

Kapitel 6

Ein zeitgemäßes Leitbild für eine nachhaltige Agrarpolitik



6.1 Einleitung

6.1.1 Funktionen eines Leitbilds

Die Integration von Anliegen des Umwelt- und Naturschutzes in die Agrarpolitik bewegt sich in einem komplexen institutionellen und rechtlichen Rahmen, der das Verhältnis zwischen den Rechten der Landbesitzer und Landbewirtschaftler einerseits und andererseits ihren Pflichten gegenüber den Interessen der Allgemeinheit, im Zusammenhang mit dieser Studie insbesondere den Interessen des Natur- und Umweltschutzes, regelt. In der konkreten Politikgestaltung ist dieser Rahmen jedoch notwendigerweise unvollständig. Erstens ist oft unklar, welche Werte und Normen im Konfliktfall den Vorrang haben sollen. Zweitens sind viele Rechtsbegriffe, z. B. die Gemeinwohlverpflichtung des Eigentums nach Artikel 14 Absatz 2 Grundgesetz, unbestimmt und bedürfen der Konkretisierung im Lichte der jeweiligen Problemlagen. Drittens geben die bestehenden Normen keine Entwicklungsrichtung vor. Und viertens sind Rechtsnormen nicht geeignet und haben auch nicht den Zweck, gemeinsame Initiativen von staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren zu motivieren, wo dies beispielsweise im Landschafts- oder Wassermanagement wünschenswert wäre.

Vor diesem Hintergrund haben politische Leitbilder mehrere Funktionen. Im politischen Gestaltungsprozess und gegenüber den gesellschaftlichen Gruppen dienen sie als programmatische Orientierungshilfe, die Aufschluss über die angestrebte Entwicklungsrichtung in einem Politikfeld gibt und an dem die Träger eines Leitbilds sich messen lassen müssen. Im administrativen und judikativen Prozess dienen Leitbilder als Auslegungshilfe bei der Ausgestaltung von Ermessensspielräumen und bei der Entscheidung von Normkonflikten.

Im Hinblick auf die Rolle von Leitbildern im Verwaltungshandeln erklärt Wewer (1998, S. 155): „Leitbilder beschreiben in relativ knapper Form den ‚Sinn‘ oder die ‚Philosophie‘ von Organisationen (also deren Selbstverständnis) bzw. ihre ‚Vision‘

oder ‚Mission‘ (nämlich die längerfristigen Ziele) ... [Sie] beschreiben strategische Ziele, also einen Soll-Zustand, nicht den Ist-Zustand“. Leitbilder geben demnach einerseits Orientierung und haben andererseits die Funktion von Selbstverpflichtungen, denn die Träger eines Leitbilds müssen sich daran messen lassen, ob sie bei dessen Verwirklichung erfolgreich sind, also dem Soll-Zustand näher kommen, oder zumindest geeignete Anstrengungen unternehmen.

6.1.2 Gegenstand des Leitbilds: Das Was und das Wie

Bei der Entwicklung einer zukunftsfähigen Agrarpolitik, welche die Anliegen des Natur- und Umweltschutzes integriert, muss ein Leitbild dazu dienen, die angestrebte Entwicklungsrichtung in dreierlei Hinsicht zu positionieren: erstens im Hinblick auf die Problemlagen (siehe Kap. 3), zweitens im Hinblick auf die kontroversen agrarpolitischen Paradigmen (siehe Kap. 4) und drittens im Hinblick auf die Kontroversen im Natur- und Umweltschutz selbst:

- Die Problemlagen (siehe Kap. 3) lassen sich dabei zu drei Komplexen zusammenfassen: (1) Stoffeinträge in Boden, Wasser und Luft inklusive Klimagase, (2) Wirkungen der Flächennutzung sowie (3) Implementations-, Partizipations- und umweltorientierte Innovationsdefizite. Das Leitbild sollte klare Vorstellungen darüber enthalten, wie diese Problemlagen adressiert und welche Zielwerte erreicht werden sollen.
- In der agrarpolitischen Ausrichtung muss das Leitbild klären, wie man sich positionieren will zwischen den Leitbildern einer marktorientierten, einer staatsabhängigen, einer globalisierten und einer multifunktionalen Landwirtschaft bzw. zwischen den politischen Paradigmen des einkommensorientierten agrarpolitischen Exzeptionalismus, der Marktliberalisierung, der Marktharmonisierung und Standardisierung in globalen Wertschöpfungsketten sowie der Multifunktionalität (siehe Kap. 4).
- Im Naturschutz selbst gilt es insbesondere zu klären, ob eine räumliche Integration oder Separation von Landwirtschaft und Naturschutz angestrebt wird (Sharing- vs. Sparing-Debatte), welcher relative Stellenwert dem Schutz von biotischen und abiotischen Ressourcen bzw. dem Tierwohl zukommen soll (z. B. Weidehaltung vs. Rückhalt von Emissionen in geschlossenen Stallsystemen), und ob beispielsweise das Konzept der Planetaren Leitplanken (Rockström et al. 2009a, b) in Leitplanken auf kleineren räumlichen und zeitlichen Skalen übersetzt werden soll.

