

Können Steuern auf ungesunde Lebensmittel unsere Gesundheit verbessern?

Fettsteuer oder Fettnäpfchen in Dänemark und anderswo

Hans Hauner, München/Freising-Weihenstephan

Am 1. Oktober 2011 trat in Dänemark die sog. Fettsteuer in Kraft: Lebensmittel, die als „primäre Quellen von gesättigten Fettsäuren“ gelten (Anteil gesättigter Fettsäuren > 2,3 %), wurden zusätzlich mit ca. 2,70 € pro kg Fett besteuert. Ausgenommen waren die Lebensmittelgruppen Fisch, Milch und Eier. Bereits im November 2012 wurde die Steuer jedoch wieder abgeschafft. Am Beispiel der Fettsteuer in Dänemark werden die Möglichkeiten und Grenzen solch verhältnispräventiver Maßnahmen auf Regierungsebene diskutiert.

Fettsteuer in Dänemark

Finanzminister gehören wegen ihrer chronisch klammen Kassen seit jeher zu den kreativsten Mitgliedern von Regierungen. So geschah es auch in Dänemark, als die Finanzkrise dort für große und tiefe Löcher in der Staatskasse sorgte. In ihrer Not kam die damalige konservative Regierung u. a. auf die Idee, Lebensmittel zukünftig stärker zu besteuern, und berief eine Kommission, die die Einzelheiten für diese Steuer ausarbeiten sollte. Dies war die Geburtsstunde der Fettsteuer in Dänemark, in der Lebensmittel mit gesättigten Fettsäuren fortan mit einer Steuer in Höhe von ca. 2,70 €/kg Fett belegt werden sollten. Zu diesem Zeitpunkt existierte schon seit Jahren eine Art Zuckersteuer, allerdings nur für bestimmte Lebensmittel. Es war 2011 daher geplant, auch diese Steuer zügig auf andere zuckergesüßte Lebensmittel auszudehnen.

Lehrreich und auffällig war dabei, dass die gesundheitlichen Aspekte erst im zweiten Schritt in die Diskussion eingebracht wurden, als es um die passende politische Begründung für

die neue Fettsteuer ging. Schließlich wurde argumentiert, damit die nicht optimale Ernährung der dänischen Bevölkerung verbessern zu wollen. Diese Strategie der dänischen Regierung ging insofern schnell auf, als sich viele Gesundheits- und Ernährungsexperten weit über Dänemark hinaus begeistert zeigten und davon ein Signal erhofften, wie über eine Veränderung der Lebensmittelpreise ein *healthy choice* der Verbraucher beim Lebensmitteleinkauf erleichtert werden könnte. Manche Kommentare verknüpften damit die Hoffnung auf einen Paradigmenwechsel in ganz Europa. Die Steuer wurde im Herbst 2011 eingeführt.

Folgen

Wie so häufig im Lebensmittelmarkt ging die Rechnung nur partiell auf. Da die Steuer bei den Herstellern erhoben wurde, kam es mitunter zur absurden Situation, dass einzelne Handelsunternehmen die Preise für fetthaltige Lebensmittel nur gering erhöhten, wahrscheinlich um durch geschickte Mischkalkulation Marktanteile zu gewinnen. Somit war der Preisanstieg insgesamt

nur moderat und erhöhte z. B. den Preis für ein halbes Pfund Butter um etwa 0,30 €. Da aber auch unsere Nachbarn ungern Steuern zahlen, wurde dennoch der Grenzhandel (nach Deutschland und Schweden) deutlich beflügelt, was in den Medien entsprechend negativ kommentiert wurde. Wie zu erwarten kam es zum massiven Widerstand von Seiten der Landwirtschaftslobby und Lebensmittelindustrie, die nicht zu Unrecht von einem „bürokratischen Monster“ mit hohen Verwaltungskosten sprachen und mit einem angeblichen Verlust von mehr als 1300 Arbeitsplätzen argumentierten bzw. drohten.

Das Ende der Fettsteuer

Im November 2012 schaffte die neue, seit kurzem regierende sozialdemokratische Regierung diese Steuer nur ein Jahr nach Einführung ab und setzte auch die für den 01.01.2013 geplante Einführung der „Zuckersteuer“ für Lebensmittel mit Zuckerzusatz aus [1]. Die Gründe dafür waren wohl einerseits die anhaltenden Proteste der Agrar- und Lebensmittelverbände, aber auch die Unpopularität der Steuer in Bevölkerungsumfragen. V. a. die sozialdemokratische Regierungspartei befürchtete, dass ihre weniger begüterte Stammwählerklientel besonders betroffen sein könnte. Gesundheitspolitische Aspekte spielten in dieser Debatte keine Rolle mehr.

Steuern auf Lebensmittel – internationaler Vergleich

Auch in Ungarn wurde bereits eine „Fettsteuer“ eingeführt, die allerdings nur verpackte „Convenience“-Produkte

(z. B. Kartoffelchips mit hohem Fett-, Zucker- und Salzgehalt) betrifft. Merkwürdig war von Beginn an, dass viele typisch ungarische Produkte, wie z. B. die beliebte Salami und andere traditionelle Wurstwaren, trotz unwiderlegbar hohen Fettgehalts von der Steuer verschont blieben. Damit ist von vornherein nur ein bescheidener Effekt zu erwarten, wie auch von verschiedener Seite kritisiert wurde [4]. Immerhin versprach die Regierung, die erwarteten Einnahmen in Höhe von 74 Mio. € für die Finanzierung des Gesundheitssystems zu verwenden. Hier stellt sich die Frage, wie sich dies am Ende auf die hohe Fettzufuhr im Land auswirkt.

