

**Zukunft Landwirtschaft. Eine
gesamtgesellschaftliche Aufgabe in schwierigen
Zeiten –
Strategische Leitlinien und Empfehlungen der
Zukunftskommission Landwirtschaft**

November 2024

Zukunft Landwirtschaft. Eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe in schwierigen Zeiten – Strategische Leitlinien und Empfehlungen der Zukunftskommission Landwirtschaft

Inhalt

Kapitel 1: Strategischer Ausblick auf eine zukunftsfähige Agrar-, Umwelt- und Tierschutzpolitik	4
1.1. Herausforderungen und neue Pfade	4
1.2. Nachhaltigkeits-Benchmarking und ein neues Governance-System	5
1.3. Zur Zukunft von Konsensfindungsprozessen	7
Kapitel 2: Für eine neue Kultur der Zusammenarbeit zwischen Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft.....	8
Kapitel 3: Gemeinsame Agrarpolitik: Eckpunkte zur Weiterentwicklung der GAP	9
Kapitel 4: Zukunftsorientierte gemeinsame Marktorganisation	11
Kapitel 5: Regulierungsabbau - Prinzipien und Leitlinien	13
Kapitel 6: Umbau der Tierhaltung.....	14
Kapitel 7: Aktionsprogramm „Biodiversität in der Agrarlandschaft“	16
7.1. Das Aktionsprogramm.....	16
7.2. Umsetzung durch regionale Agrar-Umwelt-Kooperationen.....	17
7.3. Finanzierung des Aktionsprogramms	17
Kapitel 8: Pflanzenbau.....	18
8.1 Empfehlungen für den Bereich Pflanzenzüchtung	18
8.2 Empfehlungen für den Bereich Pflanzenschutz.....	19
8.3 Empfehlungen für den Bereich Düngung.....	20
Kapitel 9: Digitalisierung und Technik.....	21
9.1 Digitalisierung.....	21
9.2 Alternative Antriebe und Kraftstoffe in der Landwirtschaft	21
Kapitel 10: Resilienz landwirtschaftlicher Betriebe	22
10.1 Flächenzugang.....	22
10.2 Steuerliche Maßnahmen zur Absicherung von existenzgefährdenden Risiken	22

Kapitel 11: Ernährungsresilienz in globaler Dimension..... 23

Kapitel 1: Strategischer Ausblick auf eine zukunftsfähige Agrar-, Umwelt- und Tierschutzpolitik

1.1. Herausforderungen und neue Pfade

Es ist eine zentrale anstehende Aufgabe für die Bundesregierung, Stillstände zu überwinden und innovative Wege in eine nachhaltigere Zukunft zu identifizieren und voranzubringen. Die ökonomische Lage der Agrarwirtschaft und die Situation von Umwelt-, Natur- und Tierschutz ist vielfach differenzierter, als es die Stimmung ausdrückt. Die Mitglieder der Zukunftskommission eint der Wunsch, einer weiteren Polarisierung der Gesellschaft in diesem Feld entgegenzuwirken. Sie sehen sich in der demokratischen Verantwortung, zukunftsfähige Lösungen in einem möglichst breiten Konsens zu finden. Die Ergebnisse des Strategischen Dialogs zur Zukunft der Landwirtschaft in der EU unterstützen deutlich die Richtung, die von der Zukunftskommission Landwirtschaft (ZKL) bereits 2021 vorgeschlagen wurde. Es braucht eine deutliche Anreizorientierung für Ökosystemleistungen in der Gemeinsamen europäischen Agrarpolitik (GAP) sowie ein besseres Kriseninstrumentarium und eine Stärkung von nachhaltiger Erzeugung in der Wertschöpfung. Wettbewerbsfähigkeit, Nachhaltigkeit und Resilienz des Agrar- und Ernährungssektors sind gleichberechtigte Kernaufgaben der künftigen Agrarpolitik.

Die Grundprämissen der ZKL im Bericht¹ von 2021 lauten: Landwirtschaft ist systemrelevant. Gleichwohl steht die Landwirtschaft vor großen Herausforderungen. Es gibt viele lösbare, aber bisher nicht gelöste Zukunftsfragen. Verschiedene, besonders auch politische Faktoren haben zu Agrar- und Ernährungssystemen geführt, die ökologisch, ökonomisch und sozial weiterentwickelt werden müssen. Die Notwendigkeiten beim Umwelt-, Biodiversitäts-, Klima- und Tierschutz müssen - auch mit dem Blick auf internationale Herausforderungen - entschieden und wirksam angegangen werden und zwar so, dass daraus attraktive und tragfähige Zukunftsperspektiven für die Landwirt:innen entstehen. Die Weiterentwicklung ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe, die keine der beteiligten Akteursgruppen übermäßig belasten darf, aber auch nur gemeinsam zu bewältigen ist. Der Bericht 2021 formuliert eine klare Zukunftsvision für das Landwirtschafts- und Ernährungssystem und Entwicklungspfade dahin. Nach Auffassung der ZKL ist dabei - 2021 wie heute - die politische Berücksichtigung der zwölf gemeinsam entwickelten Leitlinien von entscheidender Bedeutung.

Dieser nach wie vor von allen getragene Bericht der ZKL aus dem Jahr 2021 ist Grundlage aller hier weiter ausgearbeiteten Vorschläge.

In intensiven Diskussionen haben die Mitglieder der Kommission daran gearbeitet, Vorschläge zu einer neuen Kultur der Zusammenarbeit sowie zu den Handlungsfeldern

¹ Zukunftskommission Landwirtschaft (2021): Zukunft Landwirtschaft. Eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe - https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/Landwirtschaft/abschlussbericht-zukunftskommission-landwirtschaft.pdf?__blob=publicationFile&v=17

Gemeinsame Agrarpolitik, Marktorganisation, Regulierungsabbau, Umbau der Tierhaltung, Biodiversitätserhalt, Pflanzenbau, Digitalisierung und Technik, Resilienz landwirtschaftlicher Betriebe sowie erstmals zu einem Handlungsfeld zur Ernährungsresilienz in internationaler Dimension vorzulegen, die sich im Folgenden finden.

Die ZKL ist entschieden der Auffassung, dass die bisherige Finanzierung der Agrar-, Umwelt, Klima- und Tierschutzpolitik nicht ausreicht. Selbstverständlich nimmt die ZKL die erschwerte Krisenlage wahr. Es müssen deshalb gleichzeitig mehrere „Stellschrauben gedreht“ werden:

1. Es bedarf neuer Gelder und die vorhandenen Gelder, insbesondere der GAP, müssen zukunftsfest ausgerichtet werden. Ohne einen effektiven und effizienten Mitteleinsatz für gesellschaftliche Leistungen wird es in schwierigen Haushaltszeiten nicht gehen. Dazu gehört eine bessere Koordination der verschiedenen Programme und Finanzierungsquellen.
2. Beispiele verschiedener Bundesländer zeigen, dass es funktionieren kann, wenn Politik, Wirtschaft und Zivilgesellschaft zu konkreter Politikgestaltung zusammenarbeiten und zudem passende Finanzierungsmöglichkeiten eruieren.
3. Insbesondere bedarf es aber eines neuen Systems der Governance in diesem Politikfeld. Dazu hat der Strategische Dialog auf EU-Ebene wichtige Impulse geliefert, die nach Auffassung der ZKL engagiert und praxistauglich weiterentwickelt werden sollen.

1.2. Nachhaltigkeits-Benchmarking und ein neues Governance-System

Der Strategische Dialog auf EU-Ebene schlägt ein neues Governance-System für die Agrarpolitik vor, in dem eine Vereinheitlichung der Nachhaltigkeitsbewertungssysteme und ein darauf aufbauendes Benchmarkingkonzept eine zentrale Rolle einnehmen. Die ZKL sieht die Notwendigkeit, für ein praxisnahes und bürokratieverträgliches Anwendungs- und Umsetzungssystem. Das vereinheitlichte System sollte auf gemeinsamen Zielen, Grundsätzen und Kriterien beruhen und auch dazu dienen, „Greenwashing“ zu verhindern. Zudem betont der Strategische Dialog – wie auch schon die ZKL 2021 – die Inwertsetzung von zentralen Nachhaltigkeitsleistungen der Agrarwirtschaft, z. B. im Bereich des Klima- und des Biodiversitätsschutzes. Auf Basis eines transparenten Benchmarkings könnten neue Mittel für die Finanzierung von Nachhaltigkeitsleistungen der Landwirtschaft erschlossen werden, was gerade in Zeiten knapper öffentlicher Mittel von Bedeutung ist.

