

Weiterentwicklung der Agrarpolitik AP30+: Der Nachhaltigkeitsindex für eine holistische Ernährungssystempolitik

Zusammenfassung

Die Schweizerische Vereinigung für einen starken Agrar- und Lebensmittelsektor (SALS) schlägt für die Weiterentwicklung der Agrarpolitik für die Zeit nach 2030 die Einführung eines wissenschaftlich basierten Nachhaltigkeitsindex vor, welcher alle Dimensionen der Nachhaltigkeit und die gesamte Wertschöpfungskette berücksichtigt. Mittels eines indexbasierten Modells lassen sich Ziele einheitlich bemessen, wobei gleichzeitig das Unternehmertum gefördert und regionalen Besonderheiten Rechnung getragen werden kann, weil Massnahmen durch die Akteure selbst bestimmt werden.

Der Nachhaltigkeitsindex stellt sicher, dass sich Produktion und Konsum im Gleichschritt entwickeln und alle drei Dimensionen der Nachhaltigkeit berücksichtigt werden. Somit kann Nachhaltigkeit gemessen und das Ernährungssystem gesteuert werden. Der Ansatz der SALS bietet Antworten auf eine Reihe an politischen Vorstössen, nimmt die aktuellen Entwicklungen in den Branchen auf, bietet Hand zur Identifikation und Handhabung von Zielkonflikten und hat das Potential, neue Standards in der (globalen) Land- und Ernährungswirtschaft zu setzen.

1. Entwicklung der Agrarpolitik: Mikromanagement

Die Agrarpolitik hat sich während den letzten Jahrzehnten stets weiterentwickelt. Von staatlich festgelegten Preisen, Kontingentierung bis zu entkoppelten Direktzahlungen und teilweise liberalisierten Märkte in der Milchwirtschaft sind die Veränderungen beachtlich. Zudem kamen in den letzten Jahren verschiedene Volksinitiativen zur Abstimmung, die sich mit Umweltschutz und der landwirtschaftlichen Produktion befassten. Das Parlament hat verschiedene Themen aufgenommen. Mit der Umsetzung der Pa. Iv. 19.475 «Das Risiko beim Einsatz von Pestiziden reduzieren»¹ soll etwa der ökologische Fussabdruck der landwirtschaftlichen Produktion weiter reduziert werden. Überdies haben vereinzelt Branchenverbände eigene Programme verabschiedet. Im Sommer 2023 hat das Parlament die AP22+ verabschiedet. Dieses Paket bringt Verbesserungen im Bereich Ökonomie und Soziales. So wurde etwa die soziale Absicherung von Bäuerinnen verbessert.

Die getroffenen Massnahmen erfolgten weitestgehend als Reaktion und unkoordiniert. Das führte zu einem Mikromanagement durch Verordnungen. Gegenwärtig existieren zu viele und sehr detaillierte Programme, bei welchen die Produzierenden mitmachen können oder müssen. Insgesamt wurde dadurch der ökologischen Dimension der Nachhaltigkeit sukzessive mehr Gewicht gegeben. Die soziale und ökonomische Nachhaltigkeit stehen unter Druck. Es bestehen Zielkonflikte zwischen den Dimensionen, aber auch innerhalb der ökologischen Nachhaltigkeit. Aus Sicht der SALS bedarf es einen neuen Ansatz, welcher auf Zielsetzungen und Branchenverantwortung setzt.

Das Parlament hat den Handlungsbedarf erkannt und den Bundesrat im Rahmen einer Motion² aufgefordert, eine kohärente Vorlage für die künftige Agrar- und Ernährungssystempolitik auszuarbeiten. Der Bundesrat hat zwischenzeitlich ein Zukunftsbild³ für den Zeithorizont 2050 skizziert, das in die richtige Richtung geht. Neu soll der Fokus auf das gesamte Ernährungssystem gelegt werden. Selbstverantwortung der Branchen und einer stärkere Zielorientierung sind gefordert.

¹ <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=20190475>

² <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=20224251>

³ <https://www.blw.admin.ch/blw/de/home/politik/agrarpolitik/postulat.html>

Die SALS begrüsst diese Entwicklungen und liefert mit dem Nachhaltigkeitsindex ein Instrument, das als Grundlage für eine kohärente Agrar- und Ernährungssystempolitik genutzt werden kann.

