

WEGE IN DIE ERNÄHRUNGSZUKUNFT DER SCHWEIZ

Leitfaden zu den grössten Hebeln und politischen Pfaden für
ein nachhaltiges Ernährungssystem

A photograph of a farmer in a plaid shirt and dark boots herding a group of cows in a lush green mountain valley. In the background, a large, rugged mountain peak is partially shrouded in mist, with a dense forest of evergreen trees at its base. The sky is filled with soft, white clouds.

Eine Publikation des wissenschaftlichen Gremiums
Ernährungszukunft Schweiz mit über vierzig Forscherinnen und
Forschern führender Institutionen der Schweiz



VORWORT

Aus wissenschaftlicher Sicht ist klar: Unser Ernährungssystem ist nicht nachhaltig. Um unsere Lebens- und Wirtschaftsgrundlagen zu erhalten, braucht es eine Neuausrichtung über die gesamte Wertschöpfungskette. Diese ist gleichzeitig ein Schlüssel zur Erreichung der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung. SDSN Schweiz hat das wissenschaftliche Gremium Ernährungszukunft Schweiz initiiert, um einen Wegweiser zu entwickeln. Er soll es der Schweiz erlauben, Chancen rechtzeitig anzupacken und unkontrollierbare Kostenfolgen zu vermeiden.

Das wissenschaftliche Gremium hat international wegweisende Pionierarbeit geleistet. In einem interdisziplinären wissenschaftlichen Prozess wurde zum ersten Mal für ein Land ein umfassender Handlungspfad zur Neuausrichtung des Ernährungssystems im Einklang mit den Zielen für nachhaltige Entwicklung ausgearbeitet. Die beteiligten Forschenden schaffen damit eine wichtige Grundlage für die weitere politische Diskussion in der Schweiz und international.

Diese bedeutende Arbeit in Form eines breit abgestützten wissenschaftlichen Leitfadens konnte nur entstehen dank dem unermüdlichen Einsatz von Lukas Fesenfeld als wissenschaftlichem Leiter des Gremiums sowie über vierzig weiteren Forschenden aus führenden Schweizer Institutionen. Ihm und ihnen allen gilt unser grosser Dank.

Janet Hering & Heidi Strebel

Co-Präsidium des Sustainable Development
Solutions Network SDSN Schweiz

Carole Küng & Jorge Tamayo

Co-Direktion des Sustainable Development
Solutions Network SDSN Schweiz

INHALTSVERZEICHNIS

VORWORT	3
INHALTSVERZEICHNIS	5
ZUSAMMENFASSUNG	6
1 EINLEITUNG	10
1.1 Die UN-Nachhaltigkeitsziele und deren Bedeutung für das Schweizer Ernährungssystem	10
1.2 Nachhaltigkeit und das Ernährungssystem: Die aktuelle Situation in der Schweiz	12
1.3 Positive Kippunkte in der Transformation des Ernährungssystems	16
2 LEITBILD UND ZENTRALE ZIELE ZUR TRANSFORMATION DES SCHWEIZER ERNÄHRUNGSSYSTEMS	19
2.1 Zielkonflikte und Synergiepotenziale	19
2.2 Ein Leitbild für die Entwicklung des Schweizer Ernährungssystems im Einklang mit den SDGs	20
2.3 Messbare Zielindikatoren zur Erreichung der SDGs	21
Ziel 1: Anpassung der Ernährung im Einklang mit nationalen Ernährungsempfehlungen und der Planetary Health Diet	22
Ziel 2: Reduktion der Stickstoff- und Phosphorverluste im Ernährungssystem	24
Ziel 3: Reduktion der ökotoxischen Auswirkungen von Pestiziden	25
Ziel 4: Nachhaltige Nutzung der landwirtschaftlich bewirtschafteten Böden in der Schweiz	27
Ziel 5: Reduktion des Verlusts von Biodiversität und Artenvielfalt	28
Ziel 6: Reduktion des ernährungsbedingten Wasser-Fussabdrucks	29
Ziel 7: Reduktion der Treibhausgasemissionen	30
Ziel 8: Reduktion von Lebensmittelabfällen und -verlusten	31
Ziel 9: Existenzsichernde Einkommen entlang der Lieferkette	31
Ziel 10: Reduktion psychosozialer und körperlicher Gesundheitsrisiken in der Schweizer Landwirtschaft	32
Ziel 11: Einhaltung der ILO-Standards zur Kinderarbeit entlang der ganzen Lieferkette	32
2.4 Vergleich der Zielindikatoren zum Status quo des Schweizer Ernährungssystems	33
3 POLITISCHE PFADE FÜR DIE TRANSFORMATION DES SCHWEIZER ERNÄHRUNGSSYSTEMS	38
3.1 Übersicht der strategischen Handlungsempfehlungen	40
Ein Handlungspfad für die Transformation des Schweizer Ernährungssystems	42
Massnahmenpaket I: Einführung eines Transformationsfonds	46
Massnahmenpaket II: Regulatorische Massnahmen I und Lenkungsabgaben	49
Massnahmenpaket III: Agrarpolitische Massnahmen und Unterstützung für ländlichen Raum	55
Massnahmenpaket IV: Regulatorische Massnahmen II	56
4 ERNÄHRUNGSSYSTEM-GOUVERNANZ IN DER SCHWEIZ	60
4.1 Die Rolle der Gouvernanz in der Transformation des Schweizer Ernährungssystems	60
4.2 Ernährungssystem-Gouvernanz in der Schweiz 2030: ein Vorschlag	62
SCHLUSSKAPITEL	66
PROJEKTTEAM PANEL	69
LITERATURVERZEICHNIS	71
BILDVERZEICHNIS	74
IMPRESSUM	75