Hintergrund des Vorschlags ist die Erkenntnis, dass die Landwirtschaft zunehmend mit unterschiedlichen Konzepten zur Erfassung von Klima- und Umweltleistungen konfrontiert wird. Dabei entsteht ein Spannungsverhältnis: Einerseits benötigen Landwirtschaft sowie Politik, Wirtschaft und Gesellschaft verlässliche Daten zu zentralen Nachhaltigkeitsindikatoren wie Nährstoffströmen, Treibhausgasemissionen oder Biodiversität sowie Tierwohl, um Entwicklungen bewerten und steuern zu können. Ohne solche Daten drohen kontinuierliche Streitigkeiten über die tatsächlichen Fortschritte.

Andererseits führen aktuell unabgestimmte Bewertungssysteme, getrieben durch Berichtspflichten von Unternehmen, Banken und politische Initiativen, zu Unsicherheiten und hohen Bürokratielasten – ohne die notwendige Transparenz und Transformationsleistung zu gewährleisten.

Der Strategische Dialog schlägt vor diesem Hintergrund vor, Nachhaltigkeitsbewertungssysteme innerhalb der EU zu vereinheitlichen und damit auch die Voraussetzung für einen Benchmarking-Ansatz - als neues Governance-Instrument - zu testen. Ziel ist, dass landwirtschaftliche Betriebe anhand vergleichbarer und überprüfbarer Indikatoren ihre Nachhaltigkeitspraktiken vergleichen. Gleichzeitig muss es ermöglicht werden, über dieses Indikatorensystem die diversen Berichtspflichten u.a. nach der EU-Richtlinie zur Unternehmens-Nachhaltigkeitsberichterstattung (Corporate Sustainability Reporting Directive – CSRD), der EU-Richtlinie zur Nachhaltigkeits Sorgfaltspflicht von Unternehmen (Directive on corporate sustainability due diligence - CDDD, Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz, etc. bürokratiearm abzudecken. Ebenso wären regionale Steuerungsansätze möglich. Perspektivisch soll sich auch die Förderung an einem solchen System orientieren.

Nach Auffassung der ZKL kann mit einem solchen Benchmarking-Ansatz ein gegenseitiger Austausch und das voneinander Lernen gefördert werden, was sich bereits bewährt hat, z. B. in klassischen Betriebsvergleichen oder neuen Systemen wie *agri benchmark*. Er sollte eine gesamtbetriebliche, einheitliche Prüfung (Zertifizierung) der Betriebe ermöglichen, auch dadurch, dass der Staat private Systeme anerkennt und beaufsichtigt.

Die ZKL empfiehlt, die Entwicklung und Erprobung des Benchmarking-Ansatzes in Deutschland pionierhaft voranzutreiben und als lernendes System zu gestalten. Dies sollte in einer „neuen Kultur der Zusammenarbeit“ zwischen Politik, Wirtschaft und Gesellschaft geschehen (Kap. 2). Ein breit akzeptiertes System zentraler Nachhaltigkeitsindikatoren würde das Vertrauen stärken und der Landwirtschaft helfen, Fortschritte – etwa bei der Reduktion von Stickstoffüberschüssen – sichtbar zu machen. Es ermöglicht eine zielgerichtete und ergebnisorientierte Nachhaltigkeitspolitik, die bei Landwirtschaft sowie Umwelt-, Natur- und Tierschutz auf höhere Akzeptanz stößt.

Die ZKL ist sich bewusst, dass die Auswahl geeigneter Indikatoren, standardisierter Messverfahren und bürokratiearmer Erfassungssysteme eine Herausforderung darstellt, da die Landwirtschaft von einer sehr großen Diversität von naturräumlichen Voraussetzungen, Betriebstypen und landwirtschaftlichen Produktionsverfahren geprägt ist. Es kommt darauf an, wissenschaftlich fundierte und gut messbare Kernindikatoren zu identifizieren, die Betrieben, Wertschöpfungsketten und Politik richtungssichere Wege zur Erreichung von Nachhaltigkeitszielen aufzeigen. Politik, Wirtschaft und Zivilgesellschaft sollten gemeinsam und auf Basis praktischer Erfahrungen sowie wissenschaftlicher Erkenntnisse in die Entwicklung und Harmonisierung eines Systems von Nachhaltigkeitsindikatoren investieren.

Auf dieser Grundlage können neue Governance-Ansätze und Mechanismen entwickelt werden, um Nachhaltigkeitsleistungen mit wirtschaftlich tragfähigen Zukunftsperspektiven für Landwirt:innen zu verknüpfen:

- Ein Benchmarkingsystem erleichtert den Einsatz ökonomischer Anreize und neuer Honorierungssysteme, etwa zur Senkung von Treibhausgasemissionen oder zur Kohlenstoffspeicherung.
- Ähnliche Systeme könnten für die Inwertsetzung von Biodiversitätsleistungen der Landwirtschaft genutzt werden.
- Auch für den Tierschutz sind klare Maßnahmen- und Ergebnisindikatoren wichtig, um die Fokussierung auf Haltungssysteme zu überwinden.
- Bei erfolgreicher Erprobung könnten zukünftige Elemente der GAP auf einem Nachhaltigkeitsbenchmarking basieren.

Diese Ansätze werden nur erfolgreich sein, wenn die Betriebe daraus hinreichenden Nutzen und Einnahmen generieren und die Zivilgesellschaft Vertrauen in die Überprüfbarkeit hat. Aktuell bestehen sowohl aus landwirtschaftlicher als auch aus umwelt- und tierschutzfachlicher Perspektive Vorbehalte, die durch einen offenen Diskurs bearbeitet werden sollten.

1.3. Zur Zukunft von Konsensfindungsprozessen

Die Zukunftskommission Landwirtschaft repräsentiert einen neuen Konfliktlösungsmechanismus unter schwierigen politischen Rahmenbedingungen. Sie ist inzwischen ein Vorbild für den Transformationsprozess in anderen Sektoren und auf EU-Ebene. Rückblickend auf die vergangenen vier Jahre fassen die Mitglieder der ZKL die Erfahrungen mit diesem Politikinstrument wie folgt zusammen:

- Der Kommission ist es durch den direkten und intensiven Austausch auf Ebene der führenden Persönlichkeiten der beteiligten Institutionen gelungen, Vertrauen aufzubauen. Dieser Vertrauensaufbau bedarf aber wegen den personellen Wechsels in den beteiligten Institutionen und angesichts der Größe der Kommission einer stetigen Erneuerung.
- Die Umsetzung der Empfehlungen in konkrete Politik ist bislang eher gering ausgeprägt, allerdings zögert Politik scheinbar aber auch, direkt gegen Empfehlungen der Kommission zu handeln.
- Zukünftig sollten gesellschaftliche Verhandlungsprozesse in verschiedenen Formaten weiterentwickelt werden, z. B.:
 - in kleinerem Format, stärker auf einzelne Themenbereiche fokussiert und unter Einbindung der Politik (siehe Kap. 2), wie es z.B. bei den Verhandlungen über den Naturschutz in einigen Bundesländern (u.a. Baden-Württemberg, Niedersachsen) erfolgreich war;
 - in Zukunftsformaten zur Stärkung der Innovationskraft;

- zur zielgerichteten Einbindung von Ansätzen, die Wirtschaft und/oder Zivilgesellschaft entwickelt haben, in eine konsensorientierte Politik (siehe Kap. 2).

Deutschland braucht mutige, konsensuale Lösungen für eine zukunftsfähige und nachhaltige Landwirtschaft, um einer Polarisierung entgegen zu wirken. Ein wichtiges Element für zukunftsfähige Lösungen liegt – gerade angesichts des demographischen Wandels – in der verstärkten Einbindung junger Menschen. **Die ZKL schlägt deshalb vor**, Jugendverbände systematisch einzubinden und den Mut und die Konsensbereitschaft von Land- und Umweltjugend zu nutzen. Die Jugendbeteiligungsstrategie des BMEL ist positiv hervorzuheben und sollte fortgeführt werden.

Kapitel 2: Für eine neue Kultur der Zusammenarbeit zwischen Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft

Das nationale Tierhaltungskennzeichnungsgesetz ist aus Sicht der ZKL ein Beispiel dafür, dass die Zusammenarbeit zwischen Politik, Wirtschaft und Zivilgesellschaft in Deutschland nicht gut funktioniert. Die Politik hat das Thema Tierhaltungskennzeichnung erst relativ spät aufgegriffen, zu einem Zeitpunkt, zu dem Wirtschaft und Zivilgesellschaft bereits wesentliche Kennzeichnungsinitiativen (z.B. Initiative Tierwohl, Weiterentwicklung Biokennzeichnung, Tierschutzlabel des Deutschen Tierschutzbundes) ergriffen hatten.

