

Zukunft Landwirtschaft. Eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe

Empfehlungen der Zukunftskommission Landwirtschaft - Kurzfassung

Impressum

Text

Zukunftskommission Landwirtschaft (ZKL)

Stand

August 2021

Redaktion und Herausgeber

Zukunftskommission Landwirtschaft

Geschäftsstelle

Wilhelmstraße 54, 10117 Berlin

E-Mail: zkl@bmel.bund.de

Lektorat

Götz Translations and Proofreading GmbH

Bestellinformationen

Diese und weitere Publikationen können Sie kostenlos bestellen:

Publikationsversand der Bundesregierung

Postfach 481009, 18132 Rostock

Servicetelefon: 030 18 272 27 21

Servicefax: 030 18 10 272 27 21

E-Mail: publikationen@bundesregierung.de

Diese Publikation wird unentgeltlich abgegeben.

Sie darf nicht im Rahmen von Wahlwerbung politischer Parteien oder Gruppen eingesetzt werden.

Der Abschlussbericht der ZKL wurde am 29. Juni 2021 beschlossen.



PDF-Download
<http://bmel.de/goto?id=93314>

INHALTSVERZEICHNIS

<i>1. Vorwort des Vorsitzenden</i>	<i>4</i>
<i>2. Executive Summary</i>	<i>8</i>
<i>3. Zielvorstellungen und Leitlinien</i>	<i>14</i>
<i>3.1 Eine Vision zur Zukunft der Landwirtschaft</i>	<i>14</i>
<i>3.2 Zwölf Leitlinien für den Transformationsprozess</i>	<i>19</i>
<i>4. Inhaltsbeschreibung</i>	<i>22</i>
<i>5. Mitglieder der Zukunftskommission Landwirtschaft</i>	<i>28</i>

1 VORWORT DES VORSITZENDEN

Die Erzeugung von Lebensmitteln ist eine Aufgabe von gesellschaftlich fundamentaler und für alle Menschen existenzieller Bedeutung. Die Landwirtschaft samt den ihr vor- und nachgelagerten Sektoren bildet zusammen mit dem Ernährungssystem einen außerordentlich vielfältigen, enorm ausdifferenzierten und komplexen Bereich. Und dieser Bereich kann in einer Fülle von Perspektiven betrachtet werden, die teilweise zueinander komplementär sind, teilweise auch in Konflikt miteinander stehen. Dazu gehören soziale, ökonomische oder ökologische Perspektiven. Es gibt praktische handwerkliche ebenso wie hochtechnologische Aspekte, hygienische oder ernährungsphysiologische Fragen sowie moralische und ethische, politische und rechtliche Dimensionen. Auch kulturelle, religiöse, ästhetische oder touristische Gesichtspunkte spielen ineinander, wenn über Landwirtschaft und Ernährung gesprochen wird, also über individuelle wie kollektive Selbstreproduktion.

Daraus folgt zunächst: Niemand kann sich am gesellschaftlichen Gespräch über Landwirtschaft und Ernährung beteiligen, ohne selbst unmittelbar betroffen zu sein; es gibt keine Perspektive der neutralen Beobachtung von außen. Daraus wird sodann aber auch verständlich: Das gesellschaftliche Gespräch über Landwirtschaft ist von sehr unterschiedlichen Sichtweisen und teilweise intensiven Debatten gekennzeichnet. Unterschiedliche Positionen scheinen vielfach unvereinbar und stoßen nicht selten sehr hart aufeinander – auch in simplen Entgegensetzungen. Dann werden beispielsweise großbetriebliche industrielle und kleinbetrieblich bäuerliche Strukturen, ökologische und konventionelle oder intensive und extensive Produktionssysteme

sowie regionale oder globale Wettbewerbsorientierung gegeneinandergestellt. Doch diese Vereinfachungen verfehlen die Differenziertheit der tatsächlichen Produktionsverhältnisse wie auch der Nachhaltigkeitsaspekte des Landwirtschafts- und Ernährungssystems. Sie taugen deswegen auch nicht als Muster für die Entwicklung vernünftiger Strategien und Leitbilder.

Die Intensität von gesellschaftlichen Auseinandersetzungen über Landwirtschaft und Ernährung manifestiert sich etwa auch in Protestbewegungen; jüngste aktuelle Beispiele aus einer langen Geschichte wären die Jugendklimabewegung (*Fridays for Future*) oder die seit 2019 vielfach aufgeflamnten Bauernproteste. Ausgeprägte Konfliktstrukturen kennzeichnen auf allen Ebenen von den Kommunen bis zur Europäischen Union und darüber hinaus zugleich auch das einschlägige Politikfeld – von der Agrar-, Klima-, Umwelt- und Tierschutzpolitik über die Ernährungs- und Gesundheitspolitik bis hin zur Wirtschafts- und Handelspolitik. Überdies fehlt dieser Politik teilweise ein kohärenter Ansatz, sodass sie die selbst gesetzten Umweltziele vielfach nicht erreicht.

Vor diesem Hintergrund hat die Bundesregierung durch Kabinettsbeschluss vom 8. Juli 2020 eine Zukunftskommission Landwirtschaft (ZKL) eingesetzt und mandatiert. Ihr gehören zunächst 32, später 31 *ad personam* berufene Führungspersönlichkeiten aus den wichtigsten Verbänden der Bereiche „Landwirtschaft“, „Wirtschaft und Verbraucher“ sowie „Umwelt- und Tierschutz“ und daneben sechs Wissenschaftler:innen aus der Agrar- und Umweltforschung sowie ein Vorsitzender an. Als nicht stimmberechtigte

Gäste wirken an der Kommission Vertreter:innen des Bundeskanzleramtes sowie der Bundesministerien der Finanzen, des Innern, für Bau und Heimat, der Justiz und für Verbraucherschutz, für Wirtschaft und Energie, für Ernährung und Landwirtschaft sowie für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit mit.

Das Mandat der ZKL geht im Kern dahin, „Empfehlungen und Vorschläge zu erarbeiten, um eine nachhaltige, d. h. ökologisch und ökonomisch tragfähige, sowie sozial verträgliche Landwirtschaft in Deutschland auch in Zukunft zu ermöglichen“. Dafür war ein außerordentlich ambitionierter Zeitrahmen vorgegeben: Die Kommission tagte zwischen dem 7. September 2020 und dem 29. Juni 2021 in insgesamt neun Plenarsitzungen und einer Sondersitzung. Ein großer und besonders wichtiger Teil der Kommissionsarbeit geschah in den von der ZKL eingerichteten internen Arbeitsgruppen zu den sozialen, ökologischen und ökonomischen Dimensionen des Landwirtschafts- und Ernährungssystems sowie zur Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) und in einer Arbeitsgruppe, welche mithilfe eines externen Dienstleisters in einem methodisch vorstrukturierten *Foresight*-Prozess Szenarien möglicher zukünftiger Agrarsysteme entworfen hat. Zudem haben zwei Mitglieder, welche für Jugendorganisationen in der ZKL mitwirken, auf Bitten der ZKL in intensivem Austausch ein gemeinsames Zukunftsbild für die Landwirtschaft erarbeitet. Die Planung, Organisation und Abstimmung der Kommissionsarbeit lag bei ihrer beim Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) eingerichteten Geschäftsstelle sowie beim Vorsitzenden, der insbesondere von einem kleinen Kreis von *Critical Friends of the Chair* beraten wurde.

Wie sich aus dem Einsetzungsbeschluss ergibt, ist die ZKL weniger eine neutrale Expertenkommission. Sie ähnelt eher einer Art von Rundem Tisch, an dem Vertreter:innen unterschiedlicher organisierter gesellschaftlicher

Interessen und wissenschaftliche Mitglieder versammelt sind, um unterschiedliche Positionen zusammenzuführen. Die Logik der ZKL ist der vernünftige gesellschaftliche und politische Ausgleich widerstreitender ökonomischer, ökologischer und sozialer Interessen. Der hiermit vorgelegte Abschlussbericht zeigt, wie weit die ZKL damit gekommen ist. Er verdankt sich dem gemeinsamen Willen der Kommissionsmitglieder, die Sichtweisen und Interessen aller anderen nicht von vornherein für sachfremder, unvernünftiger oder weniger legitim zu halten als die eigenen. Er verdankt sich, anders gesagt, der gemeinsamen Einsicht in die Möglichkeit, dass man miteinander lernen kann.

Der Abschlussbericht beschreibt tragfähige Perspektiven der Agrar- und Umweltpolitik in einem mittleren Zeithorizont von etwa zehn Jahren (anders gesagt: zwei bis drei Legislaturperioden). Dies impliziert, dass er zu tagesaktuellen politischen Konflikten nicht konkret Stellung nimmt, wohl aber für deren Entscheidung Orientierung vorzugeben beansprucht.

Diese Perspektiven der Agrar- und Umweltpolitik beschreibt der Abschlussbericht auf einer mittleren Ebene der Konkretion oder Abstraktion, d. h., er macht keine detaillierten Vorschläge etwa zu regulatorischen Kennzahlen oder zur juristischen und administrativen Umsetzung der Empfehlungen. Durchaus ist er allerdings auf konkrete politische Wirksamkeit hin angelegt. Er richtet sich zuvörderst an die Agrar-, Umwelt- und Verbraucherpolitik der Bundesregierung. Und auch dort, wo Handlungsmöglichkeiten in der Landwirtschaft und im Ernährungssystem angesprochen werden, geschieht dies vorrangig zu dem Zweck, politische Optionen, Präferenzen und Prioritäten nahezulegen und zu begründen.

Schließlich sei darauf hingewiesen, dass sich der Abschlussbericht bei aller übergreifenden Perspektivierung vor allem auf die Landwirtschaft in Deutschland im europäischen Kontext kon-

zentriert. Dabei werden das Ernährungssystem und die ländlichen Räume als wichtigste und einflussreichste Bezugsordnung des Agrarsystems durchaus mit in den Blick genommen, allerdings nicht in gleicher Ausführlichkeit behandelt wie dieses selbst. Forstwirtschaft und Fischereiwesen mussten außer Acht gelassen werden.

