



Analyse der Schweizer Politik hinsichtlich des Ernährungssystems

Eine Forschungsgruppe des NFP 69 analysierte die Politikfelder, die für die Regulierung des Schweizer Ernährungssystems relevant sind: die Landwirtschaftspolitik, die Lebensmittelsicherheit und die öffentliche Gesundheitspolitik. Die Politikanalyse kam zum Schluss, dass die Schweizer Politik hinsichtlich Lebensmittelsicherheit und öffentliche Gesundheit im Wesentlichen kohärente Ziele verfolgt. In der Landwirtschaftspolitik, die über eine lange Tradition verfügt, gibt es hingegen verschiedene Interessenkonflikte.

a. Fritz Sager et al., Cross-sectional policy analysis. NFP 69

Die Landwirtschaftspolitik verfolgt unterschiedliche Ziele

Das Schweizer Ernährungssystem wird grundsätzlich von drei verschiedenen Politikfeldern geprägt: Landwirtschaftspolitik, Lebensmittelsicherheit und öffentliche Gesundheitspolitik. Im Rahmen des NFP 69 wurde eine Politikanalyse^a zu diesen drei Bereichen durchgeführt. Die Forschenden interessierten sich für die Probleme, die die Politik angehen will, sowie für die konkreten Massnahmen, die zu diesem Zweck ergriffen werden. Sie unterscheiden drei Arten von Massnahmen: Regulierungen, die bei Nichteinhaltung negative Sanktionen vorsehen, positive Anreize und Informationsmassnahmen. Dieses Kapitel fasst die Ergebnisse ihrer Analyse zusammen.

Die Landwirtschaftspolitik steht am Anfang der Wertschöpfungskette des Ernährungssystems. In der Schweiz regelt die Politik die Nahrungsmittelproduktion auf vielfältige Weise. Die beiden Hauptwege sind Anreize in Form von Subventionen und Regulierungen. Informelle Massnahmen wie Informationskampagnen sind hingegen selten.

Viele agrarpolitische Massnahmen verfolgen mehrere Ziele gleichzeitig. So wird mittels Subventionen einerseits die Nahrungsmittelproduktion unterstützt. Andererseits werden auch Subventionen zur Erhaltung der natürlichen Ressourcen und zur Förderung des Tierschutzes eingesetzt.

Die zentrale Rolle der Subventionen und Regulierungen und die Vielzahl der damit verfolgten Ziele ist auf die lange Geschichte der Schweizer Agrarpolitik und die starke Rolle des Bundes zurückzuführen.

Die Landwirtschaftspolitik verfügt über politische Instrumente, die darauf abzielen, die Auswirkungen der landwirtschaftlichen Produktion auf die Umwelt zu begrenzen. Die Instrumente werden noch nicht so lange zur Erreichung dieses Ziels eingesetzt und/oder sind eher unverbindlicher Natur.