Die staatliche Tierhaltungskennzeichnung wurde im Wesentlichen unabhängig von diesen bestehenden Initiativen entwickelt. Die in der Praxis erarbeiteten Kriterien und Prüfsystematiken wurden nicht integriert, zentrale Nutztierarten, Produktgruppen sowie Erzeugungs- und Produktionsstufen wurden bisher außen vorgelassen. Die Kennzeichnung umfasst nicht die ganze Wertschöpfungskette, sie beinhaltet keine umfassenden Tierschutzindikatoren auf dem Stand der Wissenschaft und sie ist graphisch in einer für die Verbraucher:innen kaum verständlichen Form umgesetzt. Bei der Entwicklung der staatlichen Kennzeichnung hat die Vereinbarkeit mit vorhandenen Initiativen keine Berücksichtigung gefunden. Es ist eine zwingende und konsequente Weiterentwicklung des Tierhaltungskennzeichnungsgesetzes unter Einbindung aller relevanten Stakeholder und der Wissenschaft notwendig.

Ein zweites Beispiel für die unzureichende Kultur der Zusammenarbeit ist die Herkunftskennzeichnung: Mit zunehmender Heterogenität der Nachhaltigkeitsanforderungen in der EU kann Herkunft ein Indikator für Nachhaltigkeitseigenschaften sein. Für die deutsche Landwirtschaft ist eine klare Herkunftskennzeichnung neben anderen ein Instrument für ein Level-Playing-Field. Sie dient außerdem der Information der Verbraucher:innen. Im Lebensmittelhandel finden sich bereits heute viele Beispiele für eine freiwillige Herkunftskennzeichnung bei den Produkten, bei denen sich die Agrar- und Ernährungswirtschaft, von Landwirt:innen bis hin zum Handel,

hiervon einen Wettbewerbsvorteil versprechen. Handel und Landwirtschaft haben sich 2023 im Rahmen der Initiative Zentrale Koordination Handel Landwirtschaft e.V. (ZKHL) auf ein gemeinsames, privatwirtschaftliches Engagement, das Herkunftskennzeichen Deutschland geeinigt. Erste Lebensmittel mit dieser Kennzeichnung sind im Einzelhandel zu finden.

Die gleichzeitigen und nicht koordinierten Planungen für eine Ausweitung der verpflichtenden staatlichen Herkunftskennzeichnung und die privatwirtschaftliche Initiative der ZKHL stehen beispielhaft für die oben beschriebene fehlende Kultur der Zusammenarbeit zwischen Staat, Wirtschaft und Gesellschaft. Zwar gab es im Vorfeld des Gesetzesentwurfs zur Herkunftskennzeichnung verschiedentlichen Austausch, aber keine ernsthaften Bemühungen um das Zusammenbringen der Initiativen.

Der Aufbau von wirksamen Nachhaltigkeitskennzeichnungen ist für die einzelnen Beteiligten allein schwierig, für die Politik wie für die Wirtschaft und die Zivilgesellschaft. Wichtig ist deshalb ein besseres Zusammenwirken der verschiedenen Gruppen: ein deutlich besserer Informationsaustausch, Konsensversuche unter Beteiligung aller Stakeholder und die Schaffung von breit getragenen, inklusiven Institutionen. Im Sinne des Subsidiaritätsprinzips soll eine Aufgabe möglichst von der untersten „zuständigen“ Einheit der Gesellschaft übernommen werden. Übergeordnete Einheiten, d. h. die Politik, sollen dann unterstützend mitwirken, wenn die unteren Einheiten es allein nicht können.

Die Politik soll sich zunächst aktiv und hochrangig um die Standardisierung und Weiterentwicklung von privaten Initiativen bemühen. Damit soll vermieden werden, gesetzgeberisch dysfunktional einzugreifen, weil die Wertschöpfungskette in Ihrer Gesamtheit nicht im Blick behalten wird.

Die ZKL empfiehlt der Bundesregierung, zur Entwicklung von breit getragenen, für Verbraucher:innen hilfreichen Kennzeichnungssystemen einen Konsensfindungsprozess unter Beteiligung von Wirtschaft, Verbrauchern, Zivilgesellschaft, Wissenschaft mit Bundes- wie ggf. Landesregierungen zu initiieren.

Kapitel 3: Gemeinsame Agrarpolitik: Eckpunkte zur Weiterentwicklung der GAP

Die Empfehlungen des ZKL-Berichts von 2021 haben an Aktualität nichts eingebüßt. Gleichwohl haben sich in den gut drei Jahren seit der Übergabe des Berichts an die Bundesregierung einige Rahmenbedingungen für die Transformation des Agrar- und Ernährungssystems verändert. Hier sind vor allem zu nennen: das schnelle Fortschreiten des Klimawandels, der fortgesetzte Verlust an Biodiversität sowie die gewachsenen geopolitischen und geoökonomischen Herausforderungen.

Daraus folgt aus Sicht der ZKL:

Es braucht einen verbindlichen Plan für die vollständige Umwandlung der flächengebundenen Direktzahlungen als Instrument der Einkommensstützung. Dabei können auch die Vorschläge aus dem Strategischen Dialog Impulsgeber sein. In diesem Sinne ist das Budget der Ökoregelungen anzuheben. Der Strategische Dialog auf EU-Ebene spricht sich ebenfalls für einen deutlichen Umbau der GAP aus, der die Einkommensstützung auf eine Mindestförderung in spezifischen Situationen reduziert und dafür die Einkommensanreize für die Erbringungen von gesellschaftlichen Leistungen deutlich steigert. Diese Ansätze der Vergütung von gesellschaftlichen Leistungen sind konsequent weiter auszubauen. Die aktuelle GAP sollte auch dahin weiterentwickelt werden, dass die Einführung eines Benchmarking-Systems vorbereitet wird und Systembrüche vermieden werden.

1. Die Bundesregierung möge sich bei der EU-Kommission dafür einsetzen, den Mitgliedstaaten in der nächsten GAP-Förderperiode deutliche Freiräume in der Gestaltung und Umsetzung von Maßnahmen in der GAP (EGFL² und ELER³) einzuräumen, um Gestaltungsspielräume zur Erreichung der Nachhaltigkeitsziele der ZKL zu eröffnen (,weniger Eckwerte, mehr Flexibilität').
2. Mit dem verbindlichen und vollständigen Abbau der Direktzahlungen müssen auch die Konditionalitäten entsprechend abgebaut werden. Dies ist für die Akzeptanz des Abbaus bei den Landwirt:innen von erheblicher Bedeutung.

Eine Diskussion, ob Teile der Konditionalitäten (z.B. Umwandlung von Dauergrünland) rechtlich neu verankert werden müssen, ist getrennt davon zu führen (vgl. ZKL-Bericht, S. 150). Durch eine attraktivere Ausgestaltung der Ökoregelungen und Agrar-, Umwelt, und Klimaschutzmaßnahmen (AUKM) sollten die Anliegen der Konditionalitäten durch einkommenswirksame Honorierung der Leistungen der Betriebe erreicht werden.

3. Um die gesellschaftlichen Leistungen so effizient und effektiv wie möglich umzusetzen, soll/sollen
 - a) regionale Agrar-Umwelt-Kooperationen inkl. Ökolandbau gestärkt werden. Dafür sollten schon jetzt Erfahrungen in vielfältigen Modellregionen gesammelt und für die Umsetzung in der Breite aufbereitet werden.
 - b) Landwirt:innen rechtzeitig in die Gestaltung der Maßnahmen mit ihren Erfahrungen und standortspezifischen Kenntnissen frühzeitig einbezogen werden, damit die Maßnahmen praxismäÙig gestaltet werden.
 - c) eine bessere Abstimmung zwischen den Öko-Regelungen und den AUKM der 2. Säule erfolgen. Zudem sollte der Fokus auf mehrjährige Maßnahmen gelegt werden.