Die Mitglieder der ZKL sind der Auffassung, dass diese Unternehmung lohnend war. Sie verstehen sie als einen wichtigen Schritt heraus aus länger festgefahrenen Konfliktlagen und hin zu gemeinsamen, sachlich fairen Gestaltungsanstrengungen für eine zukunftsfähige, weil ökologisch, ökonomisch und sozial in gleichem Maße tragfähige und gesellschaftlich breit anerkannte Landwirtschaft in Deutschland. Die Bedeutung dessen ist angesichts der enormen gesellschaftlichen Herausforderungen jenes übergreifenden zivilisatorischen Wandels, zu welchem sich die Transformationen des Agrar- und Ernährungssystems, des Ressourcenverbrauchs und der Mobilität verschränken und verdichten und welcher sämtliche Sektoren ökonomischer Produktion, Distribution und Konsumtion – auch die agrarischen – durchgreifend verändern wird, kaum zu überschätzen..

Die Zukunftskommission Landwirtschaft hat ihren Abschlussbericht am 29. Juni 2021 einstimmig verabschiedet.

Peter Strohschneider (Vorsitzender)

2 EXECUTIVE SUMMARY

Landwirtschaft ist systemrelevant.

Sie ist die grundlegende wirtschaftliche Tätigkeit des Menschen. Sie hat arbeitsteilige, städte- und staatsbildende Gesellschaften erst ermöglicht und ist somit auch die Grundlage jeder Zivilisation. Gleichzeitig gestaltet die Land- und Forstwirtschaft über 80% der Oberfläche unseres Landes. Zwangsläufig übt sie damit entscheidenden Einfluss auf Umwelt und Natur aus, auf Böden, Tiere, Gewässer und biologische Vielfalt – und auf das Erscheinungsbild Deutschlands. Mit stetigen Produktionssteigerungen hat die Landwirtschaft ein starkes Wachstum der Bevölkerung ermöglicht. Gleichzeitig hat sie die Versorgung dieser Bevölkerung mit Nahrung immer zuverlässiger und für die Haushalte immer günstiger gemacht. Daraus resultiert zu großen Teilen das, was heute allgemein als Wohlstand wahrgenommen wird: Große Teile der Ausgaben des Staates, der Wirtschaft und der Haushalte sind für andere als Ernährungszwecke verfügbar.

Die Kehrseite dieses Fortschrittes sind Formen der Übernutzung von Natur und Umwelt, Tieren und biologischen Kreisläufen bis hin zur gefährlichen Beeinträchtigung des Klimas.

Gleichwohl steckt die Landwirtschaft auch ökonomisch in einer Krise. Verschiedene, nicht zuletzt auch politische Faktoren haben zu Wirtschaftsweisen geführt, die weder ökologisch noch ökonomisch und sozial zukunftsfähig sind. Der allgemeine Fortschritt und die Erweiterung der technischen Möglichkeiten haben den Strukturwandel der Landwirtschaft rasant beschleunigt. Dies hat enorme Produktions- und Produktivitätssteigerungen gebracht. Gleichzeitig ist ein Kostendruck entstanden, unter dem immer mehr Familien für ihre Höfe keine Perspektive sehen. Diese Entwicklungen haben dazu geführt, dass die Landwirtschaft

immer weniger in der Lage ist, in ökologisch verträglichen Stoffkreisläufen innerhalb der Belastungsgrenzen der natürlichen Ressourcen zu wirtschaften. Angesichts der externen Kosten, die die vorherrschenden Produktionsformen mit sich bringen, scheidet eine unveränderte Fortführung des heutigen Agrar- und Ernährungssystems aus ökologischen und tierethischen wie auch aus ökonomischen Gründen aus.

Das Agrar- und Ernährungssystem wird von zahlreichen Widersprüchen und Spannungslagen geprägt. Es steht mitten in jenem **globalen Wandel**, welcher unsere Zivilisation zur Gänze erfasst hat, sowie am Beginn eines **durchgreifenden Transformationsprozesses**. Für diesen gibt es aus Verantwortung für heutige wie künftige Generationen nur eine sehr knappe Frist. Fest steht dabei: Der Umbau ist eine **gesamtgesellschaftliche Aufgabe**. Ökologisches Handeln muss in betriebs- und volkswirtschaftlichen Erfolg umgesetzt werden und so auch soziale Anerkennung begründen. Dabei kann und darf die Landwirtschaft nicht alleingelassen werden.

Der Umfang und die Komplexität dieser Herausforderungen sowie die Vielfalt der Perspektiven, Interessenlagen und Ansprüche entladen sich auch in gesellschaftlichen Auseinandersetzungen und Protesten. Diese haben die Bundesregierung bewogen, im Juli 2020 die *Zukunftskommission Landwirtschaft (ZKL)* einzusetzen, die hiermit ihren Abschlussbericht vorlegt.

Zukunft Landwirtschaft

In der Richtung seiner Analysen und Empfehlungen lässt sich dieser Abschlussbericht auch von einer Vision für die Zukunft des Landwirtschafts- und Ernährungssystems leiten, welche die Vertreterinnen der Jugend im Bund für Umwelt und

Naturschutz Deutschland und des Bundes der Deutschen Landjugend für die ZKL gemeinsam entwickelt haben. Diese Zukunftsvision verbindet die Bedürfnisse von landwirtschaftlichen Erzeuger:innen und Verbraucher:innen, Natur, Umwelt und kommenden Generationen weltweit. Ihr zufolge sollten Landwirt:innen breite gesellschaftliche Anerkennung inkl. finanzieller Entlohnung erhalten, denn sie übernehmen gesellschaftliche und ökologische Verantwortung. In Zukunft trägt die Landwirtschaft zum Erhalt der Biodiversität bei und wirkt positiv auf unser Klima. Ebenso wichtige Elemente des Zukunftsbildes sind die faire Gestaltung der Zusammenarbeit mit vor- und nachgelagerten Wirtschaftsbereichen, die Stärkung und überwiegende Nutzung von regionalen Kreisläufen und eine idealerweise stabile bis steigende Anzahl der Höfe. Ebenfalls zeigt das Zukunftsbild zufriedene Landwirt:innen, die ihren Beruf gerne ausüben. Es zeigt auch die Haltung von Tieren unter hohen Tierschutzstandards, über Lebensmittelqualitäten gut informierte Verbraucher:innen, die Einhaltung von klimapolitischen Vereinbarungen sowie vielfältige Anwendungen der Digitalisierung.

Der Abschlussbericht der ZKL beschreibt **Entwicklungspfade** in eine solche Zukunft. Sie sollen die Risiken dieser Transformation beherrschbar machen, Planungssicherheit ermöglichen und ihre Akzeptanz insbesondere auch aufseiten der Landwirt:innen erhöhen. Vor allem anderen sollen sie die ökologische Nachhaltigkeit des deutschen Agrar- und Ernährungssystems deutlich verbessern, seine ökonomische Tragfähigkeit dauerhaft sichern sowie Produktionsverlagerungen in europäische wie außereuropäische Regionen mit geringeren ökologischen und sozialen Standards entgegenwirken.

Zu diesem Zweck entwickelt die Kommission eine Vielzahl von Vorschlägen und Empfehlungen zu verschiedenen Aspekten des Agrar- und Ernährungssystems. Sie folgen einem gemeinsamen

Prinzip: Die ökologische und (tier-)ethische Verantwortbarkeit der Landwirtschaft ist am effektivsten und dauerhaftesten zu verbessern, indem die Vermeidung ihrer derzeitigen beträchtlichen volkswirtschaftlichen Kosten in betriebswirtschaftlichen Nutzen überführt wird.

Das Agrar- und Ernährungssystem muss deswegen so angelegt sein, dass die Steigerung der positiven Wirkungen und die Vermeidung schädlicher Effekte auf Klima, Umwelt, Biodiversität, Tierwohl und menschliche Gesundheit im unternehmerischen Interesse der landwirtschaftlichen Produzent:innen liegen können.

Die Politik ihrerseits muss diese Entwicklung befördern und beschleunigen. Dazu sollte sie ihr gesamtes Instrumentarium (von der Rechtssetzung über die Agrarverwaltung bis hin zur finanziellen Förderung) schlüssig integrieren und sorgfältig mit anderen Politikfeldern (wie u. a. der Handels-, Verbraucher-, Bau- oder Bildungspolitik) abstimmen. Zudem empfiehlt es sich, nach Möglichkeit von einer indikatorbasierten Input- auf eine wirkungsorientierte Prozess- und Outcomesteuerung umzustellen sowie regionalen Kooperationen und auch zielgerichteten Erprobungsversuchen besondere Bedeutung beizumessen.

Ökologische Kompetenz und Leistungskraft

Zur Steigerung der **positiven Wirkungen** der Agrarproduktion **auf Klima, Umwelt, Biodiversität, Tierwohl und menschliche Gesundheit** sowie zur **Vermeidung schädlicher Effekte** beschreibt die ZKL ein ganzes Spektrum von Maßnahmen, deren Umsetzung in die Produktionspraxis durch unterschiedliche Formen der Förderung, Beratung, Aus- und Weiterbildung etc. unterstützt werden sollte.

Im Vordergrund stehen hier die Beiträge der Landwirtschaft zum Kampf gegen den Klimawandel und für den Erhalt der Biodiversität. Ziel muss

es sein, dass die Landwirtschaft gemeinsam mit der Landnutzung ihre Möglichkeiten für positive Beiträge ausschöpft, um die Klimaerwärmung auf 1,5 Grad zu begrenzen. So muss der Ausbau landwirtschaftlicher Treibhausgassenken (Moore, Humus) umgehend deutlich gesteigert und attraktiv gestaltet werden. Nicht weniger wichtig sind die Schaffung stabiler Agrarökosysteme, der Erhalt und die Bereitstellung biodiversitätsfördernder Strukturen und Landschaftselemente in ausreichendem Umfang sowie die nachhaltige Gestaltung regionaler Wirtschafts- und betrieblicher Nährstoffkreisläufe. In diesem Zusammenhang gibt die ZKL des Weiteren Empfehlungen für eine Reduzierung des Konsums von tierischen Produkten, eine Verbesserung des Tierwohls und eine umweltverträglichere räumliche Verteilung der Tierhaltung, die aller Voraussicht nach mit einer weiteren Verringerung der Tierbestandszahlen einhergehen werden.