4 ERNÄHRUNGSSYSTEM-GOUVERNANZ IN DER SCHWEIZ

4.1 Die Rolle der Gouvernanz in der Transformation des Schweizer Ernährungssystems

Autorinnen und Autoren Kapitel 4: Lukas Fesenfeld, Karin Ingold, Eva Lieberherr, Sol Kislig, Christian Schader

Wie in den vorangegangenen Kapiteln verdeutlicht wurde, besteht ein grosser Handlungsbedarf, um das Schweizer Ernährungssystem im Einklang mit den UN-Nachhaltigkeitszielen zu transformieren. Der Handlungsdruck ist sowohl aus ökologischer, sozialer und gesundheitlicher als auch aus wirtschaftlicher Perspektive sehr hoch, bietet jedoch auch besondere Chancen für die verschiedenen Akteurinnen und Akteure im Ernährungssystem. Eine umfassende Transformation des Ernährungssystems erfordert eine ambitionierte politische Zielsetzung (siehe Kapitel 2) sowie strategisch abgestimmte Handlungspfade (siehe Kapitel 3) entlang der gesamten Wertschöpfungskette. Die politische Entscheidung für solch ambitionierte Transformationsvorhaben und deren Umsetzung setzt jedoch voraus, dass die diversen Ziele, Interessen und Werte der zentralen Akteurinnen und Akteure im Ernährungssystem berücksichtigt werden. Im Kern verlangt der Transformationsprozess Entscheidungsprozesse und Institutionen, die einer politischen Polarisierung entgegenwirken und eine strategische, langfristig ausgerichtete und konstruktiv kompromissorientierte Neuausrichtung der Ernährungssystempolitik ermöglichen. Im Folgenden möchten wir deshalb auf die zentrale Wichtigkeit der sogenannten Ernährungssystem-Gouvernanz eingehen. Zudem möchten wir konkrete Vorschläge vorstellen, wie die Ernährungssystem-Gouvernanz in der Schweiz bis zum Jahr 2030 weiterentwickelt werden könnte, um die ambitionierten Ziele (Kapitel 2) und Massnahmenvorschläge (Kapitel 3) politisch und praktisch umzusetzen.

Als Ernährungssystem-Gouvernanz werden der Prozess und die Institutionen bezeichnet, durch welche Gesellschaften Ziele, Prioritäten, Rahmenbedingungen und konkrete Massnahmen für die Gestaltung von Ernährungssystemen verhandeln, umsetzen und bewerten.¹¹ Wichtig ist hierbei die systemische Perspektive. Das bedeutet, dass sich die Politik nicht isoliert auf die Landwirtschaft (also im engeren Sinne die Agrarpolitik) fokussieren sollte, sondern auch die weiteren Stufen und Akteurinnen und Akteure der Wertschöpfungskette (z. B. auf der Stufe der Produktion, des Handels und des Konsums) sowie die Auswirkungen der Ernährungs- und Landwirtschaft für Natur und Gesellschaft in einer umfassenden Ernährungssystempolitik adressiert.

Die verschiedenen Interessengruppen des Schweizer Ernährungssystems befinden sich momentan in einer herausfordernden Situation, die durch Ziel-, Interessen-, und Wertekonflikte gekennzeichnet ist (siehe Kapitel 2). Diese führen häufig zu einer zunehmend polarisierten Debatte und verhindern einen konstruktiven Dialog. Oftmals kommt es dadurch zu einer Situation politischen Stillstands. Eine solche führte beispielsweise im Frühjahr 2021 dazu, dass die Reform der Agrarpolitik AP22+⁷⁶, welche für 2022 geplant war, sistiert wurde. Der Bundesrat steht vor der Aufgabe, die AP22+ zu überarbeiten und dem Parlament eine neue Version vorzulegen. Mit dem im Juni 2022 veröffentlichten Postulatsbericht gibt er für diesen Reformprozess wichtige Impulse, indem er speziell die Wichtigkeit einer umfassenden Ernährungssystemperspektive und

einer integrierten Ernährungssystempolitik betont.¹² Gleichzeitig geht der Bundesrat auch bereits kurzfristig in einzelnen Teilbereichen den Weg über die Verordnungsebene. Im April 2022 hat er beispielsweise nach einer einjährigen Vernehmlassung ein Verordnungspaket als Antwort auf die parlamentarische Initiative 19.475 «Das Risiko beim Einsatz von Pestiziden reduzieren» verabschiedet.¹⁴³ Es soll ab 2023 in Kraft treten. Dieses Vorgehen zeigt, dass der Bundesrat aufgrund des hohen Problem- und Handlungsdrucks zunehmend rasch handeln möchte und muss. Es beweist jedoch auch eindrücklich, dass ohne eine Veränderung in der Gouvernanz eine umfassende und breit unterstützte Neuausrichtung der Ernährungssystempolitik nicht möglich ist.

Auch auf internationaler Ebene wird die zentrale Wichtigkeit der Ernährungssystem-Gouvernanz betont. Zum Beispiel wurde beim Food Systems Summit 2021 der Vereinten Nationen in New York offensichtlich, dass die Gouvernanz in der Transformation der weltweiten Ernährungssysteme eine zentrale Rolle für die Erreichung der Nachhaltigkeitsziele (SDGs) spielt.²¹⁶ In der Vorbereitung auf den UN Food Systems Summit 2021 erarbeitete das Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) eine nationale Strategie, wie die Schweiz ihr Ernährungssystem im Einklang mit den UN-Nachhaltigkeitszielen¹³ und der Strategie Nachhaltige Entwicklung 2030 des Bundesrats¹³³ transformieren will. Auch im dazugehörigen Aktionsplan mit den konkreten Massnahmen, die von 2021 bis 2023 umgesetzt werden sollen, wird die Wichtigkeit der Fortführung eines Dialogs mit allen relevanten Interessengruppen hervorgehoben.²¹⁶ In diesem Austausch sollen konkrete Empfehlungen für die gesetzgebenden Instanzen verhandelt werden. Dies zeigt die Bewegung weg von der reinen Konsultation und hin zur aktiven, multilateralen Verhandlung mit allen Interessengruppen.