² Europäischer Garantiefonds für die Landwirtschaft

³ Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums

- d) bei der Berechnung der Prämien für Ökoregelungen und AUKM die Aufwendungen berücksichtigt werden, die mit der Befassung dieser Regelungen (Einholung von Informationen, Eingabe der Daten in Datenbanken, Prüfung der Flächen etc.) einhergehen.
 - e) die Notifizierungsverfahren bei AUKM (auch außerhalb von ELER) vereinfacht und beschleunigt werden.
4. Um die Resilienz in der Landwirtschaft z.B. im Klimawandel zu steigern, sollten
- a) Maßnahmen zur Honorierung einer Diversifizierung hin zu vielfältigen Fruchtfolgen (u.a. mit Pflanzen, die mit den veränderten Klimabedingungen besser zurechtkommen) angeboten werden, sowie für eine vielfältige und kleinteiligere Agrar- und Flächenstruktur,
 - b) die Diversifizierungsförderung gestärkt und der Aufbau regionaler Wertschöpfungsketten befördert werden⁴,
 - c) gezielte Anpassungshilfen (z.B. Wassermanagement, Unwetterschutz, etc.) unterstützt werden. Zudem kann eine Unterstützung von Gefahrenabsicherungen förderlich sein,
 - d) Parallel gilt es, die Entwicklung neuer Wertschöpfungsketten z.B. für neue Produkte einer diversifizierten Fruchtfolge oder von wiedervernässten organischen Böden zu fördern (z.B. durch Forschungs- und Entwicklungsmaßnahmen sowie Investitionsförderungen).
5. Junge Menschen sollten bei ihrem beruflichen Einstieg in die Landwirtschaft (Hofnachfolge und Existenzgründung) im Rahmen der GAP weiter unterstützt werden. Hierbei sollten Betriebsentwicklungs- und Existenzgründungskonzepte sowie eine professionelle Betriebsbegleitung zu Beginn der Hofübernahme bzw. -gründung im Mittelpunkt stehen.
6. Um die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in den ländlichen Räumen zu erreichen, sind verstärkte Anstrengungen notwendig. Hier ist vor allem die Lebenssituation der jungen Menschen in den Blick zu nehmen.

Kapitel 4: Zukunftsorientierte gemeinsame Marktorganisation

In ihrem Bericht 2021 hat die ZKL zu den Kräfteverhältnissen im Ernährungssystem ausführlich Stellung genommen. Sie hat darauf hingewiesen, dass der Lebensmittelmarkt ein komplexes Netzwerk vielfältig miteinander verflochtener Stufen und Prozesse der

⁴ Um regionale Vermarktungsstrukturen zu stärken, sind Anpassungen an den europarechtlichen Rahmenbedingungen notwendig.

Wertschöpfung ist, bei dem die jeweiligen Verhandlungspositionen teilweise von struktureller Asymmetrie und Divergenz geprägt sind. Erzeuger:innen setzen ihre Produkte in einem vielschichtigen Wirtschaftsraum ab. Sie finden ihre Abnehmer in einer Vielzahl von Märkten, wie der Verarbeitung, Gastronomie, Lebensmitteleinzelhandel, Direktvermarktung und dem Export. Eine strukturelle Benachteiligung der Landwirtschaft ergibt sich in einigen Warengruppen daraus, dass über 260.000 landwirtschaftliche Betriebe wenigen einflussreichen Unternehmen der Lebensmittelverarbeitung und Ernährungsindustrie sowie wenigen großen Unternehmen im Lebensmitteleinzelhandel gegenüberstehen.

Die steigenden Kosten auf den landwirtschaftlichen Betrieben finden durch asymmetrische Marktmachtverhältnisse und die schwache Stellung der Landwirt:innen gegenüber den abnehmenden Marktpartner:innen oft keinen entsprechenden Eingang in die Erlöse für die von Landwirt:innen erzeugten Agrarprodukten.

Die ZKL unterstreicht daher ihre Empfehlung aus dem Bericht 2021, einen Wettbewerbsraum zu schaffen, in dem zwischen landwirtschaftlichen Betrieben, Lebensmittelverarbeitung und Handel faire Verhandlungen stattfinden. Bilateral vereinbarte gemeinsame Mengenplanungen oder Festpreismodelle für Teile der Liefermengen können für die Beteiligten Risiken in stark volatilen Lebensmittelmärkten vermindern. Hingegen stellen dauerhafte staatliche Eingriffe in die einzelbetrieblichen Mengenplanungen oder Quotenregelungen keine realistische Option für eine Anhebung des Preisniveaus dar.

Um die Verhandlungsposition der Landwirt:innen zu verbessern, wurde die gemeinsame Marktorganisation für landwirtschaftliche Erzeugnisse (GMO) in den vergangenen zehn Jahren mehrfach angepasst. Dazu gehören: die Anerkennung von Erzeugerorganisationen und Branchenverbänden für weitere Produktionsbereiche der Landwirtschaft, Stärkung anerkannter Erzeugerorganisationen und deren Vereinigungen durch Klarstellung ihrer kartellrechtlichen Privilegierung, weitreichende kartellrechtliche Privilegierung für Nachhaltigkeitsinitiativen (Artikel 210a GMO) und Schaffung einer verbesserten Markttransparenz.

Trotz dieser Anpassungen ist die Marktstellung großer Teile der Landwirtschaft gegenüber der abnehmenden Hand nicht zufriedenstellend, allem Anschein nach sind die vorgenommenen Anpassungen nicht weitgehend genug. Um auf schwere Marktkrisen in Zukunft besser vorbereitet zu sein, ist das bestehende EU -Sicherheitsnetz für Agrarmärkte auf dessen Wirksamkeit zu prüfen und um neue innovative Maßnahmen zu erweitern. Außerdem sind innovative Instrumente zu entwickeln, mit denen die Marktstellung der landwirtschaftlichen Erzeuger:innen gestärkt werden kann.

Die ZKL empfiehlt, den in der GMO geschaffenen Rahmen zur Unterstützung der landwirtschaftlichen Erzeuger:innen zielgerichtet zu nutzen. Um die Planungssicherheit für Erzeuger:innen zu erhöhen, sollten verbindliche Lieferverträge mit konkreten Angaben über Menge, Qualität, Preis und Laufzeit des Vertrages umgesetzt werden. Bei Genossenschaften

ist die Satzungsautonomie dabei unbedingt zu beachten, die auch die Vereinbarungen von Milchlieferordnungen umfasst. Die Entwicklung und mögliche Umsetzung von neuen Mechanismen und Instrumenten zur Stabilisierung der Märkte und Unterstützung der Erzeuger:innen sollte mit allen Beteiligten der jeweils betroffenen Wertschöpfungskette abgestimmt werden.

Kapitel 5: Regulierungsabbau - Prinzipien und Leitlinien

Regulierung ist notwendig, denn ein Zusammenleben in unserer komplexen Gesellschaft würde ohne diese nicht funktionieren, aber ein Übermaß an Bürokratie, langwierige Bearbeitungs- und Entscheidungsprozesse und ein immer komplizierteres System von Rechtsvorschriften belasten Wirtschaft (inkl. der Land- und Ernährungswirtschaft sowie des Gartenbaus) und Gesellschaft.

In Landwirtschaft und Gartenbau ist inzwischen eine Regelungsdichte erreicht, die landwirtschaftliche Betriebe und Behörden überfordert. Landwirtschaft bedeutet Wirtschaften unter freiem Himmel und mit Lebewesen. Dies erfordert bei allen Regelungen einen gewissen Handlungsspielraum bzw. Orientierung vor Ort, um die Ziele des Klima-, Umwelt- und Tierschutzes zu erreichen, ohne die Betriebe bei der Durchführung zu überfordern und die gesellschaftlichen Ziele zu konterkarieren.

Die ZKL schlägt folgende Anpassungen vor:

1. Grundlegende Anpassungen in den Regelwerken und im Verwaltungshandeln. Verzicht auf immer kleinteiligere Vorgaben; mehr Zielorientierung

- Mehr Anreizsysteme (z.B. Fördermaßnahmen) als pauschale Vorgaben; Maßnahmen sollten in ihrer Ausgestaltung regional angepasst und kooperativ mit den betroffenen Stakeholdern erarbeitet sein.
- Bei der Umsetzung von neuen Vorgaben „lernende Systeme“ etablieren, dazu gehören weniger kleinteilige exakte Vorgaben, eher Leitplanken.
- Entscheidungsspielraum für Verwaltung erweitern, „Fehler“-Toleranzschwellen bei den Vorgaben sollten berücksichtigt werden.
- Schaffung einer neuen Kultur des Unterstützens durch entsprechende Fort- und Weiterbildung in der Verwaltung.

2. Abbau von Regulierung und Effizienzgewinne durch Standardisierung

Die ZKL empfiehlt der Bundesregierung, bundesweit einheitliche digitale Dokumentationslösungen zu schaffen und damit verbunden Redundanzen im Melde- und Dokumentationswesen zu beseitigen. Bund und Länder sollen sich auf Schnittstellen verständigen, welche bestehende oder neue Datenplattformen kompatibel machen und

Datenaustausch ermöglichen. Ziel ist es, dass jede Information von den landwirtschaftlichen Betrieben nur einmalig eingegeben werden muss. Dies sollte unter Nutzung der bewährten Meldestrukturen (z. B. Vermeidung neuer Betriebsnummern und neuer Meldewege) geschehen und für alle behördlichen Vorgänge gelten. Über die Plattformen sollten auch weitere Daten abrufbar sein, die für die landwirtschaftliche Praxis von Bedeutung sind, so z.B. Naturschutzdaten, Wasserschutzgebiete, etc.. Die dafür nötigen Schnittstellen sind ebenfalls zu schaffen. So kann ein umfassender Datenraum entstehen, der auch mit weiteren europäischen und privatwirtschaftlichen Datenraumprojekten kompatibel ist.