Um die im ersten und dritten Punkt angesprochenen Fragen zu beantworten, ist es notwendig, ein Leitbild für die Landwirtschaft zu formulieren: Wie soll eine Landwirtschaft in Zukunft aussehen, die den Zielen des Umwelt- und Naturschutzes angemessen Rechnung trägt? Dies ist die Frage nach dem Was. Eine Antwort auf den zweiten Punkt erfordert hingegen Leitlinien für eine zukunftsfähige Agrarpolitik

und betrifft die Frage nach dem Wie. Wir formulieren daher sowohl ein Leitbild für eine multifunktionale, natur- und umweltverträgliche Landwirtschaft sowie Leitlinien für eine zukunftsfähige Agrarpolitik. Bei der Formulierung des Leitbilds wurde eine systematische Analyse bestehender agrarpolitischer Leitbilder vorgenommen (vgl. den Überblick im Anhang).

6.1.3 Einbettung in das agrarpolitische Leitbild der Bundesregierung

Um Verbindlichkeit für die Träger und Adressaten zu erzeugen, werden Leitbilder üblicherweise in einem mehr oder weniger partizipativen und iterativen Prozess erarbeitet. Abgesehen von Rückkopplungen im Rahmen der Projektbegleitenden Arbeitsgruppe und seitens der Peer Reviewer war dies im Rahmen des ZA-NExUS-Projekts weder möglich noch vorgesehen. Das im Folgenden formulierte Leitbild stellt also einen Diskussionsvorschlag dar, der als Anker für einen Leitbildprozess dienen kann.

Aus pragmatischen Gründen halten es die Autoren für sinnvoll, dass sich das Leitbild in das agrarpolitische Leitbild der Bundesregierung (BMEL 2015a, S. 8) einfügt.¹ Dieses nimmt im ersten Absatz „attraktive, lebenswerte und vitale ländliche Räume“ als Aufhänger und strebt „eine nachhaltige, ökologisch verantwortbare, ökonomisch leistungsfähige und multifunktional ausgerichtete Land-, Forst-, und Fischereiwirtschaft“ an. Es hebt „landwirtschaftliche Familienbetriebe und Unternehmen mit bäuerlicher Wirtschaftsweise“ hervor. Der zweite Absatz stellt dann die Produktions- und Versorgungsfunktion in den Mittelpunkt und bezieht die „Ernährungswirtschaft“ mit ein. Das Leitbild der Bundesregierung kombiniert also einen prominenten Raumbezug (erster Halbsatz und dritter Satz) mit Elementen des Multifunktionalitätsparadigmas (zweiter Halbsatz) und des produzentenorientierten Exzeptionalismus (v. a. im zweiten und dritten Satz). Der globale Bezugsrahmen kommt durch den Bezug auf die „Welternährung“ zum Ausdruck, die eine Exportorientierung impliziert.

Das agrarpolitische Leitbild der Bundesregierung bietet durchaus gute Anknüpfungspunkte für eine Agrarpolitik, die am Schutz der Natur und der Sicherung von Umweltressourcen orientiert ist. Allerdings ist das Leitbild der Bundesregierung im

¹Wörtlich heißt es: „(1) Das agrarpolitische Leitbild der Bundesregierung umfasst attraktive, lebenswerte und vitale ländliche Räume und eine nachhaltige, ökologisch verantwortbare, ökonomisch leistungsfähige und multifunktional ausgerichtete Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft. Landwirtschaftliche Familienbetriebe und Unternehmen mit bäuerlicher Wirtschaftsweise entsprechen diesem Leitbild in besonderer Weise. Sie sind für eine Entwicklung der ländlichen Regionen und den gesellschaftlichen Zusammenhalt von großer Bedeutung. (2) Die deutsche Land- und Ernährungswirtschaft erzeugt sichere, gesunde und bezahlbare Lebensmittel und leistet ihren Beitrag zur Sicherung der Welternährung. Sie trägt daneben zur Versorgung mit erneuerbaren Energien und nachwachsenden Rohstoffen bei.“

Hinblick auf die ökologischen Ziele sehr allgemein gehalten und bietet insbesondere keine Anhaltspunkte dafür, welchen Stellenwert ökologische Ziele im Konfliktfall haben sollen. Auch bietet es keine Hinweise, wie die Ziele erreicht werden sollen. Ein Leitbild für eine zukunftsfähige Agrarpolitik, die sich am Natur- und Umweltschutz orientiert, hat daher insbesondere die Aufgabe, diese konzeptionellen Freiräume auszufüllen. Das folgende Leitbild einer multifunktionalen Landwirtschaft und die sich anschließenden Leitlinien einer zukunftsfähigen Agrarpolitik sind ein Vorschlag, wie die Unbestimmtheiten des allgemeinen Leitbilds der Bundesregierung aus Sicht des Natur- und Umweltschutzes so ausgefüllt werden könnten, dass die diagnostizierten ökologischen Problemlagen der derzeitigen Agrarpolitik besser adressiert werden können.