Gesellschaftliche Lastenteilung

Klima und Umwelt, Artenreichtum und Tierwohl sind sowohl Gemeingüter als auch Produktionsfaktoren. Ihre Übernutzung verursacht volkswirtschaftliche Kosten. Doch auch ihr Schutz ist nicht kostenneutral. Maßnahmen zur Steigerung der positiven und zur Verringerung der negativen externen Effekte der Agrarproduktion gehen in aller Regel mit einer **Steigerung der Produktionskosten** einher. Sie müssen daher mit klaren und praktisch umsetzbaren Zielen unterlegt werden, die für Betriebs- und Investitionsplanungen Verlässlichkeit ermöglichen. Gesellschaftliche Leistungen der Landwirtschaft verdienen öffentliche Anerkennung und betriebswirtschaftlich attraktive Honorierung. Die erforderlichen Mittel werden die in den öffentlichen Haushalten gegenwärtig zur Verfügung stehenden Finanzen übersteigen. **Ihre Erwirtschaftung ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe.**

In diesen Finanzierungszusammenhang gehören Mittel aus zweckgebundenen Abgaben und

öffentliche Fördermittel, aber auch Markterlöse für Lebensmittel, zumal für solche mit besonders nachhaltigen Prozess- und Produktqualitäten, sowie für sonstige Agrarprodukte (z. B. Energie) und Kulturlandschaftspflege. Die Investitionen in diese Transformation werden sich zukünftig überdies teilweise durch die Einsparung externer Kosten gegenüber gegenwärtiger Produktionsformen refinanzieren.

Faire Märkte und kulinarischer Genuss

Märkte für Lebensmittel und sonstige Agrarprodukte sind für die Ertragslage landwirtschaftlicher Betriebe sowie für die Einkommen und Löhne in der Landwirtschaft entscheidend. Die Mehrkosten einer auch im Hinblick auf Ökologie und Tierwohl zunehmend leistungsfähigeren Landwirtschaft werden zu einem Teil auf diesen Märkten erwirtschaftet werden müssen. Das geht nur, wenn die Lebensmittelpreise die tatsächlichen Produktionskosten wieder besser abbilden und der Wettbewerb um Prozess- wie Produktqualitäten gegenüber bloßem Mengenwettbewerb an relativem Gewicht gewinnt. Dabei hängen Wertschöpfung und Wertschätzung eng zusammen: Der Anteil von Landwirtschaft und Ernährung an der volkswirtschaftlichen Gesamtleistung ist auf einem historischen Tiefstand und wird wieder wachsen müssen.

Der verantwortungsvolle, abwechslungsreiche Genuss von Lebensmitteln ist Teil veränderter und stärker pflanzlich orientierter Ernährungsstile sowie einer modernen Kulinarik. Diese folgt den Empfehlungen der Fachgesellschaften und kann durch entsprechende Gestaltung von Ernährungsumgebungen ebenso gefördert werden wie durch Instrumente der Erhöhung von Markttransparenz (Kennzeichnungen und Zertifikate) und die Ausrichtung des öffentlichen Lebensmittelbeschaffungswesens. Dieser nachhaltige Konsum bringt positive Effekte für jeden Einzelne:n ebenso wie für das Gesundheitswesen und für Umwelt, Klima und Tierwohl.

Im Einzelnen nimmt die ZKL dabei ganz unterschiedliche Aspekte der Lebensmittelmärkte und des Ernährungssystems in den Blick. Sie empfiehlt die Diversifizierung betrieblicher Geschäftsmodelle sowie die Förderung von regionalen und Direktvermarktungswegen. Sie fordert, dass Abnahmebeziehungen der Landwirtschaft mit Weiterverarbeiter:innen und Handel fair in der Weise gestaltet sein müssen, dass die Kosten ökologie- und tierwohlorientierter Produktion bis zu den Verbraucher:innen durchgegeben werden. Dazu gehören eine deutliche Erhöhung der Transparenz für die Verbraucher:innen durch klare, verständliche und auf EU-Ebene verbindliche Kennzeichnungssysteme, ein sozialer Ausgleich für einkommensschwächere Verbraucher:innen und nicht zuletzt die nachdrückliche Weiterentwicklung von Ernährungsumgebungen. Dazu gehört sodann allerdings auch eine Außenhandelspolitik, die innerhalb der EU wie über die Grenzen des Binnenmarktes hinaus gute Wettbewerbsbedingungen für die Landwirtschaft sichert (*Level Playing Field*).

Förderung gesellschaftlicher Ziele

Der Erfolg des Transformationsprozesses des Landwirtschafts- und Ernährungssystems setzt nach einhelliger Auffassung der ZKL zwingend voraus, dass die Finanzmittel der öffentlichen Hand in der bisherigen Größenordnung erhalten bleiben, dass sie aber künftig insgesamt der zielgerichteten **Finanzierung der Bereitstellung öffentlicher Güter** dienen.

Insbesondere muss deswegen die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) maßgeblich dazu beitragen, den Übergang zu einem nachhaltigen Ernährungssystem in der EU zu bewältigen und Landwirt:innen auch ökonomisch in die Lage zu versetzen, ihren unverzichtbaren Beitrag zur Erreichung der Klimaschutz-, Tierschutz-, Bodenschutz-, Luft- und Wasserreinhaltungs- sowie Biodiversitätsziele zu leisten und die Umwelt umfassend zu schützen. Dies erfordert, dass die

bisherigen flächengebundenen Direktzahlungen aus der 1. Säule der GAP im Laufe der nächsten zwei Förderperioden schrittweise und vollständig in Zahlungen umgewandelt werden, die konkrete Leistungen im Sinne gesellschaftlicher Ziele betriebswirtschaftlich attraktiv werden lassen. Dabei empfiehlt die ZKL, die Konditionalitäten entsprechend abzubauen, den Anteil der *Eco-Schemes* schrittweise zu erhöhen, Übergangsregelungen für den Transformationsprozess zu entwickeln und die Vernetzung von Biotopen, Landschaftselementen etc. sowie kooperative Lösungen zu fördern. Auch die Gemeinschaftsaufgabe zur "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" (GAK) sollte weiterentwickelt werden und gesellschaftliche Herausforderungen wie Biodiversität, Klimaschutz, Renaturierung, Flächenschutz und Anpassung an den Klimawandel deutlich stärker als bisher aufgreifen.

Gesamtgesellschaftlicher Nutzen

Eine übergreifende volkswirtschaftliche Abschätzung der Empfehlungen der ZKL ist mit erheblichen methodischen Schwierigkeiten verbunden. Dennoch erlaubt sie die Feststellung, dass die voraussichtlichen jährlichen **volkswirtschaftlichen Kosten** einer durchgreifenden Transformation hin zu einem nachhaltigen und gesellschaftlich anerkannten Landwirtschafts- und Ernährungssystem in jedem Falle weit unterhalb jenes hohen zweistelligen Milliardenbetrags liegen, auf den sich die externen Kosten einer unveränderten Weiterführung des *Status quo* belaufen. Gleichwohl werden die in den staatlichen Haushalten für die Landwirtschaft derzeit zur Verfügung stehenden Finanzmittel nicht ausreichen, um diese Transformationskosten zu decken. Die Höhe der benötigten staatlichen Transferzahlungen wird auch davon abhängen, inwieweit es gelingt, einen funktionierenden Markt für nachhaltig erzeugte Lebensmittel hoher Qualität und andere Leistungen der Landwirtschaft zu entwickeln.

Mittel- und langfristig dürften damit auf die Bürger:innen höhere Kosten für ihre Ernährung zukommen. Einerseits muss die Transformation deswegen für einkommensschwache Verbrauchergruppen sozialpolitisch flankiert werden. Andererseits stehen diesen Mehrkosten vermiedene Gesundheitskosten durch gesündere Ernährung ebenso gegenüber wie ersparte staatliche Aufwendungen durch die Verringerung oder Internalisierung negativer Umweltexternalitäten der Agrarproduktion. Die ZKL ist deswegen davon überzeugt, dass die von ihr beschriebenen Transformationspfade so gestaltet werden können, dass sie mit einer **fairen gesellschaftlichen**

Lastenverteilung und gesamtwirtschaftlichen Einsparungen verbunden sind. Diese Gestaltung ist eine politische Aufgabe von höchster Dringlichkeit.

Die Ökologisierung einer ökonomisch ertragsstarken Landwirtschaft am Gunststandort Deutschland hat ihren Preis. Sie zu unterlassen ist teurer. Sehr viel teurer – für die Landwirtschaft, für die Volkswirtschaft und für den sozialen Zusammenhalt der Gesellschaft auch in Zukunft.

3 ZIELVORSTELLUNGEN UND LEITLINIEN

3.1 Eine Vision zur Zukunft der Landwirtschaft

Die ZKL lässt sich von der nachfolgenden Vision eines zukünftigen Landwirtschafts- und Ernährungssystems leiten. Sie wurde im Auftrag der Kommission gemeinsam von Kathrin Muus und Myriam Rapior entwickelt, die den Bund der Deutschen Landjugend und die Jugend im Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland in der ZKL vertreten. Auf der Basis der auch im Einsetzungsbeschluss der ZKL aufgerufenen Werte – ökologische, ökonomische und soziale Nachhaltigkeit – wird das Bild eines erstrebenswerten Landwirtschafts- und Ernährungssystems entworfen, dessen vielfältige Aspekte freilich unterschiedlich weit in der Zukunft liegen und mit sehr verschiedenen Anforderungen an Gesellschaft, Landwirtschaft und Politik verbunden sind.

Gemeinsame Vision zur Zukunft der Landwirtschaft

Berufsstand und Betriebe

Die deutsche Landwirtschaft trägt zur Ernährung der Bevölkerung bei. Landwirt:innen werden von der Gesellschaft, d. h. von den Bürger:innen und gesellschaftlichen Institutionen (Unternehmen, Verbänden, Parteien, Wissenschaft, Religionen etc.), für die Lebensmittelerzeugung und den positiven Beitrag zu Umwelt-, Natur- und Tierschutz wertgeschätzt. Die Produktion und das Angebot von Lebensmitteln durch Landwirt:innen bilden weltweit die Grundlage für Frieden und Wohlstand und sind somit wichtige Faktoren für gesellschaftliche Stabilität. Der Wirtschaftssektor Landwirtschaft hat große gesellschaftliche Relevanz, da er die elementare Aufgabe der

Ernährungssicherung übernimmt und die Lebensgrundlage der Menschen sichert.

