aussichtsreich angesehen;
- Aufbau eines Expert:innenpools, dessen Aufgabe darin besteht, nach standardisierten Abläufen effektiv und kosteneffizient den Anwendern die Zertifizierung und Konformität mit den Mindestvorgaben bestätigen;

- Etablierung und Unterhalt einer über das Internet aufrufbaren Datenbank, bei denen die geprüften privaten Kennzeichnungen einschliesslich Hintergrundinformationen (Ergebniswerte für einzelne Wirkungskategorien) abrufbar sind.

Bei der Umsetzung dieser Variante müssten folgende Vorgaben ausgehandelt und definiert werden:

- Mindestanforderungen an die verwendete Methodik und Datengrundlagen
 - Vordefinierte Produktgruppen und -kategorien
 - Zeitlich gestaffelt: Start mit Produktgruppen, in drei bis fünf Jahren höhere Granularität bis hin zu Einzelproduktebene
- Mindestanforderungen an die Bewertung und Darstellung
 - Vorgabe der Umweltkategorien und Berechnungsmethoden
 - Vorgabe bzgl. Indikatoren, Transparenz und Repräsentativität eingesetzter Datenbanken oder Angabe, welche verfügbaren Datenbanken diese Anforderungen bereits erfüllen
 - Vorgabe an die Darstellung nach Farbskalen und Verfügbarkeit von Zusatzinformationen
 - Festlegung des Geltungsbereichs der Kennzeichnung

Für Variante 2 können die Vor- und Nachteilen gegenüber dem Status Quo wie folgt zusammengefasst werden:

- **Wesentlicher Vorteil** ggü. dem Status Quo ist, dass durch die Mindestvorgaben (bezüglich Berechnungsmethoden und Anforderungen an die Datenbasis) mit gleichzeitigen Hilfestellungen für den Handel / die Hersteller die Verlässlichkeit und Vertrauenswürdigkeit und damit auch Akzeptanz gegenüber der jetzigen Situation wesentlich erhöht werden könnte, ohne dass Aufwand und Kosten für die Anwendenden steigen. Nach der Standardisierungslogik würde der Staat die Rolle eines Programmbetreibers für Typ-III-Umweltdeklarationen (EPD) gemäss DIN EN ISO 14025 einnehmen. Dadurch dass die Mindestvorgaben auch Anforderungen an das Grunddesign des Labels und die Verfügungstellung weiterer Informationen umfassen, könnte die weitgehende Beschränkung der EPD an Hersteller entlang der Lieferkette, Gewerbe und Handel, überwunden werden und die Kommunikation für Konsumierende deutlich unterstützt werden.
- **Nachteil** ggü. dem Status Quo ist, dass der Staat in seiner Rolle als Programmbetreiber und Herausgeber einer Datenbank und weiteren Hilfestellungen (siehe oben) wesentliche Kosten tragen müsste und dass diese Kosten dauerhaft angelegt sind. Die Kosten zur Feststellung der Einhaltung der Kriterien / Verifizierung der EPD könnten (und sollten auch) über Gebühren der Zeichennehmer gegenfinanziert werden. Hier eine Kostendeckung für das Programm

insgesamt anzustreben, könnte kontraproduktiv sein, weil dann das Risiko droht, dass kleinere Unternehmen ausgeschlossen werden.

Fazit

In beiden Fällen, also bei einer freiwilligen staatlichen Umwelt-/Klimakennzeichnung (Variante 1) und bei staatlichen Mindestvorgaben für eine private Kennzeichnung (Variante 2) fallen gegenüber dem Status Quo wesentliche, im Rahmen dieser Studie noch nicht quantifizierbare Mehrkosten an. Varianten 1 und 2 tragen beide dazu bei, dass Konsument:innen den Zugang zu Umweltinformationen zu Lebensmitteln erhalten, die gegenüber dem Status Quo signifikant genauer und überprüfbarer sind. Variante 1 dürfte bei Herstellern und Handel direkter wirken, was die Akzeptanz und das Interesse bei den Zeichennehmern schmälern könnte. Demgegenüber steht der Staat bei Variante 2 stärker in der Rolle des Ermöglichers. Dies setzt jedoch das Vorhandensein klarer methodischer Vorgaben sowie die Verfügbarmachung von Hilfestellungen einschliesslich von Datengrundlagen voraus. Die Akzeptanz und die Beteiligung von Herstellern und Handel bei Variante 2 dürfte daher deutlich grösser im Vergleich zu Variante 1 sein. Deshalb wird Variante 2 favorisiert. Diese Einschätzung wird auch von den befragten Expert:innen geteilt.

2.6. Ausgewählte juristische Aspekte zur Umweltkennzeichnung

2.6.1. Ausgangslage

In diesem Bericht werden zwei Varianten von freiwilligen Umweltkennzeichnungen unterschieden. Dabei geht es bei beiden Varianten nicht um Nachhaltigkeit im weiten Sinne (im Sinne der drei Dimensionen Ökologie, Soziales und Wirtschaft), sondern die Kennzeichnungen beschränken sich auf die Ökologie. Es geht in diesem Rahmen um diverse Umwelt-Produktinformationen (z.B. Information über die mit einem Produkt verbundenen Treibhausgase (THG)-Emissionen, Information über Wasserverbrauch, Biodiversität und Tierwohl).

Bei Variante 1 geht es darum, dass der Staat selbst Anforderungen in inhaltlicher Hinsicht für nachhaltige (ökologische) Lebensmittel im Hinblick auf ihre Kennzeichnung festlegt. Als gesetzliche Grundlage für Variante 1 kommt grundsätzlich Art. 14 Abs. 1 Bst. f des Bundesgesetzes über die Landwirtschaft vom 29. April 1998 (Landwirtschaftsgesetz; LWG) in Frage. Diese Bestimmung besagt, dass der Bundesrat Vorschriften über die Kennzeichnung von landwirtschaftlichen Erzeugnissen und deren Verarbeitungsprodukten erlassen kann, welche nach besonderen Kriterien der nachhaltigen Entwicklung hergestellt werden. Ebenso wie bei Variante 2 stellt sich auch bei Variante 1 die Frage, ob Kennzeichnungen gestützt auf Art. 14 Abs. 1 Bst. f LWG gleichzeitig mehrere Dimensionen der Nachhaltigkeit (Ökologie, Ökonomie, Soziales) berücksichtigen müssen oder ob auch Kennzeichnungen beschränkt auf die Ökologie möglich

sind. Die folgenden Bemerkungen in juristischer Hinsicht beschränken sich zwar auf die Variante 2 (Staatliche Mindestvorgaben für eine private Kennzeichnung). Die Ausführungen bei Variante 2 zum im Art. 14 Abs. 1 Bst. f LwG verwendeten Nachhaltigkeitsbegriff bzw. zur Frage, ob auch Kennzeichnungen beschränkt auf die Ökologie möglich sind, sind aber auch für die Variante 1 relevant.

Bei Variante 2 geht es um eine Art «Standard for Standards», d.h. eine freiwillige staatliche Kennzeichnung bzw. eine Art Gütesiegel für private Umweltkennzeichen (betreffend Lebensmittel), welche gewisse Mindestanforderungen in methodischer Hinsicht erfüllen. Mit dieser freiwilligen staatlichen Kennzeichnung soll bestätigt werden, dass die der privaten Umweltkennzeichnung zugrundeliegende Methode seriös ist (im Sinne von «Das verwendete private Umweltkennzeichen beruht auf einer seriösen Methode»):

- Mindestanforderungen an die verwendete Methodik und Datengrundlagen
- Mindestanforderungen an die Bewertung und Darstellung

Es werden also keine Mindestanforderungen in inhaltlicher Hinsicht verlangt (d.h. nicht alle mit den privaten Umweltkennzeichen gekennzeichneten Lebensmittel sind besonders nachhaltig), sondern die private Umweltkennzeichnung muss lediglich die oben erwähnten Mindestanforderungen in methodischer Hinsicht erfüllen. Die staatliche freiwillige Kennzeichnung muss nicht zwingend mit einem Symbol verbunden sein.

Das Ziel dieser freiwilligen staatlichen Kennzeichnung besteht darin, den nachhaltigen Konsum zu fördern, indem der Konsument – dank einer seriösen Bewertung und Darstellung – die nachhaltigeren (ökologischeren) Lebensmittel von den weniger nachhaltigen (ökologischen) Lebensmitteln unterscheiden und miteinander vergleichen kann.

Bei der im Folgenden geprüften Variante 2 geht es insbesondere um die Frage, ob Art. 14 LwG auch den Erlass von Vorschriften zu einem solchen Standard for Standards umfasst und ob gestützt auf Art. 14 LwG auch Kennzeichnungen beschränkt auf die Ökologie möglich sind.

2.6.2. Vorbemerkung

Es können vorliegend nicht alle rechtliche Aspekte vertieft geprüft werden. Die vorliegende Prüfung fokussiert auf die Frage, ob sich die erwähnte staatliche freiwillige Kennzeichnung im Hinblick auf die mit einer solchen Kennzeichnung verbundenen Einschränkung der Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV) auf eine bestehende genügende gesetzliche Grundlage (Art. 36 Abs. 1 BV) abstützen kann.

Als gesetzliche Grundlagen sind grundsätzlich verschiedene Bestimmungen des Bundesrechts denkbar (insbesondere Umweltschutzgesetz und Lebensmittelgesetz). In Bezug auf das Umweltschutzgesetz wäre insbesondere zu prüfen, ob Art. 43a USG (Umweltzeichen und Umweltmanagement) als gesetzliche Grundlage in Frage kommt. Umweltzeichen (Ökolabel)

weisen auf den ökologischen Vorteil eines Produktes hin (VUR/Keller, Kommentar USG, Rz. 5 zu Art. 43a; vgl. zur unveränderten Rechtslage auch Alain Griffel/Heribert Rausch, Kommentar USG 2011, Rz. 1 ff. zu Art. 43a). Art. 43a USG bezieht sich sowohl auf Waren und Dienstleistungen (VUR/Keller, Kommentar USG, Rz. 1 zu Art. 43a). Gemäss herrschender Lehre sollen damit Systeme von Umweltzeichen bloss anerkannt werden (VUR/Keller, Kommentar USG, Rz. 5 zu Art. 43a). Gegenstand der Vorschriften über die Einführung solcher Systeme können organisatorische, finanzielle und personelle – nicht aber inhaltliche Minimalanforderungen sein, denen die Systeme genügen müssen, um anerkannt zu werden. (VUR/Keller, Kommentar USG, Rz. 59 zu Art. 43a). Dabei geht es ebenfalls nur um eine freiwillige Teilnahme (VUR/Keller, USG-Kommentar 2004, Rz. 4 zu Art. 43a USG). Es wäre zu prüfen, welche Aspekte der Ökologie von Art. 43a USG erfasst werden. Da das Landwirtschaftsgesetz im Vergleich mit dem Umweltschutzgesetz diesbezüglich jedoch eine Spezialgesetzgebung darstellt (vgl. VUR/Keller, Kommentar USG, Rz. 9 zu Art. 43a) wird vorliegend nicht weiter auf Art. 43a USG und seinen Anwendungsbereich eingegangen.

Aufgrund der mit dem erwähnten Standard for Standards verfolgten Zielsetzung (Information der Konsumenten, Förderung des nachhaltigen Konsums, Absatzförderung) wird vorliegend geprüft, ob sich der Standard of Standards auf eine gesetzliche Grundlage im *Landwirtschaftsgesetz* stützen kann (vgl. zur Abgrenzung der Kennzeichnungsvorschriften des Landwirtschaftsgesetzes sowie des Lebensmittelgesetzes und anderer Erlasse Art. 1 LMG; Art. 14 LwG; Azra Dizdarevic, Handkommentar LwG, Art. 14 Rz. 17 ff.). Es wird nicht weiter geprüft, ob sich die erwähnte Kennzeichnung auch auf andere gesetzliche Grundlagen stützen könnte.

Das Landwirtschaftsgesetz enthält bereits Vorschriften zur Kennzeichnung von Lebensmitteln (Art. 14 ff. LwG). Es stellt sich insbesondere die Frage, ob Art. 14 Abs. 1 Bst. f LwG (nachhaltige Entwicklung) als gesetzliche Grundlage dienen kann.

2.6.3. Kennzeichnung von landwirtschaftlichen Erzeugnissen und deren Verarbeitungsprodukte - Allgemeines (Art. 14 LwG)

Gemäss Art. 14 Abs. 1 LwG kann der Bundesrat im Interesse der Glaubwürdigkeit und zur Förderung von Qualität und Absatz Vorschriften über die Kennzeichnung von landwirtschaftlichen Erzeugnissen und deren Verarbeitungsprodukten erlassen, die:

- nach bestimmten Verfahren hergestellt werden (Bst. a);
- andere spezifische Eigenschaften aufweisen (Bst. b);
- aus dem Berggebiet stammen (Bst. c);
- sich aufgrund ihrer Herkunft auszeichnen (Bst. d);
- unter Verzicht auf bestimmte Verfahren hergestellt werden oder spezifische Eigenschaften nicht aufweisen (Bst. e);

- nach besonderen Kriterien der nachhaltigen Entwicklung hergestellt werden (Bst. f).

Die Kennzeichnung dieser Produkte nach diesen Vorschriften ist freiwillig (Art. 14 Abs. 2 LwG). Der Bundesrat kann für die Kennzeichnungen offizielle Zeichen festlegen und deren Verwendung für obligatorisch erklären (Art. 14 Abs. 4 LwG). In Absatzförderungskampagnen mit Massnahmen nach Art. 12 LwG ist die Verwendung dieser Symbole obligatorisch (Art. 14 Abs. 5 LwG). Bestimmungen der Gentechnik- und der Lebensmittelgesetzgebung bleiben vorbehalten (Art. 14 Abs. 3 LwG).

Nach dem Wortlaut von Art. 14 Abs. 1 Bst. f, Abs. 2 und Abs. 4 LwG ist klar, dass der Bundesrat die Anforderungen (in inhaltlicher Hinsicht) an die Nachhaltigkeit von landwirtschaftlichen Erzeugnissen und deren Verarbeitungsprodukten festlegen kann, bei deren Erfüllung freiwillig eine entsprechende staatliche Kennzeichnung (z.B. analog zu «Aus Biologischem Anbau» oder «Qualitätsklasse I») und allenfalls freiwillig ein offizielles Zeichen (Symbol) hierfür verwendet werden kann (vgl. auch Botschaft zum Agrarpaket 95, BBl 1995 IV 629, 660; Azra Dizdarevic, Handkommentar LwG, Art. 14 Rz. 7). Unter den Begriff der landwirtschaftlichen Erzeugnisse und deren Verarbeitungsprodukte fallen alle Erzeugnisse (inkl. pflanzliche und tierische Lebensmittel) aus landwirtschaftlicher Produktion sowie die Produkte aller nachfolgenden Verarbeitungsstufen (vgl. auch Amtliches Bulletin [Amtl. Bull.] Ständerat [S] 1995, S. 1224 ff., S. 1226; vgl. auch Azra Dizdarevic, Handkommentar LwG, Art. 14 Rz. 9 und 10). Davon erfasst sind auch der produzierende Gartenbau, die Berufsfischerei, die Fischzucht und die Bienenhaltung (Art. 3 Abs. 2 – 4 LwG). Nicht erfasst sind Naturprodukte wie Mineralwasser. Ebenfalls nicht in den Anwendungsbereich fallen Dienstleistungen. Für die Kennzeichnung des Weins gelten spezielle Vorschriften (Art. 63 f. LwG) (vgl. zum Ganzen auch Azra Dizdarevic, Handkommentar LwG, Art. 14 Rz. 9 und 10).

Aufgrund des Wortlauts ist jedoch Folgendes zu prüfen:

- *-Erstens:* Aufgrund des Wortlauts ist unklar, ob Art. 14 LwG auch den Erlass von Vorschriften zu freiwilligen staatlichen Kennzeichnungen und allenfalls freiwilligen offiziellen Zeichen umfasst, welche *bestätigen (anerkennen)*, dass private Umweltkennzeichen (Ökologie) für Lebensmittel gewissen Mindestanforderungen in Bezug auf die verwendete *Methodik* (Datengrundlagen, Bewertung, Darstellungen) genügen (Standard for Standards).
- *-Zweitens:* Aufgrund des Wortlauts ist weiter nicht eindeutig, wie das Wort «nachhaltig» in Art. 14 Abs. 1 Bst. f LwG genau verstanden werden muss. Es fragt sich, ob Kennzeichnungen gestützt auf Art. 14 Abs. 1 Bst. f LwG gleichzeitig mehrere Dimensionen der Nachhaltigkeit (Ökologie, Ökonomie, Soziales) berücksichtigen müssen oder ob auch Kennzeichnungen beschränkt auf die Ökologie möglich sind.

Art. 14 LwG ist daher zur Beantwortung dieser Fragen nach den in Lehre und Praxis anerkannten Methoden auszulegen. Es ist diesbezüglich in Kombination der grammatikalischen, systematischen, historischen, zeitgemässen und teleologischen Auslegung der wahre Sinn der Norm zu ermitteln (Methodenpluralismus) (vgl. statt vieler BGE 131 II 13 E. 7 S. 31 ff.; Häfelin/Haller/Keller/Thurnherr, Rz. 90 ff.).

2.6.4. Grammatikalische Auslegung

Die grammatikalische Auslegung stellt auf Wortlaut, Wortsinn und Sprachgebrauch (in den Amtssprachen Deutsch, Französisch und Italienisch) ab, wobei unter dem Sprachgebrauch grundsätzlich der allgemeine Sprachgebrauch zu verstehen ist (Häfelin/Haller/Keller/Thurnherr, Rz. 91).

Zu Erstens (Möglichkeit eines Standard for Standards): Art. 14 Abs. 1 Bst. f LwG erlaubt dem Bundesrat in allen drei Amtssprachen (ohne massgebliche Differenz in den drei Sprachfassungen) Vorschriften über die Kennzeichnung von landwirtschaftlichen Erzeugnissen und deren Verarbeitungsprodukten zu erlassen. Diese Formulierung als solches ist sehr umfassend und könnte auch den Erlass von Vorschriften über Kennzeichnungen / offizielle Zeichen betreffend einen Standard for Standards erfassen. Gleichzeitig werden vom Wortlaut her die möglichen Bereiche bzw. Fälle von solchen Kennzeichnungen genau aufgezählt (Abs. 1 Bst. a – f). Vom allgemeinen Sprachgebrauch erscheint diese Aufzählung in Art. 14 Abs. 1 LwG in allen drei Amtssprachen abschliessend. Der Fall eines Standard for Standards im oben beschriebenen Sinne wird nirgends in Art. 14 Abs. 1 LwG explizit erwähnt, so auch nicht in Art. 14 Abs. 1 Bst. f LwG. Nichtsdestotrotz kann der Standard for Standards aber in Art. 14 Abs. 1 Bst. f LwG mitgemeint sein.

Zu Zweitens (Nachhaltigkeitsbegriff bzw. zur Frage, ob auch Kennzeichnungen beschränkt auf die Ökologie möglich sind): Was die «besonderen Kriterien der nachhaltigen Entwicklung» bzw. «des critères particuliers du développement durable» bzw. «criteri particolari dello sviluppo sostenibile» in Art. 14 Abs. 1 Bst. f LwG anbelangt, so werden sie in keiner Sprachfassung weiter definiert. Jedenfalls werden sie in keiner Sprachfassung weiter eingengt (z.B. ausschliesslich auf «ökologisch»). Unter einer nachhaltigen Entwicklung bzw. «Nachhaltigkeit» können grundsätzlich verschiedene Konzepte verstanden werden. Beim ökologisch verstandenen Nachhaltigkeitsprinzip steht die Regenerierbarkeit im Vordergrund, vor allem im Zusammenhang mit nachwachsenden Rohstoffen (vgl. bereits Rausch/Marti/Griffel, § 1 Rz. 17; vgl. Affolter, S. 35 ff.). Gemäss dem Konzept der nachhaltigen Entwicklung, wie ihn die Brundtland-Kommission (UNO) im Bericht im Jahre 1987 umschrieb, versteht man darunter, ein Gleichgewicht

zwischen der wirtschaftlichen Entwicklung, dem Zustand der Umwelt und den sozialen Verhältnissen herzustellen (Dreisäulenmodell oder Dreiklang zwischen ökologischer, wirtschaftlicher und sozialer Verträglichkeit) (vgl. Affolter, S. 36 f.; Rausch/Marti/Griffel, § 1 Rz. 18 f.). Im Allgemeinen geht man jedenfalls heute tendenziell von einem weiten Nachhaltigkeitsbegriff (in den drei Dimensionen Ökologie, Ökonomie und Soziales) aus (vgl. Affolter, S. 37 mit kritischen Hinweisen zu diesem Nachhaltigkeitsbegriff; vgl. auch Rausch/Marti/Griffel, § 1 Rz. 22). Gleichzeitig verhält es sich aber im allgemeinen Sprachgebrauch auch so, dass beim Begriff «nachhaltig» ohne weitere Definition niemand ganz genau weiss, ob nun allein die ökologische Dimension oder auch weitere Dimensionen (Ökonomie, Soziales) damit gemeint sind.

2.6.5. Systematische Auslegung

Bei der systematischen Auslegung bestimmt sich der Sinne einer Rechtsnorm durch ihr Verhältnis zu anderen Rechtsnormen und durch den systematischen Zusammenhang, in dem sie sich in einem Gesetz präsentiert (Häfelin/Haller/Keller/Thurnherr, Rz. 97 ff.).

Zu Erstens (Möglichkeit eines Standard for Standards): Art. 14 LwG sieht am Anfang des zweiten Abschnitts mit dem Titel «Kennzeichnung» und trägt die Betitelung «Allgemeines». Von der Systematik her legt Art. 14 LwG die allgemeinen Regeln für die Kennzeichnung von landwirtschaftlichen Erzeugnissen und deren Verarbeitungsprodukte fest einschliesslich der Möglichkeit, offizielle Zeichen festzulegen. Bei den in Art. 14 Abs. 1 LwG aufgezählten Fällen (Bst. a – f) gibt es mit Blick auf die Nachhaltigkeit gewisse Überschneidungen: Wenn es darum geht, wie das Tierwohl berücksichtigt ist oder wenn es um Biodiversität geht, dann ergeben sich beispielsweise Überschneidungen von Art. 14 Abs. 1 Bst. f mit Art. 14 Abs. 1 Bst. a LwG. Weiter sind auch Überschneidungen mit Art. 14 Abs. 1 Bst. b LwG denkbar. Insgesamt ergibt sich so durch die Fälle von Art. 14 Abs. 1 Bst. a – f LwG ein weiterer Anwendungsbereich, in dem Kennzeichnungen möglich sein sollen. Dies spricht eher dafür, den Anwendungsbereich von Art. 14 LwG weit zu verstehen, sodass er auch den hier interessierenden Standard for Standards erfassen kann.

An Art. 14 LwG schliessen im Abschnitt «Kennzeichnung» mit Art. 15 ff. LwG weitere Bestimmungen an, welche zumindest ihren Titeln zufolge besondere Fälle der Kennzeichnung genauer regeln. Auch hier wird der erwähnte Standard for Standards nicht ausdrücklich geregelt. Art. 15 Abs. 4 LwG regelt in seinem Anwendungsbereich die Anerkennung nur von Kennzeichnungen für *ausländische* Produkte. Gemäss Art. 16a LwG dürfen landwirtschaftliche Erzeugnisse und deren Verarbeitungsprodukte mit Hinweisen auf Eigenschaften oder Produktionsmethoden, welche sich aus Vorschriften (umweltgerechte Produktion, ökologischer Leistungsnachweis oder artgerechte Tierhaltung) ergeben, oder mit Hinweisen auf diese Vorschriften

versehen werden. In Art. 16a LwG geht es jedoch nicht um die bestätigende Kennzeichnung, dass private Kennzeichnungen gewisse Mindestanforderungen in methodischer Hinsicht erfüllen, sondern private Kennzeichnungen dürfen selber auf die Einhaltung gewisser bestehender gesetzlicher Vorschriften hinweisen (vgl. auch Azra Dizdarevic, Handkommentar LwG, Art. 16a Rz. 7). Weiter ist Art. 16a LwG auch insofern für den erwähnten Standard for Standards nicht zielführend, als damit nicht ausgewiesen werden kann, in welchem Masse ein Produkt die Vorschriften übertrifft.

Was das Verhältnis zu Rechtsnormen in anderen Erlassen betrifft, so haben Art. 14-16b LwG ihre verfassungsrechtliche Grundlage in Art. 104 Abs. 3 Bst. c BV (vgl. hierzu Matthias Oesch, Basler Kommentar BV, Art. 104 Rz. 42 f.). Art. 104 Abs. 3 Bst. c BV verpflichtet den Bundesgesetzgeber, Vorschriften zur Deklaration von Herkunft, Qualität, Produktionsmethode und Verarbeitungsverfahren für Lebensmittel zu erlassen. Dem Bund müsste mit Blick auf diese allgemeine Formulierung «er erlässt Vorschriften zur Deklaration...» auch die Kompetenz zum Erlass von Vorschriften betreffend des oben erwähnten Standard for Standards zukommen. Was dies im Einzelnen beinhaltet, lässt sich jedoch dieser Bestimmung nicht entnehmen.

Zu Zweitens (Nachhaltigkeitsbegriff bzw. zur Frage, ob auch Kennzeichnungen beschränkt auf die Ökologie möglich sind): Das Landwirtschaftsgesetz enthält keine Definition der Nachhaltigkeit bzw. der nachhaltigen Entwicklung. Es wird aber in diversen Bestimmungen das Wort «nachhaltig» verwendet (vgl. z.B. Art. 1 LwG zur nachhaltigen und auf den Markt ausgerichtete Produktion; Art. 2 Abs. 1 Bst. b^{bis} LwG zur nachhaltigen Nutzung natürlicher Ressourcen; Art. 2 Abs. 4 LwG zu den Bedürfnissen der Konsumentinnen und Konsumenten an qualitativ hochwertigen, vielfältigen und nachhaltigen inländischen Produkten; Art. 5 Abs. 1 LwG zum Einkommen von nachhaltig wirtschaftenden und ökonomisch leistungsfähigen Betrieben; Art. 7 Abs. 1 LwG zum Ziel, dass die Landwirtschaft nachhaltig und kostengünstig produzieren sowie aus dem Verkauf der Produkte einen möglichst hohen Markterlös erzielen kann). Zumindest kann mehreren Bestimmungen des Landwirtschaftsgesetzes entnommen werden, dass sowohl eine ökologische Entwicklung der Landwirtschaft wie auch eine ökonomische und sozialverträgliche Entwicklung der Landwirtschaft angestrebt wird (vgl. z.B. Art. 2 Abs. 1 Bst. c LwG sowie Art. 185 Abs. 1^{bis} LwG).