3. Grundlage für anerkannte Nachhaltigkeitsbewertungssysteme schaffen

Die ZKL empfiehlt der Bundesregierung, eine Harmonisierung und damit Standardisierung von Nachhaltigkeitsbewertungssystemen, inkl. eines betrieblichen Treibhausgas-Rechners unter Einbeziehung der in der Praxis bereits angewandter Tools. Für eine breite Anerkennung sollten die relevanten Stakeholder (in Deutschland, in weiteren Schritten EU-weit; vgl. Strategischer Dialog) einbezogen werden (siehe auch Kap. 1, Benchmarking-System).

4. Einige Vorschläge zum Regulierungsabbau durch Vereinfachung

Ziel ist es, die Regulierungsdichte gezielt abzubauen, wenn Arbeitsabläufe unnötig verkompliziert werden, gleichzeitig sind Qualität und Sicherheit zu gewährleisten. Zu den vordringlichen Maßnahmen des Bürokratieabbaus gehören u.a.

- Baurecht und Immissionsrecht effizienter und einfacher gestalten (z.B. Doppelregulierungen abbauen) insbesondere auch um Umwelt- und Tierschutzziele besser zu erreichen;
- Agrarlogistikregelungen vereinfachen;
- Nachweispflicht der Entwaldungsfreiheit der Lieferketten in Deutschland erzeugte land- und forstwirtschaftliche Produkte durch staatliche Institutionen zentral erfüllen;
- die Vorleistungen des Ökolandbaus und anderer Zertifizierungs- und Kontrollsysteme berücksichtigen.

Kapitel 6: Umbau der Tierhaltung

Angesichts der zunehmenden gesellschaftlichen Bedeutung des Tierschutzes und des auch fachlich gegebenen deutlichen Handlungsbedarfs ist zu erwarten, dass die derzeitigen Haltungsverfahren in Zukunft sowohl auf dem Rechtsweg als auch regulatorisch noch stärker als bisher unter Druck geraten werden. Hieraus entsteht eine große Unsicherheit für den Sektor und es besteht dringender Handlungsbedarf.

Das Kompetenznetzwerk Nutztierhaltung hat im Februar 2020 daher „Empfehlungen für eine deutliche Anhebung des Tierwohlniveaus“ in Deutschland vorgelegt.

Aufbauend auf einem Austausch mit Mitgliedern des ehemaligen Kompetenznetzwerkes kommt die ZKL zu folgenden Empfehlungen:

Die zwischenzeitlich vollzogenen politischen Maßnahmen sind ein erster Schritt, aber noch deutlich davon entfernt, die ursprüngliche Zielsetzung in dem vorgegebenen Zeitplan zu erreichen. Im Besonderen steht das Tierhaltungskennzeichnungsgesetz in der derzeitigen Ausgestaltung fortschrittlichen Entwicklungen für eine Dynamik im Tierwohl entgegen. Auch die Förderpolitik, im Besonderen das Bundesprogramm zur Förderung des Umbaus der landwirtschaftlichen Tierhaltung, ist unzureichend ausgestattet.

Die schrittweise Anhebung des Tierwohlniveaus bedarf eines gut abgestimmten, ehrgeizigen Zeitplans und nachhaltiger Voraussetzungen, um den gesellschaftlichen Ansprüchen an den Tier- und Umweltschutz zu entsprechen und gleichzeitig die Wettbewerbsfähigkeit der Nutztierhaltung und der Fleischwirtschaft in Deutschland sicherzustellen. Der Markt wird diese Aufgabe nicht allein stemmen können, es braucht massive Unterstützung des Staates, die synchronisiert auf allen föderalen Ebenen erfolgen muss.

Hier sind die Empfehlungen des Kompetenznetzwerkes Nutztierhaltung („Borchert-Kommission“) eine strategische Vorgabe. Umsetzungszeiträume sind – in Abhängigkeit der weiter offenen, aber notwendigen Voraussetzungen u.a. im Bau- und Umweltrecht, bei EU-beihilferechtlichen Vorgaben sowie bei der Finanzierung – entsprechend ebenso den Empfehlungen des Kompetenznetzwerkes Nutztierhaltung („Borchert-Kommission“) festzulegen. Entwicklungen eines höheren Tierwohlniveaus sollten nicht nur Vorgaben des Haltungsverfahrens, sondern weitere Faktoren über die gesamte Wertschöpfungskette inklusive der Zucht („Stall bis zur Theke“) berücksichtigen. Darüber hinaus müssen die Kriterien der einzelnen Haltungsstufen erarbeitet und unter Berücksichtigung bestehender Stallsysteme definiert werden. Es braucht ausdrücklich eine Offenheit, auf diesem Weg das Auslaufen einzelner Haltungsformen ebenso in Betracht zu ziehen.

Die bisherigen Bundesregierungen haben die Umsetzung der konkreten Vorgaben aus verschiedenen Kommissionen nicht prioritär angegangen. Wir empfehlen dringend, diese Aufgabe jetzt anzunehmen, erste Schritte festzulegen und empfehlen der kommenden Bundesregierung hier die politische Priorität zu setzen und in die konkrete Umsetzung zu gehen.

Die ZKL empfiehlt der Bundesregierung im Sinne der neuen Kultur der Zusammenarbeit unter Beteiligung aller relevanter Stakeholdergruppen und der Wissenschaft im ersten Schritt die Ausweitung der Kennzeichnungspflicht auf die Außerhausverpflegung (Gemeinschaftsverpflegung, Gastronomie, System- und Schnellgastronomie, Erlebnis- und Freizeitgastronomie) und im zweiten Schritt eine konstruktive Weiterentwicklung des Tierhaltungskennzeichnungsgesetzes.

Der aktuell verfügbare Finanzierungsrahmen ist absolut unzureichend, um die vereinbarten Ziele im Tierschutz zu erfüllen. Der Finanzierungsrahmen muss unter Beteiligung von Wissenschaft, Politik und Wirtschaft überarbeitet und verbindlich über den Planungszeitraum fixiert werden. Dabei unterstützen die Mitglieder der ZKL die Finanzierung des Umbaus auf Basis gesicherter langfristiger Vereinbarungen mit den Tierhalter:innen. Planungssicherheit ist für die Betriebe und die Zivilgesellschaft Voraussetzung für das Gelingen des Umbaus der Tierhaltung.

Das Kompetenznetzwerk Nutztierhaltung hat mögliche Finanzierungsinstrumente aufgezeigt. Die ZKL betrachtet eine schrittweise, moderate Anhebung des ermäßigten Umsatzsteuersatzes auf tierische Produkte als das geeignetste Instrument, um mit diesen Mitteln in den Haushalten von Bund und Ländern die notwendigen Spielräume für den Umbau der Tierhaltung zu generieren. Vorrangiger Grund hierfür ist der geringe administrative Aufwand. Soziale Aspekte und unerwünschte Verschiebungen zwischen den Haltungsstufen sind zu berücksichtigen.

Kapitel 7: Aktionsprogramm „Biodiversität in der Agrarlandschaft“

Der Biodiversitätsverlust in der Agrarlandschaft ist erheblich und er darf sich nicht fortsetzen. Um die Funktionsfähigkeit von Ökosystemen zu erhalten und zu steigern, muss der Rückgang der Biodiversität von Fauna und Flora in Habitaten und Strukturen beendet und eine Trendumkehr erreicht werden.

Vor dem Hintergrund der aktuell gestrichenen Konditionalitäten im Rahmen der 1. Säule der GAP **spricht sich die ZKL** daher für ein **Aktionsprogramm „Biodiversität in der Agrarlandschaft“** mit einer Neuorientierung der Förderlandschaft in Richtung einer kohärenten Förderstrategie auf Basis kooperativer Modelle aus.

7.1. Das Aktionsprogramm

Die ZKL hält folgende Kernelemente für erforderlich:

1. Besseres Management für Schutzgebiete sicherstellen;

Die europäischen und nationalen Naturschutzgebiete sind ein wesentlicher Bestandteil eines erfolgreichen Biodiversitätsschutzes. Um die Schutzziele zu erreichen, ist es erforderlich, die Defizite bei der Entwicklung und Umsetzung von Managementplänen bestehender Schutzgebiete zu beheben, die möglichst kooperativ mit dem Einsatz von Schutzgebietsbetreuung erarbeitet werden sollten.