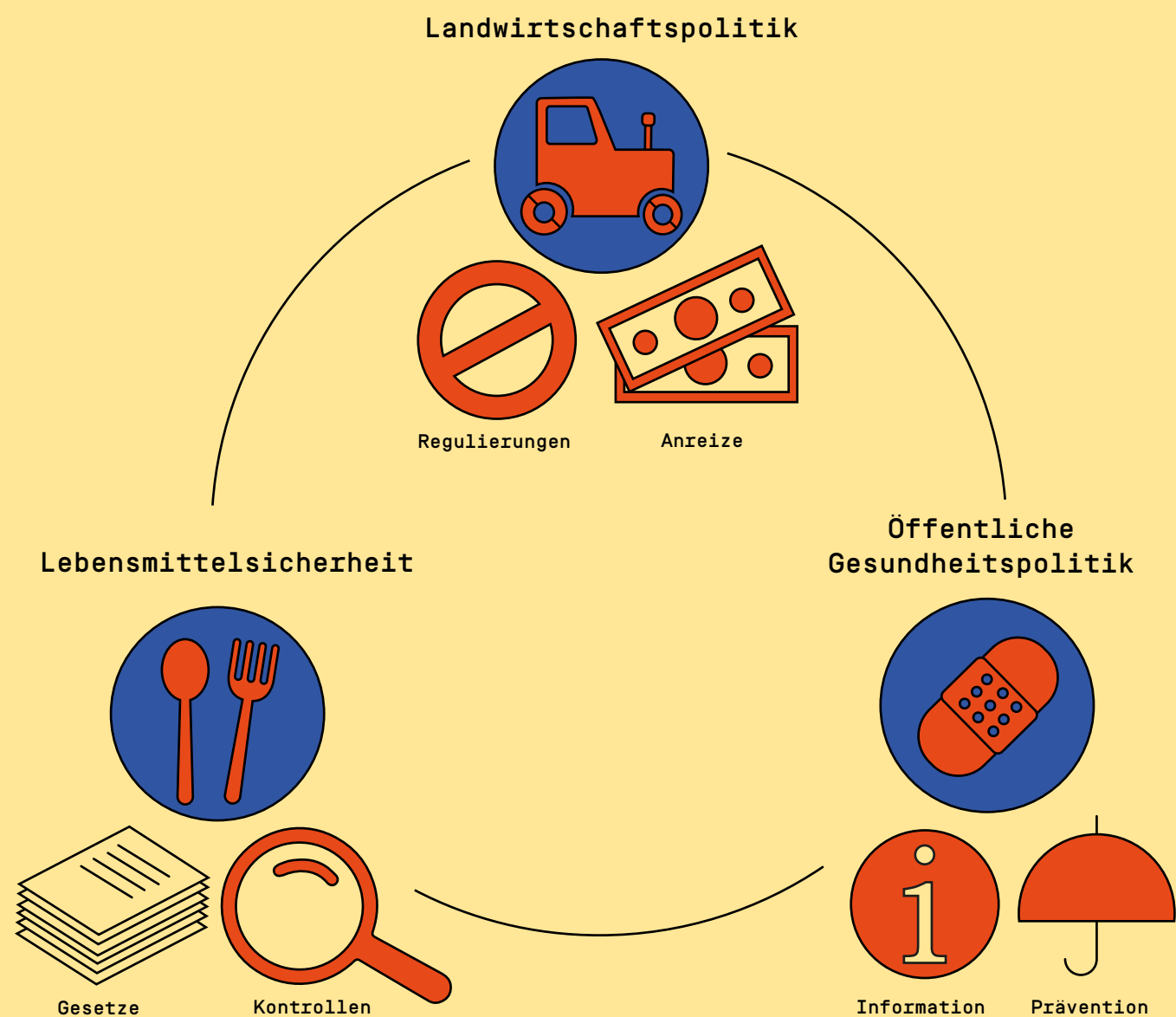
Einheitliche Politik der Lebensmittelsicherheit

Das Politikfeld der Lebensmittelsicherheit umfasst alle Massnahmen, die darauf abzielen, den sicheren Verzehr von Lebensmitteln zu gewährleisten. Diese Massnahmen decken die gesamte Lebensmittelwertschöpfungskette ab, von der Nahrungsmittelproduktion und -verteilung bis hin zum Konsum. Die Lebensmittelsicherheit wird in erster Linie durch strenge Gesetze und Kontrollsysteme

Das Schweizer Ernährungssystem

Das Schweizer Ernährungssystem wird grundsätzlich von drei verschiedenen Politikfeldern geprägt.

Die Landwirtschaftspolitik, die öffentliche Gesundheitspolitik und die Lebensmittelsicherheit setzen unterschiedliche Massnahmen ein, um Probleme anzugehen.



Massnahmen zur Förderung einer gesunden Ernährung

gewährleistet. Die Schweizer Politik der Lebensmittelsicherheit ist relativ kohärent und stimmt vollständig mit derjenigen auf EU-Ebene überein.