Was das Verhältnis zu Rechtsnormen in anderen Erlassen betrifft, so lässt sich zum Begriff der Nachhaltigkeit bzw. der nachhaltigen Entwicklung festhalten, dass auch die Bundesverfassung die nachhaltige Entwicklung bzw. die Nachhaltigkeit an diversen Stellen verwendet. Mit Blick auf die vorliegende Thematik sind dabei vor allem Art. 73 BV und Art. 104 BV von Bedeutung. Gemäss Art. 73 BV streben Bund und Kantone ein auf Dauer ausgewogenes Verhältnis zwischen der Natur und ihrer Erneuerungsfähigkeit einerseits und ihrer Beanspruchung durch

den Menschen andererseits an. Zur Frage, welcher Nachhaltigkeitsbegriff dem Art. 73 BV zugrunde liegt, werden in der Lehre verschiedene Auffassungen vertreten (vgl. auch Christoph Errass, St. Galler Kommentar BV, Art. 73 Rz. 27 ff.). Gewisse Autoren sprechen sich auch für ein engeres Verständnis im ökologischen Sinn aus (vgl. Christoph Errass, St. Galler Kommentar BV, Art. 73 Rz. 27 ff.). Gemäss Art. 104 Abs. 1 BV sorgt der Bund dafür, dass die Landwirtschaft durch eine nachhaltige und auf den Markt ausgerichtete Produktion einen wesentlichen Beitrag zur sicheren Versorgung der Bevölkerung, der Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen und zur Pflege der Kulturlandschaft wie auch der dezentralen Besiedlung des Landes leistet. Der Begriff der nachhaltigen Entwicklung in Art. 104 BV wurde jedenfalls ursprünglich primär ökologisch verstanden. Mittlerweile ist allerdings anerkannt, dass die in Art. 104 Abs. 1 Bst. a-c BV aufgeführten gemeinwirtschaftlichen Leistungen nur erbracht werden können, wenn die Produktion landwirtschaftlicher Erzeugnisse auch ökonomisch und sozial nachhaltig erfolgt (Matthias Oesch, Basler Kommentar BV, Art. 104 Rz. 22 mit Hinweisen auf Rechtsprechung und Lehre). Alles in allem schwankt der Verfassungsgeber in diversen Verfassungsbestimmungen zwischen dem ökologischen und dem umfassenden Verständnis von Nachhaltigkeit (vgl. dazu auch Rausch/Marti/Griffel, § 1 Rz. 29). Aus diesem Grund ist insbesondere auch von Bedeutung, von welchem Begriff der Nachhaltigkeit der Gesetzgeber konkret in Art. 14 Abs. 1 LwG ausging (historische Auslegung), worauf im Folgenden eingegangen wird.

2.6.6. Historische Auslegung

Was die historische Auslegung anbelangt, so stellt man auf den Sinn ab, den man einer Norm zur Zeit ihrer Entstehung gegeben hat. Es geht zum einen darum, den subjektiven Willen des konkreten historischen Gesetzgebers zu ermitteln (subjektiv-historische Auslegung) (Häfelin/Haller/Keller/Thurnherr, Rz. 102 ff.). Massgebliches Element ist zum anderen die Bedeutung einer Norm durch die allgemeine Betrachtung zur Zeit ihrer Entstehung (objektiv-historische Auslegung). Es geht um das damalige allgemeine Verständnis (Häfelin/Haller/Keller/Thurnherr, Rz. 110 ff.).

Zu Erstens (Standard for Standards) und Zweitens (Nachhaltigkeitsbegriff): Der heutige Art. 14 LwG ist in mehreren Etappen entstanden (vgl. zu den einzelnen Etappen und Hintergründen vgl. auch Azra Dizdarevic, Handkommentar LwG, Art. 14 Rz. 1 ff.). Aus der Entstehungsgeschichte bzw. den Materialien zu Art. 14 LwG ist zu schliessen, dass der Gesetzgeber die Aufzählung in Absatz 1 (Bst. a – f) LwG abschliessend versteht, da er im Laufe der Zeit immer bewusst spezifisch neue Fälle (Bereiche oder Aspekte) der Kennzeichnung hinzufügte (vgl. auch Botschaft zum Agrarpaket 95, BBl 1995 IV 629, 660). Grundsätzlich wollte der Gesetzgeber offenbar nur in den explizit genannten Bereichen Vorschriften zu Kennzeichnungen ermöglichen.

Als letzte Fallkategorie wurde Art. 14 Abs. 1 Bst. f LwG eingefügt, welcher am 1. Januar 2014 in Kraft trat. Damit sollte der Bundesrat die Kompetenz erhalten, die Kennzeichnung besonders nachhaltig hergestellter Produkte öffentlich-rechtlich zu schützen (Art. 14 Abs. 1 Bst. f LwG) (Botschaft AP 2014-2017, BBl 2012 2075, 2078 f.).

Anlass für diese Neuregelung war, dass der Botschaft zufolge sowohl die Politik als auch die breite Öffentlichkeit verlangten, besser über die Einhaltung der Bedingungen der nachhaltigen Entwicklung bei Lebensmitteln – ob aus der Schweiz oder importiert – informiert zu werden (Botschaft AP 2014-2017, BBl 2012 2075, 2171). Ziel einer solchen Kennzeichnung ist es, eine bessere Wahl zu ermöglichen und einen verantwortungsvollen Konsum zu fördern, ohne jedoch jene Produkte zu benachteiligen, die diese Kriterien nicht erfüllen (Botschaft AP 2014-2017, BBl 2012 2075, 2172). Eine solche Kennzeichnung wurde auch als vorteilhaft für die heimische Agrarproduktion betrachtet. Sie werde dem von der Schweiz angestrebten Ziel einer nachhaltigen Entwicklung vollumfänglich gerecht (Botschaft AP 2014-2017, BBl 2012 2075, 2172). Dabei ist klar, dass der Gesetzgeber auch in Bezug auf Art. 14 Abs. 1 Bst. f LwG ein freiwilliges System wollte.

Zu Erstens - Zur Frage, ob auch ein Standard for Standards möglich ist: Gemäss dem Willen des Gesetzgebers sollten Produkte, welche punkto Nachhaltigkeit die gesetzlichen Anforderungen übertreffen, positiv hervorgehoben werden (vgl. Botschaft AP 2014-2017, BBl 2012 2075, 2171). Der Gesetzgeber hat somit primär beabsichtigt, dass bei Erfüllung gewisser Mindestanforderungen an die Nachhaltigkeit in inhaltlicher Hinsicht die Möglichkeit einer Kennzeichnung offenstehen sollte. Die Möglichkeit einer Kennzeichnung von privaten Umweltkennzeichnungen, welche gewisse Mindestanforderungen in methodischer Hinsicht (Datenerhebung, Bewertung und Darstellung) erfüllen, wird in der Botschaft nicht explizit erwähnt. Es ist daher letztlich unklar, ob der Gesetzgeber eine solche vorsehen wollte bzw. an eine solche gedacht hat. Jedenfalls hat er diese Möglichkeit auch nicht explizit ausgeschlossen.

Zu Zweitens (Nachhaltigkeitsbegriff bzw. zur Frage, ob auch Kennzeichnungen beschränkt auf die Ökologie möglich sind): - In punkto Nachhaltigkeit ist der Gesetzgeber eindeutig vom Nachhaltigkeitsbegriff in allen drei Dimensionen der Nachhaltigkeit ausgegangen (Ökonomie, Soziales, Ökologie). Er hat sich auf den Begriff des Brundtland-Berichts abgestützt (vgl. Botschaft AP 2014-2017, BBl 2012 2075, 2167 und Fn. 108). Es wurde in diesem Zusammenhang in der Botschaft ausgeführt, dass die landwirtschaftliche Produktion in der Schweiz bereits heute zu einem grossen Teil dem Nachhaltigkeitsprinzip, vor allem im Bereich Ökologie folge. Bei der Weiterentwicklung der Agrarpolitik sei es jedoch wichtig, weiterhin darauf hinzuarbeiten, dass alle drei Dimensionen einer nachhaltigen Entwicklung verankert seien (Botschaft AP 2014-2017, BBl 2012 2075, 2170 f.). Der Gesetzgeber hat somit den Anwendungsbereich von Art. 14

Abs. 1 Bst. f LwG sicherlich nicht nur auf eine der drei Säulen der Nachhaltigkeit beschränken wollen. An einer Stelle in der Botschaft wird sodann explizit festgehalten, dass als «nachhaltig» gekennzeichnete Produkte in allen drei Dimensionen der Nachhaltigkeit (Ökonomie, Soziales, Ökologie) die Anforderungen erfüllen sollen (Botschaft AP 2014-2017, BBl 2012 2075, 2247). Der Gesetzgeber wollte damit möglicherweise zum Ausdruck bringen, dass der Konsument, welcher an den weiten Nachhaltigkeitsbegriff in allen drei Dimensionen denkt, mit dem Begriff «nachhaltig» getäuscht würde, sofern nur eine der drei Dimensionen bei der Kennzeichnung berücksichtigt würde. An anderer Stelle wird in der Botschaft gesagt, dass mit Art. 14 Abs. 1 Bst. f LwG die Möglichkeit geschaffen werden solle, Bestimmungen über die Kennzeichnung von besonderen Leistungen in den drei Dimensionen der Nachhaltigkeit zu erlassen (Botschaft AP 2014-2017, BBl 2012 2075, 2172). Dies als solches würde es nicht ausschliessen, gestützt auf Art. 14 Abs. 1 Bst. f LwG auch Kennzeichnungen bloss im Bereich der Ökologie vorzusehen. Es wird nicht vollumfänglich klar, ob der Gesetzgeber wirklich nur Kennzeichnungen zulassen wollte, welche gleichzeitig alle drei Dimensionen der Nachhaltigkeit abdecken oder ob er lediglich eine Täuschung des Konsumenten im oben erwähnten Sinne verhindern wollte (vgl. auch Affolter, S. 254 und Fn. 1294, für welche die Botschaft nicht ganz eindeutig ist; demgegenüber geht Azra Dizdarevic, Handkommentar LwG, Art. 14 Rz. 66 davon aus, dass die Kennzeichnung alle drei Dimensionen berücksichtigen muss).

Im Übrigen kommt in den Materialien zu Art. 14 Abs. 1 Bst. f LwG zum Ausdruck, dass auch der Fall von Art. 14 Abs. 1 Bst. b LwG Nachhaltigkeitsaspekte umfasst (vgl. Botschaft AP 2014-2017, BBl 2012 2075, 2247). Man kann die Fälle von Art. 14 Abs. 1 Bst. a, b und f LwG nicht immer klar voneinander abgrenzen, soweit es um Nachhaltigkeit geht.

Die objektiv-historische Auslegung führt vorliegend in Bezug auf die sich stellenden Fragen (Standard for Standards; Nachhaltigkeitsbegriff) zu keinem anderen Resultat als die subjektiv-historische Methode.

2.6.7. Zeitgemässe Auslegung

Die zeitgemässe (oder geltungszeitliche) Auslegung stellt ab auf das Normverständnis und die Verhältnisse, wie sie gegenwärtig bestehen (Häfelin/Haller/Keller/Thurnherr, Rz. 114 ff.).

Art. 14 Abs. 1 Bst. f LwG ist am 1. Januar 2014 in Kraft getreten. Seit dem Jahr 2014 haben sich die Auffassungen bezüglich des Standard for Standards wie auch bezüglich des Begriffs der Nachhaltigkeit nicht massgeblich verändert. Diesbezüglich fallen daher die historische und zeitgemässe Auslegung zusammen.

2.6.8. Teleologische Auslegung

Die teleologische *Auslegung* stellt ab auf die Zweckvorstellung, die mit einer Rechtsnorm verbunden ist. Sie kann sich je nach Fall mit der historischen wie auch mit der zeitgemässen Auslegung verbinden (Häfelin/Haller/Keller/Thurnherr, Rz. 120 ff.). In Bezug auf Art. 14 Abs. 1 Bst. f LwG fallen wie erwähnt die historische und die zeitgemässe Auslegung zusammen.

Zu Erstens - Frage ob auch ein Standard for Standards möglich ist: Mit Blick auf das Ergebnis der historischen (und zeitgemässen) Auslegung liegt Sinn und Zweck von Art. 14 Abs. 1 Bst. f LwG im Besonderen darin, über die Einhaltung der Bedingungen der nachhaltigen Entwicklung bei Lebensmittel – ob aus der Schweiz oder importiert – informiert zu werden. Ziel einer entsprechenden freiwilligen Kennzeichnung ist es, eine bessere Wahl zu ermöglichen und einen verantwortungsvollen Konsum zu fördern, ohne jedoch jene Produkte zu benachteiligen, die diese Kriterien nicht erfüllen (Botschaft AP 2014-2017, BBl 2012 2075, 2172). Diesem Ziel der besseren Information, Wahlmöglichkeit und dem verantwortungsvollen Konsum dienen auch solche freiwilligen staatlichen Kennzeichnungen, welche bloss bestätigen, dass private Kennzeichen in punkto Nachhaltigkeit gewisse methodische Mindestanforderungen (Datenerhebung, Bewertung und Darstellung betreffend die Nachhaltigkeit) erfüllen (Standard for Standards). Vom Sinn und Zweck kann daher auch der erwähnte Standard for Standards durch Art. 14 Abs. 1 Bst. f LwG erfasst sein.

Zu Zweitens – Nachhaltigkeitsbegriff bzw. zur Frage, ob auch Kennzeichnungen beschränkt auf die Ökologie möglich sind: Vom Sinn und Zweck her ist Art. 14 Abs. 1 Bst. f LwG nicht nur auf die Kennzeichnung der Ökologie beschränkt, sondern erstreckt sich – wie dies klar in der Botschaft zum Ausdruck kommt – auf alle drei Dimensionen der Nachhaltigkeit. Dies stellt dann kein Problem dar, wenn eine Kennzeichnung alle drei Dimensionen gleichzeitig berücksichtigt. Unklar ist, was gelten soll, wenn sich eine Kennzeichnung nur auf eine oder zwei Dimensionen beschränkt. Die Botschaft sagt wortwörtlich: «Konkret müssen als «nachhaltig» gekennzeichnete Produkte Anforderungen in allen drei Dimensionen der Nachhaltigkeit (Ökonomie, Soziales, Ökologie) erfüllen.» (Botschaft AP 2014-2017, BBl 2012 2075, 2247). Meines Erachtens liegt Sinn und Zweck von Art. 14 Abs. 1 LwG somit darin, dass Kennzeichnungen in allen drei Dimensionen der Nachhaltigkeit möglich sein und angestrebt werden sollen. Weiter darf die Kennzeichnung nicht täuschend bzw. irreführend sein (es sollte daher nicht der Begriff «nachhaltig» verwendet werden, wenn sich die Kennzeichnung einzig auf die Ökologie beschränkt). Dass Kennzeichnungen allein beschränkt auf die Ökologie deswegen nicht zulässig sein sollen dient jedoch weder der vom Gesetzgeber anvisierten Agrarpolitik, der Information der Konsumentinnen und Konsumenten noch der nachhaltigen Entwicklung. Sinn und Zweck von Art. 14 Abs. 1

Bst. f LwG muss vielmehr sein, über die Nachhaltigkeit von Lebensmitteln zu informieren, Täuschungen zu vermeiden und letztlich eine Entwicklung in allen drei Dimensionen der Nachhaltigkeit zuzulassen bzw. zu fördern. Dies als solches schliesst jedoch eine auf die Ökologie beschränkte Umweltkennzeichnung nicht aus.

2.6.9. Methodenpluralismus

Es gilt der Grundsatz, dass keine Hierarchie der Auslegungsmethoden besteht. Es findet nicht eine bestimmte Methode vorrangig oder gar ausschliesslich Anwendung. Vielmehr sind die verschiedenen Auslegungsmethoden zu kombinieren. Es muss im Einzelfall abgewogen werden, welche Methode oder Methodenkombination geeignet ist, den wahren Sinn der auszulegenden Norm wiederzugeben (Häfelin/Haller/Keller/Thurnherr, Rz. 130 ff.).

Zu Erstens (Standard for Standards) und Zweitens (Nachhaltigkeitsbegriff bzw. zur Frage, ob auch Kennzeichnungen beschränkt auf die Ökologie möglich sind): Wenn man die verschiedenen Auslegungsmethoden kombiniert, führt das zu folgendem Ergebnis: Die *grammatikalische Auslegung* spricht nicht besonders dafür, dass gestützt auf Art. 14 Abs. 1 Bst. f LwG auch Vorschriften zu freiwilligen staatlichen Kennzeichnungen erlassen werden können, welche *bestätigen*, dass private Umweltkennzeichen zur Nachhaltigkeit gewisse Mindestanforderungen in inhaltlicher oder methodischer Hinsicht erfüllen (Standard for Standards). Sie schliesst es aber auch nicht aus. In Bezug auf den Begriff der «nachhaltigen Entwicklung» bringt sie keine Erkenntnisse. Die *systematische Auslegung* ist vorliegend nicht besonders aufschlussreich. Sie zeigt aber jedenfalls auf, dass Rechtsnormen unterschiedliche Begriffe der Nachhaltigkeit zugrunde liegen können. Sie zeigt weiter, dass im Landwirtschaftsrecht alle drei Dimensionen der Nachhaltigkeit von Bedeutung sind. Am aufschlussreichsten sind vorliegend die *historische, zeitgemässe und teleologische Auslegungsmethode*. Diese sprechen in hohem Masse dafür, dass gestützt auf Art. 14 Abs. 1 Bst. f LwG sowohl Vorschriften erlassen werden können zu freiwilligen staatliche Kennzeichnungen, welche *selber* gewisse Anforderungen betreffend die Nachhaltigkeit von landwirtschaftlichen Erzeugnissen und deren Verarbeitungsprodukten definieren wie auch Vorschriften zu freiwilligen staatlichen Kennzeichnungen, welche *bloss bestätigen*, dass private Umweltkennzeichen zur Nachhaltigkeit gewisse Mindestanforderungen in methodischer Hinsicht erfüllen (Standard for Standards). In Bezug auf den Begriff der Nachhaltigkeit zeigen die historische und teleologische (sowie zeitgemässe) Auslegung auf, dass dem Art. 14 Abs. 1 Bst. f LwG ein Nachhaltigkeitsbegriff in allen drei Dimensionen (Ökologie, Ökonomie, Soziales) zugrunde liegt. Sofern die erwähnten Erzeugnisse und Produkte als «nachhaltig» bezeichnet werden, sollten sie der Botschaft zufolge alle drei Dimensionen (Ökologie, Ökonomie und Soziales) gleichzeitig berücksichtigen. Meines Erachtens kann es jedoch nicht Sinn und

Zweck von Art. 14 Abs. 1 Bst. f LwG sein, allein auf die Ökologie beschränkte Kennzeichnungen zu verhindern (vgl. auch die Kritik bei Affolter, S. 254 und S. 38 ff.; anderer Meinung Azra Dizdarevic, Handkommentar LwG, Art. 14 Rz. 66).

2.6.10. Fazit juristische Abklärungen

Sachgerecht ausgestaltete Kennzeichnungsvorschriften sind grundsätzlich mit der Wirtschaftsfreiheit vereinbar (vgl. hierzu Klaus A. Vallender/Peter Hettich, St. Galler Kommentar BV, Art. 104 Rz. 39; vgl. Matthias Oesch, Basler Kommentar BV, Art. 104 Rz. 42). Es müssen aber im konkreten Fall die Voraussetzungen von Art. 36 BV erfüllt sein. Vorschriften betreffend eine staatliche freiwillige Kennzeichnung, welche bestätigt, dass private Umweltkennzeichen gewisse Mindestanforderungen in methodischer Hinsicht erfüllen (Standard for Standards), stellen zumindest einen leichten Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV) dar und bedürfen namentlich einer genügenden gesetzlichen Grundlage (Art. 36 Abs. 1 BV). Im Wortlaut von Art. 14 Abs. 1 LwG wird die Möglichkeit der staatlichen Kennzeichnung von privaten Kennzeichnungen, die bestimmte Mindestanforderungen erfüllen, nicht explizit erwähnt. Basierend auf der obigen Auslegung spricht einiges dafür, dass man die erwähnte freiwillige staatliche Kennzeichnung (Standard for Standards, beschränkt auf die Ökologie) auf Art. 14 Abs. 1 LwG (insbesondere Art. 14 Abs. 1 Bst. f LwG; allenfalls je nach Aspekt auch auf Art. 14 Abs. 1 Bst. a und b LwG) abstützen kann. Vom Sinn und Zweck von Art. 14 LwG muss diese Möglichkeit mitenthalten sein. Es kommt hinzu, dass mit Blick auf eine Einschränkung der Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV) durch Kennzeichnungsvorschriften der Eingriff im letzteren Fall eines Standard for Standards tendenziell weniger weit geht als in einem Fall, wo der Staat selber eine (obligatorische oder freiwillige) Kennzeichnung mit genauen Anforderungen definiert. Auf alle Fälle muss aber bei einem Standard for Standards beschränkt auf die Ökologie klar gekennzeichnet sein, dass es um eine Kennzeichnung geht, welche sich ausschliesslich auf die Ökologie bezieht.

Aus Sicht der Verfasserin ist somit ein Standard for Standards beschränkt auf die Ökologie gestützt auf Art. 14 Abs. 1 LwG möglich. Es ist jedoch darauf aufmerksam zu machen, dass – wie oben bei der historischen Auslegung und dem Methodenpluralismus erwähnt – in der Lehre auch Meinungen vertreten werden, welche für ein anderes Auslegungsergebnis sprechen würden. Allerdings setzen sich dabei nicht alle spezifisch mit dieser konkreten Frage in aller Tiefe auseinander (vgl. Azra Dizdarevic, Handkommentar LwG, Art. 14 Rz. 66; hingegen eingehender und ebenfalls kritisch im Hinblick auf alle drei Dimensionen der Nachhaltigkeit Affolter, S. 254 und S. 38 ff.)

Vorbehalten bleiben weiter insbesondere die Bestimmungen der Gentechnik- und der Lebensmittelgesetzgebung (vgl. auch Art. 14 Abs. 3 LwG). Allenfalls ergeben sich zusätzliche

Anforderungen und Pflichten aus weiteren im konkreten Fall anwendbare Bestimmungen (inkl. allenfalls des internationalen Rechts). Dies wäre noch vertieft zu prüfen.

2.7. Fazit und Empfehlungen zur Umweltkennzeichnung

Im Rahmen dieser Studie wurde zunächst der Klimastrategie Landwirtschaft und Ernährung und hier der Massnahme K-05 folgend Rahmenbedingungen für die freiwillige Klimakennzeichnung von Lebensmitteln untersucht. Auf der Grundlage der Literatursauswertungen, der Interviews mit Expert:innen und aus naturwissenschaftlicher Sicht ergibt sich ein klares Votum für eine Umweltkennzeichnung für Lebensmittel. Eine reine Klimakennzeichnung ist nicht ausreichend, um die Verwirklichung der gesellschaftlichen und politischen Ziele für eine Transformation in nachhaltige Ernährungssysteme zu unterstützen. Sie kann sogar zu Fehlinterpretationen bzw. Fehlentscheidungen führen. Das eigentliche Ziel einer Kennzeichnung von Lebensmitteln sollte sein, den Lebensmittelsektor nachhaltiger zu gestalten und die Auswirkungen auf die natürlichen Ressourcen zu minimieren und nicht nur den Fokus auf den Klimafussabdruck von Lebensmitteln zu legen.

In Hinblick auf die potenzielle Einführung eines Umweltkennzeichnungssystems können folgende übergeordnete Empfehlungen gegeben werden:

Konzeptionelle Empfehlungen

- Es sind **zwei mögliche Varianten** für eine Umweltkennzeichnung genauer beleuchtet worden, ein freiwilliges, staatliches Label (Variante 1), sowie die Variante 2, dass der Staat Mindestvorgaben für eine private Kennzeichnung vorgibt. In beiden Fällen fallen gegenüber dem Status Quo wesentliche, im Rahmen dieser Studie noch nicht quantifizierbare Kosten an. Beide Varianten tragen dazu bei, dass Konsument:innen den Zugang zu Umweltinformationen zu Lebensmitteln erhalten, die gegenüber dem Status Quo signifikant genauer und überprüfbarer sind. Variante 1 dürfte bei Herstellern und Handelsunternehmen direkter wirken, was die Akzeptanz und das Interesse bei den Zeichennehmern schmälern könnte. Demgegenüber steht der Staat bei Variante 2 stärker in der Rolle des Ermöglichs. Klare methodische Vorgaben und Verfügbarmachung der notwendigen Datengrundlagen im Rahmen der Realisierung von Variante 2 könnten die Akzeptanz und die Beteiligung von Herstellern und Handelsunternehmen für diese Variante deutlich erhöhen. Variante 2 wird aus diesen Gründen favorisiert.
- Auf absehbare Zeit empfiehlt sich aufgrund der derzeit noch unzureichenden Datenverfügbarkeit eine **Kennzeichnung auf Produktgruppen-Ebene** und nicht auf Produktebene. Vorrangig zu behandelnde Produktgruppen könnten vorab im Rahmen einer ökologisch fundierten Schwerpunkt- und Prioritätensetzung festgelegt werden. Es empfiehlt sich, eine

produktgruppenübergreifende Rahmenmethode zu entwickeln, auf Basis derer dann produktgruppenspezifische Berechnungsvorgaben für konkrete Produktkategorien (Product Category Rules) innerhalb des Lebensmittelsortiments definiert werden können.