Es ist abzusehen, dass im Zuge der anstehenden detaillierten Entwicklung und stringenteren Umsetzung der Managementpläne die Notwendigkeit festgestellt wird, schutzgebietsspezifische Bewirtschaftungsaufgaben (z.B. zum Einsatz von Pflanzenschutzmitteln, Schnittzeitpunkten, Düngebeschränkungen) - auch über langfristige

Vertragsnaturschutzmaßnahmen hinaus - zu erlassen. Liegen diese Maßnahmen oberhalb der Anforderungen der guten fachlichen Praxis, ist ein verpflichtender Ausgleichsanspruch⁵ rechtlich zu verankern. Gleichzeitig sehen wir Bundes- und Landesregierungen auch in der Pflicht, dafür die entsprechenden dauerhaften Finanzierungsinstrumente bereit zu stellen.

Insbesondere bei kleinflächigen Schutzgebieten kann es notwendig sein, zu prüfen, ob eine Erweiterung der Schutzgebietsfläche zielführend ist, oder wie eine funktionale Vernetzung zu den nächstliegenden Schutzgebietsflächen und den angrenzenden Agrarflächen erfolgen kann. Dies kann auch durch den gezielten Einbezug von Schutzgebieten in kooperativ mit allen lokalen Akteuren erarbeitete regionale Schutzkonzepte unterstützt werden.

2. Weitere vernetzte Biotopstrukturen in ausreichender Größe und räumlicher Anordnung schaffen;

3. Produktionsintegrierte Maßnahmen⁶ ausbauen;

4. Spezifische biodiversitätsförderliche Produktionssysteme fördern und entwickeln.

7.2. Umsetzung durch regionale Agrar-Umwelt-Kooperationen

Die ZKL empfiehlt in ihrem Bericht die Entwicklung und Organisation von AUKM durch gemeinsam getragene Kooperationen auf regionaler und lokaler Ebene. Mitglieder dieser Kooperationen sollen in erster Linie die Flächenbewirtschafter:innen, landwirtschaftliche Biodiversitäts- und Fachberatung, Naturschutzberatung, sachkundige Gruppen wie z. B. Umwelt- oder Landschaftspflegeverbände, Stiftungen sowie andere Nutzendenverbände umfassen.

Ziel sollte sein, innerhalb der nächsten Förderperiode in ganz Deutschland entsprechende Kooperativen zu ermöglichen. Damit die in den heutigen Erprobungsprojekten aufgebauten Strukturen wirksam weitergeführt werden können, besteht akuter Handlungsbedarf bezüglich der rechtlichen und finanziellen Rahmenbedingungen, der Verwaltungsstrukturen und der Beratungsangebote.

7.3. Finanzierung des Aktionsprogramms

Die ZKL empfiehlt die nachfolgenden Maßnahmen, um die Finanzierung sicherzustellen:

- weitere Steigerung der Attraktivität der bisherigen Ökoregelungen mit Biodiversitätseffekt unter Nutzung der bisher nicht beantragten Mittel (Anpassungen in Prämienhöhen und Maßnahmengestaltung);

⁵ analog zu §52 Abs. 5 Wasserhaushaltsgesetz

⁶ Als produktionsintegrierte Kompensationsmaßnahmen (PIK) werden insbesondere Bewirtschaftungs- und Pflegemaßnahmen bezeichnet, die auf landwirtschaftlich genutzten Flächen durchgeführt werden, eine landwirtschaftliche Nutzung beinhalten, die das Niveau der guten fachlichen Praxis der landwirtschaftlichen Nutzung gemäß § 5 Abs. 2 BNatSchG sowie ggf. weiterer rechtlicher Verpflichtungen erkennbar übersteigt und den Naturhaushalt oder das Landschaftsbild dauerhaft aufwertet, ohne dafür öffentliche Fördermittel (z. B. Agrarumweltmaßnahmen) zu erhalten (§ 16 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 BNatSchG).

- Finanzierung dauerhafter Korridore einer raumordnerisch gesicherten grünen Infrastruktur durch Kompensationsmaßnahmen der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung. Dabei sollten produktionsintegrierte Kompensationsmaßnahmen, Ökokonten und Flächenpool-Modelle genutzt werden, um eine vorgezogene Kompensation zu ermöglichen;
- zielgerichtete Nutzung der im Rahmen des nationalen Artenhilfsprogramms (nAhP) zur Verfügung stehenden Gelder;
- auch die aus der Verpachtung bundeseigener Flächen eingenommenen Mittel können eine weitere mögliche Finanzierungsquelle sein;
- zusätzlich sollte der Aufbau innovativer Wertschöpfungsketten zur Inwertsetzung von Biodiversitätsleistungen unterstützt werden, z.B. durch Vermarktungsinitiativen, die den Mehrwert von Produkten kennzeichnen und bezahlen;
- Befreiung landschaftspflegerischer und naturschutzfachlicher Leistungen auf landwirtschaftlichen Flächen von der Umsatzsteuerpflicht.

Die staatliche Förderung sollte schließlich um weitere Finanzquellen (z. B. aus regionalen Initiativen und ggf. privatwirtschaftlichen Projekten) aktiv ergänzt werden.

Kapitel 8: Pflanzenbau

Ergänzend zu den Empfehlungen im Bericht 2021 schlägt die ZKL konkret die nachfolgend aufgeführten Maßnahmen vor:

8.1 Empfehlungen für den Bereich Pflanzenzüchtung

Gesundes, qualitativ hochwertiges Saat- und -pflanzgut standortangepasster Sorten vielfältiger Arten ist – neben Boden und Wasser – das grundlegende Betriebsmittel jeder pflanzenbaulichen und gärtnerischen Produktion. Dies gilt für alle Produktionsrichtungen, Standorte und angestrebte Verwendungszwecke der Produktion.

Um produktive und resiliente Agrar- und Ernährungssysteme zu fördern, ist die Züchtung standort- und klimaangepasster, ertragreicher sowie robuster Pflanzensorten von essenzieller Bedeutung. Die Pflanzenzüchtung muss auch dazu beitragen, den Einsatz von Pflanzenschutzmitteln zu reduzieren und die Nährstoffeffizienz der Pflanzen zu verbessern. Im ZKL Bericht zum Thema Pflanzenzüchtung wird ausgeführt, dass der Sortenschutz gegenüber dem Patentrecht zu bevorzugen und zu stärken ist. Schutzrechtssysteme und Lizenzstrukturen für die Pflanzenzüchtung sollten daherso ausgestaltet sein, dass sie allen Unternehmen den Zugang zu Techniken, Merkmalen und Zuchtmaterial ermöglichen. Auch ist zukünftig sicherzustellen, dass Produkte aus im Wesentlichen biologischen Verfahren zur Züchtung von Pflanzen sowie solche Verfahren selbst nicht patentierbar sind. Es ist anzustreben, dass die Züchtungsausnahme aus dem Sortenschutzgesetz möglichst weitgehend der Maßstab für die Regelung des Zuganges zu Pflanzen zum Zweck der Weiterzüchtung wird.

Um das Potenzial der Pflanzenzüchtung in Zukunft noch besser zu nutzen, **empfiehlt die ZKL folgende Maßnahmen zur Förderung von Forschung und Innovation:**

- einen Ausbau der staatlichen Förderung der Pflanzenzüchtungsforschung durch BMEL und BMBF für die Entwicklung geeigneter Sorten für ressourceneffiziente und vielfältige Anbausysteme als Beitrag für eine nachhaltige, ressourcenschonende Landwirtschaft. Dabei ist auch ein besonderer Fokus auf die Nutzung von künstlicher Intelligenz und Data Science zu legen.
- einen erheblichen Ausbau der Forschungsmittel für konventionelle und ökologische Projekte, die konsequent auf die Züchtung und Erforschung von umwelt- und klimaschonenden Sorten und Anbausystemen ausgerichtet sind. Insbesondere wird eine verstärkte Förderung der Forschung an den wesentlichen, nachhaltigkeitsrelevanten Züchtungszielen empfohlen. Dies sind insbesondere: hohe Nährstoffeffizienz, sehr gute Toleranzen gegenüber Krankheiten und tierischen Schaderregern – um sichere Erträge auch mit reduziertem Einsatz von Pflanzenschutzmitteln zu gewährleisten – sowie Toleranz gegenüber abiotischen Stressfaktoren. Für die Erreichung von Zuchtzielen und die Weiterentwicklung von Zuchtmethoden, die besonders wichtig für ressourceneffiziente Anbauverfahren sind, ist eine flexible Förderung bis zu 100 % für Forschungsprojekte als Anschubfinanzierung sinnvoll.

8.2 Empfehlungen für den Bereich Pflanzenschutz

Zur Nachhaltigkeit und Zukunftsfähigkeit der Landwirtschaft gehört, die Auswirkungen von Pflanzenschutzmaßnahmen auf Umwelt, Biodiversität sowie menschliche Gesundheit so gering wie möglich zu halten und weiter zu verringern.