Da die öffentliche Gesundheit in der Schweiz ein weitgehend neues Politikfeld darstellt, das sich noch im Aufbau befindet, sind erst wenige Instrumente vorhanden. Dies kann ein Grund sein dafür, dass die meisten Bemühungen zur Förderung einer gesunden Ernährung auf Informationsarbeit beruhen.²³ Die Informationskampagnen zielen darauf ab, das Bewusstsein der Konsumentenden für die Notwendigkeit einer gesunden Ernährung zu stärken und ihnen die dazu erforderlichen Kenntnisse zu vermitteln.

Die Verantwortung für die Gesundheitsförderung liegt in der föderalen Schweiz weitgehend bei den Kantonen. Die Schweizer Ernährungsstrategie 2017-2024²⁴ enthält keine Regulierungen und Anreize, um Rahmenbedingungen zu schaffen, die eine gesunde Ernährung fördern. Infolgedessen sind die bestehenden gesundheitspolitischen Massnahmen deutlich weniger verbindlich als Massnahmen der Lebensmittelsicherheits- oder Landwirtschaftspolitik.

In der Schweiz werden in der Regel nur wenige Regulierungen und Anreize gesetzt, die die Konsumierenden direkt ansprechen. Eine begrenzte gesetzliche Grundlage verhindert, dass der Bund eine aktivere Rolle im Gesundheitswesen spielt. Das bedeutet, dass die Bundesbehörden bei der Förderung von gesunden Ernährungsentscheidungen auf die freiwillige Zusammenarbeit von Wirtschaft und Kantonen angewiesen sind.

Die Gesundheitspolitik zur aktiven Förderung einer gesunden Ernährung ist in der Schweiz daher relativ schwach aufgestellt.

Die EU verfügt seit 2007 über eine umfassende, nicht verbindliche Strategie zu Fragen hinsichtlich Ernährung, Übergewicht und Fettleibigkeit. Vor Kurzem wurde zudem eine europäische Initiative gestartet, die unter anderem auch von der Schweiz unterstützt wird, um den Zuckergehalt in verarbeiteten Lebensmitteln zu reduzieren.²⁵

Widersprüche in der Schweizer Ernährungspolitik

Die Politikanalyse der Forschenden zeigte, dass die Schweizer Politik der Lebensmittelsicherheit und der öffentlichen Gesundheit im Wesentlichen kohärente Ziele verfolgen. Weder innerhalb der einzelnen Politikfelder noch im Zusammenspiel mit anderen Bereichen wurden grössere Konflikte festgestellt. Zudem gibt es keine Konflikte hinsichtlich der internationalen Verpflichtungen der Schweiz gegenüber der Europäischen Union.

Die Schweizer Landwirtschaftspolitik ist hingegen weniger kohärent. In diesem Bereich brachte die Politikanalyse mehrere potenzielle Spannungsfelder ans Licht. So verfolgt die Landwirtschaftspolitik zwei durchaus unterschiedliche Ziele. Zum einen soll der Zugang zu ausländischen Märkten gefördert werden. Zur Erreichung dieses Ziels wurden mit der Europäischen Union Abkommen ausgehandelt, die etwa die teilweise Abschaffung oder Senkung der Zölle vorsehen. Die Schweiz hat auch Freihandelsabkommen mit einzelnen Staaten abgeschlossen.