International, aber auch national finden sich in unterschiedlichen Sektoren zahlreiche Beispiele für solche Prozesse. Ihr Erfolg variiert jedoch stark je nach der genauen Zielsetzung und Ausgestaltung des Prozesses. In Indien gibt es beispielsweise den institutionalisierten Multi-Stakeholder-Mechanismus Eat Right India, der 2018 von der indischen Behörde für Lebensmittelsicherheit einberufen wurde und im Gesetzgebungsprozess eine beratende Rolle einnimmt und danach die Umsetzung aktiv begleitet.²¹⁹ Er setzt sich aus 15 bis 20 Vertretenden zusammen, die aus vorangegangenen Multi-Stakeholder-Prozessen zum Thema Landwirtschaft und Ernährung ausgewählt wurden. In Frankreich wird der Conseil National de l'Alimentation seit 1985 bei der Gestaltung der Ernährungspolitik konsultiert. Er hat 63 Mitglieder aus der Wissenschaft, der Landwirtschaft, dem Privatsektor, der Zivilbevölkerung, NGOs und den Behörden. Auch die Ministerien und das Parlament sind im französischen CNA vertreten. In der Schweiz gab es 2020 beispielsweise einen von Simonetta Sommaruga einberufenen «Runden Tisch Wasserkraft», bei dem die zentralen Stakeholder in diesem Sektor – unter anderem Umweltverbände wie Pro Natura, kantonale Vertretende wie die Konferenz

Kantonaler Energiedirektoren EnDK und das Bundesamt für Energie sowie das Bundesamt für Umwelt – gemeinsam eine Erklärung als Empfehlung für die gesetzgebende Instanz verfassten.²²⁰ Der jeweilige Erfolg dieser Räte und Prozesse ist jedoch stark davon abhängig, wie klar definiert ihr Mandat ist, wie breit die Legitimation der einberufenden Instanz (z. B. Bundesrat, Parlament) ist und wie zeitlich beschränkt bzw. wie stark institutionalisiert die Arbeit der Räte ist.^{219, 221, 222, 223, 224} Dabei ist nicht nur die horizontale, sondern auch die vertikale Integration über verschiedene Ebenen (kommunal, kantonal, national und international) ausschlaggebend für deren Effektivität.²¹⁹ Des Weiteren ist die Bereitstellung eines Betriebsbud-

gets ein entscheidender Erfolgsfaktor.²¹⁹ Auch die Qualität der Prozessmoderation des multilateralen Dialog- und Verhandlungsprozesses beeinflusst die Erfolgsaussichten und die Akzeptanz der Verhandlungsergebnisse.^{219, 221, 222, 223, 224}

Um einen solchen Verhandlungsprozess möglichst erfolgreich zu gestalten, ist es aus Sicht des wissenschaftlichen Gremiums notwendig, ihn offiziell einzuberufen und eine stetige, institutionalisierte Struktur zu schaffen. Für die folgenden Vorschläge zur Weiterentwicklung der Ernährungssystem-Gouvernanz in der Schweiz orientieren wir uns deshalb an internationalen Beispielen aus dem Ernährungssektor, die als erfolgreich eingestuft werden können (siehe Infobox S. 61).



ERFOLGREICHE INTERNATIONALE BEISPIELE FÜR ZUKUNFTSKOMMISSIONEN UND VERHANDLUNGSFORA ZUR ERNÄHRUNGS- UND LANDWIRTSCHAFTSPOLITIK

DEUTSCHLAND

Zukunftskommission: Die 2020 einberufene Zukunftskommission Landwirtschaft (ZKL) hatte den konkreten Auftrag, einen Bericht mit Empfehlungen zu einem nachhaltigen Agrar- und Ernährungssystem für Deutschland zu erarbeiten. Dieser wurde 2021 einstimmig beschlossen und dient nun der Regierung als Grundlage zur Transformation des Ernährungssystems. Die Zukunftskommission setzt sich aus Mitgliedern aus den Bereichen Landwirtschaft, Wirtschaft, Umwelt- und Tierschutz und Wissenschaft zusammen.²³⁰

Ab 2022 setzt sie ihre Arbeit fort und begleitet die Regierungsarbeit mit ausgehandelten Kompromissvorschlägen zu konkreten politischen Handlungspfaden für die Transformation des Ernährungssystems.²³⁰

Borchert-Kommission: Das Kompetenznetzwerk Nutztierhaltung wird nach ihrem Vorsitzenden Jochen Borchert auch Borchert-Kommission genannt.²³¹ Sie besteht aus Vertretenden aus Politik, Wissenschaft, Praxis, Wirtschaft und Verbänden. 2019 erhielt die Borchert-Kommission vom Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) das Mandat, Empfehlungen zur Weiterentwicklung und Umsetzung der Nutztierstrategie für Deutschland zu erarbeiten. Diese wurden im Februar 2020 veröffentlicht und fanden beim Bundestag, bei den Ländern und vielen Fachleuten des Agrarbereichs

breiten Anklang. Seither wurden Folgenabschätzungen unternommen und Machbarkeitsstudien durchgeführt. Im September 2022 nahm die Kommission das Mandat des BMEL zur Weiterführung ihrer Arbeit einstimmig an, jedoch unter einer Bedingung: Bevor sie ihre Arbeit fortführt, muss die Bundesregierung eine Lösung zur Finanzierung des Umbaus der Nutztierhaltung gefunden haben und sollte sich hierbei an den Vorschlägen der Borchert-Kommission orientieren. Die Kommission hat konkrete Finanzierungsvorschläge ausgearbeitet, die eine breite Unterstützung seitens der wichtigsten politischen, zivilgesellschaftlichen und wirtschaftlichen Akteurinnen und Akteure im deutschen Ernährungssystem genießen.