In Ergänzung zum Bericht 2021 der ZKL, in welchem umfangreiche Empfehlungen zum Pflanzenschutz ausgesprochen wurden, **werden folgende Maßnahmen empfohlen:**

- Vor besonderen Herausforderungen steht die Obst- und Gemüseproduktion, die in Deutschland erhalten und möglichst ausgebaut werden soll. Dafür muss sich der intensive Obst- und Gemüseanbau auch hinsichtlich eines ökologisch optimierten Nährstoff- und Pflanzenschutzmitteleinsatzes mit der gesamten Breite der Tool-Box des integrierten Pflanzenschutzes weiterentwickeln. Für die Entwicklung von biologischen, naturstofflichen und chemisch-synthetischen Pflanzenschutzmitteln für diese Kulturen müssen dringend Lösungen gefunden werden, auch im Bereich der Zulassungsverfahren. Die ökologische Obst- und Gemüseproduktion muss ebenfalls weiter gestärkt werden.
- Um die Entwicklungen im Bereich des Pflanzenschutzes im Zeitablauf besser abschätzen zu können (Monitoring), ist eine Weiterentwicklung der Indikatoren zur Bewertung von Pflanzenschutzmitteln notwendig. Gemessen an dem im EU Recht verankerten harmonisierten Risiko-Indikator (Harmonized Risk Indicator I) wurde beim Pflanzenschutz in Deutschland bereits eine erhebliche Reduktion des Risikos des

Einsatzes von Pflanzenschutzmitteln erreicht.⁷ Dieser Indikator hat jedoch erhebliche methodische Probleme. Die ZKL empfiehlt deshalb eine Weiterentwicklung der Indikatoren, die zur Bewertung des Risikos des Einsatzes von Pflanzenschutzmitteln herangezogen werden. Diese Indikatoren sollen das Risiko besser einschätzen als die derzeit verwendeten „Harmonized Risk Indicators“, sie sollen aber ebenfalls einheitlich auf europäischer Ebene verankert und rechtsfähig sein, damit die internationale Wettbewerbsfähigkeit nicht beeinträchtigt wird. Zudem muss die Formulierung der Zielvorgaben für die Reduktionsziele an die jeweilig genutzten Indikatoren angepasst werden.

8.3 Empfehlungen für den Bereich Düngung

Die ZKL stellt fest, dass das derzeitige Düngerecht mit seinen vielfältigen Dokumentationspflichten in seiner Detailliertheit für viele Betriebe zu kompliziert und von den Behörden zudem kaum zu kontrollieren ist. Außerdem ist zu hinterfragen, ob die kleinteiligen Dokumentationen überhaupt zur Zielerreichung beitragen.

Die ZKL empfiehlt daher die Weiterentwicklung einer praxisgerechten gesamtbetrieblichen Nährstoffbilanzierung – im Sinne einer Hoftorbilanz. Aufgrund der komplexen Datenlage von u.a. Standardwerten wie auch umwelt- und nicht umweltrelevanten Stoffflüssen sollte die gesamtbetriebliche Nährstoffbilanzierung als lernendes System schrittweise weiterentwickelt und von Vertreter:innen aus Landwirtschaft, Umwelt und Wissenschaft gemeinsam getragen werden sowie alle Stoffströme handhabbar bilanzieren.

Vor diesem Hintergrund gibt die ZKL für das Düngerecht folgende Empfehlungen:

1. Düngepolitik handhabbar machen

- Es ist eine deutliche Verschlankeung der Düngeregelungen notwendig. Abstandsregelungen und Ausbringungszeiträume sollen hiervon unberührt bleiben.
- Betriebe sollten statt einer kleinteiligen und nicht kontrollierbaren Düngebedarfsermittlung sowie schlagspezifischen Düngedokumentationen nur noch dazu verpflichtet werden, jährlich eine praktikable, transparente und überprüfbare gesamtbetriebliche Nährstoffbilanzierung für Stickstoff und Phosphor umzusetzen und nur diese meldepflichtig zu machen.
- Für vielfältig aufgestellte Gemüsebau-Betriebe mit einem breiten Anbau- und Kulturspektrum sollen besondere Regelungen entwickelt werden, da der Aufwand für die Erstellung einer gesamtbetrieblichen Nährstoffbilanz für Betriebe mit einer großen

⁷ Der Harmonized Risk Indicator I (ohne Berücksichtigung des zum Vorratsschutz eingesetzten Gases Kohlendioxid) weist für das Jahr 2021 eine Reduktion auf des Risikos auf 55% aus. (https://www.bvl.bund.de/DE/Arbeitsbereiche/04_Pflanzenschutzmittel/01_Aufgaben/02_ZulassungPSM/05_Harmonisiert_eRisikoindikatoren/psm_HRI_node.html). Die harmonisierten Risiko-Indikatoren werden vom Umweltbundesamt (siehe <https://www.umweltbundesamt.de/themen/irrefuehrende-berechnung-eu-plaene-zur>) und vom Europäischen Rechnungshof (<https://eca.europa.eu/de/publications?did=53001>) kritisiert.

Vielfalt von Produkten, die nicht mit Gewichtsangabe verkauft werden, einen unvermeidbaren Aufwand mit sich bringt. Gleiches ist für Direktvermarkter mit einer großen Anzahl an Verkaufsprodukten aus eigener Produktion vorzusehen.

- Die Bundesregierung soll sich bei der EU dafür einsetzen, dass eine gesamtbetriebliche Nährstoffbilanz in Kombination mit einem flächendeckenden Wirkungsmonitoring als Kernelement der deutschen Düngepolitik anerkannt wird.

2. Umgang mit roten Gebieten

- Es wird empfohlen, Anpassungen beim Umgang mit „Roten Gebieten“ in der Düngeverordnung (DüV, §13 a, Abs. (2) 1.) vorzunehmen, die von pauschalen Vorgaben für alle Betriebe in dem Gebiet zu einer Bewertung des individuellen Düngeverhaltens der Betriebe führt.
- Grünland ist von der Düngereduktion in roten Gebieten auszunehmen, wenn von dort keine signifikante negative Beeinflussung des Grundwassers zu erwarten ist.
- Der Einsatz emissionsbasierter Verfahren (u.a. Analyse von Agrar- und Umweltmaßnahmen im Bereich des landwirtschaftlichen Gewässerschutzes AGRUM u.ä.), um Flächen und Betriebe mit geringer Nitrataustragsgefährdung zu identifizieren, ist auf Grundlage der aktualisierten Datenlage mit der EU-Kommission neu zu verhandeln.

Kapitel 9: Digitalisierung und Technik

9.1 Digitalisierung

Digitale Präzisionslandwirtschaft kann zu einem effizienteren Einsatz von Produktionsmitteln, insbesondere Pflanzenschutz- und Düngemitteln, beitragen. Damit kann sie die Erreichung von Reduktionszielen und die Minderung von Umweltemissionen komplementär zu nicht-chemischen Alternativen unterstützen und dabei Zielkonflikte zwischen Produktivität und Umweltschutz verringern.

Die ZKL empfiehlt, die Anwendung von Präzisionslandwirtschaft und digitalen Technologien auf der Basis von Kosten-Nutzen-Analysen durch folgende Maßnahmen zu unterstützen:

- Förderung von bundesweit harmonisierten, einfach zugänglichen Datenbanken und dazugehöriger Infrastruktur;
- Förderung der Anwendung digitaler Technologien zur Betriebsmitteleinsparung auf den landwirtschaftlichen Betrieben.

9.2 Alternative Antriebe und Kraftstoffe in der Landwirtschaft

Die ZKL empfiehlt folgende Punkte zur Förderung alternativer Antriebsenergien in der Landwirtschaft:

- Verabschiedung einer verlässlichen Strategie zur Defossilisierung der landwirtschaftlichen Antriebsmaschinen;
- Deckelung der entlastungsfähigen Kraftstoffmenge aus Anbaubiomasse zur Vermeidung von Flächenkonkurrenz zur Nahrungsmittelproduktion;
- Investitionsförderung für die Umstellung von Maschinen und Verfahren auf emissionsfreie/-reduzierte Antriebe;
- Vermeidung negativer ökologischer Auswirkungen bei Ausdehnung des Energiepflanzenanbaus (durch Förderung des Anbaus und der Verarbeitung alternativer Ölpflanzen mit positiven Auswirkungen auf die ökologische Nachhaltigkeit).

Kapitel 10: Resilienz landwirtschaftlicher Betriebe

10.1 Flächenzugang

Die ZKL sieht in einer diversifizierten Entwicklung der Agrarstruktur eine Voraussetzung zur erfolgreichen Transformation. Dies bedeutet nicht nur eine Transformation bestehender Betriebe, sondern auch die Gründung von Start-ups mit alternativer Flächennutzung und regionalen Geschäftsmodellen. Diese sind ein wichtiger Bestandteil der Zukunftsvision der Jugendverbände in der ZKL, die als Leitbild dem Bericht 2021 zugrunde liegt.