Landwirtschaftliche Betriebe sind Unternehmen mit gesellschaftlicher und ökologischer Verantwortung. Landwirt:innen arbeiten selbstständig und wirtschaften eigenverantwortlich. Das unternehmerische Handeln landwirtschaftlicher Betriebe beinhaltet, dass sie Ressourcen, Investitionen, Produktion und Arbeitskraft nach eigenem Ermessen einsetzen. Landwirt:innen setzen gute fachliche und zukunftsorientierte Praxis um, die wissenschaftlich sinnvoll, umwelt- und klimaschützend ist.

Die Landwirtschaft in Deutschland ist vielfältig. Manche Betriebe sind spezialisiert, andere haben sich diversifiziert. Die Gesellschaft betrachtet die Landwirtschaft ohne Vorurteile; Landwirtschaft und Gesellschaft stehen geschlossen zusammen. Landwirt:innen führen

ihren Beruf gerne und zu fairen Bedingungen aus. Ihr Einkommen ist mit dem deutschen Durchschnittseinkommen vergleichbar und wird in ihren Betrieben erwirtschaftet. Die Erzeugerpreise sind in einem fairen, polypolitischen Markt so gestaltet, dass gesellschaftliche Teilhabe, Betriebsabsicherung und Altersvorsorge für die Landwirt:innen und ihre Familien möglich sind. Angestellte in der Landwirtschaft erhalten einen fairen Lohn und arbeiten unter guten und sicheren Arbeitsbedingungen.

Wünschenswert ist eine stabile bis steigende Anzahl der Höfe. Die Vielfalt der betrieblichen landwirtschaftlichen Strukturen bleibt erhalten. Die inner- und außerfamiliäre Hofübergabe wird gesellschaftlich und politisch prioritär unterstützt. Der Staat bietet Unterstützungsmöglichkeiten für landwirtschaftliche Existenzgründungen. Junglandwirt:innen haben bevorzugten Zugang zu Boden.

Umwelt, Natur und Klima

Die Landwirtschaft trägt zum Umwelt-, Natur- und Tierschutz bei. Durch regenerative Landnutzung wird die Gesundheit der Menschen und Tiere sowie die Qualität des Wassers, der Böden und der Luft erhalten und verbessert.

Betriebszweige und landwirtschaftliche Praktiken, die effektiv zum Klimaschutz beitragen, sind ausgebaut und durch Betriebe einfach umsetzbar. Die zukunftssichere Ausrichtung und die klimafreundliche Transformation von Betrieben werden weiterhin öffentlich unterstützt.

Die biologische Vielfalt wird als elementar anerkannt und gewahrt, da sie die Grundlage der Funktionsfähigkeit von Ökosystemen darstellt. Aktivitäten, die die Biodiversität und insbesondere den Insektenschutz fördern, sind die

Regel. Agrarlandschaften sind von struktureller Vielfalt geprägt; so umfassen landwirtschaftliche Flächen vernetzte Biotopstrukturen wie Blühflächen, Hecken und Grünstreifen.

Agroforststrukturen sind ausgebaut und es werden keine weiteren Flächen versiegelt. Moore wurden zu großen Teilen durch Unterstützung mit öffentlichen Mitteln wieder vernässt und die langfristige Perspektive von betroffenen Betrieben ist gesichert. Der vermehrte Humusaufbau, die große Vielfalt standortangepasster Sorten, der Anbau einer ausgewogenen Fruchtfolge sowie die Nutzung von Leguminosen und Zwischenfrüchten tragen dazu bei, dass die Landwirtschaft einen positiven Einfluss auf den Klimaschutz hat. Landwirt:innen streben eine durchgehende Bodenbedeckung an, um Erosionen zu vermeiden.

Wenn möglich, wird vorhandene Gülle oder Mist als Dünger verwendet und auf zusätzlichen mineralischen Dünger verzichtet. Die staatliche Forschung zum mittelfristig adäquaten Ersatz von synthetischen Düngemitteln und chemischem Pflanzenschutz wird vorangebracht.

Die Landwirtschaft ist auf die Folgen der Klimaerwärmung vorbereitet, da sie bei der Umstellung auf klimafreundliche und resiliente Produktionsweisen unterstützt wird (z. B. durch unabhängige Klimaberatung). Klimaförderliche Wirkungen der Landwirtschaft sind in der landwirtschaftlichen Praxis etabliert oder sogar zu Betriebszweigen geworden, da sie Landwirt:innen neue Einkommensmöglichkeiten eröffnen.

Alle Wirtschaftssektoren tragen ökologische Verantwortung. Synergien im Sinne des Umweltschutzes und im Sinne der Betriebe entstehen durch die Sektorenkopplung, sodass

sie gut aufeinander abgestimmt sind und zur effizienten Nutzung von Ressourcen beitragen.

Wirtschaftsbedingungen

Die Landwirt:innen stehen einem fairen Markt gegenüber. Sowohl im Bereich der Lebensmittelerzeugung als auch in der weiterverarbeitenden Produktion und im Vertrieb herrschen ausgewogene Marktkräfte. Die deutsche Politik und Gesetzgebung verhindert einseitige Oligopol- und Monopolbildung. Die deutsche Landwirtschaft hat gute Einkommenschancen und einen gerechten und transparenten Zugang zu Informationen innerhalb der Märkte. Unfaire Handelspraktiken werden durch wirksame Gesetze unterbunden.

Die Tätigkeiten von landwirtschaftlichen Betrieben sind transparent gestaltet und Informationen dazu einfach zugänglich. Für ihre Aktivitäten erhalten die Landwirt:innen gesellschaftliche Wertschätzung und Anerkennung.

Die Zusammenarbeit mit vor- und nachgelagerten Bereichen der landwirtschaftlichen Wertschöpfungskette ist fair aufgebaut und setzt ihren Schwerpunkt auf regionale Weiterverarbeitung und Vermarktung. Dabei ergänzt überregionaler Handel regionale Strukturen und erweitert wirtschaftliche Handlungsspielräume.

Regionalität

Das deutsche Landwirtschafts- und Ernährungssystem funktioniert zu großen Teilen in regionalen Kreisläufen. Die Verarbeitung von Lebensmitteln findet bevorzugt regional statt und Transportwege für landwirtschaftliche Erzeugnisse werden so kurz wie möglich

gehalten. Um dies zu ermöglichen, werden regionale Strukturen (z. B. in der Lebensmittelverarbeitung oder -vermarktung) gestärkt und bürokratische und gesetzliche Hürden zur Umsetzung abgebaut bzw. außer Kraft gesetzt.

Durch das Angebot von gesunden, regionalen und ökologischen Lebensmitteln in öffentlichen und privaten Einrichtungen, wie Schulen, Behörden, Krankenhäusern, Betriebskantinen etc., wird die lokale Nachfrage nach diesen Lebensmitteln gestärkt. Sie sichert Landwirt:innen verlässliche Abnahmemengen auf dem Markt.

Stoff- und Energiekreisläufe sind überwiegend geschlossen, sodass Materialien und Nährstoffe aus Produktion, Konsum und Abfallbeseitigung größtenteils regional zirkulieren.

Ernährung und Verbraucher:innen

Alle Menschen haben Zugang zu hochwertigen Lebensmitteln, weltweit muss niemand hungern. Die Menschen ernähren sich gesund und ausgewogen. Lebensmittel werden nicht verschwendet, da die Gesellschaft ihnen einen hohen Wert beimisst.

Die Bevölkerung kennt den Erzeugungsprozess von Lebensmitteln und ist über die Arbeit der Landwirt:innen informiert. Deshalb schenken Verbraucher:innen der Herkunft und Produktionsweise ihrer Lebensmittel große Beachtung und konsumieren vermehrt regionale Produkte. Dabei helfen ihnen verlässliche und einfach verständliche Kennzeichnungssysteme. Der Konsum tierischer Produkte erreicht ein gesundes Maß und steht im Einklang mit Umwelt, Klima, Natur und Tierwohl.

Ausbildung und Berufseinstieg

Junge Menschen jeden Geschlechts ergreifen landwirtschaftliche Berufe gerne. Sie werden beim Einstieg in den Beruf bzw. in den eigenen Betrieb durch Hofübernahme oder bei Existenzgründung unterstützt.

Die duale Ausbildung in den landwirtschaftlichen Berufen vermittelt theoretisches und praktisches Generalwissen und bietet eine Ausbildungsvergütung, von der die Auszubildenden selbstbestimmt leben können. Studium und Ausbildung greifen aktuelle und zukünftige Herausforderungen auf: von der umweltfreundlichen und innovativ-technischen Ausrichtung eines Betriebes bis hin zur Erschließung neuer Betriebszweige (z. B. durch Implementierung von Ökosystemdienstleistungen).

Studiengänge der Landwirtschaft und Agrarwissenschaften sowie Weiterbildungen in den landwirtschaftlichen Berufen vermitteln den angehenden Landwirt:innen handlungsfeldbezogenes Fachwissen für ihren späteren (teils auch fachspezifischen) Berufsalltag. Berufsbegleitende Fortbildungen und Schulungen unterstützen Landwirt:innen in regelmäßigen Abständen mit Wissen über neue Produktionspraktiken und bei der Bewältigung neuer Herausforderungen. Zusätzlich steht ihnen ein unabhängiges Beratungsangebot zur Verfügung.

Politische und institutionelle Zusammenarbeit

In der Zusammenarbeit mit öffentlichen Institutionen sind Landwirt:innen zufrieden, da Planungssicherheit gewährleistet ist und der bürokratische Aufwand in Relation zur Betriebsgröße steht.

EU-weit werden im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik öffentliche Mittel ausschließlich für die Erbringung gesellschaftlicher Leistungen durch die Landwirt:innen, wie z. B. Ökosystemleistungen und Kulturlandschaftspflege, zur Verfügung gestellt. Das bedeutet, dass Landwirt:innen für gesellschaftliche Leistungen im Sinne des Gemeinwohls und der Ökologie bezuschusst werden.

EU-weit gelten einheitliche Standards für Arbeitsbedingungen sowie für die Produktion und die Weiterverarbeitung von Lebensmitteln. Auch wird europaweit einheitlich Transparenz für Verbraucher:innen hinsichtlich der Herkunft, Produktion und Weiterverarbeitung von Lebensmitteln geschaffen.