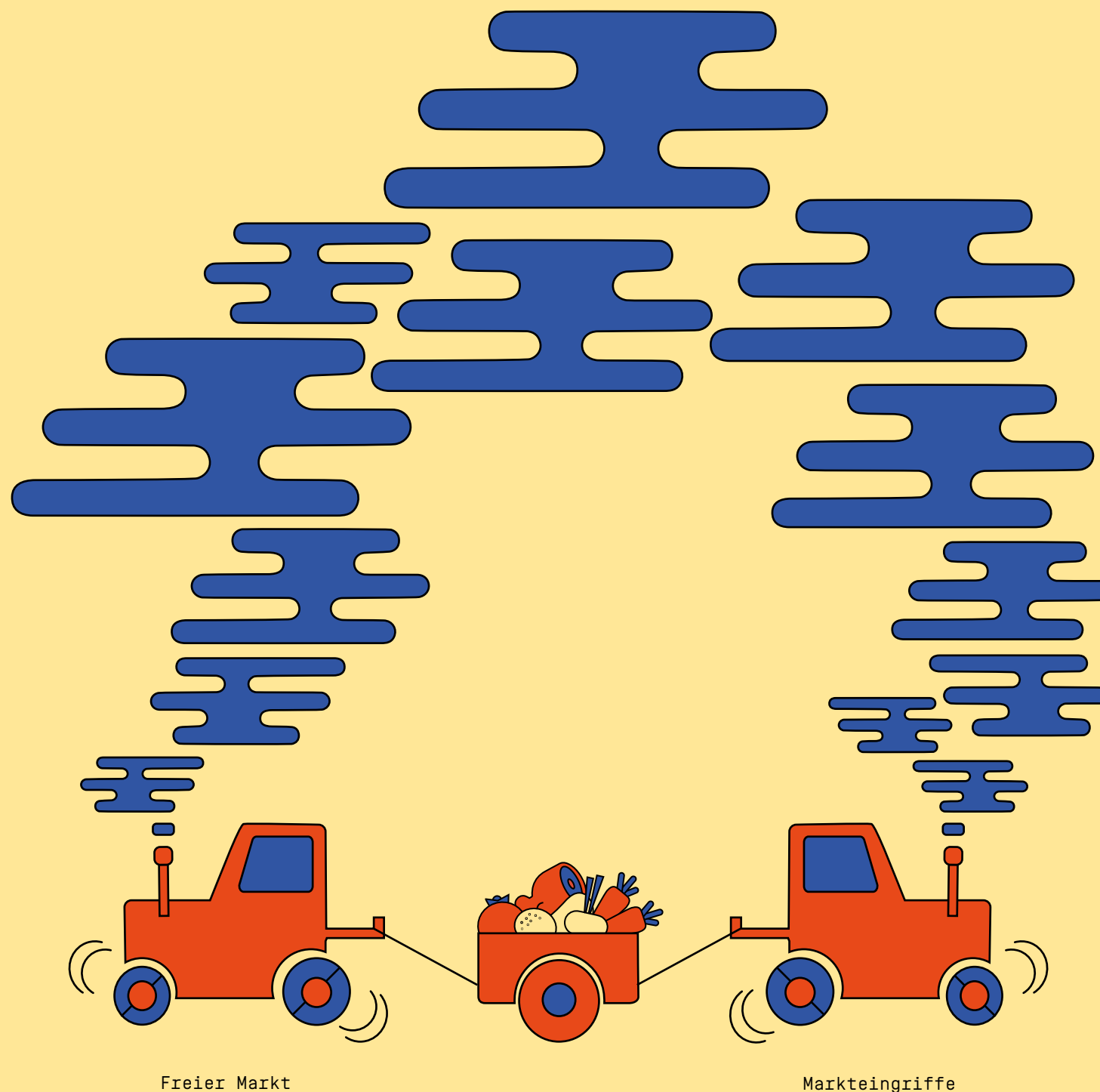
Zum anderen schuf der Bund jedoch einen strengen regulatorischen Rahmen für die Schweizer Landwirtschaft und greift korrigierend in den Markt ein. Letzteres zum Beispiel, wenn die Landwirte bestimmte Umweltstandards einhalten müssen. Diese teilweise inkohärenten agrarpolitischen Ziele haben zur Folge, dass die einzelnen Massnahmen laufend koordiniert werden müssen.