- Bezüglich der Darstellung empfiehlt sich eine **Farbcodierung zur Einordnung der Performance** auf einer Skala; zusätzliche Informationen sollten leicht zugänglich bspw. über QR-Codes im Internet zur Verfügung gestellt werden. Eine Angabe von Zahlenwerten ohne Kontextbezug ist abzulehnen.
- Mit Blick auf die Wirksamkeit einer Kennzeichnung empfiehlt es sich ausserdem, leicht **zugängliche und verständliche Zusatzinformationen** zu einer umwelt- und klimabewussten Ernährung am Verkaufsort bereitzustellen.

Datengrundlage

Einer der wichtigsten Aspekte einer vertrauenswürdigen Umweltkennzeichnung von Lebensmitteln ist die Datengrundlage, auf die die Bewertung der Umweltauswirkungen fusst. Spezifische zu erfüllende Anforderungen an eine solche Datenbank sind:

- Vollständigkeit (umfasst die Datenbank möglichst umfassend das grosse Spektrum an Lebensmittelprodukten in ihren verschiedenen Variationsbreiten – siehe bio versus konventionell)
- Transparenz von Hintergrunddaten und deren Rückverfolgbarkeit,
- prozessbezogene Qualitätsaspekte (die Zuweisung klarer Verantwortlichkeiten für einzelne Datensätze, regelmässige Updates zur Aktualisierung sowie Unabhängigkeit und Akzeptanz).

Mit Blick auf die Datengrundlage, auf der eine Umweltkennzeichnung von Lebensmitteln erarbeitet wird, kann zusammenfassend empfohlen werden, dass hierfür eine Datenbank genutzt werden sollte, bei der ein besonderer Fokus auf die für die Bereitstellung von Lebensmitteln relevante Daten gelegt wird. Hier ist insbesondere zu prüfen, inwiefern für die Produktion von Lebensmitteln relevanten Prozesse und Materialien vollständig enthalten sind.

Im Rahmen dieser Studie konnten einige Punkte herausgearbeitet und Empfehlungen abgeleitet werden, die auf konzeptioneller Ebene für ein Instrument zur Umweltkennzeichnung von Lebensmitteln relevant sind. Dennoch bestehen mit Blick auf eine Umsetzung der konzeptionellen Vorschläge offene Fragen. So konnte insbesondere nicht abschliessend festgelegt werden, ob bei Variante 1, also einem freiwilligen staatlichen Label, bestehende private Labels weiterhin koexistieren, oder ob generell aus Gründen des Wettbewerbsrechts private Typ-II-Labels nicht fortgesetzt werden und ob diese ohnehin absehbare Entwicklung durch ein staatliches Verbot beschleunigt wird. Diese umsetzungsbezogenen Fragen sollten im Rahmen des weiteren Prozesses vertieft geklärt werden.

3. Zielvereinbarungen mit dem Detailhandel

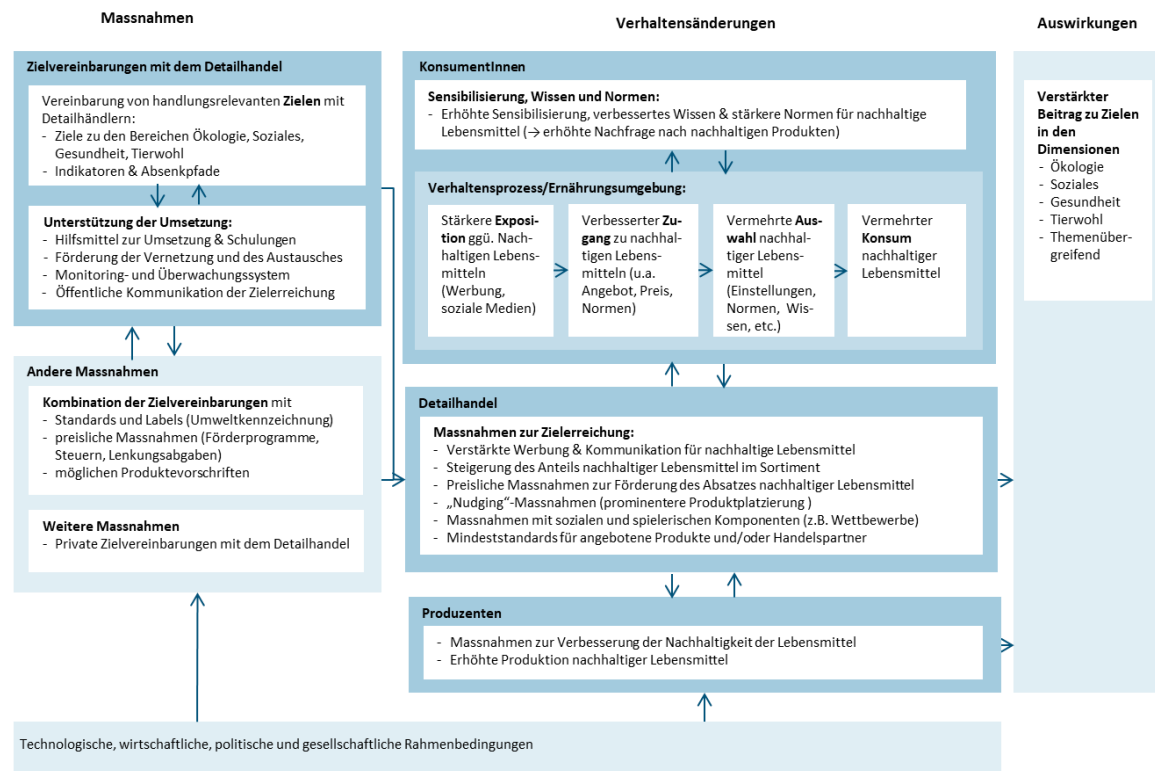
3.1. Ausgangslage

3.1.1. Ausprägungen und Wirkungsweise von Zielvereinbarungen

Freiwillige Zielvereinbarungen mit dem Detailhandel sind ein Ansatz, von staatlicher Seite bei der Gestaltung der Ernährungsumgebung mitzuwirken, um die Entscheidung für nachhaltige und gesunde Lebensmittel zu begünstigen ([Giner und Brooks 2019](#)). Das Ziel freiwilliger Vereinbarungen ist es, die Nachhaltigkeit in Gruppen von Unternehmen oder Branchen zu fördern, indem in der Regel gemeinsame Ziele festgelegt werden. Auf diese Weise können Unternehmen motiviert werden, Schritte zu mehr Nachhaltigkeit zu unternehmen ([Europäische Kommission 2016](#)). Zielvereinbarungen können durch den Staat sowohl mit einzelnen oder mehreren Unternehmen, als auch auf Branchenebene getroffen werden ([BAFU 2021](#)).

Zielvereinbarungen wirken indirekt auf Verhaltensprozesse im Endkonsum und die Ernährungsumgebung ein (siehe Abbildung 5).

Abbildung 5: Wirkungsmodell Zielvereinbarungen mit dem Detailhandel



Dunkelblau hinterlegt ist der Fokus der Studie, hellblau die restlichen Einflussfaktoren. Grafik INFRAS.

Die Zielvereinbarungen lösen direkte Verhaltensänderungen seitens des Detailhandels aus, indem sie motiviert werden, die Nachhaltigkeit der angebotenen Lebensmittel zu erhöhen und/oder die Konsumierenden zu nachhaltigeren Kaufentscheidungen bewegen. Mit welchen Massnahmen sie dies umsetzen (ob durch Werbung, Steigerung des Angebots, preisliche Massnahmen, Nudging etc.), ist ihnen überlassen. Down-stream verändert sich die Ernährungsumgebung im Endkonsum. Up- -stream verändern sich die Anreize der Produktion und der Verarbeitung hin zu einer nachhaltigeren Produktionsweise.

3.1.2. Beispiele von Zielvereinbarungen In- und Ausland im Lebensmittelbereich

Beispiele in der Schweiz

Die Schweiz hat bereits diverse Erfahrungen mit der Politik freiwilliger Zielvereinbarungen gemacht. **Tabelle 5** fasst relevante und bisher bestehende Zielvereinbarungen zusammen. Generell ist festzuhalten, dass es sehr unterschiedliche Modelle von Zielvereinbarungen gibt. So kann je nach Ausgestaltung der Staat Vertragspartner sein oder nicht, es können Vereinbarungen mit Einzelunternehmen oder mit mehreren Unternehmen und Verbänden abgeschlossen werden, es können Unternehmen einer einzelnen Branche beteiligt sein oder auch Unternehmen verschiedener Branchen.

Im Lebensmittelbereich sind insbesondere die Bereiche Zucker und Salz (Aktionsplan der Ernährungsstrategie) und Foodwaste (Aktionsplan gegen Lebensmittelverschwendung) zu nennen. Mit dem Aktionsplan der schweizerischen Ernährungsstrategie sind für das Handlungsfeld Gesundheit diverse Zielvereinbarungen über die «Action Santé», den «Nutri-Score», und «5 am Tag» zwischen dem BLV und einzelnen Detailhändlern getroffen worden. Der Aktionsplan gegen Lebensmittelverschwendung beinhaltet u.a. eine branchenübergreifende Vereinbarung zur Reduktion der Lebensmittelverluste ([BAFU 2022](#)), welche eine gemeinsame, einheitliche sektorspezifische Vereinbarung der Erhebungsmethode und Ziele vorsieht (am 12. Mai 2022 unterzeichnet). Der Aktionsplan richtet sich an alle Unternehmen und Organisation der Lebensmittelbranche sowie an öffentliche Einrichtungen und Institutionen.

Die meisten freiwilligen Zielvereinbarungen zwischen dem Bund und der Wirtschaft gibt es in der Schweiz im Umweltbereich. Gemäss Art. 41a Abs. 2 USG können der Bund und die Kantone Branchenvereinbarungen fördern. Der Staat definiert in einem bestimmten Umweltbereich konkrete und messbare Ziele und gibt an, innert welcher Frist diese erreicht werden müssen. In der Vergangenheit wurden auf dieser Basis im Umweltbereich einige Branchenvereinbarungen abgeschlossen (BAFU 2021). Einige Vereinbarungen konkretisieren gesetzliche Pflichten oder beruhen auf gesetzlichen Zielvorgaben (z.B. Branchenvereinbarungen zu den

Getränkeverpackungen). Andere Branchenvereinbarungen wurden durch politische Entscheide wie etwa Aktionspläne, Strategien und Ziele des Bundesrates angestossen.

Daneben gibt es Beispiele für private Vereinbarungen in der Detailhandelsbranche, welche nicht auf dem USG basieren. Solche entstanden aus Eigeninitiative (ohne staatliche Beteiligung) oder mit dem Zweck, einer sich abzeichnenden Regulierung zuvorzukommen. Wichtigstes Beispiel sind die WWF-Zielvereinbarungen im Rahmen der Corporate Partnerships (siehe Tabelle 5). Die WWF-Zielvereinbarungen im Rahmen von Corporate Partnerships können eine breite Palette von Aktivitäten und Zielen abdecken, darunter die Optimierung von Produktions- und Betriebsprozessen, die Förderung von nachhaltigen Lieferkettenpraktiken, oder Programme zur Förderung des Umweltbewusstseins. Diese Zielvereinbarungen sind in der Regel auf langfristige Partnerschaften ausgerichtet und werden in Zusammenarbeit zwischen dem WWF und dem Unternehmen entwickelt. Die genauen Vereinbarungen können deshalb von Unternehmen zu Unternehmen unterschiedlich sein.

Tabelle 5: Übersicht bestehende und relevante Zielvereinbarungen in der Schweiz

Name/Beschreibung	Teilnehmendenkreis	Definition der Ziele	Vollzug/Monitoring
Absichtserklärungen zur Reduktion des Torfeinsatzes A) in Sackerden und B) im Bereich des produzierenden Gartenbaus und Gartenhandel	▪ BAFU ▪ Unternehmervverband Jardin Suisse Schweiz ▪ Einzelne Unternehmen	▪ Relative Reduktionsziele bis 2025/2030 für den Torfanteil in der Herstellung, Verbrauch, und Angebot von Sackerden, Zimmerpflanzen ▪ Zeitliche Abstufung der Ziele (Zwischenziele): Torfanteil Zier-, Zimmerpflanzen etc. bis 2025 auf max. 50%, und bis 2030 auf max. 5% vermindern	▪ Monitoring Zielerreichung durch BAFU ▪ Unternehmen stellen Daten zur Verfügung
Branchenvereinbarung zur Verringerung des Verbrauchs von Einweg-Plastiksäcken (Motion Schneider Schüttel 19.3560)	▪ Swiss Retail Federation ▪ Interessengemeinschaft Detailhandel Schweiz ▪ Beitretende Unternehmen ▪ BAFU (Beisitz)	▪ Ab 2018 sollen keine kostenlosen Einweg-Plastiksäcke mehr abgegeben werden ▪ Verbrauch leichte Kunststofftragetaschen bis 2025 minus 70/80%	▪ Monitoring Zielerreichung durch Steuerungsausschuss, welcher BAFU informiert ▪ BAFU hat Beisitz in Ausschuss ▪ Unternehmen stellen Daten zur Verfügung
Branchenübergreifende Vereinbarung zur Reduktion von Lebensmittelverlusten	▪ BAFU ▪ Branchenverbände (z.B. Swiss Retail Federation) ▪ Einzelne Unternehmen (z.B. Coop, Lidl, Emmi)	▪ Halbierung der Lebensmittelverluste bis 2030 (Referenz 2017), mit verschiedenen sektoralen Zwischenzielen ▪ BAFU koordiniert Erarbeitung der Erhebungsmethoden, Prozesse	▪ Jährliche Berichterstattung ans BAFU durch Unternehmen ▪ Unterstützung durch Verbände

Name/Beschreibung	Teilnehmendenkreis	Definition der Ziele	Vollzug/Monitoring
Erklärung von Mailand zur Reduktion des Zuckerkonsums	- Lebensmittelhersteller - Detailhändler - BLV	- Unternehmen verpflichten sich, Zuckergehalt in verschiedenen Lebensmittelgruppen schrittweise zu reduzieren (z.B. 10% Reduktion bis 2024 im Bereich Erfrischungsgetränke, Referenz 2021) - Ähnliche Ziele für Salzreduktion stehen im Raum	- Kontrolle durch das BLV - Daten werden von Unternehmen/Verbände zur Verfügung gestellt
WWF Sustainable Business Partnerships mit verschiedenen Detailhändlern (WWF 2022)	- WWF Schweiz - Coop, Migros, Denner, Aldi, Lidl etc.	- WWF geht mit mehreren Detailhändlern Partnerschaften ein, in denen diese sich zu Nachhaltigkeitszielen verpflichten - Solche Ziele beinhalten z.B. Flugverbot auf Produkte, Angebot Sortiment LED-Leuchtmittel, Fische mit Nachhaltigkeitslabel, Eigenmarken für Palmöl	WWF kontrolliert und berichtet über die Ergebnisse auf jährlicher Basis
Soja Netzwerk, Kompetenz- und Austauschplattform rund um Soja für Futtermittelzwecke	- Detailhändler - Lebensmittelhersteller - Schweizer Bauernverband - Futterlieferanten - WW Schweiz	- Die Mitglieder verpflichten sich, sich aktiv für die Erreichung der Ziele einzusetzen (verstärkte Nutzung von nachhaltig angebautem Soja) - Tätigkeiten werden in separaten Regelwerken detailliert	Der Verein prüft jährlich, wie hoch der Marktanteil von nachhaltigem Futter-Soja ist

Tabelle INFRAS. Quelle: BAFU 2021, BLV, WWF

Erfahrungen im Ausland

Vergleichbare Zielvereinbarungen werden auch in anderen Ländern eingesetzt. In Grossbritannien gibt es beispielsweise eine Zielvereinbarung zwischen Nichtregierungsorganisationen (u.a. WWF), sowie Detailhandel (Tesco, Morrisons, Lidl, Aldi), in der sich mehrere Detailhändler auf eine Halbierung des Carbon Footprints bis 2030 verpflichten (Retailer Net-Zero Collaborative Action Plan). In den USA setzt Walmart mit dem Projekt Gigaton Ziele zur Emissionsreduktion mit mehr als 4.500 Lieferanten.

Auf EU-Ebene wurde ein Verhaltenskodex für verantwortungsvolle Unternehmens- und Marketingpraktiken im Lebensmittelbereich entwickelt ([Europäische Kommission 2021](#)). Auf freiwilliger Basis setzt dieser Kodex Ziele in verschiedenen Themenfeldern der Nachhaltigkeit, beispielsweise der Reduzierung des Umweltfussabdrucks von Lebensmitteln bis 2030, oder der Reduzierung von Essensabfällen um 50% bis 2030. Ziel des Kodex ist es, einen gemeinsamer Zielpfad zu nachhaltigen Lebensmittelsystemen aufzuzeigen.

3.2. Methodisches Vorgehen

Die freiwilligen Zielvereinbarungen im Detailhandel wurden entlang von sieben Forschungsfragen analysiert (siehe Tabelle 6). Die Analyse umfasste vier Themenbereiche:

- Ausgestaltung von freiwilligen Zielvereinbarungen (Teilnehmendenkreis, Definition der Ziele, Vollzug und Kommunikation der Ergebnisse)
- Mögliche Ziele und Indikatoren für die Zielvereinbarungen (Auslegeordnung und Priorisierung)
- Komplementarität zu bestehenden Instrumenten (insb. bestehende private Zielvereinbarungen des WWF mit dem Detailhandel)
- Alternative Ansätze, mit welchen der Bund freiwillige Zielsetzungen zur Nachhaltigkeit im Detailhandel anregen und unterstützen könnte.

Tabelle 6: Forschungsfragen für die Analyse freiwilliger Zielvereinbarungen

Themenbereich	Forschungsfragen
Ausgestaltung der Zielvereinbarungen	▪ Mit welchen Unternehmen sollen Vereinbarungen abgeschlossen werden? ▪ Wie sollen Zielvereinbarungen ausgestaltet sein (differenziert bzgl. Inhalt, Ambitionsniveau, Zeithorizont oder einheitlich)? ▪ Wie können Resultate unter Wahrung der Geschäftsgeheimnisse kommuniziert werden?
Ziele und Indikatoren	▪ Welche Ziele für freiwillige Zielvereinbarungen sind zweckmässig (handlungsrelevant, produkt-/sortimentsbezogen, nachhaltigkeitsrelevant, umsetzbar)? ▪ Mit welchen Indikatoren sind die Ziele zu operationalisieren (umsetzbar, ggf. quantifizierbar)? Wie können Ziele und Indikatoren dynamisiert werden?
Komplementarität zu privaten Vereinbarungen	▪ Wie kann die Komplementarität zu privaten Vereinbarungen sichergestellt werden?
Alternative Ansätze	▪ Welche alternativen Ansätze sind denkbar, welche den Abschluss privater Vereinbarungen fördern? Welches sind Vor- und Nachteile?

Tabelle INFRAS.

Die Analyse basierte im Wesentlichen auf zwei Forschungsmethoden:

- Desk Research (Internetrecherche)
- Qualitative Interviews

Beim **Desk Research** wurde eine Internetrecherche (Webseiten, publizierte Berichte, Datensätze und weitere Dokumente) durchgeführt:

- Recherche von Dokumenten im Zusammenhang mit bestehenden Zielvereinbarungen (Erfolgsfaktoren, Ausgestaltung, Evaluation, etc.); Erfahrungen mit freiwilligen Vereinbarungen im In-/Ausland.

- Recherche von möglichen Nachhaltigkeitszielen für den Detailhandel (u.a. auf Basis des WWF-Ratings des Gross- und Detailhandels ([WWF 2019](#)), den Nachhaltigkeitsberichten von Coop, Migros und weiteren Gross- und Detailhändlern sowie weiteren Quellen (separat vermerkt in der Excel-Datei zum Ziel- und Indikatorensystem).
- Umwelt-/Nachhaltigkeitsrelevanz von Konsumentenscheiden (u.a. Umweltbelastung Konsum, Ökobilanzen Lebensmittel, Bewertungen Labels/Mindeststandards, Empfehlungen Ernährungspyramide etc.).
- Kurzanalyse der bestehenden Ziele, Massnahmen und Aktivitäten von Coop, Migros und Lidl im Nachhaltigkeitsbereich (Food-Sortiment), um das bestehende Themenspektrum und das heutige Niveau der Ziele zu ermitteln. Die Zielvereinbarungen können auf dieser Basis an die bestehende Situation der Detailhändler anknüpfen und ambitionierte Ziele definieren, die über das heutige Niveau hinausgehen.
- Qualitative Interviews mit Expert:innen in der Schweiz und im Ausland

Es wurden telefonische, leitfadenbasierte **qualitative Interviews** mit fünf Expert:innen aus der Schweiz (NGOs, Bundesverwaltung) und dem nahen Ausland (NGO) geführt (siehe Anhang A2.2 für mehr Details). Primär ging es dabei um bestehende Ziel- bzw. Branchenvereinbarungen mit der Wirtschaft. Der vollständige Gesprächsleitfaden für die Interviews ist im Anhang A2.1 dokumentiert. Die qualitativen Interviews wurden protokolliert und die Protokolle den befragten Personen im Anschluss an die Interviews jeweils zur Qualitätssicherung zugestellt. Im vorliegenden Bericht werden die Aussagen anonymisiert wiedergegeben.

Die so gesammelten Daten haben wir in die Entwicklung des Zielsystems (Kapitel 3.4) einfließen lassen. Wir haben mögliche Ziele anhand eines systematischen Beurteilungsrasters analysiert. Dabei haben wir nicht nur die Relevanz einzelner Ziele, sondern auch die stimmige Kombination der Ziele im Zielsystem berücksichtigt. Die Beurteilungen haben wir unter Einbezug aller Autor:innen validiert.

3.3. Ausgestaltung der freiwilligen Zielvereinbarungen

Das Funktionieren von freiwilligen Zielvereinbarungen hängt massgeblich von deren Ausgestaltung ab. In diesem Kapitel soll nun – entsprechend dem Zukunftsbild 2050 des Postulatsberichts ([Bundesrat 2022](#)) und in Erfüllung der Massnahme K-06 der Klimastrategie Landwirtschaft und Ernährung – geprüft werden, wie freiwillige Zielvereinbarungen mit dem Detailhandel ausgestaltet werden sollen, damit sie Nachhaltigkeit in Produktion und Konsum fördern. In der Folge werden wichtige Ausgestaltungselemente beschrieben und Vor- und Nachteile verschiedener Ausgestaltungsmöglichkeiten aufgezeigt. Dabei wird immer auch die Komplementarität zu bestehenden Instrumenten berücksichtigt (siehe Kapitel 3.5).

3.3.1. Teilnehmendenkreis der Zielvereinbarungen

Bisherige Erfahrungen mit freiwilligen Zielvereinbarungen zeigen verschiedene Möglichkeiten zur Festlegung des Kreises der Teilnehmenden bzw. Beteiligten von Zielvereinbarungen im Lebensmittelbereich. Folgende mögliche Ausgestaltungsoptionen werden in der Folge erläutert:

- Vereinbarung mit einem oder mehreren Unternehmen vs. Vereinbarung inkl. Branchenverbände
- Vereinbarung nur mit dem Detailhandel vs. gesamte Wertschöpfungskette
- Enger vs. breiter Kreis von Teilnehmenden

Unternehmen vs. Branchenverbände

Im Zentrum der Zielvereinbarungen sollen die Unternehmen stehen. Die vorliegende Machbarkeitsstudie geht deshalb grundsätzlich von individuellen Zielvereinbarungen vom Staat mit einzelnen Unternehmen aus. Aufgrund der Erfahrungen mit verschiedenen Branchenvereinbarungen stellt sich dennoch die Frage, ob der Fächer nicht geöffnet und insbesondere auch Branchenverbände einbezogen werden sollen:

- **Einzelvereinbarungen nur mit Unternehmen:** Diese haben den Vorteil, dass die Anforderungen und Zielsetzungen spezifisch für die Unternehmensstufe definiert werden können und eine direkte Zusammenarbeit mit den Unternehmen erfolgen kann. Vereinbarungen mit einzelnen Unternehmen wurden etwa im Bereich der Zuckerreduktion von Frühstückscerealien abgeschlossen. Nachteil von separaten Vereinbarungen mit einzelnen Unternehmen ist umgekehrt der grosse Aufwand beim Aufsetzen dieser Vereinbarungen und auch die Gefahr, gesamthafte ambitionierte Ziele aus den Augen zu verlieren (siehe Kapitel 3.3.2).
- **Vereinbarungen mit Unternehmen und Branchenverbänden:** Die meisten analysierten Vereinbarungen umfassen nebst Unternehmen auch Verbände. Dies trifft etwa auf die branchenübergreifende Vereinbarung zur Reduktion von Lebensmittelverlusten zu ([UVEK 2022](#)), auf die Branchenvereinbarung zur Verringerung des Verbrauchs von Einweg-Plastiksäcken (Swiss Retail Federation, IG Detailhandel Schweiz und beitretende Unternehmen, [Swiss Retail/IG DHS 2016](#)) oder auch auf den breit gefassten EU-Verhaltenskodex für verantwortungsvolle Unternehmens- und Marketingpraktiken in Lebensmittelsystemen ([Europäische Kommission 2021](#)), zu dem sich Verbände, Lebensmittelunternehmer und andere Akteure der Lebensmittelsysteme bekennen können. Nachteil dieser Lösungen ist, dass Unternehmen nicht individuell angesprochen werden und Alleinstellungsmerkmale von Unternehmen wegfallen können. Vorteil ist, dass die Ziele dank dem Einbezug der Verbände in die Breite getragen werden können und dadurch schrittweise auch weitere Unternehmen zur Teilnahme motiviert werden können. Damit die Vereinbarung aber nicht nur Absichtserklärung

mit vagen Zielen bleibt, ist es zentral, dass die unterschiedlichen Rollen der Akteure in der Vereinbarung klar differenziert sind. Unternehmen stehen im Zentrum der Zielvereinbarungen, indem sie sich insbesondere zu den konkreten Zielen bekennen, Massnahmen erarbeiten, die zur Zielerreichung beitragen und regelmässig über die Zielerreichung Bericht erstatten. Verbände haben eine unterstützende Rolle, indem sie die Zielsetzungen mittragen, ihre Mitglieder ermutigen, ihre Tätigkeiten nach den Zielsetzungen auszurichten und den Dialog und gemeinsames Lernen vorantreiben. Diese Leistungen können in der Zielvereinbarung konkret formuliert werden, wie das im Fall der branchenübergreifenden Vereinbarung zur Reduktion von Lebensmittelverlusten gemacht wurde ([UVEK 2022](#)).