Tierhaltung

Tiere werden unter hohen Tierschutzstandards gehalten und sind über den ländlichen Raum verteilt. Mit den vom Strukturwandel betroffenen Betrieben wurden langfristige Perspektiven entwickelt und umgesetzt. Die Tiere verfügen über ausreichend Platz und Auslauf. Nutztiere werden zu großen Teilen mit hofeigenen oder regionalen Futtermitteln versorgt. Der Einsatz von Tierarzneimitteln erfolgt bedarfsorientiert und entsprechend der medizinischen und sachgerechten Diagnose und Therapie. Der Tierbestand und die Haltungsbedingungen haben sich so entwickelt, dass Deutschland die umwelt- und klimapolitischen Vereinbarungen einhält.

Digitalisierung

Die Digitalisierung findet in der Landwirtschaft Verwendung und bringt die Bedürfnisse von Mensch, Tier, Umwelt und Natur in Einklang. Techniken zur präzisen Arbeit auf dem Feld

und für einen gezielten Pflanzenschutz gehören genauso dazu wie der Einsatz moderner Innovationen zur Unterstützung der Tiergesundheit. Die Digitalisierung trägt in der Landwirtschaft zu globalem Umwelt- und Naturschutz sowie zur Produktion von Nahrungsmitteln bei.

Die Datenhoheit liegt bei den Landwirt:innen selbst. Die Landtechnik wird bei der Weiterentwicklung und Erforschung neuer Technologien und beim Zugang zu digitalen Techniken für Betriebe staatlich unterstützt. Dabei soll die Nutzung auch kleinen und mittleren Betrieben ermöglicht werden.

Trotz digitaler Anwendungen sind Landwirt:innen essenziell für die Arbeit in ihren Betrieben. Sie treffen die Entscheidungen in Bezug auf digitale und analoge Vorgehensweisen bei landwirtschaftlichen Arbeitsprozessen.

Damit die Landwirt:innen die Möglichkeiten der Digitalisierung in vollem Umfang nutzen können, ist die digitale Versorgung der ländlichen Gebiete gewährleistet und wird dem technischen Fortschritt dynamisch angepasst.

Globale Auswirkungen der deutschen Landwirtschaft

Landwirtschaftliche Strukturen sind weltweit vorhanden und global gerecht gestaltet. Landwirt:innen können global zu fairen Arbeitsbedingungen arbeiten. Die deutsche Agrarwirtschaft handelt auf fairen regionalen, nationalen und globalen Märkten über die gesamte Lieferkette hinweg. Sie führt weder explizit noch implizit zu negativen menschenrechtlichen, sozialen oder ökologischen Folgen in Drittländern.

Die ökologischen und ökonomischen Bedingungen für Kleinbauern und Kleinbäuerinnen ermöglichen weltweit ein stabiles Einkommen, soziale Teilhabe und Marktzugang. Der uneingeschränkte Zugriff auf wichtige Ressourcen – wie z. B. Wasser, Acker- und Weideland, Saatgut, Energie, Kapital und Bildung – ist sichergestellt.

3.2 Zwölf Leitlinien für den Transformationsprozess

Die vorstehende „Vision zur Zukunft der Landwirtschaft“ beschreibt die Ziele einer schnellen und umfassenden ökonomischen wie ökologischen Transformation des gesamten Landwirtschafts- und Ernährungssystems in Deutschland. Diese Transformation bewegt sich auf jenem Entwicklungspfad, den die im *Foresight*-Prozess der ZKL erarbeiteten prognostischen Szenarien A und B beschreiben (vgl. Anhang 4). Ihre Notwendigkeit ergibt sich aus sachlichen Gegebenheiten sowie aus entsprechenden gesamtgesellschaftlichen Zielsetzungen. Zu diesen gehören vor allem auch die Klima-, Umwelt-, Biodiversitäts- und Tierschutzziele, wie sie sich aus den im Einsetzungsbeschluss der ZKL exemplarisch genannten nationalen, internationalen und supranationalen Rechtsnormen und Strategien ergeben (vgl. Anhang 1). Die in der Bundesrepublik geltenden diesbezüglichen verfassungsrechtlichen Anforderungen wurden jüngst vom Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung vom 24. März 2021 in sachlicher wie zeitlicher Hinsicht präzisiert.¹

Landwirtschaft kann und muss neben der Produktion von Lebens- und Futtermitteln vielfältige Leistungen für Ökosysteme und Klimaschutz erbringen. Diese Leistungen müssen von der Gesellschaft finanziell angemessen honoriert werden, sodass sie als attraktive Einkommensquellen zu einer Diversifizierung der Betriebe beitragen. Der systemische Umbau von Landwirtschaft und Ernährung ist daher eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe. Landwirtschaft sowie Lebensmittelverarbeitung, -industrie und -handel müssen sich dieser Aufgabe ebenso stellen wie alle Bürger:innen, unterschiedlichste gesellschaftliche Instanzen und vor allem auch die Politik in ihren sämtlichen auf Agrarproduktion und Ernährung bezogenen Bereichen. Dabei gehört es zu der spezifischen Gestaltungsverantwortung

von Politik, die zügige Transformation des Landwirtschafts- und Ernährungssystems durch entsprechende Rahmenseetzungen zu ermöglichen und zu erleichtern, sie zu fördern und mitzugestalten.

Nach Auffassung der ZKL ist dabei die politische Berücksichtigung der folgenden zwölf Leitlinien von entscheidender Bedeutung.

Erste Leitlinie:

Die Transformation des Ernährungs- und Landwirtschaftssystems muss unter Berücksichtigung der planetaren Grenzen die ökologische **Verträglichkeit** und Resilienz landwirtschaftlicher Produktion sowie den Tierschutz verbessern und die **Diversität** der Betriebsformen, Produktionssysteme, Agrarstrukturen und Agrarlandschaften fördern. Zugleich muss diese Transformation einen verlässlichen Rahmen für betriebliche Planungsprozesse gewährleisten und mit wirtschaftlich tragfähigen Zukunftsperspektiven für Landwirt:innen verknüpft sein, die auch Produktionsverlagerungen in europäische wie außereuropäische Regionen mit geringeren sozialen und ökologischen Standards entgegenwirken.

Zweite Leitlinie:

Die Vermeidung schädlicher Effekte und die Steigerung positiver Wirkungen auf Klima, Umwelt, Biodiversität, Tierwohl und menschliche Gesundheit müssen im eigenen individuellen wie unternehmerischen Interesse der landwirtschaftlichen Produzent:innen liegen können. Die Agrar- und Umweltpolitik sowie das Agrar- und Ernährungssystem müssen deswegen darauf angelegt sein, dass auf der Produzentenseite die **Vermeidung** derzeitiger **negativer Externalitäten**

¹ Bundesverfassungsgericht, Beschluss des Ersten Senats vom 24. März 2021, 1 BvR 2656/18, Rn. 1–270, http://www.bverfg.de/e/rs20210324_1bvr265618.html.

und die Erzielung positiver Effekte auch betriebswirtschaftlich attraktiv werden.

Dritte Leitlinie:

Chancen auf Agrar- und Lebensmittelmärkten müssen an ökonomische, ökologische und soziale Nachhaltigkeit gebunden sein. Dies heißt, dass die **Lebensmittelpreise** (inkl. Steuern und Abgaben) die tatsächlichen Gesamtkosten der Lebensmittelproduktion in der ganzen Wertschöpfungskette abbilden, dass der produkt- wie der prozessbezogene Qualitätswettbewerb gegenüber dem Mengenwettbewerb deutlich an Gewicht gewinnt und dass sich auch das Verbraucherverhalten dementsprechend entwickelt. Dass Landwirtschaft ein wichtiger Teil der Gesellschaft ist, muss sich als Werthaltung also auch im Anteil der Landwirtschaft an der volkswirtschaftlichen Gesamtleistung ausdrücken. Nachhaltig produzierte Lebensmittel verlangen nach höheren Preisen. Dabei ist eine entsprechende finanzielle Abfederung für einkommensschwache Verbrauchergruppen in Form einer umfassenden flankierenden Sozialpolitik erforderlich.

Vierte Leitlinie:

Angesichts der durch das heutige Landwirtschafts- und Ernährungssystem verursachten und von der Gesellschaft getragenen (externen) Kosten ist davon auszugehen, dass selbst ein sehr kostenintensiver Transformationsprozess von Landwirtschaft und Ernährung in mittel- und langfristiger Perspektive für die **volkswirtschaftliche** Gesamtrechnung erhebliches **Einsparpotenzial** mit sich bringt.

Fünfte Leitlinie:

Die Transformation hin zu einem nachhaltigen Landwirtschafts- und Ernährungssystem kostet Zeit, da sie komplexe ökonomische, technische, rechtliche, soziale, kulturelle und politische Um-

stände in einem insbesondere kleinbetrieblich strukturierten Sektor berücksichtigen muss, die sich nicht allesamt von heute auf morgen verändern lassen. Zugleich ist diese **Transformationszeit** aus Gründen des Klima-, Biodiversitäts-, Umwelt- und Tierschutzes sehr knapp. Sie wird gesellschaftspolitisch allein dann organisiert werden können, wenn der systemische Transformationsprozess unverzüglich beginnt und wenn er so angelegt wird, dass die Lasten der Transformation nicht mit den Jahren wachsen und also in unverhältnismäßiger Weise von jungen und zukünftigen Generationen getragen werden müssen. Die Spannung zwischen der Dringlichkeit der systemischen Transformation des Landwirtschafts- und Ernährungssystems einerseits und der dafür erforderlichen Zeit andererseits kann verlässlich und planbar gestaltet werden, indem der Prozess mit definierten Zwischenschritten (Etappen) strukturiert wird, die ihrerseits mit ökologischen Wirkungs- und ökonomischen Tragfähigkeitsmonitorings versehen sind und erforderlichenfalls eine Nachsteuerung ermöglichen.

Sechste Leitlinie:

Das gesamte auf das Agrar- und Ernährungssystem bezogene **politische Instrumentarium** (Rechtssetzung, Auflagen, Abgaben, Subventionen, Zertifikate, Beratung, Aus-, Fort- und Weiterbildung, Forschungsförderung) muss konzeptionell kohärent auf die hier formulierten Leitlinien hin ausgerichtet sein.