Einerseits will die Landesregierung, dass die Schweizer Landwirtschaft im europäischen Binnenmarkt wettbewerbsfähig ist, andererseits schützt sie mit vergleichsweise strengen Vorschriften heimische Produzenten und die Umwelt. Die politischen Ziele müssen ständig angepasst werden, um diesen Widersprüchen gerecht zu werden.

Es besteht also ein Zielkonflikt zwischen Aussenhandel und Binnenmarkt. Solche Konflikte entstehen etwa, wenn die Agrarpolitik gleichzeitig auf die Versorgungssicherheit mit landwirtschaftlichen Gütern und höhere Umweltstandards abzielt – beides unter der Prämisse des freien Marktes. Solche Zielkonflikte der Landwirtschaftspolitik gilt es sorgfältig in der Balance zu halten.

Als weitere Quelle politischer Spannungen sehen die Forschenden die zahlreichen Zusammenarbeiten zwischen staatlichen und privaten Akteuren in allen drei Politikbereichen – Landwirtschaft, Lebensmittelsicherheit und öffentliche Gesundheit. Stakeholder wie Verarbeitungsunternehmen, Grossverteiler oder Interessengruppen – zum Beispiel Umweltorganisationen, Bauernverbände oder Gesundheitsorganisationen – spielen eine wichtige Rolle bei der Entwicklung und Umsetzung politischer Massnahmen. Im Rahmen der Zusammenarbeit können Spannungen entstehen. Deshalb ist ein steter Koordinationsaufwand durch den Staat erforderlich.

Spannungsfelder in der Landwirtschaftspolitik



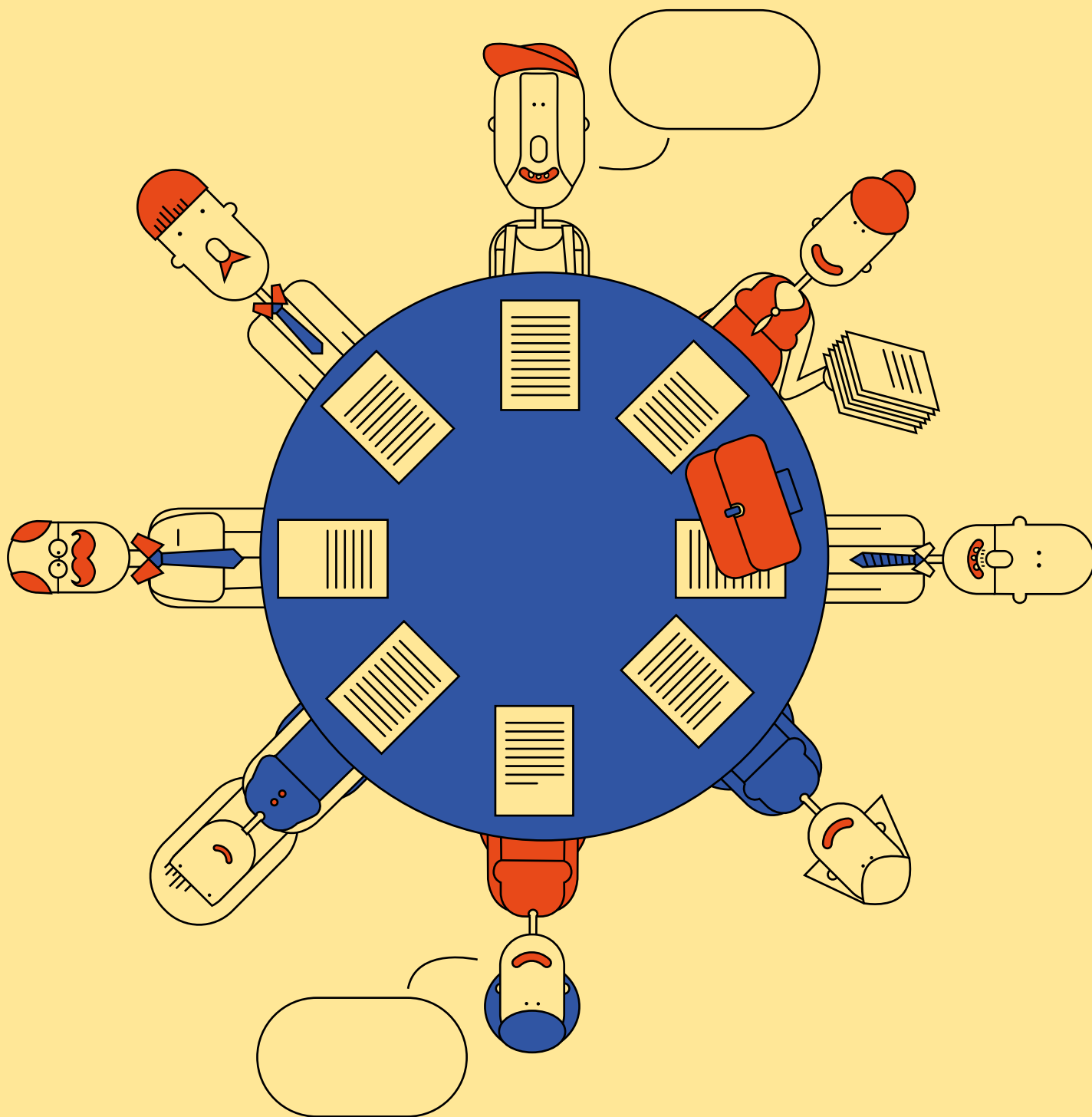
In der Landwirtschaftspolitik gibt es potenzielle Spannungsfelder. Einerseits will die Landesregierung, dass die Schweizer Landwirtschaft im europäischen Binnenmarkt wettbewerbsfähig ist, andererseits schützt sie