2. Auslöser für den Nachhaltigkeitsindex: Gerzenseetagung 2022

Im Rahmen der Gerzenseetagung 2022 hat die SALS ein Denkmodell für einen Nachhaltigkeitsindex präsentiert. Das Modell ist auf grossen Anklang bei den vertretenen Entscheidungsträgern aus unterschiedlichsten Bereichen der Wertschöpfungskette gestossen. Man war sich einig, dass die Versorgungssicherheit nur dann gewährleistet werden kann, wenn die Lebensmittelproduktion und Verarbeitung wirtschaftlich und sozial nachhaltig betrieben werden. Das aktuelle System sei zu komplex und verursache einen hohen administrativen Aufwand.

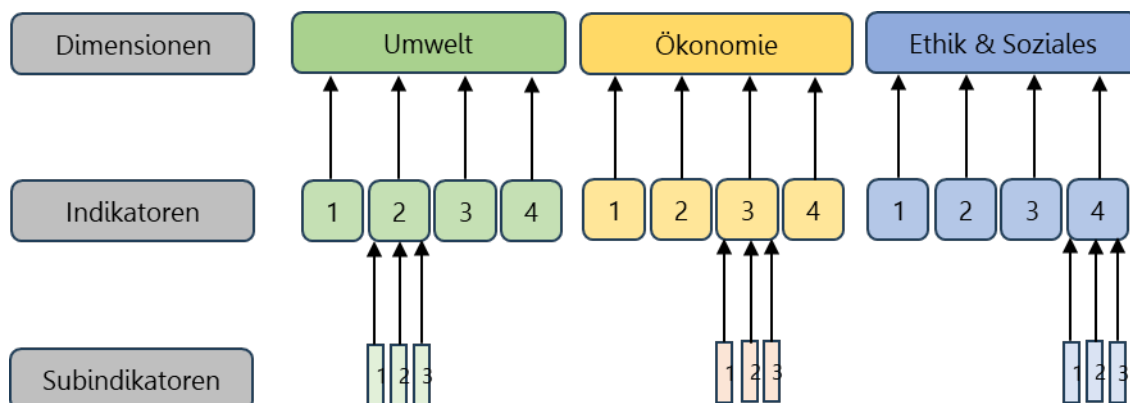
Auf Basis der Rückmeldungen beschloss der Vorstand der SALS, den Nachhaltigkeitsindex zu konkretisieren. In der Folge realisierte das Institut für Agrarökologie von Prof. Dr. Urs Niggli im Auftrag der SALS eine Studie mit einem Konzept für einen Nachhaltigkeitsindex. Dieser wurde mit den Mitgliedern der SALS und Branchenpartnern besprochen, wertvolle Rückmeldungen aufgenommen und weiter verfeinert. Nun liegt ein Entwurf vor.

Der vorliegende Nachhaltigkeitsindex liefert ein Grundkonzept, der in allen Produktionsbranchen angewendet werden kann. Damit der Indikator den spezifischen Bedürfnissen der Produktionsbranchen entspricht, ist auf der Ebene Subindikatoren die notwendige Flexibilität vorhanden. Der Index erlaubt den Betrieben Ihre Stärken auszuloben und Verbesserungspotential zu orten.

Der Index lässt sich nicht nur auf nationaler, sondern auch auf kantonaler Ebene anwenden. Aufgrund der Flexibilität lässt er Spielraum für regionale Bedürfnisse bei gleichzeitiger Kohärenz mit nationalen Zielen. So könnten beispielsweise auf Stufe Kanton/Region Zielwerte definiert werden, die mit dem Nachhaltigkeitsindex überprüft werden.

Der Nachhaltigkeitsindex stützt auf den SAFA-Guidelines der FAO ab und baut damit auf einer international anerkannten Methode auf. Dank dem holistischen Ansatz und der Berücksichtigung aller Teile der Wertschöpfungskette bietet er das Potenzial für Bewertungen von Auswirkungen unseres Handelns im Ausland. Die Schweiz könnte als Modell für weitere Länder dienen. Er lässt zudem eine detailliertere Bemessung der Fortschritte im Rahmen der SDG-Umsetzung zu, als dies die derzeit verwendeten pragmatisch gewählten MONET-Indikatoren ermöglichen.

