



Zukunftskommission Landwirtschaft

Zukunft Landwirtschaft – eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe

Empfehlungen der Zukunftskommission Landwirtschaft – Kurzfassung

Landwirtschaft ist systemrelevant. Sie ist die grundlegende wirtschaftliche Tätigkeit des Menschen. Sie hat arbeitsteilige, städte- und staatsbildende Gesellschaften erst ermöglicht und ist somit die Grundlage jeder Zivilisation. Gleichzeitig gestaltet die Land- und Forstwirtschaft über 80 Prozent 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 sowie aus ökonomischen Gründen aus.

Das Agrar- und Ernährungssystem wird von zahlreichen Widersprüchen und Spannungslagen geprägt. Es steht mitten in jenem **globalen Wandel**, der 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, Interessen-

lagen 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, die 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 Erzeugern und Verbrauchern, Natur, Umwelt und kommenden Generationen weltweit. Ihr zufolge sollten Landwirtinnen und Landwirte breite gesellschaftliche Anerkennung inklusive 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 sowie eine idealerweise stabile bis steigende Anzahl der Höfe. Ebenfalls zeigt das Zukunftsbild zufriedene Landwirte, die ihren Beruf gern ausüben. Es zeigt auch die Haltung von Tieren unter hohen Tierschutzstandards, über Lebensmittelqualitäten gut informierte Verbraucherinnen und Verbraucher, 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 Landwirte 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 landwirtschaftlich Produzierenden liegen können. Die Politik ihrerseits muss diese Entwicklung befördern und beschleunigen. Dazu sollte sie ihr gesamtes Instrumentarium (von der Rechtsetzung 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 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 Treibhausgasen (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.



Abb. 1: Der Ausbau landwirtschaftlicher Treibhausgasen (Moore, Humus) muss gesteigert und attraktiv gestaltet werden (Fotos: Metscher)

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 (zum Beispiel 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 in 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 Tiefststand 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 Einzelnen 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 Weiterverarbeitern und Handel fair in der Weise gestaltet sein müssen, dass die Kosten ökologie- und tierwohlorientierter Produktion bis zu den Verbraucherinnen und Verbrauchern durchgegeben werden. Dazu gehören eine deutliche Erhöhung der Transparenz für die Verbraucher durch klare, verständliche und auf EU-Ebene verbindliche Kennzeichnungssysteme, ein sozialer Ausgleich für einkommensschwächere Verbraucher 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 Landwirte 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 ersten 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 Bürgerinnen und Bürger 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 mit gesamtvolkswirtschaftlichen 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.



Abb. 2: Hohe Standards bei der Tierhaltung.

ZIELVORSTELLUNGEN UND LEITLINIEN 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.

Berufsstand und Betriebe

Die deutsche Landwirtschaft trägt zur Ernährung der Bevölkerung bei. Landwirte werden von der Gesellschaft, das heißt, von den Bürgerinnen und Bürgern sowie gesellschaft-

lichen Institutionen (Unternehmen, Verbände, 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 Landwirtinnen und Landwirte 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. Landwirte arbeiten selbstständig und wirtschaften eigenverantwortlich. Das unternehmerische Handeln landwirtschaftlicher Betriebe beinhaltet, dass sie Ressourcen, Investitionen, Produktion und Arbeitskraft nach eigenem Ermessen einsetzen. Landwirte 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. Landwirtinnen und Landwirte führen ihren Beruf gern 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, polypolistischen Markt so gestaltet, dass gesellschaftliche Teilhabe, Betriebsabsicherung und Altersvorsorge für die Landwirte 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. Junglandwirte 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 Funktionsfähig-



keit 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. Landwirte streben eine durchgehende Bodenbedeckung an, um Erosionen zu vermeiden.

Wenn möglich, werden vorhandene Gülle oder Mist als Dünger verwendet, außerdem wird 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 (zum Beispiel durch unabhängige Klimaberatung). Klimaförderliche Wirkungen der Landwirtschaft sind in der landwirtschaftlichen Praxis etabliert oder sogar zu Betriebszweigen geworden, da sie Landwirten 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 Landwirte 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 sowie 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 Landwirtinnen und Landwirte 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 überregionale 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 (zum Beispiel in der Lebensmittelverarbeitung oder -vermarktung) gestärkt und bürokratische und gesetzliche Hürden zur Umsetzung abgebaut beziehungsweise 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 Landwirten 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

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 Landwirtinnen und Landwirte informiert. Deshalb schenken Verbraucher 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 gern. Sie werden beim Einstieg in den Beruf beziehungsweise 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 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 (zum Beispiel durch Implementierung von Ökosystemdienstleistungen).