Empfehlung: Werden die Rollen von Unternehmen und Verbänden in der Zielvereinbarung klar differenziert, ist eine Ausweitung auf Branchenverbände aus unserer Sicht zu empfehlen. Konkret wären neben den einzelnen Unternehmen die beiden Verbände IG Detailhandel Schweiz (Coop, Migros, Denner) und Swiss Retail Federation (u.a. Aldi, Landi, Lidl, Manor, Spar, Volg) einzubeziehen.

Detailhandel vs. gesamte Wertschöpfungskette

Der Fokus der Zielvereinbarungen soll auf dem Detailhandel liegen. Es wurde aber auch hier im Prozess die Frage aufgeworfen, ob allenfalls eine Ausweitung entlang der gesamten Wertschöpfungskette in Betracht zu ziehen ist:

- **Fokus auf Detailhandel:** Die Machbarkeitsstudie fokussiert auf Zielvereinbarungen mit dem Detailhandel. Der Fokus auf den Detailhandel ermöglicht die Formulierung stufengerechter Ziele, die der Scharnierfunktion des Detailhandels zwischen Produktions- und Konsumseite gerecht werden. Die Ziele können spezifischer entsprechend der Rolle des Detailhandels definiert werden und explizit ihren Handlungsspielraum in der Sortimentsgestaltung, in der Preisgestaltung sowie in der Information und Vermarktung adressieren (siehe Kapitel 3.3.2).
- **Adressierung der gesamten Wertschöpfungskette:** Gleichzeitig agiert der Detailhandel nicht unabhängig von vorgelagerten Wertschöpfungsstufen und viele Detailhandelsunternehmen sind auch in der Lebensmittelverarbeitung tätig. Mit einer umfassenden Vereinbarung zu Nachhaltigkeit entlang der Ernährungs-Wertschöpfungskette könnte eher vermieden werden, dass die einzelnen Wertschöpfungsstufen gegeneinander ausgespielt würden und z.B. ambitionierte Ziele auf Stufe Detailhandel kein Pendant auf vorgelagerten Stufen fänden. Beispiel für eine Vereinbarung entlang der gesamten Wertschöpfungskette ist die branchenübergreifende Vereinbarung zur Reduktion von Lebensmittelverlusten des Bundes. Darin werden die Sektoren Landwirtschaft, Lebensmittelverarbeitung, Gross- und Detailhandel,

Gastronomie und Privathaushalte separat adressiert und sektorspezifische Ziele für jede Stufe definiert.

Empfehlung: Die bisherigen Arbeiten im Rahmen dieser Machbarkeitsstudie fokussieren klar auf den Detailhandel. Dieser Fokus soll beibehalten werden, da damit der Kern der Vereinbarung, nämlich die Nachhaltigkeitsziele, stufengerecht formuliert werden können. Die vorgeschlagenen Ziele setzen denn auch ausschliesslich beim Detailhandel an. Im weiteren Prozess der Ausarbeitung der Zielvereinbarungen soll aber ein Augenmerk auf vorgelagerte Stufen gelegt werden. VertreterInnen vorgelagerter Stufen, namentlich der Lebensmittelverarbeitung, sollen im Rahmen des Einbezugs bzw. der Konsultation der Akteure ebenfalls berücksichtigt werden.

Teilnehmendenkreis von Unternehmen

Im Jahr 2020 gab die ständige Wohnbevölkerung der Schweiz 29.9 Mrd. CHF für Lebensmittel im stationären Schweizer Detailhandel aus ([BLW 2021](#)). Die Ausgaben nach Verkaufskanal teilen sich folgendermassen auf:

- Klassischer Detailhandel (Coop, Globus, Manor, Migros, Spar, Volg): 76.8%
- Discounter (Aldi, Denner, Lidl): 17.1%
- Fachhandel und gewerblicher Detailhandel (Cash&Carry, Landi, Tankstellen, Bäckereien, Metzgereien, Molkereien, Früchte-/Gemüseläden etc.): 6.1%

Zwischen diesen Verkaufskanälen bestehen grosse Unterschiede bezüglich des angebotenen Lebensmittelsortiments. Klassische Detailhändler bieten ein breites Sortiment an Lebensmitteln und eine hohe Produktvielfalt an und sind daneben oft auch stark im Non-Food-Bereich tätig sind. Discounter bieten in der Regel alle Produkte des täglichen Bedarfs, aber ein kleineres Sortiment an. Der Fachhandel wiederum fokussiert auf einzelne Produktgruppen. Für die Ausgestaltung der Zielvereinbarung ist entscheidend, mit welchen Unternehmen eine Zielvereinbarung abgeschlossen werden soll, d.h. ob möglichst viele oder nur einzelne bzw. die wichtigsten Detailhändler einbezogen werden sollen.

- **Enger Teilnehmendenkreis:** Migros und Coop verfügten im Jahr 2020 über einen geschätzten Marktanteil von 69% am gesamten Lebensmitteldetailhandel (Zahlen GfK in [NZZ 2022](#)). Die restlichen 31% teilten sich hauptsächlich die Migros-Tochter Denner (11%) sowie Aldi, Lidl und Volg auf.¹⁰ Weitere Detailhändler kamen auf einen Marktanteil von insgesamt weniger als 10%. Ein Fokus auf eine geringe Anzahl von Unternehmen mit einem hohen Marktanteil im Lebensmitteldetailhandel, namentlich Migros und Coop, bietet den Vorteil, dass die

¹⁰ Aldi und Lidl geben keine Umsatzzahlen bekannt. Die Marktanteile wurden von der GfK geschätzt. Die GfK-Zahlen stammen aus der jährlich erscheinenden GfK-Studie Detailhandel Schweiz.

Zielvereinbarung auf die wichtigsten Player ausgerichtet, d.h. auch das Zielniveau auf diese zugeschnitten werden kann. Die beiden genossenschaftlich organisierten Unternehmen Migros und Coop verstehen Nachhaltigkeit seit Jahrzehnten als Teil ihrer Unternehmenskultur und werden bezüglich Umweltperformance u.a. auch vom WWF als Vorreiter eingestuft (siehe [WWF 2019](#)). Ein auf diese Unternehmen zugeschnittenes Ziel- und Indikatorensystem erlaubte es, ambitionierte Ziele zu formulieren bzw. auf Themenfelder zu fokussieren, in denen auch Migros und Coop Nachholbedarf haben. Themenfelder, die schon seit Langem aktiv angegangen werden, könnten ggf. weggelassen und die Ziele entsprechend handhabbarer formuliert werden.

- **Möglichst breiter Teilnehmendenkreis:** Grundsätzlich ermöglicht ein möglichst breiter Kreis von teilnehmenden Unternehmen eher, die Nachhaltigkeit im Detailhandel insgesamt zu verbessern. Dies vor allem mit der Überlegung, dass es wichtiger ist, die Branche insgesamt auf ein gutes Niveau zu bringen als die Vorreiter noch besser zu machen. Konkret würde das bedeuten, dass alle Unternehmen, die gemeinsam einen Marktanteil von über 90% verfügen, eingeschlossen werden sollten, d.h. zumindest Coop, Migros, Denner, Aldi, Lidl und Volg. Gleichzeitig wäre es auch wünschbar, wenn weitere klassische Detailhändler wie Globus, Manor und Spar und evtl. sogar auch Fachhändler einen Wert in einer Zielvereinbarung erkennen können. Die Formulierung sehr allgemeiner Ziele, die für möglichst alle passen, hätte umgekehrt den Nachteil, dass für die Vorreiter mit grosser Marktabdeckung die Ziele ggf. wenig ambitioniert und einfach zu erreichen sind.

Empfehlung: Wir empfehlen, Zielvereinbarungen mit denjenigen Unternehmen abzuschliessen, die folgende Kriterien erfüllen:

- Die Zielvereinbarungen sollen alle Unternehmen mit mindestens 5-10% Marktanteil am Lebensmittel-Detailhandel umfassen, d.h. gemäss Zahlen der GfK für 2020 Migros, Coop, Aldi, Denner, Lidl und Volg. Mit einer hohen Marktabdeckung von gemeinsam über 90% wird sichergestellt, dass die Zielvereinbarungen in der Branche eine relevante Wirkung erzielen können.
- Die Zielvereinbarungen sollen möglichst alle klassischen Detailhändler und Discounter im Lebensmittelbereich umfassen, da über diese beiden Verkaufskanäle zusammen sogar 95.9% der Lebensmittelausgaben abgewickelt werden ([BLW 2021](#)). Zu den bereits genannten Unternehmen würden damit die Unternehmen Globus, Manor und Spar dazukommen.
- Tochterfirmen (wie z.B. Migros-Tochter Denner) sollen soweit möglich als separate Unternehmen behandelt werden, da sie sich bezüglich ihres Produktsortiments und ihres Auftritts stark unterscheiden und auch separat rapportieren. Alnatura wird als Teil der Migros-Supermärkte im Geschäftsbericht aufgeführt und als Teil der Migros behandelt.

Keine Zielvereinbarungen sollen mit folgenden Unternehmen bzw. Typen von Unternehmen abgeschlossen werden:

- Keine Zielvereinbarungen sollen mit Fachhändlern abgeschlossen werden. Diese erfüllen die vorher genannten Kriterien (Marktanteil, klassische Detailhändler und Discounter) nicht und verfügen in der Regel über ein sehr spezifisches bzw. eingeschränktes Lebensmittelsortiment (z.B. ausgewählte CH-Landwirtschaftsprodukte in der Landi, Confiserie bei Sprüngli, Schokolade bei Läderach etc.). Deren Nachhaltigkeitsherausforderungen sind oftmals sehr spezifisch und die vorgeschlagenen Ziele und Indikatoren lassen sich nur beschränkt auf diese Produktgruppen anwenden.
- Nicht berücksichtigt werden zudem kleinere Online-Händler wie z.B. Farmy oder auch der Sofort-Lieferdienst Stash, deren Geschäft einen geringen Marktanteil ausmacht.

3.3.2. Definition der Ziele

Die Zielvereinbarungen mit dem Detailhandel sollen gemäss Pflichtenheft (BLW 2023) Nachhaltigkeitsziele im breiten Sinn umfassen, d.h. konkret die Nachhaltigkeitsdimensionen Umwelt, Soziales, Gesundheit und Tierwohl. Die Definition der Ziele unterscheidet sich naturgemäss für die verschiedenen Dimensionen, weil sich Ziele und Massnahmen wie auch die Messbarkeit der Ziele und der Wirkung unterscheiden. Die folgenden Erläuterungen gelten übergeordnet für alle Nachhaltigkeitsdimensionen. In Einzelfällen dürfte sich die Ausgestaltung von Zielen aber zwischen den Dimensionen unterscheiden.

In den bestehenden Zielvereinbarungen in der Schweiz (siehe Kapitel 3.1.2) sind die Ziele mit den Unternehmen und/oder den Branchenverbänden unterschiedlich definiert. Die Unterschiede betreffen verschiedene Aspekte: die Inhalte der Ziele, die Flughöhe der Ziele (übergeordnete Ziele vs. sektorspezifische Ziele) sowie deren zeitliche Dynamisierung. Gemäss dem «EU-Framework für die Mitgliedstaaten zur Unterstützung der Unternehmen bei der Verbesserung ihrer Ressourceneffizienz» ([Europäische Kommission 2016](#)) ist ein zentraler Erfolgsfaktor für die Festlegung von Zielen, dass sie anhand von Kriterien und Indikatoren erfolgt, die für die Zielsektoren und Unternehmen relevant sind. Das bedeutet, dass die Ziele auf die aktuelle Situation der Unternehmen und Branche abgestimmt sein müssen, um eine positive Wirkung zu entfalten.

Ambitionsniveau

Laut den befragten Expert:innen ist das Ambitionsniveau bei freiwilligen Vereinbarungen wichtig: Die Ziele sollten ausreichend ambitioniert, aber dennoch für Unternehmen bzw. Branche erreichbar sein. Als Orientierung für das Ambitionsniveau sollen das Zukunftsbild des

Postulatsberichts zur zukünftigen Ausrichtung der Agrarpolitik ([Bundesrat 2022](#)) sowie die Ziele der Schweizer Ernährungsstrategie ([BLV 2017](#)) dienen. Um ein gutes Ambitionsniveau zu erreichen, können folgende Aspekte helfen:

- Bestehende Marktrisiken (z.B. Risiken in der Wertschöpfungskette, Reputationsrisiken oder regulatorische Risiken) sollen bei der Zielsetzung berücksichtigt werden. Beispiele dafür wären Reputationsrisiken bei Produkten aus tierunfreundlicher Haltung (d.h. entsprechendes Ziel zum Tierwohl) oder Reputationsrisiken aus den Wertschöpfungsketten (d.h. Ziel hinsichtlich der Transparenz und Rückverfolgbarkeit der Produkte). Wenn die Ziele solche Risiken aktiv mit einschliessen, haben die Detailhändler laut den befragten Expert:innen einen zusätzlichen Anreiz, sie zu erreichen. Insbesondere weisen mehrere Expert:innen darauf hin, dass potenziell anstehende regulatorische Schritte des Bundes dazu beitragen, dass die Unternehmen oder Branchen bei Zielvereinbarungen aktiv werden.
- Laufende Entwicklungen am Markt sollen bei der Zielsetzung berücksichtigt werden. Dies geht sowohl aus den Erfahrungen im Ausland hervor ([Europäische Kommission 2016](#)) als auch aus den Interviews mit den Expert:innen. Laut den Expert:innen sollen die Zielvereinbarungen so ausgestaltet werden, dass bestehende, langsam verlaufende Entwicklungen beschleunigt werden (z.B. Nachfrage nach nachhaltigen Ersatzprodukten für Fleisch). Damit kann eine bereits durch den Markt gelenkte Veränderung im Konsumverhalten mit den Zielvereinbarungen unterstützt werden.
- Im Umkehrschluss gibt es aus Sicht der befragten Expert:innen «No-Go's», die bei der Definition der Ziele vermieden werden sollen. Die Ziele sollten keine «Selbstläufer» anvisieren, d.h. Entwicklungen, die auch ohne freiwillige Zielvereinbarungen stattfinden würden. Dort, wo der Markt selbst das Konsumverhalten bereits ausreichend lenkt, braucht es keinen zusätzlichen Eingriff durch ein Instrument wie eine Zielvereinbarung. Auch sollten keine «Perverse Incentives» in die Zielvereinbarungen aufgenommen werden, d.h. Ziele, die dem ursprünglichen Zweck der Zielvereinbarungen widersprechen (z.B. Anreiz für Absatz von Bio-Fleisch, welcher zu einem Mehrkonsum von Fleisch führen würde).

Einheitliche vs. differenzierte Ziele

Ein weiterer wesentlicher Aspekt bei der Definition der Ziele ist die Differenzierung der Ziele für die einzelnen Detailhändler. Bei bestehenden Zielvereinbarungen in der Schweiz gibt es im Wesentlichen zwei Ansätze (siehe Kapitel 3.1.2):

- Eine Zielvereinbarung mit einheitlichen Zielen für alle Unternehmen und/oder Branchen im Sektor (z.B. branchenübergreifende Vereinbarung zur Reduktion von Lebensmittelverlusten). In diesem Fall gibt es üblicherweise keine separaten Zielvereinbarungen mit den einzelnen Unternehmen.

- Individuelle Vereinbarungen mit einzelnen Unternehmen (z.B. WWF Sustainable Business Partnerships oder Erklärung von Mailand zur Reduktion des Zuckerkonsums mit einzelnen Cerealienherstellern). Teilweise werden in solchen Vereinbarungen gemeinsame Mindestanforderungen gesetzt, aber auch differenzierte Ziele pro Unternehmen.

Bei der Definition der Ziele bzw. deren Differenzierung bestehen folgende Optionen:

- **Differenzierung im Inhalt und zur Breite von Zielen.** Die Ziele können pro Unternehmen gleich oder differenziert formuliert werden. Gleichzeitig können spezifische Ziele für einzelne Produkte, Aktivitäten oder Themen gesetzt werden oder übergeordnete Ziele für das gesamte Sortiment und/oder mehrere Themen.

Aus Sicht der befragten Expert:innen ist hier eine Kombination aus Mindestzielen für alle Unternehmen und ergänzenden, differenzierten Fokuszielen pro Unternehmen erfolgsversprechend. Mindestziele können breit definiert werden, d.h. sie können z.B. das gesamte Sortiment umfassen oder mehrere Produkte oder Themen. Dabei könnte laut den befragten Expert:innen eine Herausforderung sein, sich auf mehrheitsfähige, erreichbare und trotzdem ambitionierte Formulierungen zu einigen. Sofern dies gelingt, könnten Mindestziele aber sicherstellen, dass das Ambitionsniveau von allen beteiligten Unternehmen eingehalten wird. Allenfalls können die Mindestziele als «Minimalziele» konzipiert werden, sodass sich die Unternehmen durch unternehmenseigene, darüber hinausgehende Ziele weiter differenzieren können. Die Fokusziele ermöglichen den Unternehmen gemäss den befragten Expert:innen, ihre Stärken und besonderen Anstrengungen in den Fokus zu rücken. Wichtig dabei sei, dass die Differenzierung nicht einzelnen entgegenkomme, sondern wirksame Massnahmen für unterschiedliche Themen- und Handlungsfelder ermöglichen. Spezifische Einzelziele seien besser messbar und könnten deshalb verbindlicher und konkreter ausgestaltet werden.

- **Differenzierung durch Zwischenziele bis hin zu einer zeitlichen Dynamik.** Die Ziele können mit Zwischenzielen versehen werden. Zudem können sie zeitlich begrenzt oder dynamisch angepasst und weiterentwickelt werden. Bestehende Zielvereinbarungen verwenden bereits Zwischenziele, um das Ambitionsniveau zu steuern (siehe Kapitel 3.1.2). In den meisten Fällen ist das Ziel aber an einen klar vorgegebenen Zeitrahmen und eine fixe Zielvorgabe gebunden.

Um das Thema Nachhaltigkeit im Detailhandel übergeordnet anzugehen, sind umfassende Transformationsprozesse notwendig. Bei diversen Themen (z.B. Biodiversität, Soziales, Tierwohl) bestehen noch keine ausreichenden (Daten-)Grundlagen, um konkrete und wirksame Ziele und Massnahmen im Detailhandel zu definieren. Um solche Ziele zu entwickeln, müssen zuerst die benötigten Grundlagen und Informationen beschafft werden. In solchen Fällen machen gemäss mehreren befragten Expert:innen Prozessziele mit klar definierten

Zwischenzielen Sinn. Bei solchen Prozesszielen könne auch die sogenannte «Co-Creation» zwischen der Branche und z.B. dem Bund zum Thema werden, in welcher Grundlagen und praxisbezogene Informationen gemeinsam erarbeitet werden. Die Zielerreichung könne in solchen Fällen entlang von klar definierten Zwischenzielen gemessen und bei Bedarf angepasst werden. Sobald die Grundlagen vorliegen und Klarheit bezüglich eines sinnvollen Ziels herrscht, könne das Prozessziel wieder in ein strikteres, besser messbares Ziel umgewandelt werden.

- **Gestaffelte Einführung von Zielen:** Neben der zeitlichen Dynamisierung des Ambitionsniveaus von Zielen können auch verschiedene Ziele in zeitlich gestaffelter Abfolge als Teil eines Mixes eingeführt werden. Es könnten beispielsweise einfacher zu operationalisierende Ziele am Anfang einer Zielvereinbarung stehen, um Vertrauen und Organisationskapazitäten aufzubauen (z.B. verstärktes Angebot von Produkten mit Nachhaltigkeitslabels). Zu einem späteren Zeitpunkt könnten komplexere und innovativere Ziele umgesetzt werden (z.B. mehr eigene Mindeststandards der Detailhändler, oder Vereinbarungen zur Reduktion der Vermarktung bestimmter Produkte). Auch kann die Sortimentsbreite, auf die sich ein Ziel bezieht, mit der Zeit grösser werden. Beispiele von privaten Zielvereinbarungen haben gezeigt, dass durch schrittweise Verbreitung des betroffenen Sortiments die Ambition der Zielvereinbarung gestiegen ist: Beispielsweise hat das Edeka-Projekt des WWF Deutschland anfänglich mit einer Zielvereinbarung zu mehr MSC-zertifizierten Produkten im Fisch-Sortiment begonnen und wurde dann schrittweise auf andere Label und Produkte, z.B. im Gemüsesortiment, ausgeweitet ([Edeka und WWF 2022](#)).

Empfehlung: Bei der Definition der Ziele für eine freiwillige Zielvereinbarung sind verschiedene Aspekte zu beachten. Die Inhalte der Ziele müssen gut auf die bestehende Situation des Detailhandels passen (Einbezug von Marktrisiken und Trends am Markt). Die potenziellen Teilnehmenden müssen bereits für die Definition der Ziele einbezogen werden, damit das richtige Ambitionsniveau für eine zielführende Zielvereinbarung getroffen wird (siehe Kapitel 3.1.1). Weiter muss aus unserer Sicht darauf geachtet werden, dass die Zielvereinbarung den teilnehmenden Detailhändlern Möglichkeiten zur Differenzierung gibt.

Gleichzeitig erscheint es uns gerade bei der Definition der Ziele wichtig, die Komplementarität zu bestehenden, privaten Engagements zu betrachten (siehe Kapitel 3.5). Der Fokus sollte auf inhaltlichen Lücken in bestehenden Engagements liegen und darauf, bei weniger attraktiven Themen wirksame Mindestziele für die gesamte Branche festzulegen. Allfällige staatliche Zielvereinbarungen sollten Ziele definieren, die gut ins gesamte System mit bestehenden Zielen in der Branche hineinpassen. Die gesamte «Landschaft» an Zielen von privaten und staatlichen

Engagements sollten eine Differenzierung zwischen den Detailhändlern (unter gewissen Voraussetzungen) ermöglichen:

- Im Sinne der Komplementarität mit bestehenden Instrumenten, namentlich der WWF Sustainable Business Partnerships (siehe Kapitel 3.5) empfehlen wir, für die Zielvereinbarungen mit den einzelnen Detailhändlern **einheitliche Ziele für alle Unternehmen** zu definieren, welche inhaltlich komplementär zu denjenigen des WWF sind. Die Formulierung weiterer differenzierter Ziele, welche unterschiedliche Ausgangslagen, unterschiedliche Sortimente und unterschiedliche Stärken/Anstrengungen der einzelnen Unternehmen berücksichtigen, würden wie bis anhin den Vereinbarungen des WWF überlassen. Damit hätten die Detailhändler nach wie vor die Möglichkeit, ihre Anstrengungen in einem speziellen Thema oder mit einem strengeren Ziel in ihrer Kommunikation der Nachhaltigkeitsleistungen hervorzuheben und sich so zu differenzieren.
- Bei der Zielformulierung ist es wichtig, dass die **Ziele möglichst konkret und messbar** definiert und formuliert werden. Soweit die (Daten-)Grundlagen und benötigte Informationen vorhanden sind, machen klar abgesteckte, fixe Ziele (Zeitperiode, Zielwert) Sinn. Andernfalls müssen die Ziele etwas breiter und offener formuliert werden. In solchen Fällen macht es allenfalls Sinn, **Zwischenziele** zu setzen, evtl. in der Form eines Prozessziels (siehe auch nachfolgenden Punkt). Für alle Ziele ist es aus unserer Sicht wichtig, dass sie sich soweit möglich auf bestehende Grundlagen abstützen (z.B. Strategie Biodiversität Schweiz, Klimaziele der Schweiz, Schweizer Ernährungsstrategie, etc.). So kann ein angemessenes Ambitionsniveau sichergestellt werden und der Bund geht bei den Zielvereinbarungen keine «Perverse Incentives» ein.
- Das Festlegen von Zwischenzielen macht aus unserer Sicht Sinn, um das Ambitionsniveau und den Zielpfad im Auge zu behalten. Auch eine **Dynamisierung** im Sinne einer Erneuerung der Ziele nach einer gewissen Laufzeit der Vereinbarung (z.B. 4 Jahre) kann zielführend sein. Damit kann sichergestellt werden, dass das Ambitionsniveau der Ziele hoch bleibt. Eine Dynamisierung im Sinne von Prozesszielen macht insbesondere dort Sinn, wo aus heutiger Sicht noch keine Informationen oder bestehende Zielvereinbarungen bestehen (siehe Kapitel 3.5 zur Komplementarität).

3.3.3. Vollzug und Kommunikation der Zielvereinbarung

Die analysierten Zielvereinbarungen zeigen unterschiedliche Varianten für die Umsetzungsorganisation und den Vollzug der Zielvereinbarung auf. In der Folge erläutern wir mögliche Ausgestaltungsoptionen in Bezug auf folgende Elemente der Umsetzungsorganisation und des Vollzugs:

- Einbezug der Unternehmen und Begleitung

- Datenerhebung, Monitoring und Überprüfung der Ziele
- Berichterstattung, Kommunikation gegen aussen

Einbezug der Unternehmen und Begleitung

Die partnerschaftliche Zusammenarbeit mit relevanten Unternehmen und Institutionen sowohl bei der Entwicklung der Zielvereinbarung (Konzeptphase, Formulierung der konkreten Ziele und Ambition etc.) als auch bei deren Umsetzung wird vom «EU-Framework für die Mitgliedstaaten zur Unterstützung der Unternehmen bei der Verbesserung ihrer Ressourceneffizienz» ([Europäische Kommission 2016](#)) als einer der Erfolgsfaktoren für Zielvereinbarungen bezeichnet. Dies wurde auch von allen befragten Expert:innen bestätigt. Da wir uns mit den Zielvereinbarungen in einem freiwilligen Rahmen bewegen, ist es zentral, dass Vertrauen zwischen den Partnern besteht, dass Unternehmen bereits frühzeitig in die Entwicklung einbezogen und den konkreten Nutzen des Instruments erkennen, damit sie sich engagieren. Mit einem frühzeitigen Einbinden in die Entwicklung des Instruments (d.h. Konzeptphase, Zielformulierung, Erhebungs-/Berichterstattungsmethodik) wird nicht nur die nötige Erklärarbeit zu Zweck und Nutzen des Instruments geleistet, sondern auch die Praktikabilität des Instruments sichergestellt.