DÄNEMARK

Organic Food Advisory Council / Organic Denmark:

Der dänische Organic Food Advisory Council wurde 1987 einberufen und ist seither dafür verantwortlich, den Bio-Sektor Dänemarks weiterzuentwickeln. Durch die Involvierung verschiedener Stakeholder konnte so 1995 erstmals ein ambitionierter Aktionsplan, der Organic Action Plan, erarbeitet und umgesetzt werden. Dieser wurde laufend weiterentwickelt.^{232, 233}

In diesem Prozess wurde der Council 1998 zu einer Koalition, die Akteurinnen und Akteure aus der Landwirtschaft, Lebensmittelunternehmen und -dienstleistungen, Ernährungsfachleute (beispielsweise Küchenangestellte, Köchinnen und Köche), NGOs sowie Konsumierende zusammenbringt.²¹⁹ Er führte dazu, dass bis heute Dänemark den grössten Marktanteil an Bio-Lebensmitteln weltweit hat und 80 Prozent der dänischen Bevölkerung Bio-Produkte einkauft.²³³ Dafür erhielt der Organic Action Plan 2018 den Future Policy Award.

4.2 Ernährungssystem-Gouvernanz in der Schweiz 2030: ein Vorschlag

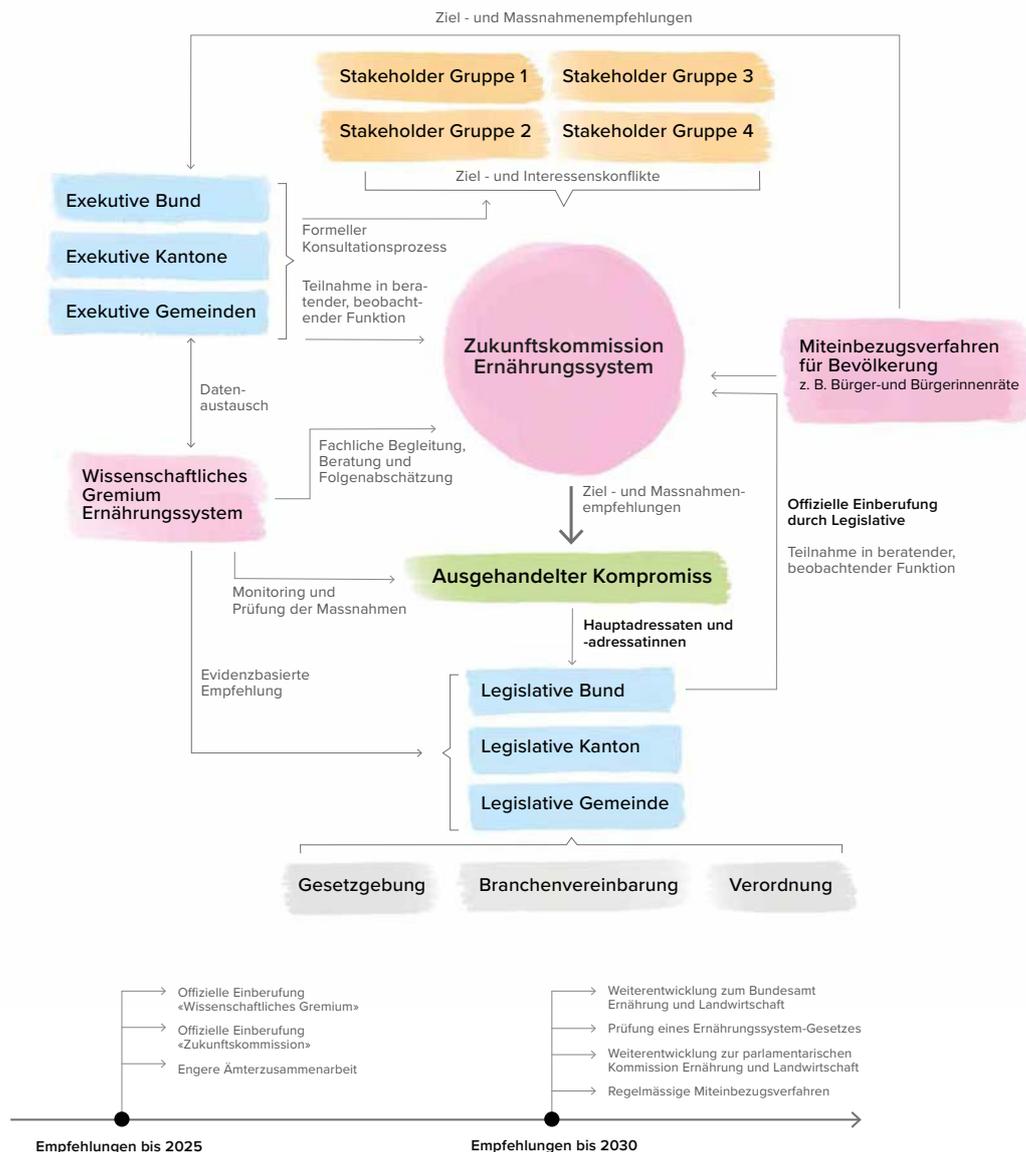


Abb. 7: Fesenfeld et al. (2023)²³⁷ / Telek

Im Folgenden stellen wir nun einige zentrale Empfehlungen zur Anpassung der Gouvernanz vor, mit denen die bestehenden Ziel-, Interessen- und Wertekonflikte in der Schweizer Ernährungs- und Landwirtschaftspolitik vermindert und somit die Voraussetzungen für eine nachhaltige Transformation des Schweizer Ernährungssystems geschaffen werden können.