Siebente Leitlinie:

Für eine wirksam auf Nachhaltigkeit von Landwirtschaft zielende Agrar- und Umweltpolitik ist sowohl eine bessere horizontale als auch eine bessere vertikale **Integration und Weiterentwicklung politischer Maßnahmen** notwendig. Dazu müssen zum einen Instrumente (z. B. finanzielle Förderung und Ordnungsrecht) sowie Politikfelder (z. B. Agrar-, Handels-, Verbraucher-,

Umwelt- oder Tierschutzpolitik) verlässlicher aufeinander abgestimmt werden, die verschiedenen Politikebenen (EU, Bund, Länder) schlüssiger verknüpft sein und deren politische Aktivitäten wirksamer ineinandergreifen. Dies setzt zum anderen voraus, dass der auf allen Politikebenen (vom Landesrecht bis hin zu völkerrechtlichen Vereinbarungen) äußerst komplizierte rechtlich-administrative Rahmen für das Agrar- und Ernährungssystem seinerseits dynamisch weiterentwickelt wird. Er darf den Transformationsprozess nicht erschweren oder verlangsamen, sondern muss ihn einerseits fördern und beschleunigen und andererseits Planungs- und Investitionssicherheit gewährleisten.

Achte Leitlinie:

Die finanzielle Förderung landwirtschaftlicher Tätigkeit durch die öffentliche Hand muss zukünftig der zielgerichteten **Finanzierung der Bereitstellung öffentlicher Güter** dienen.

Neunte Leitlinie:

In vielen Bereichen der Agrar- und Umweltpolitik ist eine präzise Messung der Zielerreichung mit vertretbarem Aufwand derzeit nicht möglich. Politisch und administrativ wird ersatzweise häufig auf solche Indikatoren auf der Inputseite zurückgegriffen, die (wie insbesondere die Landfläche) für die Agrarproduktion konstitutiv sind und als leicht messbar und operationalisierbar gelten. Allerdings haben flächenbezogene Maßnahmen Auswirkungen auf den Bodenmarkt. Sie sind schon insofern mit dem Risiko unerwünschter Nebeneffekte behaftet. Grundsätzlich empfiehlt es sich deswegen, politische Maßnahmen an der Zielerreichung auszurichten und nach Möglichkeit von einer indikatorbasierten Inputsteuerung auf eine **Prozess- und Outcomesteuerung** auf der Grundlage von Wirkungsmessungen umzustellen.

Zehnte Leitlinie:

Bei der Ausgestaltung der Agrar- und Umweltpolitik muss die Unterschiedlichkeit der jeweiligen landschaftsräumlichen und agrarstrukturellen Gegebenheiten so weit wie möglich Beachtung finden. Regionale Kooperationen von landwirtschaftlichen und Umweltakteur:innen sowie anderen Partner:innen sollten daher bei dafür geeigneten Maßnahmen politisch besonders erleichtert und gefördert werden. Insbesondere bei der Umsetzung von Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen lassen sich hier schnell Erfolge erzielen. Diese **Kooperationen** können das Engagement aller Akteur:innen stärken.

Elfte Leitlinie:

Nach Möglichkeit sollten neue politische Transformationsmaßnahmen und -schritte in zielgerichteten Erprobungsversuchen (sogenannten Reallaboren) ergebnisoffen getestet und wissenschaftlich geprüft werden (*Randomised Controlled Trials*). Solche **Erprobungsversuche** würden zugleich politisches Handeln von Grundsatzdebatten entlasten und zur besseren Integration der Politikebenen (Region, Land, Bund, Europa) beitragen.

Zwölfte Leitlinie:

Diskussionsprozesse wie diejenigen des Kompetenznetzwerks Nutztierhaltung oder auch (trotz widriger Rahmenbedingungen wie Coronapandemie oder Ende einer Legislaturperiode) der Zukunftskommission Landwirtschaft deuten darauf hin, dass sich selbst die ausgeprägten Polarisierungen in der Agrarumweltdebatte überwinden lassen. Derartige Diskussionsprozesse sollten auf den verschiedenen politischen Ebenen – auch durch geeignete Formate (Runde Tische, Enquete-Kommissionen, Partnerschaften) – gefördert werden.

4 INHALTSBESCHREIBUNG

Einen ausführlicheren Überblick über die vielfältigen Themen und Ergebnisse des gesamten Abschlussberichts gibt die folgende Inhaltsbeschreibung.

A Einleitung

Das Kapitel A **Einleitung: Landwirtschaft in Deutschland** (S. 22) beschreibt die Ausgangslage. Das Kapitel **Ökonomische Aspekte** (S. 25) stellt die wichtigsten Kennzahlen zur Agrarstruktur, zur volkswirtschaftlichen Bedeutung des Sektors und zur ökonomischen Lage der landwirtschaftlichen Betriebe als Teil einer komplexen Wertschöpfungskette zusammen. Die Situation jener Menschen, die als Betriebsleiter:innen, Familienangehörige oder Arbeitnehmer:innen in der landwirtschaftlichen Erzeugung arbeiten, skizziert das Kapitel **Soziale Aspekte** (S. 32). Sodann kommen die Situation der ländlichen Räume, der Wandel gesellschaftlicher Ansprüche an die Landwirtschaft, die Selbstwahrnehmungen bäuerlicher Familien und auch die gesellschaftlichen Spannungen zur Sprache, die sich mit der Lebensmittelproduktion sowie mit Konsum- und

Ernährungsstilen verbinden: Der Wunsch nach nachhaltigeren Lebensmitteln entspricht nicht immer jenem Kaufverhalten, das den Lebensmittelmarkt tatsächlich prägt und teilweise auch mit bedenklichen gesundheitlichen Folgen einhergeht. Im dritten Teil dieser Lagebeschreibung geht es um die **Aspekte von Ökologie und Tierschutz** (S. 39). Landwirtschaft geschieht in der Natur. Mehr als jeder andere Zweig der Volkswirtschaft beeinflusst sie daher öffentliche Güter wie Landschaft, Bodenfruchtbarkeit und biologische Vielfalt, Wasser, Luft und Klima, die Situation der in der Natur lebenden und insbesondere der von ihr gehaltenen Tiere. Gleichzeitig ist Landwirtschaft vom guten Zustand natürlicher Systeme abhängig, die sie derzeit als zunehmend intensive Landwirtschaft in einer Weise beeinflusst, aus der sich direkter Handlungsbedarf ergibt.

B Empfehlungen

Die **Empfehlungen der ZKL** (Kapitel B, S. 48) beschreiben, was zu tun ist, um diesem Handlungsbedarf zu entsprechen. Sie lassen sich leiten von einer Gemeinsamen **Vision zur Zukunft der Landwirtschaft** (S. 48), welche die beiden jüngsten Mitglieder der ZKL in deren Auftrag entworfen haben. Aufgezeigt wird hier, in den Dienst welcher Zukunft von Landwirtschaft und Ernährung die Instrumente und Maßnahmen

sich stellen, die die ZKL im Folgenden vorschlägt. Auf den weiten Horizont dieser Zielvorstellungen kommt es an, denn es ist ein Anspruch der ZKL, die agrar- und umweltpolitische Diskussion von dem Risiko zu entlasten, dass sie sich durch die Verhakung in instrumentellen Detailfragen, so wichtig diese jeweils sind, selbst blockiert und dabei die gesamtgesellschaftlichen Gestaltungsaufgaben aus dem Blick verliert. Hieran

schließen **zwölf Leitlinien für den schnellen und umfassenden Transformationsprozess** (S. 53) des gesamten Landwirtschafts- und Ernährungssystems in Deutschland an. Sie beschreiben die Bewältigung der ökonomischen, ökologischen und sozialen Herausforderungen sowie die schrittweise Verwirklichung der Vision als eine Aufgabe, der sich Landwirtschaft, Lebensmittelverarbeitung, -industrie und -handel nicht allein stellen können, sondern die gesamtgesellschaftlich angegangen werden muss. Ökologische Nachhaltigkeit und Resilienz des Ernährungs- und Landwirtschaftssystems setzen voraus, dass dessen negative Externalitäten vermieden werden, dass die Lebensmittelpreise – soweit möglich – die tatsächlichen Gesamtkosten abbilden und dass in der schon angesichts von Klimakrise und Biodiversitätsverlust überaus knappen Transformationszeit gleichwohl für die Produzent:innen verlässliche betriebswirtschaftliche Perspektiven gesichert sind. Die Agrar- und Umweltpolitik wird den gesetzten Zielen allerdings allein dann dienen können, wenn sie ihre finanziellen wie rechtlichen Maßnahmen wirkungsorientiert gestaltet, in der realen Praxis erprobt und evaluiert sowie kohärent in – kontinuierliche Anstrengung erfordernden – Konsensfindungsprozessen entwickelt.

Die anschließenden Kapitel konkretisieren, wie die von **Vision** und **Leitlinien** beschriebene Transformation in den einzelnen Handlungsfeldern ins Werk gesetzt werden kann. Im Kapitel **Soziale Handlungsfelder** (S. 57) kommt dabei unter 2.1 zunächst die **Diversifizierung des Agrarsektors** zur Sprache, die erforderlich ist, um gerade kleinere Betriebe ökonomisch zu stabilisieren: Erweiterungen des Spektrums von Geschäftsfeldern, Produkten oder Verarbeitungsstrukturen, die politisch begleitet und in geeigneter Weise gefördert werden müssen. Zudem sind das **Risikomanagement** in den Betrieben (S. 59) sowie die Prozesse von **Betriebsübergabe** oder ggf. auch **Betriebsaufgabe** (S. 59) sorgfältig in den Blick zu nehmen.

Unter 2.2 und 2.3 wird ein umfangreicherer Katalog von Maßnahmen zusammengestellt. Sie sollen die **Situation der Arbeitskräfte in der Landwirtschaft** (S. 60) sozial gerechter und attraktiv gestalten und die mit **Generationsfragen und Diversität** (S. 61) verbundenen Aufgaben bei der Hofübergabe wie auch hinsichtlich einer gerechteren Landwirtschaft angehen. Kapitel 2.4 spricht die wichtigsten der sich durch den Strukturwandel der **agrarsozialen Sicherung** (S. 64) ergebenden zukünftigen Herausforderungen an.

Für die Entwicklung der **ländlichen Räume** (S. 75) ist zwar das Sozial- und Wertschöpfungssystem rund um die Landwirtschaft nach wie vor ein wichtiger Faktor. In Kapitel 2.5 begründet die ZKL jedoch ihre Auffassung, dass es sich dabei um einen Querschnittsbereich handelt, dem die Agrarpolitik allein im koordinierten Zusammenwirken mit einer ganzen Reihe anderer Politikfelder gerecht werden kann.