Neben dem frühzeitigen Einbezug der Unternehmen in der Entwicklungsphase wird zudem der kontinuierliche Dialog, die Unterstützung und Begleitung während der Umsetzung als wichtig erachtet. Dazu gehören beispielsweise die Bereitstellung einer Plattform für die Vernetzung und den Austausch verschiedener Arten von Unternehmen und auch mit weiteren Akteuren aus Wissenschaft, Wirtschaft, NGOs oder die Bereitstellung relevanter Daten, wissenschaftlicher und technischer Informationen (siehe [Europäische Kommission 2016](#), [BAFU 2017](#)).

Datenerhebung, Monitoring und Überprüfung der Ziele

Eine solide, harmonisierte Datengrundlage und überprüfbare Ziele sind ein wichtiges Element einer gut funktionierenden Zielvereinbarung (siehe auch Kapitel 3.3.2). Eine solche Datengrundlage liegt zu Beginn einer Vereinbarung oftmals nicht vor, sondern muss zuerst geschaffen werden. Die Branchenübergreifende Vereinbarung zur Reduktion von Lebensmittelverlusten veranschlagt in ihrem Zeitplan für die Erarbeitung der Ziele und die Festlegung der Erhebungs- und Berichterstattungsmethoden und Indikatoren ca. ein Jahr ([UVEK 2022](#)). Empfohlen wird von einzelnen befragten Expert:innen zudem eine wissenschaftliche Begleitung, welche sicherstellt, dass die Datengrundlagen belastbar sind, was wiederum bei der Vertrauensbildung hilft.

Was das Reporting, Monitoring und Überprüfung der Zielerreichung betrifft, wird von den befragten Expert:innen auf die Bedeutung einer klaren Aufgabenteilung zwischen Unternehmen, dem Bund und allfälliger dritter unabhängiger Stellen hingewiesen. Die Unternehmen

rapportieren in den analysierten Vereinbarungen jährlich im Rahmen der vereinbarten Erhebungs- und Berichterstattungsmethoden, der Bund prüft den Stand der Zielerreichung und erstattet regelmässig Bericht über den Stand der Umsetzung (siehe Absatz «Kommunikation und Berichterstattung gegen aussen»). Denkbar ist auch eine doppelte Verifizierung wie dies etwa in den WWF-Sustainable Business Partnerships gemacht wird. Der WWF verlangt als Vertragsbestandteil eine externe Verifizierung durch Dritte und nimmt in einem Leistungsbericht eine eigene Verifizierung vor.

Ähnlich gehandhabt wird in allen analysierten Vereinbarungen der Umgang bei Nicht-Erreichen der vereinbarten Ziele. Da im Rahmen dieses freiwilligen Instruments Sanktionen nicht in Frage kommen, steht auch hier ein kooperatives Vorgehen im Vordergrund. Oftmals werden bei Nicht-Leisten von Beiträgen bzw. Nicht-Erreichen von Zielen Lösungen im Rahmen eines Dialogs gesucht (u.a. [BAFU 2017](#), [UVEK 2022](#)). Bei wiederholter Nicht-Erreichung von Zielen und fehlenden glaubwürdigen Bestrebungen über mehrere Jahre kann die Vereinbarung aufgekündigt werden (u.a. [EDI 2019](#), [UVEK 2022](#), WWF Partnerschaften). Allfällige Ausschlüsse werden gemäss den analysierten Vereinbarungen bzw. gemäss Aussagen der Expert:innen nicht aktiv kommuniziert. Dies vor allem, damit kein Unternehmen an den Pranger gestellt wird und die Türen für ein allfälliges erneutes Engagement nicht geschlossen werden. Die Möglichkeit der unilateralen Aufkündigung des Vertrags wird allerdings als wichtiges Element für einen stringenten Vollzug genannt.

Sollten die Zielvereinbarungen als freiwilliges Instrument nicht zum gewünschten Erfolg führen, kann der Staat gemäss Umweltschutzgesetz (USG Art. 41a Abs. 2 eine strengere, regulatorische Lösung für das Problem in Betracht zieht (siehe z.B. Aktionsplan Lebensmittelverschwendung, zweite Phase; [BAFU 2022](#)). Wie genau ein allfälliger Übergang zwischen einem freiwilligen Instrument und weiterführenden Massnahmen gestaltet werden soll, ist nicht Gegenstand dieser Machbarkeitsstudie.

Kommunikation und Berichterstattung gegen aussen

Die Kommunikation gegen aussen ist grundsätzlich ein wichtiges Element freiwilliger Zielvereinbarungen. Unternehmen sind in der Regel interessiert daran, ihre (positiven) Beiträge im Nachhaltigkeitsbereich zu kommunizieren, etwa im Rahmen ihrer Nachhaltigkeitsberichterstattung. Teilweise wird auch aktiv auf eine Zielvereinbarung hingewiesen (siehe z.B. Kommunikation Coop zu Torfausstieg, [Coop 2023](#)). Auch Seitens der Vertragspartner der Unternehmen (NGO, Bund) spielt Kommunikation gegen aussen eine wichtige Rolle, um die Wirkung der Zielvereinbarungen zu belegen und zu kommunizieren. Im Rahmen der WWF Sustainable Business Partnerships wird der Stand der Zielerreichung für quantitativ messbare Ziele/Indikatoren (Ist-Werte und Ziel-Werte) vom WWF jährlich und für jedes Unternehmen separat kommuniziert

([WWF 2022](#)). Und über den Umsetzungsstand der Vereinbarung zur Reduktion der Lebensmittelverluste soll periodisch auf aggregierter Ebene Bericht erstattet werden, laut Zielvereinbarung «unter Berücksichtigung der Daten der involvierten Unternehmen» ([UVEK 2022](#)).

Gleichzeitig ist die Sicherstellung und Wahrung der Vertraulichkeit der von Unternehmen bereitgestellten Daten ein wichtiger Erfolgsfaktor freiwilliger Zielvereinbarungen zwischen Staat und Unternehmen ([Europäische Kommission 2016](#)). Wie Resultate unter Wahrung der Geschäftsgeheimnisse kommuniziert werden können, ist denn auch eine Frage der vorliegenden Machbarkeitsstudie. Grundsätzlich gilt für den Staat das Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip (BGÖ). Alle Handlungen der Verwaltung wie auch damit zusammenhängende Daten sind öffentlich. Aufgrund der Analyse der Vereinbarungen und Einschätzungen der befragten Expert:innen scheint der Umgang mit vertraulichen Daten in der Praxis keine grundsätzlichen Probleme zu verursachen. Durchwegs wird darauf hingewiesen, dass zu Beginn klar festzulegen ist, welche Informationen vertraulich sind und welche nicht. Es müsse zudem gegenüber den Unterzeichnenden der Zielvereinbarungen transparent über das BGÖ und die damit verbundenen Pflichten der öffentlichen Hand informiert werden und es dürften keine «falschen Versprechen» gemacht werden. Über eine allfällige Veröffentlichung von Daten muss frühzeitig mit den Vertragspartnern eine Einigung erzielt werden. Daten, die veröffentlicht werden, sind üblicherweise aggregiert und anonymisiert.

Empfehlung: Bestehende Zielvereinbarungen und Erfahrungen zeigen insgesamt ein ziemlich einheitliches Bild bezüglich Fragen des Vollzugs und der Kommunikation der Zielvereinbarungen. Wir empfehlen, von diesen Erfahrungen zu lernen und insbesondere auf Folgendes zu achten:

- Die Unternehmen sind in die konzeptionelle Entwicklung und die Umsetzung der Zielvereinbarungen aktiv einzubinden und kontinuierlich zu unterstützen bzw. zu begleiten.
- Ein periodisches Monitoring, basierend auf einer soliden Datengrundlage und Methodik, ist essenziell für eine kontinuierliche Fortschrittsmessung und allfällige Korrektur bzw. Intensivierung der Nachhaltigkeitsaktivitäten.
- Die Rollen und Pflichten von Unternehmen, ggf. auch Verbänden (wie in der Zielvereinbarung zur Reduktion von Lebensmittelverlusten, siehe [UVEK 2022](#)) und des Bundes sind klar zu definieren und zu trennen, entsprechend den Beispielen bestehender Vereinbarungen.
- Kommunikation gegen aussen ist ein wichtiges Element von freiwilligen Zielvereinbarungen, sowohl seitens der Unternehmen als auch seitens des Bundes. Was in welcher Form und in welchem Detaillierungsgrad und von wem gegen aussen kommuniziert werden darf und was nicht, ist mit den Unternehmen klar zu regeln.

- Die Spielregeln bei Nicht-Erreichen der Ziele sind klar zu definieren, inkl. allfälliger Kriterien für einen allfälligen unilateralen Ausschluss eines Unternehmens.

3.4. Mögliches Zielsystem

3.4.1. Struktur des Zielsystems und Bewertungskriterien

Wir haben auf Basis der Expert:innen-Interviews und Desktop-Recherche ein Ziel- und Indikatorensystem zusammengestellt. Das detaillierte Indikatorensystem kann im beigelegten Excel-File eingesehen werden. Hier geben wir eine Übersicht des Zielsystems (siehe Abbildung 6). Insgesamt beinhaltet unser Ziel- und Indikatorensystem 57 mögliche Ziele, sortiert nach den vier vorgegebenen Themenfeldern Ökologie, Soziales, Gesundheit, und Tierwohl. Eine detaillierte Liste der Ziele mitsamt Kurzbeschreibung befindet sich in Annex A2.3.

Zusätzlich haben wir zwischen drei Handlungsfeldern unterschieden: Sortimentsgestaltung, Preisgestaltung, sowie Information und Vermarktung.

Abbildung 6: Übersicht Zielsystem

Themenfelder		Handlungsfelder	Sortimentsgestaltung		Preisgestaltung		Information und Vermarktung		Ziele
			Z ₁	Z ₂	...				
Ökologie									
Soziales									
Gesundheit									
Tierwohl									

Grafik INFRAS.

3.4.2. Bewertung und Auswahl relevanter Ziele

Genereller Ansatz und Kriterien zur Beurteilung

Die Anzahl von 57 Zielen übersteigt die Praktikabilität einer Zielvereinbarung bei Weitem. Zielvereinbarungen umfassen in der Regel nur eine stark reduzierte Anzahl von Zielen (siehe analysierte Zielvereinbarungen in Kapitel 3.1.2). In der Folge erläutern wir, wie wir Handlungsfelder

und Ziele beurteilen und auf dieser Basis zu einem Vorschlag für ein reduziertes, handhabbares Set an Zielen kommen. Wir haben die 57 Ziele anhand von drei Beurteilungskriterien eingeschätzt:

- **Nachhaltigkeits-Relevanz:** Relevanz des Ziels für die nachhaltige Entwicklung des Detailhandels in den verschiedenen Themenfeldern (Ökologie, Soziales, Gesundheit, Tierwohl) und für die Zielerreichung des Zukunftsbilds 2050 der Schweizer Agrarpolitik ([BAFU 2021](#)).
- **Operationalisierung:** Beurteilung der Praktikabilität des Ziels, insbesondere der Messbarkeit, Kontrollierbarkeit, Datenverfügbarkeit für Indikatoren.
- **Komplementarität:** Beurteilung der Komplementarität des Ziels mit anderen Aktivitäten, z.B. den Zielvereinbarungen des WWF.

Auf dieser Basis haben wir die Relevanz der Ziele in den drei Kriterien jeweils den Kategorien Hoch, Mittel, und Tief zugeordnet. Die Einschätzung erfolgte durch das Expert:innen-Team von InFRAS in einem iterativen Prozess. Für die Veranschaulichung haben wir unsere Beurteilung der Ziele entlang der Beurteilungskriterien in ein Gesamtergebnis von i) hoher Relevanz, ii) mittlerer Relevanz, und iii) tiefer Relevanz zusammengefasst. Im Folgenden diskutieren wir die Annahmen hinter unserer Beurteilung der Ziele.

Zusammenspiel und Relevanz der Handlungsfelder

Insgesamt haben wir Ziele in den Handlungsfeldern Sortimentsgestaltung und Preisgestaltung leicht wichtiger beurteilt als im Handlungsfeld Information und Vermarktung. Wir begründen diese Beurteilung vor allem mit dem vermuteten Wirkungsgrad von informationsbasierten Zielen. Die Lenkungswirkung solcher Ziele auf Verhalten im Endkonsum ist im Vergleich zu Sortiments- und Preisgestaltung als weniger direkt und stark einzuschätzen ([Fesenfeld et al. 2022](#)). Wir vermuten bei Zielen im Handlungsfeld Information und Vermarktung im Vergleich zur Sortimentsgestaltung (bspw. Mindeststandards für bestimmte Produkte) ausserdem einen kleineren Effekt auf vorgelagerte Akteure in der Wertschöpfungskette, also Produktion, Verarbeitung und Logistik (idem).

Obwohl die Nachhaltigkeitswirkung der drei Handlungsfelder also unterschiedlich zu beurteilen ist, kann die Umsetzung von Zielen aller drei Felder sinnvoll sein. Das Zusammenspiel zwischen verschiedenen Zielen kann wichtig sein, um Synergien nutzen zu können. Zum Beispiel kann die Verbreitung des Angebots an pflanzlichen Proteinen mit einer angepassten Werbe- und Vermarktungsstrategie begleitet werden. In unserer Empfehlung der Ziele berücksichtigen wir diese Überlegungen, indem wir nicht nur Ziele mit der höchsten Einzelbeurteilung empfehlen, sondern auch strategisches Ineinandergreifen von Zielen beachten.

Handlungsfeld Sortimentsgestaltung

Die Sortimentsgestaltung ist ein Haupthebel für mehr Nachhaltigkeit im Detailhandel. Innerhalb dieses Handlungsfeldes haben wir Zielvorgaben für den Anteil spezifischer Produkte und/oder Produkten mit **Nachhaltigkeitslabels** als besonders relevant eingeschätzt. Im Bereich Ökologie sind das z.B. Ziele für Produkte mit Bio-Labels, im Themenbereich Gesundheit Allergie-arme Produkte, oder Nachhaltigkeitslabels im Bereich Soziales. Die Erhöhung des Anteils solcher Produkte im Sortiment (bezogen auf die Anzahl Produkte und/oder bezogen auf den Umsatz) ist einfach messbar, kann produktions- und konsumseitig wirken, und ist (teilweise) komplementär zu bestehenden Zielvereinbarungen wie WWF Sustainable Business Partnerships (z.B. bei Labels in den Bereichen Gesundheit und Soziales). Die Nachhaltigkeitswirkung von Nachhaltigkeitslabels kann variieren und hängt – wie bei Mindeststandards – von der Ausgestaltung ab ([Courtat et al. 2023](#)).

Weiter schätzen wir das Potenzial für **Mindeststandards** (z.B. für Emissionsintensitäten, Produktionsweisen, Qualitätsansprüchen, etc.) der Produkte als sehr hoch ein. Mindeststandards können eine starke Auswirkung auf die vorgelagerte Produktionskette haben und ein Mindestmass an Nachhaltigkeit im Sortiment sichern. Bei eigenen Mindeststandards der Detailhändler stellt sich allerdings die Frage, wer und wie die Kontrolle zusätzlicher Anforderungen gewährleistet werden kann und wie das Ambitionsniveau gesetzt ist. Auch die Komplementarität ist unklar, da diese Massnahme teilweise durch WWF Sustainable Business Partnerships abgedeckt ist. Nichtsdestotrotz schlagen wir vor, zusätzliche Mindeststandards bei bestimmten Produktgruppen als Teil des Massnahmen-Mix mit in Betrachtung zu ziehen.

Durch das **Zusammenspiel von Mindeststandards und Nachhaltigkeitslabels** können verschiedene Produktgruppen und Produkte abgedeckt werden. Während ein Label Vorreiterprodukte auszeichnet, können Mindeststandards ein Minimum an Nachhaltigkeit garantieren. Im Zusammenspiel zwischen Label und Standard kann sich potenziell eine positive Spirale entwickeln, in welcher das Label über Zeit ambitioniertere Standards ermöglicht.

Handlungsfeld Preisgestaltung

Neben der Sortimentsgestaltung kann der Detailhandel Nachhaltigkeitsziele über die Preisgestaltung erreichen. In diesem Handlungsfeld schätzen wir die Reduktion von Rabatten und Aktionen für Produkte mit hohen negativen Wirkungen in den Themenfeldern Ökologie, Gesundheit, und Tierwohl als relevantes Ziel ein. Der Lenkungseffekt dieser Massnahme kann im Endkonsum sehr hoch sein, und damit auch die Wirkung. Generell ist unbestritten, dass der Preis ein Treiber von Lebensmittelkonsum ist ([ETH 2009](#)) und deshalb auch davon ausgegangen werden kann, dass Rabatte und Aktionen zu Mehrkonsum von gesundheitlich abträglichen Produkten führen (Alkohol, Convenience Food).

Handlungsfeld Information und Vermarktung

Schliesslich hat der Detailhandel die Möglichkeit, die Vermarktung und weitere Informationskanäle zu nutzen. In diesem Handlungsfeld sehen wir eine etwas niedrigere Relevanz, aufgrund der Annahme, dass informationsbasierte Ansätze generell weniger stark wirken (siehe oben). Je nach Ausgestaltung der Ziele können informationsbasierte Ziele aber eine relevante Wirkung entfalten. Beispielsweise ist es vorstellbar, dass eine starke und langfristige Reduktion von Werbung für ökologisch oder gesundheitlich abträgliche Produkte zu einer Änderung des Endkonsums führt ([Infras 2023](#)). Besonders bei der Einführung neuer Produktgruppen (z.B. der Verbreiterung des Sortiments an pflanzlichen Proteinquellen) kann eine begleitende Informationskampagne höhere Wirksamkeit erzeugen. Auch die Komplementarität von diesen Zielen zu bestehenden Zielvereinbarungen kann sehr hoch sein, da es unseres Wissens keine solchen Vereinbarungen gibt. Zum Beispiel hat der WWF keine Zielvereinbarungen mit dem Detailhandel zur Reduktion von Werbung für besonders klimaschädliche Produkte. Trotz geringerer Relevanz empfehlen wir deshalb informationsbasierte Ziele für Zielvereinbarungen als Teil eines Mix.

3.4.3. Empfohlene Ziele auf Basis des Indikatorensystems

Auf Basis der in Kapitel 3.4.2 beschriebenen qualitativen Beurteilung haben wir eine Auswahl von besonders relevanten Zielen in den vier Themenfeldern getroffen. Die Ziele sind in Abbildung 7 nach der Gesamtbeurteilung (hohe, mittlere, tiefe Relevanz) farblich markiert.

Bei der Auswahl haben wir primär die Beurteilung nach den drei Kriterien beachtet, wobei wir die Nachhaltigkeits-Relevanz in unserer qualitativen Analyse etwas stärker gewichtet haben als Komplementarität, und Komplementarität wiederum etwas stärker als die Operationalisierung. Zusätzlich haben wir auch der Ausgewogenheit und der Mischung unserer Auswahl nach Handlungsfeldern Beachtung geschenkt (siehe Diskussion oben).

In den nachfolgenden Tabellen gehen wir detailliert auf die ausgewählten Ziele (dunkelblau markiert) der vier Themenfelder ein und begründen unsere Auswahl.

Abbildung 7: Überblick beurteilte Ziele



Eine detaillierte Liste der Ziele mitsamt Kurzbeschreibung befindet sich in Annex A1.2.

Grafik INFRAS. Quelle: Ziel- und Indikatorensystem.



Tabelle 7: Empfohlene Ziele mit Gesamtbeurteilung «hohe Relevanz» im Themenfeld Ökologie

Name	Begründung
Handlungsfeld Sortimentsgestaltung	
Reduktion des Umwelt-Fussabdruck des gesamten Food-Sortiments	▪ Nachhaltigkeit: Der Umweltfussabdruck des Food-Sortiments als gesamtheitliches Ziel, welches alle Produktgruppen abdeckt. Die Nachhaltigkeitswirkung einer Senkung des Fussabdrucks auf übergeordneter Sortimentsebene (nicht einzelner Produkte) kann sehr relevant sein (zur Erreichung des Zukunftsbilds 2050 der Schweizer Agrarpolitik). ▪ Operationalisierung: Die Operationalisierung kann eine Herausforderung darstellen, da auch Produktgruppen betroffen sind, bei denen die Umweltauswirkungen unklar sind, unterschiedlich bewertet und/oder noch nicht erfasst werden. ▪ Komplementarität: Hohe Komplementarität zu den produkt-spezifischeren Zielvereinbarungen, zum Beispiel durch den WWF.
Mehr Produkte mit Nachhaltigkeitslabels	▪ Nachhaltigkeit: Eine Erhöhung des Anteils an Produkten mit Öko-Nachhaltigkeitslabel kann je nach Qualität des Labels Nachhaltigkeit sowohl upstream (Produktion, Logistik) als auch downstream (Endkonsum) erwirken. ▪ Operationalisierung: Einfache Messbarkeit (Umsatz und/oder Anzahl der Produkte im Sortiment) aufgrund klarer Produktkennzeichnung. ▪ Komplementarität: Eher geringe Komplementarität, da schon durch WWF Sustainable Business Partnerships abgedeckt. Allerdings könnten staatliche Zielvereinbarungen darauf abzielen, das Ambitionsniveau dieses Ziels zu heben.
Höhere Mindeststandards zur Umweltverträglichkeit	▪ Nachhaltigkeit: Mindeststandards können, bei entsprechendem Ambitionsniveau sehr wirkungsvoll sein, da sie die gesamte Wertschöpfungskette betreffen. ▪ Operationalisierung: Die Definition des Ambitionsgrads und die Kontrollierbarkeit stellen eine Herausforderung dar, besonders bei importierten Produkten. ▪ Komplementarität: Es gibt schon Mindestanforderungen in den WWF Sustainable Business Partnerships, allerdings besteht Potenzial (mehr Sortimente/Produkte, höheres Ambitionsniveau), z.B. bei einer Ausweitung von Standards wie IP Suisse.
Mehr pflanzliche Proteinquellen	▪ Nachhaltigkeit: Die Reduktion des Konsums von Fleischprodukten ist ein zentraler Baustein, um den Umweltfussabdruck zu senken (siehe, u.a., Fesenfeld et al. 2022). ▪ Operationalisierung: Anzahl Produkte/Umsatz/Umsatzanteil gemessen an allen Proteinquellen muss differenziert erfasst werden. ▪ Komplementarität: Dieses Ziel wird teilweise durch WWF Sustainable Business Partnerships abgedeckt, jedoch besteht noch Potenzial zur Ausweitung.
Erhöhung der genetischen Vielfalt bei Nutzpflanzen	▪ Nachhaltigkeit: Genetische Vielfalt ist ein relevantes Ziel zum Erhalt der Biodiversität und zur Resilienz der Nahrungsmittelproduktion ggü. Klimawandel. ▪ Operationalisierung: Genetische Vielfalt kann über den Anteil versch./seltener Getreide, Obst- Gemüsesorten bzw. über entsprechende Labels (pro specie rara) im Sortiment und/oder Umsatz mit diesen Produkten operationalisiert werden. ▪ Komplementarität: Es bestehen momentan noch keine Zielvereinbarungen im Bereich genetische Vielfalt (Grundlagen wissenschaftsbasierte Ziele Biodiversität im Rahmen WWF-Partnerschaft mit Coop in Erarbeitung).
Mehr Produkte mit transparenter Kennzeichnung der Umweltauswirkungen	▪ Nachhaltigkeit: Wirkung ähnlich wie bei Labels einzuschätzen). Mehr Transparenz als Voraussetzung für effektive Umsetzung weiterer Ziele. ▪ Operationalisierung: Klimakennzeichnung gut operationalisierbar (siehe Teil 1 dieses Berichts), bei anderen Themen ggü. schwieriger (Wasserverbrauch, etc.). ▪ Komplementarität: Hoch, ausser Migros (M-Check) gibt es noch wenige Produkte oder Zielvereinbarungen zum Thema Produkte mit transparenter Kennzeichnung.

Tabelle auf nächster Seite weitergeführt

Handlungsfeld Preisgestaltung	
Verzicht auf Rabatte/Aktionen auf Produkte mit hohen Umweltauswirkungen	▪ Nachhaltigkeit: Durch die Reduktion von Rabatten und Aktionen kann die Nachfrage, und damit potenzieller Überkonsum bestimmter umweltbelastender Produkte/Produktgruppen sinken. ▪ Operationalisierung: Einfach zu operationalisieren, da Detailhändler Rabatte und Aktionen intern erfassen. Identifikation der relevanten Produkte nicht trivial. ▪ Komplementarität: Es bestehen keine uns bekannte Zielvereinbarungen im Bereich Rabatte und Aktionen.
Handlungsfeld Information und Vermarktung	
Verstärkte Vermarktung von proteinreichen Tierersatzprodukten	▪ Nachhaltigkeit: Durch die Vermarktung von pflanzlichen Tierersatzprodukten kann der Endkonsum solcher Produkte steigen. Über einen Substitutionseffekt kann wiederum der Konsum tierischer Produkte sinken. Besonders in Kombination mit anderen Zielen in der Sortiments- und Preisgestaltung (z.B. mehr Angebot an Tierersatzprodukten) potenziell wirksam. ▪ Operationalisierung: Einfache Operationalisierung, beispielsweise über den Anteil der Werbeausgaben für solche Produkte. Identifikation der relevanten Produkte nicht trivial. ▪ Komplementarität: Hohe Komplementarität, es bestehen keine uns bekannten Zielvereinbarungen in diesem Bereich.
Verstärkte Vermarktung von Öko-Produkten mit Nachhaltigkeitslabels	▪ Nachhaltigkeit: Durch die Vermarktung von Öko-Produkten kann der Endkonsum solcher Produkte steigen. Besonders in Kombination mit angepasster Sortiments- und/oder Preisgestaltung potenziell wirksam. ▪ Operationalisierung: Einfache Operationalisierung, beispielsweise über den Anteil der Werbeausgaben für solche Produkte. Identifikation der relevanten Produkte nicht trivial. ▪ Komplementarität: Hohe Komplementarität, es bestehen keine uns bekannten Zielvereinbarungen in diesem Bereich.
Verzicht auf/Reduktion von Werbung auf Produkte mit hohen Umweltauswirkungen	▪ Nachhaltigkeit: Durch weniger Werbung für Produkte mit hoher Umweltauswirkung kann potenziell der Konsum solcher Produkte, und damit die einhergehende Umweltbelastung, sinken. Wir schätzen das Potenzial als erheblich ein (siehe Infras 2023). ▪ Operationalisierung: Einfache Operationalisierung, beispielsweise über den Anteil der Werbeausgaben für solche Produkte. Identifikation der relevanten Produkte nicht trivial. ▪ Komplementarität: Hohe Komplementarität, es bestehen keine uns bekannten Zielvereinbarungen in diesem Bereich.