Studiengänge der Landwirtschaft und Agrarwissenschaften sowie Weiterbildungen in den landwirtschaftlichen Berufen



vermitteln den angehenden Landwirtinnen und Landwirten handlungsfeldbezogenes Fachwissen für ihren späteren (teils auch fachspezifischen) Berufsalltag. Berufsbegleitende Fortbildungen und Schulungen unterstützen Landwirte 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 Landwirte 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 Landwirte, wie Ökosystemleistungen und Kulturlandschaftspflege, zur Verfügung gestellt. Das bedeutet, dass Landwirtinnen und Landwirte 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 Verbraucherinnen und Verbraucher 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 Landwirten selbst. Die Landtechnik wird bei der Weiterentwicklung und Erforschung neuer Technologien sowie beim Zugang zu digitalen Techniken für Betriebe staatlich unterstützt. Dabei soll die Nut-

zung auch kleinen und mittleren Betrieben ermöglicht werden. Trotz digitaler Anwendungen sind Landwirtinnen und Landwirte essenziell für die Arbeit in ihren Betrieben. Sie treffen die Entscheidungen in Bezug auf digitale und analoge Vorgehensweisen bei landwirtschaftlichen Arbeitsprozessen. Damit die Landwirte 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. Landwirte 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 Wasser, Acker- und Weideland, Saatgut, Energie, Kapital und Bildung – ist sichergestellt.

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. Ihre Notwendigkeit ergibt sich aus sachlichen Gegebenheiten sowie aus entsprechenden gesamtgesellschaftlichen Zielsetzungen. Zu diesen gehören vor allem 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. 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.

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 Bürge-



rinnen und Bürger, unterschiedlichste gesellschaftliche Instanzen und vor allem 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 Rahmensetzungen 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 Landwirte 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 eigensten individuellen wie unternehmerischen Interesse der landwirtschaftlich Produzierenden 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 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 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 entsprechend 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 Umstände 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 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 (Rechtsetzung, Auflagen, Abgaben, Subventionen, Zertifikate, Beratung, Aus-, Fort- und Weiterbildung, Forschungsförderung) muss konzeptionell kohärent auf die hier formulierten Leitlinien hin ausgerichtet sein.

■ Siebte 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 (zum Beispiel finanzielle Förderung und Ordnungsrecht) sowie Politikfelder (zum Beispiel 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 agrar-strukturellen Gegebenheiten so weit wie möglich Beachtung finden. Regionale Kooperationen von landwirtschaftlichen und Umweltakteuren sowie anderen Partnern 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 Akteure 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 (trotz widriger Rahmenbedingungen, wie Coronapandemie oder Ende einer Legislatur-

periode) 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, Enquetekommissionen, Partnerschaften) – gefördert werden.

Mitglieder der Zukunftskommission Landwirtschaft

Vorsitz: Prof. Dr. Peter Strohschneider

Landwirtschaft

Hubertus Paetow (Deutsche Landwirtschaftsgesellschaft)

Joachim Rukwied (Deutscher Bauernverband)

Petra Bentkämper (Deutscher Landfrauenverband)

Stefan Mann (Bundesverband Deutscher Milchviehhalter)

Kathrin Muus (Bund der Deutschen Landjugend)

Dirk Andresen (Land schafft Verbindung)

Dr. Felix Prinz zu Löwenstein (Bund Ökologische Lebensmittelwirtschaft)

Elisabeth Fresen (Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft)

Jürgen Mertz (Zentralverband Gartenbau)

Ute Volquardsen (Verband der Landwirtschaftskammern)

Wirtschaft und Verbraucher

Franz-Josef Holzenkamp (Deutscher Raiffeisenverband)

Manfred Hudetz (Industrieverband Agrar)

Stephanie Franck (Bundesverband der Pflanzenzüchter)

Philipp Hengstenberg (Lebensmittelverband Deutschland)

Dr. Christian von Boetticher (Bundesvereinigung der Deutschen Ernährungsindustrie)

Klaus Müller (Verbraucherzentrale Bundesverband)

Miriam Schneider (Büro Brüssel Bundesverband des deutschen Lebensmittelhandels)

Susanne Dehmel (Sachverständigenrat für Verbraucherfragen)

Umwelt und Tierschutz

Prof. Dr. Kai Niebert (Deutscher Naturschutzring)

Jörg-Andreas Krüger (Naturschutzbund Deutschland)

Olaf Bandt (Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland)

Christoph Heinrich (Naturschutz World Wide Fund For Nature Deutschland)

Thomas Schröder (Deutscher Tierschutzbund)

Myriam Rapior (Bundesvorstand Jugend im Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland)

Martin Kaiser (Greenpeace)

Wissenschaft

Prof. Dr. Manfred Niekisch (Sachverständigenrat für Umweltfragen)

Prof. Dr. Achim Spiller (Universität Göttingen)

Prof. Dr. Hiltrud Nieberg (Johann Heinrich von Thünen-Institut)

Prof. Dr. Ute Knierim (Universität Kassel)

Prof. Dr. Ramona Teuber (Universität Gießen)

Prof. Dr. Dr. h. c. Vera Bitsch (Technische Universität München)