Die Abbildung 7 skizziert eine Ernährungssystem-Gouvernanz, wie sie 2030 aus Sicht des wissenschaftlichen Gremiums in der Schweiz aussehen könnte. Zudem skizzieren wir in Abbildung 7 mögliche Zwischenschritte bis 2025, um die institutionellen Strukturen anzupassen. Die Vorschläge zur Ernährungssystem-Gouvernanz wurden im Rahmen des iterativen Delphi-Prozesses durch die Autorinnen und Autoren des Kapitels sowie die Mitglieder des Gremiums erstellt (siehe Online-Appendix).

4.2.1 Zukunftskommission Ernährungssystem

Im Zentrum der Vorschläge steht die zeitnahe Einrichtung einer Zukunftskommission Ernährungssystem. Ihr Zweck ist es, alle relevanten Stakeholder im Schweizer Ernährungssystem – also nicht nur im Bereich Landwirtschaft im engeren Sinne – an einen multilateralen Verhandlungstisch zu bringen und ihnen so zu ermöglichen, gemeinsam Empfehlungen für den legislativen Prozess zu entwickeln. Um die politische Legitimation dieser Kommission zu gewährleisten, sollte sie idealerweise bis 2025 offiziell einberufen werden. Dies könnte durch das Bundesparlament geschehen. Die kommunale, kantonale und nationale Legislative können in der Kommission eine beobachtende Rolle einnehmen, da sie die direkten Adressatinnen der ausgehandelten Ziel- und Massnahmenempfehlungen sind. Die Exekutive – Bundesämter, Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) sowie Gemeinden – ist ebenfalls in einer beobachtenden und beratenden Rolle an den Sitzungen der Zukunftskommission beteiligt.

Als mögliche Grundlage für die Zukunftskommission schlägt das wissenschaftliche Gremium vor, die 2011 einberufene ausserparlamentarische Kommission «Beratende Kommission für Landwirtschaft (Beko)» weiterzuentwickeln. Die Kommission sollte zukünftig nicht nur Empfehlungen für die Weiterentwicklung der Agrarpolitik geben, sondern aus einer umfassenden Ernährungssystemperspektive heraus konkrete Vorschläge für eine integrierte Ernährungssystempolitik entwickeln. Die Kommission kann somit auch die Kohärenz zwischen den Bereichen Agrar-, Ernährungs-, Gesundheits-, Handels- und Umweltpolitik erhöhen. Dies kann auch einen Beitrag zur Reduktion der Komplexität leisten und die Arbeit der zahlreichen ausserparlamentarischen Kommissionen mit Schnittstellen zum Thema Ernährung und Landwirtschaft, beispielsweise der Beko, des Landwirtschaftlichen Forschungsrats sowie des Schweizerischen nationalen FAO-Komitees (CNS-FAO), effizienter gestalten.

Zudem öffnet die Zukunftskommission Ernährungssystem einen neuen multilateralen Verhandlungsraum, eine systemische und längerfristige Perspektive. Dies ermöglicht es den Akteurinnen und Akteuren, neue (teils überraschende) Koalitionen zu bilden und gemeinsam konkrete Kompromisse als Empfehlungen für den gesetzgebenden Prozess auszuhandeln. Wenn diese Kompromisse für alle Interessengruppen entlang der Wertschöpfungskette tragbar sind, sind sie politisch einfacher umsetzbar und wirkungsvoller. Dieser Schritt vom multilateralen Dialog hin zum multilateralen Verhandlungsprozess ist entscheidend für den Erfolg des Transformationsprozesses. Durch die breite Abdeckung aller zentralen Interessengruppen im Ernährungssystem wird nämlich gemeinsam ausgearbeiteten Empfehlungen auch eine höhere politische Legitimation zugemessen.

Für die Zusammensetzung der Zukunftskommission Ernährungssystem ist es von zentraler Bedeutung, wichtige Akteurinnen und Akteure des gesamten Ernährungssystems (u. a. Landwirtschaft, Handel, Verarbeitung, Einzelhandel, Gastronomie; Konsumierende, öffentliche Hand, Krankenkassen, Tafeln; Umweltschutzverbände, Sozialverbände, Ärztinnen und Ärzte sowie Patientenvertretungen) abzubilden und ein adäquates Verhältnis zwischen Akteurinnen und Akteuren mit primär gemeinnützigen Zwecken und Interessen an öffentlichen Gütern und Akteurinnen und Akteuren mit primär privatwirtschaftlichen Interessen herzustellen (siehe Infobox S. 63 für ausführliche Auflistung des Auswahlprozesses der Vertretenden in der Zukunftskommission).