Tabelle INFRAS. Quelle: Ziel- und Indikatorensystem.



Tabelle 8: Empfohlene Ziele mit Gesamtbeurteilung «hohe Relevanz» im Themenfeld Gesundheit

Name	Begründung
Handlungsfeld Sortimentsgestaltung	
Mehr Optionen im Warenkorb für eine ausgewogene Ernährung	▪ Nachhaltigkeit: Mehr Produkte mit hohem Nutri-Score im Sortiment kann zu mehr Konsum solcher Produkte und damit einhergehenden Gesundheitsvorteilen führen. Aussagekraft des Scores aber insgesamt beschränkt (da nur innerhalb Produktgruppe aussagekräftig, nicht produktgruppenübergreifend). Limit: Kaufentscheide damit nicht direkt beeinflussbar. ▪ Operationalisierung: Einfache Messbarkeit (Anteil Produkte mit hohem Nutri-Score, wobei das Mindestniveau des Scores entscheidend ist). ▪ Komplementarität: Bei einzelnen Detailhändlern schon in Umsetzung (bspw. Ziele der Migros).
Handlungsfeld Preisgestaltung	
Verzicht auf Rabatte/Aktionen auf Produkte, die nicht zu einer ausgewogenen Ernährung beitragen	▪ Nachhaltigkeit: Rabatte und Aktionen gibt es häufig bei – durch zu viel Konsum – gesundheitlich abträglichen Produkten (convenience food, Alkohol, Fleisch). Weniger Rabatte/Aktionen kann die Nachfrage senken. ▪ Operationalisierung: Einfache Messbarkeit (Anzahl Aktionen und (Höhe der) Rabatte für gesundheitlich potenziell abträgliche Produkte, wobei die Definition dieser Produkte nicht trivial ist – ggbf. über Nutri-Score, wenn möglich). ▪ Komplementarität: Bisher gibt es noch keine uns bekannten Zielvereinbarungen zu diesem Thema.
Handlungsfeld Information und Vermarktung	
Verzicht auf/Reduktion von Werbung auf Produkte mit hohen Gesundheitsauswirkungen	▪ Nachhaltigkeit: Durch weniger Werbung für Produkte mit hohen Gesundheitsauswirkungen kann potenziell der Konsum solcher Produkte sinken. ▪ Operationalisierung: Einfache Operationalisierung, beispielsweise über den Anteil der Werbeausgaben für solche Produkte. Identifikation der relevanten Produkte nicht trivial. ▪ Komplementarität: Hohe Komplementarität, es bestehen keine uns bekannten Zielvereinbarungen in diesem Bereich.

Tabelle INFRAS. Quelle: Ziel- und Indikatorensystem.



**Tabelle 9: Empfohlene Ziele mit Gesamtbeurteilung «hohe Relevanz»
im Themenfeld Soziales**

Name	Begründung
Handlungsfeld Sortimentsgestaltung	
Mehr Produkte mit Nachhaltigkeitslabels	▪ Nachhaltigkeit: Labelprodukte können soziale Nachhaltigkeit upstream (Produktion, Logistik, etc.) verbessern, und durch Signalwirkung einen höheren Absatz downstream (im Endkonsum) für solche Produkte erwirken. ▪ Operationalisierung: Einfache Messbarkeit (z.B. Anteil an Label im Sortiment), Effektivität der Label für soziale Nachhaltigkeit aber eher schwierig messbar. ▪ Komplementarität: Soziale Themen durch WWF Sustainable Business Partnerships weniger abgedeckt.
Höhere Mindeststandards zur Sozialverträglichkeit	▪ Nachhaltigkeit: Mindestanforderungen können, bei entsprechendem Ambitionsniveau wirkungsvoll sein, da sie die gesamte Wertschöpfungskette betreffen. Da im Schweizer/EU-Kontext Regelungen bestehen (Mindestlohn, Arbeitsmarktregulierung) ist der Nachhaltigkeitseffekt vermutlich bei importierten Produkten grösser. ▪ Operationalisierung: Die Kontrollierbarkeit stellt eine Herausforderung dar, besonders bei importierten Produkten. ▪ Komplementarität: Soziale Themen durch WWF Sustainable Business Partnerships weniger abgedeckt.
Handlungsfeld Information und Vermarktung	
Verzicht auf/Reduktion von Werbung auf Produkte mit hohen sozialen Auswirkungen	▪ Nachhaltigkeit: Durch weniger Werbung für Produkte mit hohen sozialen Auswirkungen kann potenziell der Konsum solcher Produkte sinken. ▪ Operationalisierung: Einfache Operationalisierung, beispielsweise über den Anteil der Werbeausgaben für solche Produkte. Identifikation der relevanten Produkte nicht trivial. ▪ Komplementarität: Hohe Komplementarität, es bestehen keine uns bekannten Zielvereinbarungen in diesem Bereich.

Tabelle INFRAS. Quelle: Ziel- und Indikatorensystem.



**Tabelle 10: Empfohlene Ziele mit Gesamtbeurteilung «hohe Relevanz»
im Themenfeld Tierwohl**

Name	Begründung
Handlungsfeld Sortimentsgestaltung	
Mehr Produkte mit Nachhaltigkeitslabels	▪ Nachhaltigkeit: Labelprodukte können Tierwohl upstream (Produktion, Logistik, etc.) verbessern, und durch Signalwirkung einen höheren Absatz downstream (im Endkonsum) für solche Produkte erwirken. ▪ Operationalisierung: Einfache Messbarkeit (z.B. Anteil an Label im Sortiment). ▪ Komplementarität: Schon gut durch bestehende Partnerschaften (Schweizer Tierschutz, WWF Sustainable Business Partnerships) abgedeckt.
Höhere Mindeststandards zur Erhöhung des Tierwohls	▪ Nachhaltigkeit: Sofern ambitioniert gestaltet haben Mindestanforderungen eine hohe Wirkung in der Wertschöpfungskette (Produktion, Logistik, etc.). ▪ Operationalisierung: Messbarkeit im Sortiment möglich, sofern Standard erfasst wird. Kontrollierbarkeit der Mindestanforderungen selbst evtl. schwierig, vor allem bei importierten Produkten. ▪ Komplementarität: Zum Teil durch bestehende Ziele der Detailhändler abgedeckt (Beispiele Coop, Migros). Aber noch Potenzial für ambitionierteres Niveau und weitere Verbreitung.
Handlungsfeld Preisgestaltung	
Verzicht auf Rabatte/Aktionen auf Tierprodukte und/oder Produkte ohne minimale Tierwohl-Standards	▪ Nachhaltigkeit: Durch die Reduktion von Rabatten und Aktionen kann die Nachfrage, und damit potenzieller Konsum von Tierprodukten/von Produkten ohne Mindeststandards sinken. ▪ Operationalisierung: Einfach zu operationalisieren, da Detailhändler Rabatte und Aktionen intern erfassen. ▪ Komplementarität: Es bestehen keine uns bekannte Zielvereinbarungen im Bereich Rabatte und Aktionen.
Handlungsfeld Information und Vermarktung	
Verzicht auf/Reduktion von Werbung auf Produkte mit hohen Auswirkungen aufs Tierwohl	▪ Nachhaltigkeit: Durch weniger Werbung für Produkte mit hohen Auswirkungen aufs Tierwohl kann potenziell der Konsum solcher Produkte sinken. ▪ Operationalisierung: Einfache Operationalisierung, beispielsweise über den Anteil der Werbeausgaben für solche Produkte. Identifikation der relevanten Produkte nicht trivial. ▪ Komplementarität: Hohe Komplementarität, es bestehen keine uns bekannten Zielvereinbarungen in diesem Bereich.

Tabelle INFRAS. Quelle: Ziel- und Indikatorensystem.

3.5. Komplementarität zu bestehenden Instrumenten

Die Sicherstellung der Komplementarität zu privaten Vereinbarungen ist eine wichtige Prämisse für die Zielvereinbarungen mit dem Detailhandel. Wie diese Komplementarität sichergestellt werden kann, ist denn auch eine der Schlüsselfragen der vorliegenden Machbarkeitsstudie.

Zurzeit stellt sich die Frage der Komplementarität zu privaten Vereinbarungen ausschliesslich mit den WWF Sustainable Business Partnerships ([WWF 2022](#); siehe Kapitel 3.1.2). Wir differenzieren in diesem Kapitel folgende Aspekte der Komplementarität:

- Komplementarität zwischen staatlichem und privatem Engagement generell
- Inhaltliche Komplementarität
- Komplementarität bzw. Ergänzung in der Marktabdeckung

Komplementarität zwischen staatlichem und privatem Engagement

Die Ausgangslage bei einer freiwilligen Zielvereinbarung zwischen dem Staat und dem Detailhandel ist geprägt von den bestehenden Sustainable Business Partnerships des WWF. Diese decken bereits breite Themen im Bereich Ökologie ab (siehe nächsten Abschnitt zur inhaltlichen Komplementarität) und erreichen eine hohe Marktabdeckung (siehe übernächsten Abschnitt zur Komplementarität bzw. Ergänzung in der Marktabdeckung). Vor dieser Ausgangslage stellt sich die generelle Frage, ob der Staat überhaupt eine Rolle in einer freiwilligen Zielvereinbarung spielen soll, wenn es ein funktionierendes privates System gibt.

Der Staat kann in einer Zielvereinbarung eine andere Rolle einnehmen als private Akteure wie z.B. NGOs oder Verbände. Das kann zur Folge haben, dass sich eine Zielvereinbarung mit Beteiligung des Staats von einer rein privaten Zielvereinbarung stark unterscheidet:

- Der Staat braucht eine gesetzliche Grundlage und einen politischen Auftrag, um sich aktiv an einer Zielvereinbarung zu beteiligen. Er ist an bestehende gesetzliche Regelungen wie beispielsweise die «Rahmenbedingungen für Produktion und Absatz» des Landwirtschaftsgesetzes gebunden und muss sich an diese Regelungen halten resp. relevante Akteure angemessen einbeziehen. Das hat laut einer befragten Expert:in sowohl Vorteile als auch Nachteile. Ein Vorteil sei, dass der Staat mehr Druck auf die Unternehmen oder Branchen ausüben kann, wenn ein Thema auf der gesellschaftlichen oder politischen Agenda hohe Priorität genießt. Eine rein private Zielvereinbarung sei hingegen darauf angewiesen, dass die Unternehmen oder Branchen an den Themen interessiert sind und selbst entscheiden, mitzumachen. Ein Nachteil sei hingegen, dass der Staat bei politisch weniger prioritären Themen keine Handhabung habe. Eine NGO kann unabhängig von der politischen Lage versuchen, Nachhaltigkeitsthemen mit einer privaten Zielvereinbarung einzubringen.
- Der Staat ist ein neutraler und glaubwürdiger Akteur. Für Unternehmen und/oder Branchen kann es laut einer befragten Expert:in positiv sein, mit einem solchen Player eine Vereinbarung abzuschliessen. Dadurch könnten auch weitere Unternehmen und/oder Branchen motiviert werden, sich einer Zielvereinbarung anzuschliessen oder eine neue Zielvereinbarung einzugehen. Eine befragte Expert:in fügt allerdings dazu an, dass eine glaubwürdige NGO diese Rolle ebenfalls einnehmen kann.

Inhaltliche Komplementarität

Bei einer Zielvereinbarung des Staats mit dem Detailhandel bestehen Stand heute inhaltliche Überschneidungen vor allem mit den WWF Sustainable Business Partnerships (siehe auch siehe Kapitel 3.1.2). Diese decken insbesondere im Bereich Ökologie eine grosse Bandbreite von Zielen in den Bereichen Nachhaltiger Konsum, Klima und Energie, Fische und Meeresfrüchte, Palmöl oder Food Waste ab ([WWF 2022](#)). Die befragten Expert:innen sehen bei folgenden (übergeordneten) Themen noch Lücken in den bestehenden Zielvereinbarungen im Rahmen der WWF Sustainable Business Partnerships:

- Ökologie: relativ gut abgedeckt, nur noch punktuell Lücken (z.B. ökologischer Fussabdruck des Gesamtsortiments oder neuere Themen wie genetische Vielfalt oder regenerative Landwirtschaft).
- Soziales: durch WWF Sustainable Business Partnerships nur oberflächlich abgedeckt.
- Gesundheit: durch WWF Sustainable Business Partnerships nicht abgedeckt.
- Tierwohl: durch WWF Sustainable Business Partnerships nicht abgedeckt.

Eine weitere Überschneidung gibt es im Bereich Gesundheit mit der Erklärung von Mailand ([EDI 2019](#); siehe Kapitel 3.1.2). Die Erklärung von Mailand deckt insbesondere den Zuckerkonsum ab. Im Bereich Gesundheit bestehen heute im Detailhandel laut einer befragten Expert:in vor allem noch Lücken beim Brot (Salzgehalt, Vollkorn) und beim Käse (Salzgehalt).

Ergänzend zu den bestehenden Zielvereinbarungen setzen sich Detailhändler immer öfter auch freiwillig eigene Ziele zur breiten Nachhaltigkeit (z.B. zu sozialen Themen, zum Thema Gesundheit oder zum Tierwohl).

Eine Aussage zur Komplementarität von einzelnen Zielen findet sich im Ziel- und Indikatorensystem (siehe Kapitel 3.4 und beiliegendes Excel).

Komplementarität bzw. Ergänzung in der Marktabdeckung

Mit den Sustainable Business Partnerships mit Coop, Migros, Denner, Aldi und Lidl deckt der WWF Lebensmitteldetailhändler mit einem Marktanteil von insgesamt über 90% ab (siehe [NZZ 2022](#) und Kapitel 3.3.1). Auch wenn allenfalls weitere Unternehmen für staatliche Zielvereinbarungen gewonnen werden könnten, würde dies die Marktabdeckung somit nur marginal verbessern. Zudem ist gemäss einer befragten Expert:in zu vermeiden, dass Unternehmen und/oder Branchen zwischen verschiedenen Zielvereinbarungen auswählen müssen, weil so die Vereinbarungen unter Umständen untereinander ausgespielt werden könnten. Das bedeutet, dass eine bestehende Zielvereinbarung mit guter Marktabdeckung nicht durch weitere Vereinbarungen «konkurrenziert» werden sollte.

Empfehlung: Eine Rechtfertigung für staatliches Engagement sehen wir aus zwei verschiedenen Perspektiven:

Erstens wäre es aus unserer Sicht wünschenswert, wenn ein staatliches Engagement die bestehenden privaten Engagements (insb. WWF Sustainable Business Partnerships) übergeordnet hinsichtlich des Ambitionsniveaus in der gesamten Branche ergänzen. Private Zielvereinbarungen steigern das Ambitionsniveau von einzelnen Unternehmen in spezifischen Aspekten, z.B. indem Labelziele für Produktkategorien gesetzt werden (z.B. Bio-Labels) oder gewisse Lieferkettenthematiken in den Fokus gerückt werden (z.B. Ziel zur Reduktion der Flugware). Die Ziele gelten in der Regel für einzelne Unternehmen. Einheitliche Mindestziele für die gesamte Branche gibt es zwar, aber sie orientieren sich oft an laufenden Marktentwicklungen. Für Themen, die im gesellschaftlichen Diskurs weniger präsent sind oder für die Unternehmen weniger attraktiv ist es schwierig, einheitliche Mindestziele in einer privaten Vereinbarung festzulegen. Das gilt insbesondere für «präkompetitive» Themen, die alle Detailhändler gleichermaßen tangieren (z.B. Produkte in den Lieferketten, die für alle Detailhändler wichtig sind, aber nachhaltige Alternativen teuer sind). Wenn bei solchen Themen einzelne Detailhändler den Alleingang wagen, verschaffen sie sich im Vergleich zur Konkurrenz einen Wettbewerbsnachteil. Bei solchen Themen könnte der Staat ansetzen, indem er durch Zielvereinbarungen u.a. eine breitere Anwendung von Mindeststandards fördert. Wenn er sich dabei auf die Themen konzentriert, bei welchen die privaten Engagements keine zufriedenstellenden Mindeststandards hervorbringen, ist die Komplementarität gegeben.

Zweitens bestehen in den bestehenden privaten Engagements aus unserer Sicht noch inhaltliche Lücken (inhaltliche Komplementarität), die durch ein Engagement des Staats angegangen werden könnten. Bei Themen, die durch das bestehende private Engagement nicht oder nicht ausreichend abgedeckt sind, kann eine durch den Staat initiierte Zielvereinbarung aus unserer Sicht Sinn machen. Das Zielsystem (siehe Kapitel 3.4) zeigt auf, dass es durchaus noch Lücken gibt, bei welchen die Nachhaltigkeitsrelevanz gegeben ist. Dabei ist wichtig, dass das Ambitionsniveau bei diesen Lücken mit den Bundeszielen übereinstimmt.

3.6. Ausgewählte juristische Aspekte zu den Zielvereinbarungen mit dem Detailhandel

3.6.1. Ausgangslage

Es wird wie in den bisherigen Kapiteln beschrieben von folgender Situation ausgegangen: Detailhändler sollen handlungsrelevante Ziele in den Bereichen Ökologie, Soziales, Gesundheit, Tierwohl/Ökonomie (Nachhaltigkeit im weiten Sinne) verfolgen. Hierzu werden mit den Detailhändlern «Zielvereinbarungen» abgeschlossen werden. Mit diesen «Zielvereinbarungen» sollen unmittelbar Verhaltensänderungen des Detailhandels bewirkt werden, indem diese motiviert

werden, die Nachhaltigkeit der angebotenen Lebensmittel zu erhöhen. Dabei handelt es sich um eine freiwillige Massnahme, d.h. die Detailhändler werden nicht verpflichtet, die Ziele zu verfolgen und es gibt keine Sanktionsmöglichkeiten. Die Ziele werden grundsätzlich vom Staat vorgeschlagen. Der Staat will sich an der «Vereinbarung» über die Ziele beteiligen. Primär sollen die «Zielvereinbarungen» nicht mit Branchenverbänden, sondern mit einzelnen Unternehmen abgeschlossen werden (vgl. Kapitel 3.3.1). Dies ist vor dem Hintergrund zu sehen, dass man zurzeit keine Verordnungen / Verfügungen in diesem Bereich erlassen möchte.

3.6.2. Juristische Einordnung

Bei dieser Ausgangslage sind die «Zielvereinbarungen» als eine «informelle Absprache» (auch «agreements») zwischen dem Staat und den privaten Detailhändler über eine Verwaltungsangelegenheit zu qualifizieren, denn es soll vorliegend eine Verhaltensbindung ohne Rechtsbindung erreicht werden. Die privaten Detailhändler sollen sich freiwillig und formlos zur Verfolgung der Ziele bereit erklären. Gleichzeitig verzichten die Verwaltungsbehörden auf hoheitliche Anordnungen (in Form von Erlassen oder Verfügungen) (vgl. BGE 118 Ib 367; vgl. hierzu Tschannen/Müller/Kern, § 39 Rz. 1097 ff.; vgl. Brunner, USG-Kommentar 2004, Rz. 28 zu Art. 41a; vgl. auch zur unveränderten Rechtslage Griffel/Rausch, USG-Kommentar 2011, Rz. 1 zu Art. 41a).

3.6.3. Ausgewählte Zulässigkeitsvoraussetzungen / rechtliche Rahmenbedingungen

Zulässigkeit

Grundsätzlich sind informelle Absprachen zulässig (vgl. BGE 118 Ib 367; vgl. auch Urteil Bundesgericht 6B_17/2017 Urteil vom 15. März 2018; vgl. auch Hösli, S. 136; vgl. auch vgl. Brunner, USG-Kommentar 2004, Rz. 28 zu Art. 41a). Auch wenn diese Handlungsform rechtlich nicht geregelt ist, sind die Verwaltungsbehörden jedoch an diverse Rechtsvorschriften, Grundsätze und Prinzipien gebunden (vgl. statt vieler BGE 118 Ib 367; vgl. auch Hösli, § 11). Zu erwähnen sind insbesondere:

- Gesetzliche Zuständigkeitsordnung
- Legalitätsprinzip
- Rechtsgleichheit
- Grundprinzip des öffentlichen Interesses
- Grundprinzip der Verhältnismässigkeit
- Grundprinzip von Treu und Glauben / Vertrauensschutz
- Rechtsanwendung von Amtes wegen

Zur gesetzlichen Grundlage (Legalitätsprinzip)

Zur Frage, ob es eine explizite Ermächtigung durch eine Rechtsnorm für eine informelle Absprache braucht: In der Lehre werden diesbezüglich unterschiedliche Meinungen vertreten (BGE 118 Ib 367 äussert sich nicht dazu). Teilweise wird hervorgehoben, dass die informelle Absprache sachgesetzlich vorgesehen sein müsse (Tschannen/Müller/Kern, § 39 Rz. 1101). Teilweise wird die Meinung vertreten, dass keine Rechtsnorm ausdrücklich hierzu ermächtigen müsse. Es reiche, wenn hierfür aufgrund von beispielsweise unbestimmten Normen hierfür Raum gelassen wird (vgl. Hösli, § 12, S. 169 ff. und § 8 S. 118). Sowohl die Rechtsprechung wie auch die Lehre sehen jedenfalls die Anforderungen aus dem Legalitätsprinzip als erfüllt an, soweit es um informelle Absprachen im Anwendungsbereich des Umweltschutzgesetzes bzw. gestützt auf Art. 41a USG geht (vgl. Tschannen/Müller/Kern, § 39 Rz. 1100 f.; Brunner, USG-Kommentar 2004, Rz. 28 zu Art. 41a; vgl. Amtl. Bull. N 1995 1262 zum Anwendungsbereich von Art. 41a USG; vgl. auch Häfelin/Müller/Uhlmann, Rz. 1423 f.).

Soweit vorliegend die «Zielvereinbarungen» bzw. die informellen Absprachen darüber hinausgehen (es geht vorliegend um Nachhaltigkeit im weiten Sinne), wäre gesondert zu prüfen, ob und wieweit die informellen Absprachen gesetzlich vorgesehen sein müssen bzw. zulässig sind. Die folgenden Ausführungen beziehen sich daher nur auf Zielvereinbarungen im Anwendungsbereich von Art. 41a USG bzw. des USG.

Zur Frage, was mit Blick auf das Legalitätsprinzip Inhalt einer informellen Absprache sein kann: Man ist bei der inhaltlichen Ausgestaltung der informellen Abrede an die gesetzlichen Vorgaben gebunden. Für die inhaltliche Gestaltung der informellen Absprache müssen Sinn und Zweck des Gesetzes massgebend sein, das man konkretisiert. Mit der Absprache müssen letztlich die gesetzlichen Ziele und Vorgaben erfüllt werden (vgl. Hösli, § 12, S. 169 ff.).

Zur Frage, ob man sich mittels informeller Absprachen Leistungen des Privaten (unverbindlich) versprechen lassen darf, für die sich kein Anhaltspunkt im Gesetz finden lässt: Diese Frage wäre noch vertiefter zu prüfen.

Zum Abschluss mit einzelnen Unternehmen (Rechtsgleichheit)

Der Staat ist sowohl beim Entscheid, mit wem er informelle Absprachen eingeht wie auch ihrer Ausgestaltung grundsätzlich an die Rechtsgleichheit (Art. 8 BV) gebunden. Das Gleichbehandlungsgebot verlangt, dass die rechtsanwendenden Behörden zwei gleiche Sachverhalte nicht ohne sachlichen Grund unterschiedlich behandeln (vgl. allerdings auch Hösli, S. 177 ff. zur Relativierung des Gleichbehandlungsgebots bei informellen Absprachen). Dies bedeutet, dass die Entscheidungen nach sachlichen Gesichtspunkten getroffen werden müssen. Es empfiehlt sich, mit Kriterien zu arbeiten (weshalb wird wer in informelle Absprache einbezogen und weshalb entsprechende Ziele), sodass die Gleichbehandlung nachvollziehbar wird.

Zur Frage, ob «Zielvereinbarungen» mit einzelnen Betrieben (anstatt Branchenverbänden) zulässig sind: Es gibt jedenfalls gemäss Art. 41a USG *keine Verpflichtung*, mit Einzelbetrieben zusammenzuarbeiten (Brunner, USG-Kommentar 2004, Rz. 17 f. und Rz. 68). Es ist je nach Situation aufwendiger, wenn man mit Einzelbetrieben zusammenarbeiten will (vgl. zur grossen Zahl von Betrieben im Kanton Zürich bereits Brunner, USG-Kommentar 2004, Rz. 30 zu Art. 41a). Es müsste jedenfalls mit dem öffentlichen Interesse vereinbar sein, wenn man mit Einzelbetrieben zusammenarbeiten will. Der effiziente Gesetzesvollzug darf nicht behindert werden. Dieser Aspekt wäre weiter vertieft zu prüfen.