Indikatoren für den Nachhaltigkeitsindex⁴



⁴ Iten Laura et al., 2023, Institut für Agrarökologie, Studie im Auftrag der SALS

3. Anwendungsbeispiele

Die nachfolgenden Anwendungsbeispiele zeigen mögliche Anwendungsfelder des Nachhaltigkeitsindexes.

Beispiel 1: Branchenverantwortung und Einbindung der Konsumierenden

Der Indikator stellt sicher, dass sich die drei Ebenen der Nachhaltigkeit für eine Produktgruppe einer Branche im Gleichschritt entwickeln. Es werden Ziele definiert, welche über die verschiedenen Ebenen der Wertschöpfungskette zu erreichen sind. Die Fortschritte in einer Dimension (z.B. Ökologie) sollten nicht durch ein Nachhaltigkeitsverlust in einer anderen Dimension (z.B. Ökonomie) aufgebohen werden. Die Branche definiert selbst Massnahmen, um das Ziel in gesetzter Frist zu erreichen. Hierzu werden mit dem Bund (BLW) Ziel- oder Leistungsvereinbarungen abgeschlossen.

Droht die Branche das Ziel zu verfehlen, kann die Branche selbst oder der Bund Massnahmen vorsehen, die nachhaltigere Produkte für den Konsum attraktiver machen.

Beispiel 2: Absichtserklärung - Zielvereinbarungen

Das BAFU hat im Jahr 2022 eine Absichtserklärung zur Reduktion des Torfeinsatzes bei Herstellung und Handel mit Gemüse, Kräuter und Jungpflanzen⁵ mit Vertretern aus Produktion und Handel abgeschlossen. Bestandteil der Absichtserklärung ist eine kontinuierliche und konsequente Reduktion des Torfeinsatzes in Herstellung und Handel von Gemüse, Kräuter und Jungpflanzen. Dabei werden die Auswirkungen auf die Gesamtökobilanz, wie auch die wirtschaftliche Nachhaltigkeit berücksichtigt und wissenschaftlich untersucht. Eine Verlagerung ins Ausland ist auch ausgeschlossen, da für importierte Produkte die gleichen Kriterien gelten. Analog zu diesem Beispiel könnte der Nachhaltigkeitsindex in Vereinbarungen zwischen Bund und der Branche verwendet werden. Das Beispiel «Torf» zeigt, wie der Handel und die Zulieferer sowie Verarbeiter ebenfalls eingebunden werden können.

Beispiel 3: Koordination mit Branchenstandards

SwissGAP definiert die gute fachliche Praxis für die Produktion und Vermarktung von Obst, Gemüse und Kartoffeln sowie für den Gartenbau. SwissGAP deckt neben der landwirtschaftlichen Produktion ausdrücklich auch die Ebene des Handels ab. Der SwissGAP-Standard garantiert eine hohe Lebensmittelsicherheit unabhängig vom Produktionslabel.

SwissGAP wird ebenso soziale Standards integrieren. Es bestehen Synergien mit dem Denkmodell des Nachhaltigkeitsindikators. Der NH-Index könnte als grundlegender Bezugsrahmen dienen und für die betroffenen Branchen SwissGAP einschliessen. Die Branchen könnten Vereinbarungen treffen, wie in Beispiel 1 erwähnt.

Beispiel 4: Nachhaltigkeitsindex auf dem Landwirtschaftsbetrieb

Konkrete Anwendung könnte der Index auch auf dem landwirtschaftlichen Betrieb finden. Der Betrieb wird bei diesem Index immer als Ganzes betrachtet. Anstelle vieler Einzelmassnahmen im Bereich Ökologie, könnte eine gesamtheitliche Bewertung mittels Index vom Betriebsleiter selbst durchgeführt werden. Diese Bewertung würde aufzeigen in welchem Bereich Defizite vorhanden sind. Der Betrieb kann selbständig Massnahmen definieren, welche seine Gesamtbilanz verbessern, sinnvoll und umsetzbar sind. Transferzahlungen vom Bund könnten an festgelegte Ziele gebunden werden.

⁵ <https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/wirtschaft-konsum/fachinformationen/torfaustieg.html>