Um optimale Bedingungen für die Verhandlung und die Ausarbeitung des gemeinsamen Kompromisses zu schaffen, sollen alle Vertretenden eine Selbsterklärung unterzeichnen. Darin verpflichten sie sich dazu, ihr Handeln im Kontext der Zukunftskommission konstruktiv und im Interesse der Allgemeinheit zu gestalten. Zudem werden die Verhandlungen unter den Chatham House Rules stattfinden.²²⁵ Diese Regeln sollen einen inklusiven und offenen Verhandlungsprozess fördern, indem die Teilnehmenden zwar die Inhalte der Gespräche weiter nutzen und verbreiten, diese aber nicht mit den Individuen oder Organisationen, von denen die Inhalte stammen oder die sie eingebracht haben, in Verbindung bringen dürfen.

Bedeutend für die erfolgreiche Zusammenarbeit und die Ausarbeitung eines Kompromisses, der für alle Beteiligten trag- und umsetzbar ist, ist zudem eine unabhängige und professionelle Moderation und Mediation innerhalb der Zukunftskommission.

KRITERIEN ZUR AUSWAHL DER VERTRETENDEN IN DER ZUKUNFTSKOMMISSION

In der Zusammensetzung der Zukunftskommission Ernährungssystem ist es von zentraler Bedeutung, alle relevanten Akteurinnen und Akteure, die das Schweizer Ernährungssystem repräsentieren, abzubilden. Um dies sicherzustellen, wird in einem ersten Schritt ein wissenschaftlich begleitetes Stakeholder-Mapping auf Basis des reputational, decisional, positional Ansatzes angefertigt, in dem alle Akteurinnen und Akteure nach ihrer Entscheidungskompetenz (positional) und ihrer Teilnahme an vergangenen politischen Entscheidungen (decisional) angeordnet werden.²³⁴ Danach wird die Stakeholder-Map Fachleuten im Schweizer Ernährungssystem vorgelegt und durch ihre Vorschläge (reputational) ergänzt (ibid.).

In einem zweiten Schritt des Stakeholder-Mappings können dann die im ersten Schritt identifizierten Akteurinnen und Akteure entlang der Wertschöpfungskette geclustert werden. Entscheidend ist jedoch auch, direkt und indirekt Betroffene (z. B. lokale und globale Umwelt- und Gesundheitsschutzverbände) von jedem Schritt der Wertschöpfung in der Land- und Ernährungswirtschaft zu involvieren. Nach den Kriterien von McGinnis und Ostrom werden Betroffene auch als Akteurinnen und Akteure deklariert, um aufzuzeigen, dass nur durch deren Integration in den Entscheidungs- und Verhandlungsprozess inklusive und nachhaltige Kompromisse entstehen können.²³⁵

So können sektorale Kluft überwinden werden und eine Systemtransformation im Sinne der nachhaltigen Entwicklung kann garantiert werden.²³⁶

Ziel dieses Prozesses ist es, ein adäquates Verhältnis zwischen Akteurinnen und Akteuren mit primär gemeinnützigen Zwecken und Interessen an öffentlichen Gütern und Akteurinnen und Akteuren mit primär privatwirtschaftlichen Interessen zu gewährleisten. Innerhalb der Cluster werden die Akteurinnen und Akteure, die privatwirtschaftliche respektive öffentliche Interessen vertreten, einander ausgewogen gegenübergestellt. So können allfällige Ungleichgewichte erkannt und konsolidiert werden, sodass die verschiedenen Interessen im Ernährungssystem gleichmässig repräsentiert sind.

Sobald diese Stakeholder-Map fertiggestellt ist, werden alle aufgelisteten Akteurinnen und Akteure zu Akteurstypen zusammengefasst. Die homogenen Akteurstypen erhalten einen Sitz in der Kommission, den heterogenen kommen zwei Sitze am jeweiligen Ende des Spektrums innerhalb des Typs zugute. Danach wird ein Bewerbungsverfahren initiiert, in welchem sich Personen von als relevant identifizierten Akteurinnen und Akteuren für einen Sitz in der Zukunftskommission bewerben können. Hintergedanke bei diesem Bewerbungsverfahren ist es, dass die limitierte Anzahl der Vertretenden der verschiedenen Stakeholdergruppen auch tatsächlich über die zeitliche Kapazität verfügt, sich dieser Rolle anzunehmen, und motiviert ist, einen gemeinsamen Kompromiss zu erarbeiten.

Die zu verhandelnden Aspekte für Empfehlungen an die gesetzgebende Instanz sollten insbesondere die Formulierung eines gemeinsamen Leitbilds, messbare Ziele für die nachhaltige Transformation des Ernährungssystems sowie konkrete politische Massnahmenpfade zur Erreichung dieser Ziele in allen relevanten Teilbereichen des Ernährungssystems umfassen. Die direkten Adressatinnen dieser Empfehlungen der Zukunftskommission sind die nationale (Bundesparlament), die kantonale (kantonale Parlamente und Landsgemeinden) und die kommunale Legislative (Gemeindeparlamente und -versammlungen). Auch die Umsetzung und die Evaluierung beschlossener Massnahmen sollten durch die Kommission aktiv begleitet werden.

Der Miteinbezug von Interessengruppen und der daraus resultierende multilaterale Dialog- und Verhandlungsprozess soll zukünftig in allen Etappen der Gesetzgebung integriert werden: von der Problemdefinition über den Entwurf eines neuen Gesetzes bis hin zu dessen konkreter Umsetzung und Evaluation. Der Fokus der Zukunftskommission sollte jedoch vor allem auf die Agenda-Setting- und Politikgestaltungs-Phase gelegt werden. In diesen ersten Phasen des politischen Prozesses wird die generelle Richtung und Herangehensweise der Transformation des Ernährungssystems bestimmt, für deren erfolgreiche Umsetzung die Tragbarkeit und Unterstützung der Interessengruppen unumgänglich ist.