Vertrauensschutz und Erwartungen der Unternehmen

Vertrauensschutz: Wenn eine Behörde in einer konkreten Situation eine konkrete bestimmte Zusage erteilt, können sich – bei Vorliegen der übrigen Voraussetzungen des Vertrauensschutzes – Rechtswirkungen ergeben ((Bestandsschutz oder Entschädigungsanspruch). Damit sich keine Folgen aus Vertrauensschutz ergeben, dürfen im Rahmen informeller Absprachen keine solchen Versprechen oder Zusagen abgegeben werden (vgl. auch BGE 118 Ib 367, wo keine solche Zusage abgegeben worden war und daher kein Fall von Vertrauensschutz vorlag).

Auch wenn mit informellen Absprachen *keine* Rechte und Pflichten begründet werden bzw. werden sollen und die Voraussetzungen des Vertrauensschutzes nicht erfüllt sind, erwarten Private oftmals, dass sie aus Absprachen mit dem Staat einen Anspruch auf ein bestimmtes Verhalten des Staates haben (vgl. zu diesem Problem auch BGE 118 Ib 367; vgl. Brunner, USG-Kommentar 2004, Rz. 29 zu Art. 41a). Diese Erwartungen sind möglichst zu vermeiden (z.B. indem beispielsweise von einer informellen Absprache anstatt von einer informellen Vereinbarung gesprochen wird, vgl. Brunner, USG-Kommentar 2004, Rz. 29 zu Art. 41a). Selbst wenn alles vermieden wird, was Rechte und Pflichten begründen oder Erwartungen entstehen lassen könnte, werden die Privaten allein durch die Tatsache, dass der Staat an der Absprache beteiligt ist, gewisse Erwartungen haben. Diese können später zu Konflikten führen (vgl. das Beispiel in BGE 118 Ib 367) und der Reputation des Staates schaden. So betrachtet, würde man besser eine Lösung wählen, wo der Staat nicht in einer Abrede mit den Privaten beteiligt ist.

Aus informellen Absprachen lässt sich weder ein Anspruch auf Erfüllung noch auf Schadenersatz wegen Nichterfüllung ableiten (BGE 118 Ib 367, E. 9). Als Ausnahme kann sich allenfalls in seltenen Fällen eine Haftung aus schuldhaftem, besondere Treuepflichten verletzendem Verhalten in den Verhandlungen ergeben (*culpa in contrahendo*). (Brunner, USG-Kommentar 2004, Rz. 29 zu Art. 41a).

3.6.4. Offene Fragen / Weiteres

Es sind im Zusammenhang mit informellen Absprachen noch weitere Aspekte zu beachten.

- Namentlich dürfen keine Rechtsschutzinteressen Dritter eingeschränkt werden. In der Lehre wird namentlich vorgeschlagen, betroffene Dritte vor der informellen Absprache anzuhören (Tschannen/Müller/Kern, § 39 Rz. 1101; vgl. auch Brunner, USG-Kommentar 2004, Rz. 99 zu Art. 41a). Es ist weiter zu prüfen, was dies für die hier beabsichtigten Zielvereinbarungen mit dem Detailhandel bedeutet.
- Die informelle Absprache darf zu keinen Vollzugsdefiziten führen. Es muss eine einwandfreie Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben gewährleistet bleiben (Tschannen/Müller/Kern, § 39 Rz. 1101). Es ist weiter zu prüfen, was dies für die hier beabsichtigten Zielvereinbarungen mit dem Detailhandel bedeutet.
- Es ist weiter zu prüfen, wie die Wirksamkeit der Zielvereinbarungen evaluiert werden sollen.
- Im Anschluss an die informelle Abrede können die privaten Verbände Branchenvereinbarungen (privatwirtschaftliche Verträge) abschliessen darüber, wie sie die Ziele erreichen wollen. An diesen Branchenvereinbarungen ist der Staat nicht beteiligt (vgl. auch Brunner, USG-Kommentar 2004, Rz. 49 zu Art. 41a).
- Geschäftsgeheimnisse sind auch im Rahmen informellen Verwaltungshandelns, d.h. im Rahmen informeller Absprachen, zu wahren..
- Auch bei Alternativen zur informellen Absprache (vgl. Kapitel 3.7) sind diverse Aspekte der Rechtmässigkeit vertieft zu prüfen.
- Komplementarität von staatlichen Vereinbarungen/Instrumenten und bestehenden private (vgl. oben Kap. 3.5) – Dies ist weiter zu prüfen.

3.7. Alternative Ansätze

Neben einer staatlichen Zielvereinbarung sind weitere Ansätze denkbar, mit welchen der Staat freiwillige Zielsetzungen den Abschluss privater Vereinbarungen fördern könnte. Folgende Möglichkeiten haben wir aus den Interviews mit den Expert:innen und aus den Informationen in den vorangehenden Kapiteln abgeleitet (**Tabelle 11**):

Tabelle 11: Mögliche alternative Ansätze

Ansatz	Beschreibung		
1. Bestehendes Engagement unterstützen	Der Staat kann neue Themen und Weiterentwicklungen von bestehenden Zielvereinbarungen unterstützen (z.B. Themen im Bereich Biodiversität, bei den Lieferketten oder zur regenerativen Landwirtschaft), z.B. indem er Grundlagen und Hilfestellungen unter Einbezug der relevanten Akteure mitentwickelt (z.B. Biodiversitätsmonitoring und Berichterstattung durch den Bund, siehe BAFU 2023). <table> <tr> <td> Vorteile: - Keine «konkurrenzierende» Zielvereinbarung durch den Staat - Bestehende, funktionierende Systeme werden durch den Staat gezielt bei komplexen und neuen Themen unterstützt </td><td> Nachteile: - Begrenzte Einflussmöglichkeiten durch den Staat, weil er nicht Teil der Vereinbarung ist </td></tr> </table>	Vorteile: - Keine «konkurrenzierende» Zielvereinbarung durch den Staat - Bestehende, funktionierende Systeme werden durch den Staat gezielt bei komplexen und neuen Themen unterstützt	Nachteile: Begrenzte Einflussmöglichkeiten durch den Staat, weil er nicht Teil der Vereinbarung ist
Vorteile: - Keine «konkurrenzierende» Zielvereinbarung durch den Staat - Bestehende, funktionierende Systeme werden durch den Staat gezielt bei komplexen und neuen Themen unterstützt	Nachteile: Begrenzte Einflussmöglichkeiten durch den Staat, weil er nicht Teil der Vereinbarung ist		
2. Neue, rein private Branchenvereinbarung unterstützen	Der Staat unterstützt die Entwicklung einer neuen privaten Branchenvereinbarung (gem. Art. 41 Abs. 2 USG). Er begleitet soweit nötig und sinnvoll die Konzeption der Vereinbarung, überlässt aber die Zielsetzung und Umsetzung den Akteuren aus der Privatwirtschaft. Z.B. analog zum Modell zur Reduktion der Plastiktragetaschen in Detailhandelsgeschäften (das BAFU hat nur einen Beisitz im Steuerungsausschuss). <table> <tr> <td> Vorteile: - Grundsatz aus dem USG wird befolgt: Zuerst werden freiwillige Ansätze der Privatwirtschaft ergriffen, bevor eine allfällige Regulierung kommt </td><td> Nachteile: - Zusätzliche Branchenvereinbarung, Komplementarität mit bestehendem Engagement nicht gewährleistet </td></tr> </table>	Vorteile: Grundsatz aus dem USG wird befolgt: Zuerst werden freiwillige Ansätze der Privatwirtschaft ergriffen, bevor eine allfällige Regulierung kommt	Nachteile: Zusätzliche Branchenvereinbarung, Komplementarität mit bestehendem Engagement nicht gewährleistet
Vorteile: Grundsatz aus dem USG wird befolgt: Zuerst werden freiwillige Ansätze der Privatwirtschaft ergriffen, bevor eine allfällige Regulierung kommt	Nachteile: Zusätzliche Branchenvereinbarung, Komplementarität mit bestehendem Engagement nicht gewährleistet		
3. Anreize für freiwillige Zielsetzungen	Der Staat belohnt Detailhändler, die sich freiwillig Nachhaltigkeitsziele setzen und diese auch erreichen. Dafür könnte sich ein Fördermodell oder eine Befreiung von einer Abgabe eignen (z.B. analog zur Befreiung von Unternehmen von der CO₂-Abgabe bei Verminderung der THG-Emissionen). <table> <tr> <td> Vorteile: - Der Staat kann die Anreize von der Erreichung gewisser Ziele abhängig machen und kann damit Einfluss auf das Ambitionsniveau der Ziele nehmen - Die Anreize könnten dabei helfen, die Marktabdeckung bestehender Engagements auszudehnen </td><td> Nachteile: - Der Anreiz greift in bestehende, funktionierende Systeme ein - Bei Anreizsystemen gibt es meistens Mitnahmeeffekte, weil ein Teil der Unternehmen auch ohne finanzielle Förderung Massnahmen umgesetzt hätte </td></tr> </table>	Vorteile: - Der Staat kann die Anreize von der Erreichung gewisser Ziele abhängig machen und kann damit Einfluss auf das Ambitionsniveau der Ziele nehmen - Die Anreize könnten dabei helfen, die Marktabdeckung bestehender Engagements auszudehnen	Nachteile: - Der Anreiz greift in bestehende, funktionierende Systeme ein - Bei Anreizsystemen gibt es meistens Mitnahmeeffekte, weil ein Teil der Unternehmen auch ohne finanzielle Förderung Massnahmen umgesetzt hätte
Vorteile: - Der Staat kann die Anreize von der Erreichung gewisser Ziele abhängig machen und kann damit Einfluss auf das Ambitionsniveau der Ziele nehmen - Die Anreize könnten dabei helfen, die Marktabdeckung bestehender Engagements auszudehnen	Nachteile: - Der Anreiz greift in bestehende, funktionierende Systeme ein - Bei Anreizsystemen gibt es meistens Mitnahmeeffekte, weil ein Teil der Unternehmen auch ohne finanzielle Förderung Massnahmen umgesetzt hätte		
4. Branchenübergreifende Vereinbarung	Der Staat initiiert eine branchenübergreifende Vereinbarung, um das Thema Nachhaltigkeit umfassend in der gesamten Wertschöpfungskette des Ernährungssystems anzugehen (z.B. analog zur Branchenübergreifenden Vereinbarung zur Reduktion von Lebensmittelverlusten, siehe Kapitel 3.1.2). <table> <tr> <td> Vorteile: - Einbezug der gesamten Wertschöpfungskette </td><td> Nachteile: - Im Vergleich zu den anderen Optionen deutlich umfangreicher und aufwändiger in der Umsetzung - Operationalisierung griffiger Ziele schwieriger </td></tr> </table>	Vorteile: Einbezug der gesamten Wertschöpfungskette	Nachteile: - Im Vergleich zu den anderen Optionen deutlich umfangreicher und aufwändiger in der Umsetzung - Operationalisierung griffiger Ziele schwieriger
Vorteile: Einbezug der gesamten Wertschöpfungskette	Nachteile: - Im Vergleich zu den anderen Optionen deutlich umfangreicher und aufwändiger in der Umsetzung - Operationalisierung griffiger Ziele schwieriger		

Tabelle INFRAS.

Im Rahmen dieser Studie konnten mögliche alternative Ansätze lediglich skizziert werden. Wie bei den staatlichen Zielvereinbarungen mit dem Detailhandel wären auch hier vertiefte Abklärungen zu möglichen Ausgestaltungsoptionen notwendig, um diese Alternativen besser einzuschätzen und gegebenenfalls weiterzuverfolgen.

3.8. Fazit und Empfehlungen zu den Zielvereinbarungen

Wichtige Gestaltungselemente einer Zielvereinbarung

Freiwillige Zielvereinbarungen können dazu beitragen, den Detailhandel nachhaltiger zu gestalten. Zielvereinbarungen können sowohl upstream auf die Lieferkette und Produktion sowie downstream auf den Endkonsum wirken. Die Wirksamkeit einer Zielvereinbarung hängt von mehreren Gestaltungselementen ab, welche voneinander abhängig sind und im Zusammenspiel betrachtet und entwickelt werden müssen:

- **Fokus auf den Detailhandel:** Der Fokus auf einen Akteur in der Wertschöpfungskette kann eine stufengerechte Formulierung der Ziele befördern. Für eine Transition hin zu einem nachhaltigen Ernährungssystem sind alle Akteure in der Wertschöpfungskette relevant. Dem Detailhandel kommt aber wegen seiner Scharnierfunktion zwischen der Produktions- und Konsumseite des Ernährungssystems eine besonders wichtige Rolle zu.
- **Ausreichende Marktabdeckung der teilnehmenden Unternehmen wichtig:** Über alle teilnehmenden Unternehmen hinweg sollte die Zielvereinbarung eine möglichst breite Marktabdeckung erreichen. Die teilnehmenden Unternehmen wiederum sollten bestimmte Kriterien wie ausreichend hoher Marktanteil und minimale Sortimentsbreite erfüllen. Eine Ausweitung auf Branchenverbände ist bei klarer Zuweisung der Rollen innerhalb der Zielvereinbarung zu empfehlen.
- **Früher Einbezug der teilnehmenden Unternehmen:** Da es sich um eine freiwillige Massnahme handelt, ist gegenseitiges Vertrauen zwischen den Teilnehmenden zentral. Nur wenn Unternehmen den Nutzen einer Teilnahme erkennen, kann eine hohe Beteiligungsquote und damit eine ausreichende Marktabdeckung erreicht werden. Deshalb ist es wichtig, dass die Unternehmen bereits bei der Konzeption und der Definition der Ziele und bei gewissen konzeptionellen Ausgestaltungsmöglichkeiten der Vereinbarung einbezogen werden.
- **Ausreichend hohes Ambitionsniveau:** Bei der Definition der Ziele ist auf ein angemessenes Ambitionsniveau hinzuarbeiten, wobei Marktrisiken sowie Produktentwicklungen soweit möglich zu berücksichtigen sind. Ziele müssen gleichzeitig erreichbar und praktikabel umsetzbar in der Operationalisierung sein, also für die Unternehmen relevante und messbare Indikatoren beinhalten.

- **Möglichst langfristige Laufzeit und zeitliche Dynamisierung der Ziele:** Zielvereinbarungen benötigen Zeit, um up- und downstream wirken zu können. Auch der Aufbau von Vertrauen gelingt nur bei langfristiger Zusammenarbeit. Um sich verändernden Rahmenbedingungen gerecht zu werden, können bei langfristigen Vereinbarungen Zwischenziele festgelegt werden. Bei komplexen Themen, für welche aus heutiger Sicht noch keine Informationen bestehen, können auch dynamische Prozessziele gesetzt werden. Dabei ist eine Anpassung an technologische und regulatorische Entwicklungen wichtig.
- **Kommunikation der Zielvereinbarungen:** Eine transparente und regelmässige Kommunikation nach aussen ist wichtig. Einerseits, um den Druck auf die teilnehmenden Unternehmen aufrecht zu erhalten. Andererseits, um den Teilnehmenden Anreize wie Reputationsvorteile zu verschaffen. Auf die Wahrung der Vertraulichkeit von Geschäftsgeheimnissen ist zu achten.
- **Partnerschaftliche Zusammenarbeit, gute Begleitung und klare Verantwortlichkeit beim Monitoring:** Eine Vereinbarung sollte von einem vorab definierten, neutralen Akteur aktiv und permanent begleitet werden. Dadurch kann eine partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen allen an der Zielvereinbarung beteiligten Akteuren aufgebaut werden, die durch eine Plattform für Vernetzung und Austausch gestärkt werden kann. Die klare Aufgabenteilung zwischen Unternehmen, dem Bund und dritter unabhängiger Stellen ist wichtig, genauso wie die Sicherstellung einer soliden Datenbasis für das Monitoring. Die Verantwortung für das Monitoring (Datenlieferung, Auswertung und Kommunikation) sollte frühzeitig festgelegt werden.
- **Klare Regeln bei Nicht-Erreichen der Ziele:** Die Regeln bei Nicht-Erreichen der Zielvereinbarungen sind vorab klar zu definieren. Sofern keine Geschäftsgeheimnisse tangiert sind, muss bei einem Nicht-Erreichen der Ziele mindestens eine transparente und offene Kommunikation nach aussen erfolgen. Sollten gewisse Kriterien erfüllt sein, ist auch eine (unilaterale) Auflösung des Vertrags als mögliche Massnahme vorzusehen.
- **Komplementarität zu bestehenden Vereinbarungen:** Schliesslich sollten neue Zielvereinbarungen bestehende Initiativen stärken und ergänzen und nicht konkurrenzieren. Dabei sollten Aspekte wie Marktabdeckung, bisheriger Fokus auf bestimmte Themenfelder (z.B. Ökologie), und bisher bevorzugte Handlungsfelder (z.B. Sortimentsgestaltung) berücksichtigt werden. Ein komplementäres Modell sehen wir darin, dass der Bund einheitliche Ziele für alle Unternehmen in Themenbereichen definiert, die durch bestehende Engagements noch nicht oder nicht ambitioniert genug abgedeckt werden. Weitergehende und nach Unternehmen differenzierte Ziele werden demnach den privaten Vereinbarungen, namentlich den gut etablierten WWF Sustainable Business Partnerships überlassen.

Unsere Studie zeigt, dass die Machbarkeit von Zielvereinbarungen mit diesen Gestaltungselementen grundsätzlich gegeben ist. Verschiedene Beispiele von Zielvereinbarungen im Detailhandel mit oder ohne staatliche Beteiligung zeigen, dass sich das Instrument bewährt und im Detailhandel bekannt und verbreitet ist.

Zielsystem

Um Nachhaltigkeit im Detailhandel durch Zielvereinbarungen zu fördern, schlagen wir ein Zielsystem in den vier Themenfeldern Ökologie, Soziales, Gesundheit und Tierwohl mit den drei Handlungsfeldern Sortimentsgestaltung, Preisgestaltung, sowie Information und Vermarktung vor. Diese Handlungsfelder können auch zusammenspielen. Um das Zielsystem praktikabel zu halten, wurden besonders relevante Ziele in den verschiedenen Themenfeldern vorgeschlagen. Allgemein gilt:

- Ziele in der **Sortimentsgestaltung**, beispielsweise der Anteil an Produkten mit Nachhaltigkeitslabels oder höhere Mindeststandards, sind in allen Themenfeldern empfehlenswert, da wirkungsvoll und oft gut operationalisierbar.
- Auch Ziele in der **Preisgestaltung** sind vielversprechend, da sie eine hohe potenzielle Wirkung auf den Endkonsum haben. Hier besteht im Vergleich zur Sortimentsgestaltung auch eine höhere Komplementarität zu schon existierenden Zielvereinbarungen.
- Ziele im Bereich **Information und Vermarktung** schätzen wir als weniger relevant ein, da potenziell weniger wirksam. Allerdings können Ziele wie eine angepasste Marketing-Strategie für bestimmte Produkte im Zusammenspiel mit der Sortiments- und Preisgestaltung Synergien erzeugen und deshalb als Teil eines Mix empfehlenswert sein.

Ausblick

Wir empfehlen, das Instrument der Zielvereinbarungen weiterzuverfolgen. Damit auf Basis der vorliegenden Machbarkeitsstudie weitere Abklärungen getroffen werden können, wäre es sinnvoll, gewisse Eckpfeiler einzuschlagen, um in weitergehenden Analysen spezifischere Aussagen machen können. Unter anderem sollte festgelegt werden, welcher Teilnehmendenkreis anvisiert wird, ob es sich um eine Branchenvereinbarung vs. Einzelvereinbarungen mit Unternehmen handeln soll und ob mit differenzierten oder einheitlichen Zielen gearbeitet werden soll. Wie oben ausgeführt, schlagen wir Zielvereinbarungen mit einem breiten Teilnehmendenkreis an Unternehmen und ggf. mit einer unterstützenden Rolle der Verbände vor. Diese Vereinbarungen sollen für alle Unternehmen einheitliche Ziele definieren, die von privaten Vereinbarungen nicht angesprochen werden bzw. für sie schwierig zu handhaben sind. Somit kann die Komplementarität zu bestehenden, gut funktionierenden Instrumenten sichergestellt werden.

Bei einer weiteren Ausarbeitung von Zielvereinbarungen sollten ausserdem mögliche Stakeholder möglichst früh involviert werden (Detailhändler, Verbände etc.), um den möglichen Mehrwert zu bestehenden Zielvereinbarungen und den Nutzen zu klären. Ohne frühzeitige Einbindung der potenziellen Zielgruppe ist das Risiko gross, dass weitere, unilateral entwickelte Zielvereinbarungen nicht auf Resonanz und Interesse stossen oder bestehende Vereinbarungen sogar untergraben.

Annex

A1. Umweltkennzeichnung

A1.1. Liste Interview-Partner:innen

Tabelle 12: Liste Interview-Partner:innen

Organisation	Funktion
Agroscope	Expert:innen der Forschungsgruppe Ökobilanzen
BAFU	Sektion Konsum und Produkte
BLW	Fachbereich Qualitäts- und Absatzförderung
BLV	Fachbereich Lebensmittel und Ernährung, Marktzutritt
Firmen und Datenanbieter	Expert:innen aus dem Bereich Ökobilanzen

Tabelle: Öko-Institut e.V.

A2. Zielvereinbarungen

A2.1. Qualitative Interviews: Gesprächsleitfaden

Die folgenden Fragen wurden bei den Interviews mit den Expert:innen gestellt.

Einführung

1. Welche Zielvereinbarungen (mit dem Detailhandel) kennen Sie aus der Praxis (nicht nur bzgl. Nachhaltigkeit und/oder Food-Sortiment)?
2. Mit welchen Zielvereinbarungen haben Sie Berührungspunkte? In welcher Funktion/Rolle?

Ziel- und Indikatorensystem

Im Anhang dieses Gesprächsleitfadens finden Sie eine (nicht abschliessende) Auslegeordnung mit möglichen Zielen und Indikatoren für den Detailhandel (Long List). Die Ziele und Indikatoren sind nach vier Dimensionen (Ökologie, Soziales, Gesundheit, Tierwohl) und diversen Themen (z.B. Labelprodukte, Mindeststandards) gegliedert.

3. **Themen:** Sind wichtige Themen in der Liste noch nicht abgedeckt?
4. **Ziele:** Welche Ziele sind aus Ihrer Sicht für freiwillige Zielvereinbarungen besonders wichtig? Bei welchen Zielen?
5. **Indikatoren:** Gibt es weitere Indikatoren, die beigezogen werden können, um die Zielerreichung zu messen? Sind die gewählten Indikatoren aus Ihrer Sicht praktikabel?

Erfahrungen mit der Ausgestaltung freiwilliger Zielvereinbarungen

6. **Erfolgsfaktoren:** Welche sind aus Ihrer Sicht Erfolgsfaktoren bei der Ausgestaltung einer freiwilligen Zielvereinbarung? Gibt es No-Go's? Was ist zu beachten, damit freiwillige Zielvereinbarungen bei den Detailhändlern auf Akzeptanz bzw. Interesse stossen?
7. **Definition der Ziele:** Welche Erfahrungen haben Sie bezüglich der Definition der Ziele gemacht?
 - Differenzierung der Ziele je nach Detailhändler (bzgl. Zielen, Themen, Ambitionsniveaus und Zeithorizont) oder für alle dieselben Ziele festlegen?
 - Spezifische, eng definierte Einzelziele oder breite Palette an Zielen?
 - Fix definierte Ziele oder dynamische Anpassung/Weiterentwicklung der Ziele?
8. **Vollzug und Kommunikation:** Welche Erfahrungen haben Sie bezüglich der Ausgestaltung des Vollzugs und der Kommunikation gemacht?
 - Wie ist die Überprüfung der Zielerreichung organisiert (Begleitung, Monitoring und Controlling, Berichterstattung)?

- Wie kann die Zielerreichung der Detailhändler öffentlich kommuniziert werden, ohne bereitgestellte Informationen und Geschäftsgeheimnisse zu offenbaren?
 - Wie wird mit Nicht-Erreichen der Ziele umgegangen?
9. **Teilnehmerkreis:** Mit welchen Detailhändlern (mit einem Food-Sortiment) sollten freiwillige Zielvereinbarungen abgeschlossen werden? Gibt es Detailhändler, die Sie als eher zweitrangig sehen (z.B. aufgrund Grösse, spezifischem Sortiment etc.)?
10. **Komplementarität zu freiwilligen Vereinbarungen:** Was ist bei der Komplementarität der freiwilligen Zielvereinbarungen mit bestehenden Aktivitäten zu beachten? Welche Lücken bestehen heute in bestehenden Zielvereinbarungen mit dem Detailhandel (insb. WWF Corporate Partnerships)? Welche Rolle sehen Sie für staatliche Zielvereinbarungen in Ergänzung zu privaten Vereinbarungen?

Alternative Ansätze

11. Welche alternativen Ansätze zu den freiwilligen Zielvereinbarungen sind aus Ihrer Sicht interessant, um Verhaltensänderungen beim Detailhandel, aber auch bei Produzenten und Konsument:innen zu erreichen?

Abschlussfragen

12. Haben Sie noch weitere Bemerkungen zu freiwilligen Zielvereinbarungen?
13. Haben Sie Hinweise zu Dokumenten oder Datengrundlagen, die für uns interessant sein könnten?

A2.2. Liste Interview-Partner:innen

Tabelle 13: Liste Interview-Partner:innen

Organisation	Funktion
WWF Schweiz	Team Markets
WWF Deutschland	Fachbereichsleitung EDEKA-Projekt
BAFU	Abteilung Ökonomie und Innovation, Thema Lebensmittelabfälle
BAFU	Abteilung Ökonomie und Innovation, Thema Torfausstieg
BLV	Abteilung Lebensmittel und Ernährung

Tabelle INFRAS.