Mit der **gesellschaftlichen Wahrnehmung und Wertschätzung von Lebensmitteln und Landwirtschaft** (2.6, S. 66) sowie mit **Ernährungsstilen und Verbraucherverhalten** (2.7, S. 67) eröffnen die beiden anschließenden Teilkapitel einen weiteren Themenbereich. Sie beziehen sich zunächst nochmals auf die unterschiedlichen gesellschaftlichen Positionen und Erwartungen bezüglich Landwirtschaft und Ernährung und entwickeln daraus **ernährungspolitische Folgerungen** (S. 68) Ohne die Verbesserung von Ernährungsstilen und einen Wandel des Verbraucherverhaltens, wozu auch die Reduzierung des Konsums von tierischen Lebensmitteln sowie von Zucker, Fett und Salz gehört, wird die Transformation des Systems von Landwirtschaft und Ernährung nach Auffassung der ZKL nicht gelingen können. Deswegen gibt die ZKL in diesem Zusammenhang Empfehlungen u. a. zur Ernährungsbildung, zur Verbesserung von Gemeinschaftsverpflegung, zu gesünderen Ernährungsumgebungen, zur

Lebensmittelkennzeichnung (S. 59) sowie zur Vermeidung von Lebensmittelverlusten (S. 70).

Die beiden abschließenden Teile des zweiten Kapitels von Teil B, **Politik und Administration** (2.8, S. 71) sowie **Wissensmanagement und wissenschaftliche Politikberatung** (2.9, S. 74) formulieren Empfehlungen für die politische und administrative Gestaltung des Transformationsprozesses selbst. Insbesondere müssen die Maßnahmen aller einschlägigen Politikfelder und Ressorts kohärent aufeinander abgestimmt sein und den Wirtschaftsbeteiligten verlässliche Planungsperspektiven einräumen. Zugleich wachsen die Ansprüche an das Fachwissen, das in der Agrar- und Ernährungswirtschaft wie in der diesbezüglichen Politik vorausgesetzt wird. Dem ist bei der Kompetenzentwicklung der Praktiker:innen in Aus-, Fort- und Weiterbildung sowie Beratung ebenso Rechnung zu tragen wie bei der politischen Berücksichtigung agrar- und ernährungswissenschaftlicher Expertise.

Kapitel 3 des Empfehlungsteils des Berichts wendet sich **ökologischen Handlungsfeldern** und der **Tierhaltung** zu (S. 79). An erster Stelle (3.1) steht hier die **Klimakrise** (S. 79), die für die Landwirtschaft eine besondere Herausforderung darstellt. Sie ist von ihr besonders betroffen und muss gegenüber ihren Folgen **resilienter** werden (S. 83), was Veränderungen in der Agrarlandschaft, die Verbesserung der Bodenqualität und die Entwicklung angepasster Pflanzensorten erfordert. Weil sie Treibhausgase erzeugt, trägt die Landwirtschaft zugleich ihrerseits in nennenswertem Umfang zur **globalen Erwärmung** bei (S. 80). Deswegen geht es hier um Bepreisungssysteme für Treibhausgase ebenso wie um Treibhausgasenken wie vor allem **Moore und Humus** (ab S. 81) sowie um Reduktionsmaßnahmen z. B. im Zusammenhang mit der Stickstoffdüngung oder der Tierhaltung.

Ein zweites landwirtschaftlich wie gesamtgesellschaftlich nicht weniger drängendes

ökologisches Handlungsfeld ist die **Biodiversität** (3.2 bis 3.3, S. 86), deren Verlust durch Agrarproduktion in erheblichem Umfang mitverursacht wird. Die ZKL hält es für unabdingbar, auch hier möglichst schnell den Trend umzukehren und die auch in der *Farm-to-Fork*-Strategie und der Biodiversitätsstrategie der EU beschriebenen Ziele zu erreichen. Dabei stehen die zielgenaue Verwendung von **Dünge- und Pflanzenschutzmitteln, biodiversitätsfördernde Bewirtschaftungsmethoden** (S. 86) und strukturell **vielfältige und artenreiche Agrarlandschaften** (S. 87) sowie der Erhalt und die Steigerung der Artenvielfalt von Nutztierassen und Kulturpflanzen und entsprechende wirtschaftliche Anreize im Vordergrund. Die ZKL spricht sich dabei insbesondere bei der Umsetzung von dafür geeigneten Agrarumwelt- und Klimaschutzmaßnahmen für Ansätze aus, bei denen diese Maßnahmen nicht isoliert auf einzelbetrieblicher Ebene, sondern – mit besserer Wirkung im Sinne der Schutzziele bei geringerer Bürokratie – in **Kooperation von Landwirtschaft und Naturschutz** entwickelt und umgesetzt werden (S. 87).

Das dritte Handlungsfeld in diesem Kapitel ist die **Tierhaltung** (3.4, S. 91). Dieser Sektor ist in ökologischer und ökonomischer wie in gesellschaftlicher und ethischer Hinsicht von herausragender Bedeutung. Die ZKL bezieht sich hier ausdrücklich auf die Vorschläge des Kompetenznetzwerks Nutztierhaltung, ergänzt sie allerdings zugleich um weitere Empfehlungen zur Verbesserung von Tierwohl und Tiergesundheit wie auch von Umwelt- und Klimaschutz. Dazu gehören Vorschläge zur Anpassung der Tierdichte an die verfügbare Fläche und deren räumliche Entzerrung sowie zur Reform des Bau- und Immissionsrechts.

Schließlich behandelt die ZKL in Kapitel 4 ihrer Empfehlungen die mit der Transformation des Agrar- und Ernährungssystems verbundenen **ökonomischen Handlungsfelder** (S. 95). Dabei wird vorausgesetzt, dass angesichts der großen gesellschaftlichen und ökologischen

Herausforderungen für diese Transformation auf nationaler wie internationaler Ebene die politischen Programme, rechtlichen Ordnungen und vertraglichen Verpflichtungen angepasst werden müssen, und dies in einer Weise, die zugleich für die Betriebe des Landwirtschafts- und Ernährungssystems ökonomische Perspektiven und einen verlässlichen Planungshorizont bietet. Ebenfalls vorausgesetzt wird, dass die Erwirtschaftung der durch die Transformation entstehenden Zusatzkosten eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe ist, dass der Prozess für die Landwirtschaft betriebswirtschaftlich tragfähig angelegt werden kann und dass gleichzeitig die Einsparung von heute auf die Allgemeinheit und zukünftige Generationen abgewälzten externen Kosten perspektivisch zu einem positiven volkswirtschaftlichen Saldo führt.

Das Unterkapitel 4.1 **Märkte** (S. 96) beschreibt zunächst, dass die **Vermeidung und Internalisierung externer Effekte der Agrarproduktion** (S. 96) diejenige Form der Transformation darstellt, die am besten mit den Anforderungen funktionierender Märkte vereinbar ist. Angesichts der hochgradigen strukturellen Differenziertheit der Agrar- und Ernährungswirtschaft muss zu diesem Zweck eine Kombination verschiedenster Maßnahmen eingesetzt werden. Neben dem Ordnungsrecht und den durch öffentliche Mittel finanzierten Anreizinstrumenten können dies unterschiedliche Systeme für die **Bepreisung externer Effekte** sein, die diese in die betriebswirtschaftliche Rentabilitätsrechnung und damit auch in die Marktpreisbildung integrieren. Wo dies die Erhöhung von Lebensmittelpreisen nach sich zieht, muss für einkommensschwache Gruppen ein entsprechender sozialer Ausgleich herbeigeführt werden. Grundsätzlich sollten politische Maßnahmen zur Beförderung der Internalisierung externer Effekte europäisch eingebettet sein. Die EU muss entsprechende ökologische und soziale Standards auch durch Instrumente für den Grenzgleich sichern, die, wie in Unterkapitel 4.2

ausgeführt, **faire Wettbewerbsbedingungen im internationalen Agrarhandel** herstellen (S. 104).

Ein grundsätzliches ökonomisches Problem insbesondere für landwirtschaftliche Betriebe besteht in den ungleichen **Kräfteverhältnissen im Ernährungssystem** (S. 98). Der Bericht spricht in diesem Zusammenhang Fragen des Kartellrechts, die UTP-Richtlinie und das Lieferkettengesetz an. Auch geht es um den Zusammenschluss von Erzeuger:innen oder die Entwicklung von kurzen Wegen zu den Verbraucher:innen im Sinne lokaler oder regionaler Wertschöpfungspartnerschaften. Sie können eine Stärkung der Marktposition von Erzeugerbetrieben bewirken. Besonders wichtig sind dabei **Markttransparenz, Kennzeichnungs- und Zertifizierungssysteme**, die in 4.1.3 im Vordergrund stehen (S. 101). Im Interesse der Verbrauchersouveränität argumentiert die ZKL hier für eine klar verständliche, vertrauenswürdige und verbindliche Kennzeichnung auf europäischer Ebene.

In 4.1.4 geht es um den **ökologischen Landbau** (S. 102) als einziges EU-weit gesetzlich definiertes und mit einem eigenen Markt ausgestattetes Produktionssystem mit gut dokumentierten Leistungen für die in den vorangehenden Kapiteln beschriebenen Ziele. Beschrieben werden die politischen Maßnahmen, die zur weiteren Verbesserung seiner Gemeinwohlleistungen und zur Erreichung der auf verschiedenen Ebenen in Deutschland und der EU angestrebten Ausbauziele erforderlich sind.

Die **öffentliche Förderung** (S. 106) stellt für den größten Teil der landwirtschaftlichen Betriebe einen erheblichen Anteil der Einkünfte und in der EU den größten Haushaltsposten dar. Weil ihr deswegen enorme ökonomische Bedeutung für die Landwirt:innen und eine sehr beachtliche staatliche Steuerungswirkung zukommt, geht ein eigenes Unterkapitel (4.3) auf sie ein. Es empfiehlt zunächst (4.3.1, S. 106) für die **Gemeinsame Agrarpolitik (GAP)** der EU ab 2023 die

schrittweise und vollständige Umwandlung der bisherigen flächengebundenen Direktzahlungen in betriebswirtschaftlich attraktive Maßnahmen, die die Transformationsprozesse in der Landwirtschaft unterstützen – gemäß dem Leitsatz, dass die öffentliche finanzielle Förderung landwirtschaftlicher Tätigkeit der zielgerichteten Finanzierung der Bereitstellung öffentlicher Güter dient. Dabei ist sowohl auf die Wirksamkeit der Förderung hinsichtlich der angestrebten Ziele als auch auf eine effiziente Administration sowie eine evaluierende Begleitung der Förderinstrumente zu achten. Gleiches gilt für die **Fördermittel auf Bundes- und Landesebene**, von denen 4.3.2 handelt (S. 109). Sie müssen ebenfalls so weiterentwickelt werden, dass sie Schutzaufgaben für Klima, Biodiversität sowie landwirtschaftlich genutzte Tiere und Flächen deutlich gezielter und stärker als bisher unterstützen.