Daneben gibt es eine Vielzahl weiterer Staaten, in denen solche oder ähnliche Maßnahmen bereits eingeführt wurden oder geplant sind [5]. Frankreich hatte eine Besteuerung gesüßter Getränke eingeführt und trotz erbitterten Widerstands großer Getränkehersteller inzwischen weitgehend umgesetzt. Man darf gespannt sein, wie es dort weitergeht und welche Konsequenzen sich aus diesem von den meisten Experten als sinnvoll und mutig erachteten Schritt ergeben. Daneben gibt es aber auch Beispiele für ein frühes Scheitern solcher Initiativen wie z. B. in Rumänien [4].

Diskussion

Dieses Lehrstück in Dänemark macht wieder deutlich, wie schwer es ist, Verhältnisprävention auf der politischen Ebene in konkrete Maßnahmen zu übersetzen. Der bei Gesundheitspolitikern im Vordergrund stehende Aspekt der Gesundheitsförderung wird dabei meist von wirtschaftlichen und politischen Interessen überstimmt, ungeachtet aller klaren Dokumente von Weltgesundheitsorganisation (WHO), Vereinten Nationen (UN) und anderen Gremien, die sich für eine Verbesserung der öffentlichen Gesundheit auch durch legislative Maßnahmen aussprechen [2]. Gerade erst hat der Bericht der Global Burden of Disease Studie 2010 eindringlich auf die wachsende Bedeutung einer ungünstigen Ernährung – die auch in Europa weit ver-

breitet ist – auf die Krankheitslast hingewiesen [3].

Tatsächlich wissen wir bislang wenig, wie sich die Besteuerung von Lebensmitteln auf die Kaufentscheidung der Bürger auswirkt. Aus Beobachtungsstudien weiß man allerdings, dass der Lebensmittelkonsum relativ wenig auf Preisänderungen reagiert, entgegen vieler ökonomischer Theorien. Offensichtlich gibt es viele weitere Determinanten, die die Lebensmittelauswahl und die Kaufentscheidung stark beeinflussen [5]. Dieses Thema wurde bisher lediglich in kleineren Studien und Modellrechnungen mit vielen Annahmen behandelt. Nach diesen Berechnungen und Schätzungen dürfte eine Besteuerung von ungesunden Lebensmitteln erst dann im Sinne einer Senkung von Adipositas und Herz-Kreislauf-Erkrankungen in der Bevölkerung wirksam sein, wenn die Preise um wenigstens 20 % erhöht werden. Ein größerer Effekt auf die Gesundheit der Bevölkerung wäre zu erwarten, wenn Steuern auf ungesunde Lebensmittel mit Subventionen für gesunde Lebensmittel wie Obst und Gemüse kombiniert würden [5].

Da bisher schon viele sinnvolle, von der Ernährungswissenschaft unterstützte Initiativen der EU-Kommission letztlich an den Interessen der Agrar- und Lebensmittelindustrie gescheitert sind, bedarf es sicher einer (selbst)kritischen Diskussion, wie Wirtschafts- und Gesundheitsinteressen besser in Einklang gebracht werden können. Diese heikle Thematik wurde kürzlich in einem umfangreichen Bericht von Ökonomen im Auftrag der OECD exzellent dargestellt. Eine interessante, zentrale Botschaft war, dass Preisinterventionen und -regulierung durch gesetzgeberische Maßnahmen den größten Gesundheitsgewinn im kürzesten Zeitrahmen versprechen und in den reicheren Ländern besonders effektiv sein könnten [6]. V. a. in den USA gibt es eine wesentlich härtere Diskussion zu diesem Thema, was Lebensmittelhersteller und Fastfood-Unternehmen doch stärker in die Defensive gedrängt und zu einigen Aktivitäten im Sinne gesünderer Angebote veranlasst hat.

Es gibt aber zweifellos noch viele offene Fragen, wie z. B. eine Besteuerung aus legislativer Sicht gestaltet werden muss, um nicht an Bürokratie zu ersticken und die notwendige Akzeptanz und Gesundheitsförderung in der Bevölkerung und damit die eigentlich gewünschten Ziele zu erreichen.

Alles in allem eine große Baustelle, die es aber jetzt energisch und konsequent anzugehen gilt.

Prof. Dr. Hans HAUNER ist einer der Sprecher des vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) geförderten krankheitsbezogenen Kompetenznetzes Adipositas (www.kompetenznetz-adipositas.de).

Prof. Dr. Hans Hauner
Else Kröner-Fresenius-Zentrum für Ernährungsmedizin
Klinikum Rechts der Isar
Technische Universität München
Uptown München, Campus D
Georg-Brauchle-Ring 60/62
80992 München
E-Mail: hans.hauner@tum.de

Literatur:

1. Stafford N (2012) Denmark cancels "fat tax" and shelves "sugar tax" because of threat of job losses. *BMJ* 345: e7889
2. United Nations (UN). Prevention and control of non-communicable diseases. A/66/83. United Nations (2011)
3. Lim SS et al. (2012) A comparative risk assessment of burden of disease and injury to 67 risk factors and risk factor clusters in 21 regions, 1990 – 2010: a systematic analysis for the Global Burden of Disease Study 2010. *Lancet* 380: 2224–2260
4. Holt E (2011) Hungary to introduce a broad range of fat taxes. *Lancet* 378: 755
5. Mytton OT, Clarke D, Rayner M (2012) Taxing unhealthy food and drinks to improve health. *BMJ* 344: e2931
6. Cecchini M et al. (2010) Tackling of unhealthy diets, physical inactivity, and obesity: health effects and cost-effectiveness. *Lancet* 376: 1775–1784

DOI: 10.4455/eu.2013.006