Die wichtigste und wirkungsvollste Maßnahme, um landwirtschaftlichen Betrieben den Zugang zu Flächen zu erleichtern, ist die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der von diesen Betrieben beabsichtigten Produktionsverfahren und Geschäftsmodellen. Grundsätzlich besteht auch in der Flächenpacht eine liquiditätsschonende Alternative zum Flächenkauf, die auch neugegründeten Betrieben offensteht. Über die Verpachungskriterien öffentlicher Flächeneigentümer (z.B. BVVG) können hier neugegründete Betriebe bevorzugt werden.

Daneben empfiehlt die ZKL folgende Maßnahmen und Instrumente :

- Anhebung der Freigrenze bei der Grunderwerbsteuer, insbesondere für Betriebsgründungen oder-Erstattung der Grunderwerbsteuer bei Neugründungen;
- Abschaffung der doppelten Erhebung der Grunderwerbsteuer bei Flächenbevorratungsmaßnahmen der Landgesellschaften;
- Konsequente Durchsetzung der Genehmigungsregelungen nach dem Grundstücksverkehrsgesetz;
- Verringerung der Flächenneuversiegelung.

10.2 Steuerliche Maßnahmen zur Absicherung von existenzgefährdenden Risiken

Die ZKL schlägt folgende Maßnahmen vor:

- Ermöglichung einer steuermindernden Bildung von Rücklagen (Risikoausgleichsrücklage) für Unternehmen der Landwirtschaft und des Gartenbaus als zentralem Instrument der Gewinnglättung und betrieblichen Krisenvorsorge;
- Agrardiesel mit europäischem Durchschnittssatz besteuern und alternative Kraftstoffe entsprechend ihrem Beitrag zum Klimaschutz steuerlich entlasten;
- Staatliche Förderung einer Absicherung für existenzgefährdende Risiken (vor allem Dürre und Überschwemmungen).

Kapitel 11: Ernährungsresilienz in globaler Dimension

Die Sicherung der Welternährung stellt eine der großen Herausforderungen für die derzeitige und für künftige Generationen dar, zumal die Zahl der hungernden Menschen in den letzten Jahren angestiegen ist. Neben der Klimakrise sind soziale Ungleichheiten, Konflikte und Kriege wesentliche Ursachen von Hunger. Damit sich im Jahr 2050 eine Weltbevölkerung von voraussichtlich 9,8 Milliarden Menschen im Rahmen der planetaren Grenzen gesund und krisensicher ernähren kann, ist eine weitreichende globale Transformation der Agrar- und Ernährungssysteme auf Basis des Menschenrechts auf angemessene Ernährung notwendig. Diese Transformation bedarf einer wirkungsvollen Koordination durch Organisationen der Vereinten Nationen, einschließlich des Welternährungsausschusses (CFS), unter Einbeziehung der Zivilgesellschaft, insbesondere auch von Frauen, Jugendlichen und marginalisierten Gruppen.

Für die globale Ernährungsresilienz ist ein verantwortungsvoller Umgang mit landwirtschaftlichen Flächen notwendig. Die Konsummuster in Deutschland, wie auch in anderen Ländern des globalen Nordens, verursachen einen Flächen-Fußabdruck, der globale Auswirkungen hat und zudem globale Ungerechtigkeiten verstärkt. Daher **empfiehlt die ZKL auch im Hinblick auf die globale Ernährungssicherung** im Zuge eines verantwortungsvollen Umgangs mit landwirtschaftlichen Flächen Bioenergie im Rahmen einer Kreislaufwirtschaft verstärkt aus biogenen Reststoffen zu erzeugen. Außerdem verweist die ZKL auf die Empfehlungen ihres Berichts aus dem Jahr 2021 zur Vermeidung von Lebensmittelverlusten, zur Erhaltung der Verfügbarkeit von landwirtschaftlichen Böden sowie zum Konsum tierischer Produkte.

Die deutsche Land- und Ernährungswirtschaft ist mit ihrer hohen Produktivität und Verlässlichkeit aufgrund ihrer geographischen Gunstlage prioritär auf den deutschen und europäischen Binnenmarkt ausgerichtet und trägt damit zur Welternährung bei. Negative ökologische und soziale Effekte im internationalen Handel sollten allerdings vermieden werden. Hinzu kommen große Herausforderungen im internationalen Agrarhandel durch eine erschwerte Umsetzung höherer Nachhaltigkeitsstandards. **Die ZKL unterstreicht daher ihre Empfehlungen** für einen Regel-basierten internationalen Agrarhandel, der bei

steigenden Nachhaltigkeitsstandards faire Wettbewerbsverhältnisse („*level playing field*“) sicherstellt und Produktionsverlagerungen („*Leakage-Effekte*“) vermeidet. Zu diesen Regeln gehört auch eine verbindliche Herkunftskennzeichnung. Die ZKL empfiehlt, entsprechende Regelungen in internationalen Handelsabkommen umzusetzen.

Für die globale Ernährungssicherung kommt der nachhaltigen Entwicklung der Agrar- und Ernährungssysteme in den Ländern des Globalen Südens eine Schlüsselrolle zu. Die Ausgestaltung der Entwicklungspfade hin zu einer Ernährungssouveränität ist eine eigenständige Entscheidung der Länder des globalen Südens selbst. **Die ZKL unterstreicht** die in ihrem Bericht von 2021 aufgeführte Maßgabe, den Ländern des globalen Südens Möglichkeiten des Außenschutzes im Rahmen der WTO-Regularien einzuräumen, damit sie ihre Märkte für Ernährungsgüter gegen Einfuhren schützen können, solange dies dem Aufbau eigener Lieferketten für Ernährungsgüter dient, womit sie ihre eigene Nahrungsversorgung stärken sowie Beschäftigung und Einkommen in der Landwirtschaft generieren können.

Von deutscher Seite wird die Transformation des Agrar- und Ernährungssektors im globalen Süden von den verschiedenen Akteuren der Entwicklungszusammenarbeit unterstützt. **Die ZKL empfiehlt**, die verschiedenen Formen der Zusammenarbeit mit Ländern des globalen Südens zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung der dortigen Agrar- und Ernährungssysteme weiterhin engagiert und auf Augenhöhe zu unterstützen. Dazu wird auch eine enge Koordination der beteiligten Ministerien empfohlen.

Eine entscheidende Rolle für ländliche Entwicklung, nachhaltige landwirtschaftliche Produktion und Ernährungsresilienz kommt den auf dem Land lebende Frauen zu. Sie stellen einen erheblichen Teil der Arbeitskraft im Landwirtschafts- und Ernährungssektor, haben oft aber nur eingeschränkten Zugang zu Ressourcen. Daher **empfiehlt die ZKL** einen starken Fokus auf die Förderung von Frauen in landwirtschaftlichen Entwicklungsprojekten.

Nachhaltigkeitsstandards und Zertifizierungen spielen eine wichtige Rolle, um sicherzustellen, dass der internationale Handel zum Erreichen von Nachhaltigkeitszielen, insbesondere auch zum zweiten globalen Nachhaltigkeitsziel (SDG 2 -kein Hunger), beiträgt und Unternehmen entsprechende Sorgfaltspflichten in ihren Lieferketten erfüllen können. Wie im ZK Bericht von 2021 ausgeführt, ist im internationalen Handel eine verbindliche internationale Kennzeichnung aller Produkte anzustreben, aus welcher Verbraucher:innen zumindest zentrale Merkmale sozialer und ökologischer Nachhaltigkeit sowie die Herkunft aller wesentlichen Bestandteile erkennen können. **Die ZKL empfiehlt** die Entwicklung eines internationalen Benchmarksystems für Nachhaltigkeitsstandards, mit dem die Qualität und Verlässlichkeit von Nachhaltigkeitsstandards sichergestellt wird. Prüfstandards sollten unter Beteiligung der Landwirtschaft, des vor- und nachgelagerten Bereichs und der Zivilgesellschaft entwickelt werden (s. neue Kultur der Zusammenarbeit), einfach umsetzbar sein und auch bäuerlichen Familienbetrieben im globalen Süden die Teilnahme am internationalen Handel ermöglichen.

Im internationalen Agrarhandel mit Ländern des Globalen Südens kommt der Umsetzung des Menschenrechts auf angemessene Ernährung und dem zweiten globalen Nachhaltigkeitsziel (SDG 2) eine besonders hohe Bedeutung zu. **Die ZKL empfiehlt** daher, Ernährungssicherung in Nachhaltigkeits- und Prüfstandards für den internationalen Agrarhandel aufzunehmen.