Das Kapitel 4.4 befasst sich mit dem **technischen Fortschritt** (S. 111) als einer allein zwar nicht hinreichenden, jedoch notwendigen Bedingung für die Transformation hin zu einem nachhaltigen System. Hierbei ist einerseits von den Chancen der Digitalisierung für die Landwirtschaft die Rede. Andererseits geht es um den intensiv diskutierten Innovationsbereich der **Pflanzenzüchtung** (S. 112). Standort- und klimaangepasste, ertragreiche, robuste und gesunde Sorten von hoher Speise- bzw. Futter- und Verarbeitungsqualität einer möglichst großen Anzahl von Kulturpflanzenarten sind für ein nachhaltiges, resilientes und produktives Agrar- und Ernährungssystem zentral. Die wissenschaftlich fundierte Beurteilung von Züchtungsverfahren muss unter Beachtung

der Prinzipien von Vorsorge und Wahlfreiheit erfolgen. Auch der agrarchemische Fortschritt (S. 112) kann zur nachhaltigen Transformation der Landwirtschaft beitragen. Er benötigt einen Regulierungsrahmen, der es ermöglicht, entsprechende Produkte wie z. B. Biostimulanzien oder *Low-Risk*-Pflanzenschutzmittel zügig in die Anwendung zu bringen.

Das Schlusskapitel 4.5 richtet unter dem Titel **Vorsorge rechnet sich einen zusammenfassenden Blick auf volkswirtschaftliche Kosten und Nutzen** einer auf Nachhaltigkeit ausgerichteten Transformation des Landwirtschafts- und Ernährungssystems (S. 115). Es kalkuliert die Mehrkosten einer derartigen Transformation und zeigt, dass diese einerseits deutlich oberhalb der derzeit für den Agrarsektor zur Verfügung stehenden staatlichen Finanzmittel liegen werden, sich andererseits jedoch weit unterhalb jenes geschätzten hohen zweistelligen jährlichen Milliardenbetrags bewegen, mit dem eine unveränderte Weiterführung des derzeitigen Systems verbunden wäre.

Die von der ZKL vorgeschlagene Transformation ist notwendig, um den ökologischen, sozialen und tierethischen Herausforderungen zu begegnen und dem Agrar- und Ernährungssystem in Deutschland eine ökonomisch tragfähige Zukunft zu ermöglichen. Und sie kann in einer sozialverträglichen sowie für die Betriebe ökonomisch attraktiven Weise gestaltet werden, weil sie perspektivisch mit erheblichen volkswirtschaftlichen Vorteilen verbunden sein wird. Deswegen ist sie als eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe anzugehen.

Anhang

Im Anhang zum Abschlussbericht führt die ZKL Voraussetzungen und Zwischenschritte ihres Arbeitsprozesses auf. Einerseits sind dies der Einsetzungsbeschluss der Bundesregierung, die Geschäftsordnung und die Arbeitsformen der Kommission. Andererseits werden hier ein **Positionspapier der zur Gemeinsamen Agrarpolitik** (S. 149) eingesetzten AG sowie vier unterschiedliche **Szenarien einer zukünftigen Landwirtschaft in Deutschland** (S. 135) dokumentiert. Letztere hat die AG Zukünfte mit Unterstützung des *Fraunhofer-Instituts für System- und Innovationsforschung* (Fraunhofer ISI) in einem methodisch strukturierten *Foresight*-Prozess erarbeitet, der für die Integration der im Mandat der ZKL aufgeführten sehr heterogenen Problemfelder sowie für die Entwicklung ihrer Empfehlungslinie von prägender Bedeutung war.

Die in diesem *Foresight*-Prozess entwickelten Zukunftsszenarien A und B beschreiben jenen Zielkorridor, in dem sich die von der ZKL empfohlene Transformation hin zu einer nachhaltigen Landwirtschaft in Deutschland bewegt. Hingegen wird eine Fortführung des *Status quo* im Szenario X abgebildet, welches nicht als ausreichend nachhaltig angesehen wird.

Szenario A prognostiziert einen breiten gesellschaftlichen Wandel hin zur nachhaltigen Land- und Ernährungswirtschaft, angestoßen durch eine Vielzahl von Stakeholder:innen. Dabei wird Tierhaltung stark zurückgehen und gesellschaftlichen Ansprüchen genügen, externe Kosten werden umfassend internalisiert. Die verstärkte Regionalisierung, die Dezentralisierung und die faire Ausgestaltung von Wertschöpfungsketten sowie eine Zunahme der Direktvermarktung und die Vielfalt einheimischer landwirtschaftlicher Produkte werden sich durchsetzen. Umweltpolitik wird auf Ordnungsrecht

zurückgreifen, allerdings werden Umweltziele überwiegend durch marktwirtschaftliche Anreize erreicht werden. Verbraucher:innen verfügen über ein ausgeprägtes Nachhaltigkeitsbewusstsein und Innovationen werden durch den Gedanken der Nachhaltigkeit vorangetrieben.

Szenario B ist demgegenüber gekennzeichnet durch politische Aktivitäten, die einen grundlegenden Wandel des Marktes bewirken. Der Preis wird entscheidende Steuerungsgröße für Verbraucher:innen bleiben, zusätzlich wird eine staatliche Bepreisung von Nachhaltigkeits- und Umwelteigenschaften des Produkts bzw. des Produktionsprozesses erfolgen, welche zu nachhaltigem Konsum führen wird. Die gesellschaftlichen Anforderungen an das Tierwohl werden in der Breite nicht umgesetzt, sodass die Nachfrage nach Fleisch und somit auch die Nutztierhaltung in Deutschland signifikant zurückgehen wird. Es wird in Nischen eine gesellschaftlich akzeptierte Tierhaltung geben, doch wird die Bevölkerung den täglichen Proteinbedarf weit gehend aus alternativen Proteinquellen beziehen. Der Lebensmittelmarkt wird stark diversifiziert sein, wobei die biotechnologische Produktion von Lebensmitteln eine große Bedeutung erhält. Umweltziele werden durch ordnungsrechtliche sowie marktwirtschaftliche Instrumente erreicht, wobei ordnungspolitische Eingriffe entschädigt werden.

Szenario X führt zu erheblichen Problemen im Bereich der Biodiversität und geht mit der Abwanderung von landwirtschaftlichen Betrieben aus Deutschland einher. Umweltpolitische Ziele werden durch Ordnungsrecht erreicht und externe Kosten durch öffentliche Mittel bezahlt oder ins Ausland verlagert. Der Markt wird extrem segmentiert sein und es werden diversifizierte Konsummuster vorherrschen.

5 MITGLIEDER DER ZUKUNFTSKOMMISSION LANDWIRTSCHAFT

Mitglieder der Zukunftskommission Landwirtschaft

Vorsitz: *Prof. Dr. Peter Strohschneider*

Landwirtschaft

- *Hubertus Paetow* (Präsident Deutsche Landwirtschaftsgesellschaft)
- *Joachim Rukwied* (Präsident Deutscher Bauernverband)
- *Petra Bentkämper* (Präsidentin Deutscher Landfrauenverband)
- *Stefan Mann* (Bundesvorsitzender Bundesverband Deutscher Milchviehhalter)
- *Kathrin Muus* (Bundesvorsitzende Bund der Deutschen Landjugend)
- *Dirk Andresen* (Sprecher Land schafft Verbindung)
- *Dr. Felix Prinz zu Löwenstein* (Vorstandsvorsitzender Bund Ökologische Lebensmittelwirtschaft)
- *Elisabeth Fresen* (Bundesvorsitzende Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft)
- *Jürgen Mertz* (Präsident Zentralverband Gartenbau)
- *Ute Volquardsen* (Vizepräsidentin des Verbandes der Landwirtschaftskammern)

Wirtschaft und Verbraucher

- *Franz-Josef Holzenkamp* (Präsident Deutscher Raiffeisenverband)
- *Manfred Hudetz* (Präsident Industrieverband Agrar)
- *Stephanie Franck* (Vorsitzende Bundesverband der Pflanzenzüchter)
- *Philipp Hengstenberg* (Präsident² Lebensmittelverband Deutschland)
- *Dr. Christian von Boetticher* (Vorsitzender der Bundesvereinigung der Deutschen Ernährungsindustrie)
- *Klaus Müller* (Vorstand Verbraucherzentrale Bundesverband)
- *Miriam Schneider* (Leiterin Büro Brüssel Bundesverband des deutschen Lebensmittelhandels)
- *Susanne Dehmel* (Mitglied Sachverständigenrat für Verbraucherfragen)

2 Bis zum 24. Juni 2021.

Umwelt und Tierschutz

- *Prof. Dr. Kai Niebert* (Präsident Deutscher Naturschutzring)
- *Jörg-Andreas Krüger* (Präsident Naturschutzbund Deutschland)
- *Olaf Bandt* (Vorsitzender Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland)
- *Christoph Heinrich* (Vorstand Naturschutz World Wide Fund For Nature Deutschland)
- *Thomas Schröder* (Präsident Deutscher Tierschutzbund)
- *Myriam Rapior* (Mitglied im Bundesvorstand Jugend im Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland)
- *Martin Kaiser*³ (Geschäftsführung Greenpeace)

Wissenschaft

- *Prof. Dr. Manfred Niekisch* (stellvertretender Vorsitzender Sachverständigenrat für Umweltfragen⁴)
- *Prof. Dr. Achim Spiller* (Universität Göttingen)
- *Prof. 'in Dr. Hiltrud Nieberg* (Johann Heinrich von Thünen-Institut)
- *Prof. 'in Dr. Ute Knierim* (Universität Kassel)
- *Prof. 'in Dr. Ramona Teuber* (Universität Gießen)
- *Prof. 'in Dr. Dr. h. c. Vera Bitsch* (Technische Universität München)

³ Mitglied bis 19. März 2021.

⁴ Bis zum 30. Juni 2020.