Zu Beginn des Politikzyklus werden diese Ziel- und Massnahmenempfehlungen von der Legislative in Betracht gezogen und können so das Agenda-Setting sowie die Politikformulierung von Anfang an mitgestalten. Ein durch die zentralen Stakeholder abgestimmter Transformationspfad und konkrete Empfehlungen können den Gesetzgebungsprozess deut-

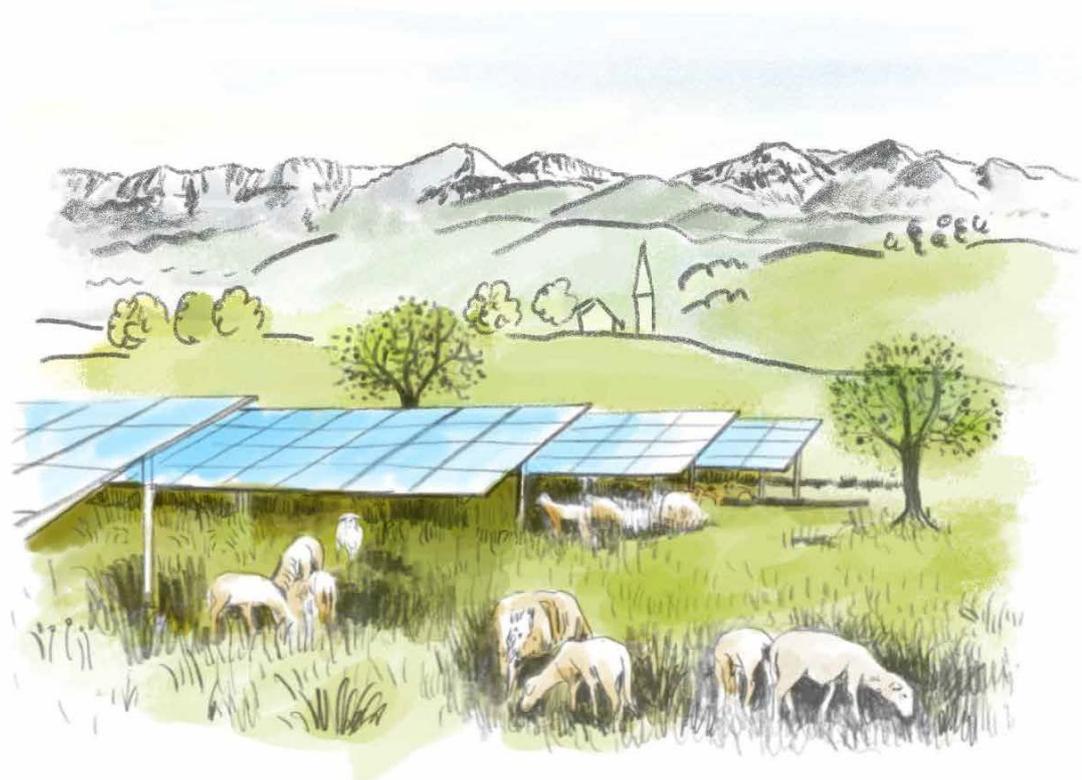
lich vereinfachen und einen möglichen politischen Stillstand verhindern. Dieser multilaterale Verhandlungsprozess sollte perspektivisch idealerweise auch auf allen vertikalen Ebenen des politischen Systems stattfinden – von der Gemeindeebene bis hin zum nationalen und internationalen Kontext.

Zusammenfassend ist das zentrale Ziel der Zukunftskommission Ernährungssystem, einen sektorübergreifenden und systemischen Multi-Stakeholder-Verhandlungsprozess zu ermöglichen. Diese neue Gouvernanzstruktur öffnet für alle Beteiligten neue Koalitionsoptionen und Lösungswege und stellt somit die Weichen für eine erfolgreiche Ernährungssystemtransformation in Übereinstimmung mit der Strategie Nachhaltige Entwicklung 2030. Dass solche umfassenden Multi-Stakeholder-Verhandlungsprozesse erfolgreich zur Transformation beitragen können, zeigen internationale Beispiele wie der Organic Food Council in Dänemark oder die Zukunfts- oder die Borchert-Kommission in Deutschland (siehe Infobox Seite 63) für weitere Ausführungen zu den genannten Beispielen).

4.2.2 Wissenschaftliches Gremium und Miteinbezugsverfahren für Bevölkerung

Als zusätzliche Inputs und Unterstützung für die Zukunftskommission sowie den generellen Gesetzgebungsprozess sollen zudem Erkenntnisse und Empfehlungen des wissenschaftlichen Gremiums und der Miteinbezugsverfahren für die Bevölkerung berücksichtigt werden.

Ein wissenschaftliches Gremium Ernährungssystem soll bis spätestens 2025 offiziell und fest institutionalisiert einberufen werden. Das Gremium besteht aus einer interdisziplinären



Gruppe von Forschenden aller relevanten Themengebiete, die einen systemischen Einblick in den aktuellen Stand der Forschung zur Transformation des Ernährungssystems bieten. Das wissenschaftliche Gremium Ernährungssystem unterstützt mit seinen wissenschaftlichen Analysen neben der Zukunftskommission auch direkt die nationale, kantonale und kommunale Exekutive und Legislative. Des Weiteren steht das wissenschaftliche Gremium Ernährungssystem mit den Bundesämtern, insbesondere dem Bundesamt für Statistik, in engem Austausch, um erhobene Daten und Forschungsergebnisse transparent für alle interessierten Parteien verfügbar zu machen. Es hat zudem die Aufgabe, die Machbarkeit der erarbeiteten Massnahmen und Ziele zu prüfen und deren Umsetzung wissenschaftlich zu evaluieren. Die Wissenschaft sollte in der Zukunftskommission und im Gesetzgebungsprozess vor allem eine beratende Funktion einnehmen, um eine unabhängige Evaluation (Monitoring) der Empfehlungen zu gewährleisten. Zudem könnte darüber nachgedacht werden, dass eine jährliche wissenschaftliche Zielüberprüfung eingeführt wird. Eine unzureichende Zielerreichung könnte dann automatisch dazu führen, dass die gesetzgebende Instanz und die zuständigen Bundesämter verbindliche Sofortprogramme zur Zielerreichung auf den Weg bringen müssten.