mit vergleichsweise strengen Vorschriften heimische Produzenten und die Umwelt. Die politischen Ziele müssen ständig angepasst werden, um diesen Widersprüchen gerecht zu werden.

Die Konsumenten miteinbeziehen

Die Konsumenten haben nach wie vor nur begrenzten Einfluss auf politische Entscheide, die das Ernährungssystem betreffen.

Damit alle betroffenen Parteien gleichberechtigt behandelt werden, sollten Verwaltung und politische Entscheidungsträger die Vertretenden der Konsumierenden bei der Gestaltung des zukünftigen Schweizer Ernährungssystems auf der gleichen Ebene miteinbeziehen wie etwa die Vertretenden der Lebensmittelproduzenten oder der Industrie.



Mehr Mitspracherecht für die Konsumierenden bei Entscheiden, die das Ernährungssystem betreffen

b. Jean-Philippe Leresche et al., Access for citizen-consumers to decisions relating to the sustainability of food systems. NFP 69

Das NFP 69 Projekt "Konsumentenmitsprache"^b zeigte, dass die Konsumierenden zwar mehr Einfluss auf die Ernährung haben als je zuvor. Ihr Einfluss auf politische Entscheidungen, die das Ernährungssystem betreffen, ist jedoch nach wie vor begrenzt.

Die Forschungsgruppe empfiehlt verschiedene Massnahmen, um den Einfluss der Konsumentinnen und Konsumenten auf ernährungspolitische Entscheidungen zu erhöhen. Dazu gehören die Ausweitung des Beschwerderechts auf Organisationen des Konsumentenschutzes und das Recht der Konsumierenden auf Sammelklagen. Die Forschenden schlagen auch vor, dass der Staat den Verbraucherinnen und Verbrauchern eine grössere Rolle bei öffentlichen Aufgaben übertragen könnte, etwa bei der Beteiligung an spezifischen Aufgaben der Lebensmittelkontrolle, wie dies bereits auf Gemeindeebene geschieht, oder bei der Schaffung neuer Strukturen als mögliche Plattform für eine engere Zusammenarbeit zwischen Konsumierenden und Politik.