A2.3. Übersicht Ziel- und Indikatorensystem

Tabelle 14: Übersicht Ziele (Gesamtset)

ID	Name in Abbildung 7: Beschreibung der Ziele*
Ökologie	
Handlungsfeld Sortimentsgestaltung	
Ö-S-1	Umwelt-Fussabdruck Food-Sortiment: Reduktion des Umwelt-Fussabdruck des Food-Sortiments
Ö-S-2 bis 6	Nachhaltigkeitslabels (übergeordnet und für versch. Sortimente): Mehr Produkte mit strengen, ambitionierten und vertrauenswürdigen Nachhaltigkeitslabels im Food-Sortiment (übergeordnet und für versch. Sortimente)
Ö-S-7 bis 10	Mindeststandards: Anwendung Mindeststandards (z.B. Ökologischer Leistungsnachweis) zur Umweltverträglichkeit für Produkte im Gemüse-/Früchtesortiment, Fischsortiment, tierische Produkte, etc.
Ö-S-11	Transparenz: Transparenz über die Umweltauswirkungen von Produkten
Ö-S-12	Rückverfolgbarkeit Lieferkette: Rückverfolgbarkeit entlang der Lieferkette von (aus Umweltsicht) kritischen Produkten
Ö-S-13	Regionale Produkte: Mehr regionale Produkte (wenn saisonal)
Ö-S-14	Flugverbot: Keine Lebensmittel, die per Flugzeug transportiert wurden
Ö-S-15	Gewächshäuser: Keine / Weniger Gemüse und Früchte aus fossil beheizten Gewächshäusern
Ö-S-16	Pflanzliche Proteinquellen: Mehr pflanzliche Proteinquellen (insb. wenig verarbeitete Produkte wie Hülsenfrüchte, Nüsse, etc.)
Ö-S-17	Verwertung des ganzen Tieres ("nose to tail")
Ö-S-18	Genetische Vielfalt: Erhöhung der genetischen Vielfalt bei den wichtigsten Nutzpflanzen im Sortiment (neben Weizen, Mais, Reis, Kartoffeln auch Hirse, Hafer, Gerste, etc.)
Handlungsfeld Preisgestaltung	
Ö-P-19	Rabatte/Aktionen: Verzicht auf Rabatte und Aktionen auf Produkte mit hohen Umweltauswirkungen
Ö-P-20	Annäherung von Margen ökologischer Labelprodukte und Standardprodukte (Produkten ohne Label)
Ö-P-21	Annäherung von Margen von regionalen Produkten und Standardprodukten
Ö-P-22	Annäherung von Margen von Ersatzprodukten für tierische Produkte und Standardprodukten
Handlungsfeld Information und Vermarktung	
Ö-IV-23	Vermarktung Öko-Produkte: Intensivierung der aktiven Vermarktung von Produkten mit ökologischen Nachhaltigkeitslabels
Ö-IV-24	Vermarktung Regio-Produkte: Intensivierung der aktiven Vermarktung von regionalen Produkten (wenn saisonal)
Ö-IV-25	Vermarktung Saisonales: Intensivierung der aktiven Vermarktung von saisonalen Produkten
Ö-IV-26	Vermarktung nose-to-tail: Intensivierung der aktiven Vermarktung weniger attraktiver Teilen des Tiers
Ö-IV-27	Produktplatzierung Laden: Produkte mit hohem Umweltfussabdruck nicht an besten Stellen im Laden platzieren (d.h. hoch oder tief im Regal und nicht an der Kasse)
Ö-IV-28	Weniger Werbung bestimmte Produkte: Verzicht oder Reduktion von Werbung für Produkte mit hoher Umweltauswirkung
Ö-IV-29	Vermarktung Tier-Ersatzprodukte: Intensivierung der aktiven Vermarktung von proteinreichen Ersatzprodukten (inkl. Hülsenfrüchte, Nüsse, Tofu, ...) als Ersatz von tierischen Produkten (Fleisch, Milchprodukte, Ei)

Tabelle wird auf nächster Seite weitergeführt.

Soziales	
Handlungsfeld Sortimentsgestaltung	
S-S-1	Nachhaltigkeitslabels: Mehr sozialverträgliche Produkte im Food-Sortiment
S-S-2	Mindeststandards: Anwendung von Mindeststandards zur Sozialverträglichkeit für Produkte im Food-Sortiment
S-S-3	Transparenz: Rückverfolgbarkeit entlang der Lieferkette von (aus sozialer Sicht) kritischen Produkten
Handlungsfeld Preisgestaltung	
S-P-4	Rabatte/Aktionen: Verzicht auf Rabatte und Aktionen auf Produkte mit sozialen, politischen oder gesellschaftlichen Risiken
S-P-5	Nachhaltigkeitslabels: Annäherung von Margen sozialverträgliche Labelprodukte und Standardprodukte
Handlungsfeld Information und Vermarktung	
S-IV-6	Nachhaltigkeitslabels: Intensivierung der aktiven Vermarktung von Produkten mit sozialverträglichen Labels
S-IV-7	Weniger Werbung bestimmte Produkte: Verzicht oder Reduktion von Werbung für Produkte mit hohen sozialen Auswirkungen
Gesundheit	
Handlungsfeld Sortimentsgestaltung	
G-S-1 bis 3	Ausgewogene Ernährung: Mehr Optionen für einen ausgewogenen Warenkorb innerhalb verschiedener Sortimente
G-S-4	Pflanzliche Proteinquellen: Gemäss Schweizer Lebensmittelpyramide gesunde Ernährung mit pflanzlichen Proteinquellen
G-S-5	Transparenz: Transparenz bei Produkten, die nicht zu einer ausgewogenen Ernährung beitragen
G-S-6	Allergien, Unverträglichkeiten: Mehr Produkte für Menschen mit Allergien oder Unverträglichkeiten
Handlungsfeld Preisgestaltung	
G-P-7	Rabatte/Aktionen: Verzicht auf Rabatte und Aktionen auf Produkte, die (aus Gesundheitssicht) nicht zu einer ausgewogenen Ernährung beitragen
G-P-8	Pflanzliche Proteinquellen: Annäherung von Margen von Ersatzprodukten für tierische Produkte und Standardprodukten
Handlungsfeld Information und Vermarktung	
G-IV-9	Ausgewogenes Ernährungsangebot: Informationskampagne zu ausgewogener und gesunder Ernährung (gem. Schweizer Lebensmittelpyramide)
G-IV-10	Pflanzliche Proteinquellen: Intensivierung Vermarktung einer ausgewogenen, gesunden Ernährung mit pflanzlichen Proteinquellen
G-IV-11	Weniger Werbung bestimmte Produkte: Verzicht oder Reduktion von Werbung für Produkte mit hohen sozialen Auswirkungen
G-IV-12	Produktplatzierung Laden: Ungesunde Produkte nicht an besten Stellen im Laden platzieren (d.h. hoch oder tief im Regal und nicht an der Kasse)
Tierwohl	
Handlungsfeld Sortimentsgestaltung	
T-S-1	Nachhaltigkeitslabels: Höherer Anteil tierischer Produkte, die das Tierwohl respektieren (Fleisch, Milchprodukte, Eier)
T-S-2	Mindeststandards: Anwendung von Mindeststandards für das Tierwohl für Produkte im Food-Sortiment
T-S-3	Transparenz: Rückverfolgbarkeit entlang der Lieferkette von (aus Tierwohl-Sicht) kritischen Produkten
T-S-4	Nose to tail/ganzheitliche Verwertung: Höhere Verwertung und Angebot von anderen Tierprodukten (Organen, etc.)

Tabelle wird auf nächster Seite weitergeführt.

Handlungsfeld Preisgestaltung

T-P-5	Rabatte/Aktionen: Verzicht auf Rabatte und Aktionen auf tierische Produkte, die das Tierwohl nicht respektieren
-------	---

T-P-6	Nachhaltigkeitslabel: Annäherung von Margen tierfreundlicher Labelprodukte und Standardprodukte
-------	---

Handlungsfeld Information und Vermarktung

T-IV-7	Nachhaltigkeitslabel: Intensivierung der aktiven Vermarktung von tierfreundlichen Labelprodukten
--------	--

T-IV-8	Weniger Werbung bestimmte Produkte: Verzicht oder Reduktion von Werbung für Produkte mit hohen Auswirkungen aufs Tierwohl
--------	---

T-IV-9	Ganzheitliche Verwertung: Intensivierung Vermarktung von weniger attraktiven Teilen des Tiers
--------	---

* Das umfassende Zielsystem inklusive Indikatoren und Beurteilungsraster wird als Excel-Datei zur Verfügung gestellt.
Tabelle INFRAS. Quelle: Ziel- und Indikatorensystem.

Referenzen

- Ágústsdóttir, Á. 2021:** *Environmental Food Labelling for Behaviour Change in the UK: A Critique and Mapping of Discourses*. <https://aaltodoc.aalto.fi/handle/123456789/111895>, letzter Abruf: 17.10.2023.
- BAFU 2023:** *Biodiversität in der Schweiz, Zustand und Entwicklung*. Bericht zum Umwelt-Zustand des Bundesamt für Umwelt, Ittigen. https://www.bafu.admin.ch/dam/bafu/de/dokumente/biodiversitaet/uz-umwelt-zustand/biodiversitaet-schweiz-zustand-entwicklung.pdf.download.pdf/UZ-1630-D_2017-06-20.pdf
- BAFU 2022:** *Aktionsplan gegen die Lebensmittelverschwendung*. Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 18.3829 Chevalley vom 25. September 2018. Bundesamt für Umwelt, Bern. https://www.bafu.admin.ch/dam/bafu/de/dokumente/abfall/externe-studien-berichte/aktionsplan_gegen_die_lebensmittelverschwendung.pdf.download.pdf/Aktionsplan_gegen_die_Lebensmittelverschwendung.pdf
- BAFU 2021:** *Branchenvereinbarungen: Übersicht und Frage der Allgemeinverbindlichkeit*. Faktenblatt zuhanden der Subkommission Parlamentarische Initiative «Schweizer Kreislaufwirtschaft stärken». Bundesamt für Umwelt, Bern.
- BAFU 2017:** *Absichtserklärung zur Reduktion des Torfeinsatzes in der Herstellung, im Angebot und im Verbrauch von Sackerden für den Endverbraucher in der Schweiz*. Bundesamt für Umwelt, Bern. https://www.bafu.admin.ch/dam/bafu/de/dokumente/wirtschaft-konsum/fachinfo-daten/Absichtserklaerung_Reduktion_Torfeinsatz.pdf.download.pdf/Absichtserkl%C3%A4rung_Torf_Sackerden_Final.pdf
- Bauer, J. M., Aarestrup, S. C., Hansen, P. G., & Reisch, L. A. 2022:** *Nudging more sustainable grocery purchases: behavioural innovations in a supermarket setting*. Technological Forecasting and Social Change, 179, 121605. <https://research.cbs.dk/en/publications/nudging-more-sustainable-grocery-purchases-behavioural-innovation>, letzter Abruf: 17.10.2023.
- beelong.ch 2023:** *ECO-Score by Belong.ch*; <https://beelong.ch/de/eco-score-beelong/> letzter Abruf: 17.10.2023.
- BLV 2017:** *Schweizer Ernährungsstrategie 2017-2024*. Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen, Bern. https://www.blv.admin.ch/dam/blv/de/dokumente/lebensmittel-und-ernaehrung/ernaehrung/schweizer-ernaehrungsstrategie-2017-2024.PDF.download.PDF/Ernaehrungsstrategie_Brosch_DE.pdf.PDF
- BLW/BLV/BAFU 2023:** *Klimastrategie Landwirtschaft und Ernährung 2050. 1. Teil: Grundsätze, Ziele, und Stossrichtungen. 2. Teil: Massnahmenplan*. Gemeinsamer Bericht des Bundesamts für Landwirtschaft, des Bundesamts für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen,

und des Bundesamts für Umwelt. <https://www.blw.admin.ch/blw/de/home/nachhaltige-produktion/umwelt/klima0.html>

BLW 2023: *Studie zu konsumseitigen Ansätzen zur Verbesserung der Nachhaltigkeit des Ernährungssystems: Rahmenbedingungen für die freiwillige Klimakennzeichnung von Lebensmitteln und Zielvereinbarungen mit dem Detailhandel.* Pflichtenheft.

BLW 2021: *Rekordumsatz mit Lebensmitteln im Schweizer Detailhandel.* Infografik des Bundesamts für Landwirtschaft. <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-82290.html>

Brunner, F. 2016: *Development and Evaluation of a Carbon Label for Meals at a University Restaurant.* <https://publications.lib.chalmers.se/records/fulltext/242027/242027>, letzter Abruf: 17.10.2023.

Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMEL) 2011: *Politikstrategie Food Labelling.* GEMEINSAME STELLUNGNAHME der Wissenschaftlichen Beiräte für Verbraucher- und Ernährungspolitik sowie Agrarpolitik des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz. https://www.bmel.de/Shared-Docs/Downloads/DE/_Ministerium/Beiraete/agrarpolitik/2011_10_PolitikstrategieFoodLabelling.pdf?__blob=publicationFile&v=2, letzter Abruf: 17.10.2023.

Bundesrat 2022: *Zukünftige Ausrichtung der Agrarpolitik.* Bericht des Bundesrates in Erfüllung der Postulate 20.3931 der WAK-S vom 20. August 2020 und 21.3015 der WAK-N vom 2. Februar 2021. Bern. https://www.blw.admin.ch/dam/blw/de/bilder/website/Politik/postulat.pdf.download.pdf/Bericht%20in%20Erf%C3%BCllung%20Postulat%20WAK-S%2020.3931_21.3015_d.pdf

Courtat, M. et al. 2023: *Towards credible, evidence-based environmental rating ecolabels for consumer products: A proposed framework.* Journal of Environmental Management, Vol. 336, 117684. <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0301479723004723?via%3Dihub>

Denner 2023: *Fragen und Antworten zu IMPACT;* <https://www.allesaufzukunft.ch/impact>, letzter Abruf: 17.10.2023.

Eberle, U.; Rödder, M., Zühlsdorf, A.; Spiller, A. & Rehaag, R. 2021: *Klimalabel vs. Eco-Store. Ergebnisse.*, https://www.corsus.de/wp-content/uploads/Bericht_Klimalabel-vs-Ecoscore.pdf, letzter Abruf: 17.10.2023.

Edeka und WWF 2022: *Fortschrittsbericht 2022. Edeka und WWF Deutschland.* <https://www.wwf.de/fileadmin/fm-wwf/Publikationen-PDF/Unternehmen/WWF-EDEKA-Fortschrittsbericht-2022.pdf>

EDI 2019: *Erklärung von Mailand 2019-2024 über die Zusammenarbeit im Rahmen der Zucker- und Salzreduktion in verschiedenen Lebensmittelgruppen.*

https://www.blv.admin.ch/dam/blv/de/dokumente/lebensmittel-und-ernaehrung/ernaehrung/erkl%C3%A4rung_von_Mailand_2019_%E2%80%93_2024.pdf

EDI 2017: *Geniessen und gesund bleiben. Schweizer Ernährungsstrategie 2017-2024.*

https://www.bundespublikationen.admin.ch/cshop_mimes_bbl/8C/8CDCD4590EE41ED795B051FA278AE1D2.pdf

Emberger-Klein, A. & Menrad, K. 2018: The effect of information provision on supermarket consumers' use of and preferences for carbon labels in Germany. *Journal of Cleaner Production*, 172, 253-263. <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0959652617323983>, letzter Abruf: 17.10.2023.

ETH 2009: *Konsumverhalten und Förderung des umweltverträglichen Konsums.* Bericht im Auftrag des Bundesamtes für Umwelt BAFU, Visschers, V. et al. ETH Zürich.

https://www.bafu.admin.ch/dam/bafu/de/dokumente/wirtschaft-konsum/externe-studien-berichte/konsumverhalten_undfoerderungdesumweltvertraeglichenkonsums.pdf

Europäische Kommission 2021: *EU code of conduct on responsible food business and marketing practices.* Deliverable der EU Farm to Fork Strategie. Brüssel. https://food.ec.europa.eu/system/files/2021-06/f2f_sfpd_coc_final_en.pdf

Europäische Kommission 2016: *A framework for Member States to support business in improving its resource efficiency - An analysis of support measures applied in the EU-28.* Bericht im Auftrag der Kommission durch Ecologic Institute, Institute for European Environmental Policy, Institute for Environmental Studies, und Bio Intelligence Service. Brüssel.

<https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/7acbbd6f-b9c0-11e5-8d3c-01aa75ed71a1>

Fesenfeld, L., et al. 2022: *Wege in die Ernährungszukunft der Schweiz – Leitfaden zu den grössten Hebeln und politischen Pfaden für ein nachhaltiges Ernährungssystem.* Bericht des Sustainable Development Solutions Network (SDSN) Switzerland. https://sdsn.ch/wp-content/uploads/2023/02/Fesenfeld_et_al_SDSN_Leitfaden_Ernaehrungszukunft.pdf

Futtrup, R.; Tsalis, G.; Pedersen, S.; Dean, M.; Benson, T. & Aschemann-Witzel, J. 2021: *Is the whole more than the sum of its parts? Challenges and opportunities for a holistic consumer-friendly sustainability label on food.* *Sustainable Production and Consumption*, 28, 1411-1421. <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S2352550921002499>, letzter Abruf: 17.10.2023.

Giner, C., Brooks, J. 2019: *Policies for encouraging healthier food choices*, OECD Food, Agriculture and Fisheries Papers, No. 137, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/11a42b51-en>.

- Griesshammer, R. & Hochfeld, C. 2009:** *Memorandum Product Carbon Footprint - Positionen zur Erfassung und Kommunikation des Product Carbon Footprint für die internationale Standardisierung und Harmonisierung.* <https://www.oeko.de/fileadmin/oekodoc/Memorandum-PCF-lang.pdf> , letzter Abruf: 17.10.2023.
- Infras 2023:** *Werbebedingte Emissionen und Umweltbelastung in der Schweiz – eine quantitative Einordnung.* Infras-Bericht im Auftrag von Greenpeace Schweiz. Zürich.
- Kimura, A.; Wada, Y.; Kamada, A.; Masuda, T.; Okamoto, M.; Goto, S. I. & Dan, I. 2010:** *Interactive effects of carbon footprint information and its accessibility on value and subjective qualities of food products.* *Appetite*, 55(2), 271-278. <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/20600412/>, letzter Abruf: 17.10.2023.
- Lemken, D.; Zühlsdorf, A. & Spiller, A. 2021:** *Improving Consumers' Understanding and Use of Carbon Footprint Labels on Food: Proposal for a Climate Score Label.* *EuroChoices*, 20(2), 23-29. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/1746-692X.12321>, letzter Abruf: 17.10.2023.
- Meyerding, S. G.; Schaffmann, A. L. & Lehberger, M. 2019:** *Consumer preferences for different designs of carbon footprint labelling on tomatoes in Germany—does design matter?* *Sustainability*, 11(6), 1587. <https://www.mdpi.com/2071-1050/11/6/1587>, letzter Abruf: 17.10.2023.
- Migros 2013:** FAQ: Wie erfolgen die Berechnungen beim Klima konkret?. <https://support.migros.ch/hc/de/articles/10789680614162-Wie-erfolgen-die-Berechnungen-beim-Klima-konkret->, letzter Abruf: 20.12.2023.
- NZZ 2022:** *Schröpfen Migros und Coop die Konsumenten? Wie es um den Wettbewerb im Lebensmittelhandel steht.* Bericht von Matthias Benz, Charlotte Eckstein. <https://www.nzz.ch/wirtschaft/hoher-marktanteil-schroepfen-migros-und-coop-die-konsumenten-ld.1681533>
- Radonjić, G. 2015:** *Reliability of carbon footprint as a decision-making tool for product development—a critical review.* *International Journal of Environmental Technology and Management*, 18(2), 99-115. <https://www.inderscienceonline.com/doi/abs/10.1504/IJETM.2015.068972>, letzter Abruf: 17.10.2023.
- Spiller, A. 2022:** *Ein neues Klima-, Umwelt- oder Nachhaltigkeitslabel? BNN-Mitgliedervideokonferenz (MiViKo).* <https://www.uni-goettingen.de/de/document/download-load/6948428613af07f7d94a941761115b4f.pdf/BNN%20Mitgliederversammlung.pdf>, letzter Abruf: 17.10.2023.
- Spiller, A. & Zühlsdorf, A. 2020:** *Durchblick im Klimadschungel: Gestaltungsempfehlungen für ein Klimalabel auf Lebensmitteln.* <https://www.food-monitor.de/wp-content/uploads/2020-Blogbeitrag-Klimalabel-final.pdf>, letzter Abruf: 17.10.2023.

- Spiller, A. & Zühlsdorf, A. 2021:** *Ein Klimalabel ist machbar und sinnvoll – Positionspapier zur aktuellen Diskussion.* <https://agrardebatten.de/agrarzukunft/ein-klimalabel-ist-machbar-und-sinnvoll-positionspapier-zur-aktuellen-diskussion/>, letzter Abruf: 17.10.2023.
- Swiss Retail Federation/IG DHS 2016:** *Branchenvereinbarung zur Verringerung des Verbrauchs von Einweg-Plastiksäcken.* http://www.swiss-retail.ch/wp-content/uploads/2017/09/Branchenvereinbarung_signed-1.pdf
- UBA 2022:** *Wie nachhaltig sind die deutschen Supermärkte? Systematische Bewertung der acht umsatzstärksten Unternehmen des Lebensmitteleinzelhandels in Deutschland aus Umweltsicht.* Bericht des Umweltbundesamts, 107/2022. https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/479/publikationen/texte_107-2022_wie_nachhaltig_sind_die_deutschen_supermaerkte.pdf
- UVEK 2022:** *Branchenübergreifende Vereinbarung zur Reduktion von Lebensmittelverlusten.* https://www.bafu.admin.ch/dam/bafu/de/dokumente/wirtschaft-konsum/fachinfo-daten/branchenuebergreifende-vereinbarung-zur-reduktion-der-lebensmittelverluste.pdf.download.pdf/Branchen%C3%BCbergreifende_Vereinbarung_zur_Reduktion_der_Lebensmittelverluste.pdf
- van Bussel, L. M.; Kuijsten, A.; Mars, M. & van't Veer, P. 2022:** *Consumers' perceptions on food-related sustainability: A systematic review.* Journal of Cleaner Production, 341,130904., <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S095965262200542X>, letzter Abruf: 17.10.2023.
- WBAE 2020:** *Politik für eine nachhaltigere Ernährung – eine integrierte Ernährungspolitik entwickeln und faire Ernährungsumgebungen gestalten.* Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik, Ernährung, und gesundheitlichen Verbraucherschutz beim Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft, Berlin. https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/_Ministerium/Beiraete/agrarpolitik/wbae-gutachten-nachhaltige-ernaehrung-kurzfassung.pdf?__blob=publicationFile&v=2
- Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz (WBAE) beim BMEL 2020:** *Politik für eine nachhaltigere Ernährung: Eine integrierte Ernährungspolitik entwickeln und faire Ernährungsumgebungen gestalten - WBAE-Gutachten,* https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/_Ministerium/Beiraete/agrarpolitik/wbae-gutachten-nachhaltige-ernaehrung.html, letzter Abruf: 17.10.2023.
- Woodhouse, A.; Krewer, C.; Hietala, S.; Möller, H. & Kristensen, T. 2019:** *Attitudes towards PEF and environmental labeling in the Nordic agri-food sector - case studies.* <https://ju-kuri.luke.fi/handle/10024/545518>, letzter Abruf: 17.10.2023.
- WWF 2019:** *WWF-Rating des Gross- und Detailhandels.* WWF Schweiz, 2019. <https://www.wwf.ch/de/unsere-ziele/wwf-rating-des-gross-und-detailhandels>

WWF 2022: WWF-Partner für die Umwelt 2022. Sustainable Business Partnerships.

<https://www.wwf.ch/de/partner/wwf-partner-fuer-die-umwelt-2022>

Juristische Referenzen

Affolter, S. 2021: *Der Umgang der Landwirtschaft mit der natürlichen Umwelt*, de lege lata und de lege ferenda, Diss. Freiburg, Zürich/Basel/Genf 2021

Amtliches Bulletin Ständerat 1995: *Agrarpaket*, S. 1224 ff. zu Agrarpaket 1995 (zitiert: Amtl. Bull. S 1995)

Botschaft des Bundesrates 1995: *Agrarpaket 95*, BBl 1995 IV 629 ff., vom 27. Juni 1995 (zitiert: Botschaft zum Agrarpaket 95, BBl 1995 IV 629)

Botschaft des Bundesrates 2012: *Weiterentwicklung der Agrarpolitik in den Jahren 2014-2017* (Agrarpolitik 2014-2017), vom 1. Februar 2012, BBl 2012 2075 (zitiert: Botschaft AP 2014-2017, BBl 2012 2075)

Ehrenzeller, B. (Hrsg.) 2023: *Die schweizerische Bundesverfassung: St. Galler Kommentar*, 4. Aufl., Zürich/St. Gallen 2023 (zitiert: Bearbeiter, St. Galler Kommentar BV, Art. xx Rz. yy)

Häfelin, U., Haller, W., Keller, H., Thurnherr, D. 2020: *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, 10. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2020

Häfelin, U., Müller, G., Uhlmann, F. 2020: *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 8. Aufl., Zürich/St. Gallen.

Hösli, P. 2002: *Möglichkeiten und Grenzen der Verfahrensbeschleunigung durch informell-kooperatives Verwaltungshandeln*, in Zürcher Studien zum öffentlichen Recht (ZStöR), Bd. 153, Zürich.

Norer, R. (Hrsg.) 2019: *Landwirtschaftsgesetz (LwG): Stämpfli Handkommentar (SHK)*, Bern 2019 (zitiert: Bearbeiter, Handkommentar LwG, Art. xx Rz. yy)

Rausch, H., Marti, A., Griffel, A. 2004: *Umweltrecht – Ein Lehrbuch*, Haller Walter (Hrsg.), Zürich/Basel/Genf 2004

Tschannen, P., Müller, M., Kern, M. 2022: *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 5. Aufl., Bern.

USG-Kommentar 2011: *Kommentar zum Umweltschutzgesetz*. Von Griffel A., Heribert, R., in: *Kommentar zum Umweltschutzgesetz*, Ergänzungsband zur 2. Auflage, Zürich/Basel/Genf.

USG-Kommentar 2004: *Kommentar zu Art. 41a USG*. Von Brunner, U., in: *Vereinigung für Umweltrecht (VUR) / Keller Helen (Hrsg.)*, *Kommentar zum Umweltschutzgesetz*, 2. Aufl., Zürich.

Waldmann, B., Belser, E. M., Epiney, A. 2015: *Basler Kommentar: Bundesverfassung*, Basel 2015 (zitiert: Bearbeiter, Basler Kommentar BV, Art. xx Rz. yy)