Bis 2030 sollten zudem verstärkt Miteinbezugsverfahren für Bürgerinnen und Bürger einberufen werden, um die Bevölkerung in den Prozess der Transformation des Ernährungssystems regelmässig und deliberativ einzubinden. Von der OECD als Miteinbezugsverfahren empfohlen sind Bürgerinnen- und Bürgerräte, wofür in einem randomisierten Auswahlprozess eine repräsentative Stichprobe von Vertretenden aus der Bevölkerung ausgewählt wird.²²⁶ Die Ausgewählten treffen sich, um gemeinsam Massnahmen und Ziele zur Transformation des Schweizer Ernährungssystems zu diskutieren und Vorschläge auszuarbeiten, welche von der Bevölkerung mitgetragen werden können und wollen. Die direktdemokratisch partizipative Herangehensweise hat das Potenzial, vor allem demokratie- und regierungskritische Bürgerinnen und Bürger einzubinden,²²⁷ und kann so aktiv gegen Polarisierung wirken.²²⁸ Es ist jedoch von zentraler Bedeutung, in diesen Prozessen von Anfang an transparent zu vermitteln, dass die Miteinbezugsverfahren Beratungsgremien und keine Ersatzparlamente darstellen.²²⁷ Durch diese Miteinbezugsverfahren können wertvolle Perspektiven aufgezeigt werden, die im politischen Prozess berücksichtigt werden sollten.

Erste Erfahrungen mit diesen Elementen der vorgeschlagenen Gouvernanzstruktur konnten 2022 im Rahmen des Projekts «Ernährungszukunft Schweiz» gesammelt werden. Im Rahmen dieses Projekts, das von BLW, BLV und BAFU begleitet und unterstützt wird, wurden ein Bürgerinnen- und Bürgerrat und ein wissenschaftliches Gremium ins Leben gerufen. Unter anderem ist auch der hier vorliegende Bericht ein Resultat der Arbeit des wissenschaftlichen Gremiums, welches im Rahmen von «Ernährungszukunft Schweiz» gegründet worden ist.

4.2.3 Vertiefung der Ämterzusammenarbeit und neue Sachbereichskommission

Des Weiteren sollte innerhalb der nationalen Exekutive bis 2025 die Ämterzusammenarbeit (v. a. zwischen BLW, BLV und BAFU) intensiviert werden. Bis 2030 wird zudem empfohlen, die Weiterentwicklung des derzeitigen Bundesamts für Landwirtschaft in ein Bundesamt Ernährung und Landwirtschaft zu prüfen. Diese neue Exekutivstruktur ist mittelfristig aus Sicht des wissenschaftlichen Gremiums sinnvoll, um eine systemische Herangehensweise im Transformationsprozess zu gewährleisten. Gesetzgebende und administrative Prozesse können innerhalb eines Bundesamts Ernährung und Landwirtschaft aus Ernährungssystem-sicht umfassender und effizienter bearbeitet werden. Auch das Risiko von Kompetenzkonflikten zwischen den Ämtern wird so verringert. Dieses neue Amt könnte z. B. die Ausarbeitung und Umsetzung eines integrierten Ernährungssystemgesetzes federführend begleiten. Auch auf der kantonalen und der kommunalen Ebene sollte die Ämterzusammenarbeit gestärkt und zunehmend basierend auf einer ernährungssystemischen Perspektive geplant, koordiniert und umgesetzt werden. Das Bundesamt für Ernährung und Landwirtschaft sollte bis 2030 in der Legislative durch eine Sachbereichskommission Ernährung und Landwirtschaft gespiegelt werden. Die Interessen werden so systemisch gebündelt und das neu geschaffene Bundesamt für Ernährung und Landwirtschaft kann sich auf legislativer Ebene an ein entsprechendes Pendant wenden. Dies erspart viel Aufwand und schafft neue Kapazitäten, sich auf inhaltliche Fragestellungen anstelle von formalen und administrativen Aspekten zu konzentrieren. Die verbesserte Integration der Arbeit der Ämter, der Legislative sowie von Akteurinnen und Akteuren entlang der gesamten Lebensmittelwertschöpfungskette aus Ernährungssystem-sicht ermöglicht es, Zielkonflikte aufzudecken, gemeinsame Lösungspfade zu identifizieren und somit die aktuellen Herausforderungen gezielter und effizienter lösen zu können.

Um das Schweizer Ernährungssystem nachhaltig transformieren und die Ziele der Strategie Nachhaltige Entwicklung 2030 erreichen zu können, ist es also essenziell, eine umfassende Ernährungssystemperspektive einzunehmen. Diese systemische Perspektive sollte in der angepassten Gouvernanzstruktur und insbesondere in der Etablierung der Zukunftskommission Ernährungssystem, des wissenschaftlichen Gremiums, eines Bundesamts für Ernährung und Landwirtschaft sowie einer entsprechenden parlamentarischen Sachbereichskommission Ernährung und Landwirtschaft reflektiert werden. Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass eine erfolgreiche Verhandlung über die zukünftige Ernährungssystempolitik entsprechende institutionelle Veränderungen voraussetzt.