6.2 Leitbild für eine multifunktionale, natur- und umweltverträgliche Landwirtschaft

Das agrarpolitische Leitbild für eine multifunktionale, natur- und umweltverträgliche Landwirtschaft umfasst eine flächendeckende Landwirtschaft, welche zu einer vielfältigen Kulturlandschaft beiträgt, die Tragfähigkeit der ökologischen Systeme beachtet und die ökosystemaren Dienstleistungen erhält.

Die Landwirtinnen und Landwirte erzeugen marktfähige, qualitativ hochwertige und gesunde Lebensmittel und andere landwirtschaftliche Produkte auf nachhaltige und umweltverträgliche Weise. Sie halten die natürlichen Ressourcen in gutem Zustand, bewahren die Leistungsfähigkeit der Ökosysteme und wirtschaften innerhalb der ökologischen Leitplanken.² Sie minimieren schädliche Einträge in Boden, Wasser und Luft und tragen aktiv zur Erhaltung der genetischen Vielfalt, zum Schutz der biologischen Vielfalt und zum Klimaschutz bei.

Die Landwirtinnen und Landwirte und ihre Partner in den Wertschöpfungsketten sind umweltorientiert und innovationsfähig. Sie entwickeln besonders umweltfreundliche Methoden der Landbewirtschaftung sowie umweltorientierte Geschäftsmodelle und genießen die Wertschätzung der Verbraucherinnen und Verbraucher für ihre Leistungen im Natur- und Umweltschutz. Alle Beteiligten verstehen die Erbringung von Gemeinwohlleistungen als integrale Einkommensmöglichkeit für die deutsche Landwirtschaft.

Als Landschaftsgestalter tragen die Landwirtinnen und Landwirte in Kooperation mit anderen gesellschaftlichen Kräften dazu bei, dass vielfältige und gut strukturierte Landschaften Lebensräume für eine große Vielfalt von Tieren und Pflanzen bieten und als Teil von attraktiven, lebenswerten und vitalen ländlichen Räumen wahrgenommen werden.

²Z. B. Beachtung der Tragfähigkeit und Regenerationsraten ökologischer Systeme oder der Zeiträume, die für das Nachwachsen erneuerbarer Ressourcen notwendig sind.

6.3 Leitlinien einer zukunftsfähigen Agrarpolitik

Eine zukunftsfähige Agrarpolitik unterstützt die Landwirtschaft bei der Erfüllung ihrer unterschiedlichen, auf das Gemeinwohl ausgerichteten Aufgaben in effektiver und effizienter Weise. Dabei stellt die nachhaltige, umweltverträgliche Erzeugung von marktfähigen, qualitativ hochwertigen und gesunden Lebensmitteln und anderen landwirtschaftlichen Produkten die tragende Säule dar. Die Agrarpolitik stellt zugleich sicher, dass die Landwirtschaft die natürlichen Ressourcen und die Leistungsfähigkeit der Ökosysteme bewahrt und innerhalb der ökologischen Leitplanken wirtschaftet. Sie unterstützt die Vernetzung der Landwirtschaft mit anderen gesellschaftlichen Akteuren sowie die umweltorientierte Lern- und Innovationsfähigkeit des Sektors. Dazu stärkt sie die Entwicklung von besonders umweltorientierten Geschäftsmodellen, die Wertschätzung der Verbraucherinnen und Verbraucher für die Umweltleistungen der Landwirtschaft sowie die Motivation der Landwirte zu umweltorientiertem Handeln.

Eine zukunftsfähige Agrarpolitik orientiert sich insbesondere an folgenden Leitlinien:

1. Eine zukunftsfähige Agrarpolitik geht davon aus, dass die langfristige Sicherung der Produktion von Lebensmitteln und landwirtschaftlichen Rohstoffen die Sicherung der ökologischen Voraussetzungen der Produktion wie Biodiversität, Bodenfruchtbarkeit und sauberes Wasser erfordert. Sie stärkt Maßnahmen zur langfristigen Sicherung der Natur- und Umweltressourcen gegenüber Tendenzen zur kurzfristigen, aber nicht nachhaltigen Steigerung der Produktion. Dabei orientiert sie sich am Verursacher-, Kooperations-, Vorsorge- und Nachhaltigkeitsprinzip.
2. Eine zukunftsfähige Agrarpolitik unterstützt die Entwicklung von resilienten, nachhaltigen und ressourceneffizienten landwirtschaftlichen Produktionssystemen, die im Einklang mit dem Erhalt intakter und leistungsfähiger ökologischer Systeme und der natürlichen Ressourcen wirtschaften und sich im Zuge des ökonomischen, ökologischen und sozialen Wandels dynamisch und ohne abrupte Strukturbrüche entwickeln. Sie sichert und stärkt zu diesem Zweck insbesondere die ökologische und ökonomische Anpassungsfähigkeit landwirtschaftlicher Produktionssysteme sowie die Lernfähigkeit der beteiligten Personen und Organisationen.
3. Eine zukunftsfähige Agrarpolitik ist darauf ausgerichtet, dass neben der Produktion von Lebensmitteln und anderen landwirtschaftlichen Erzeugnissen die Gemeinwohlleistungen der Landwirtschaft gesichert werden. Insbesondere der Erhalt und die Pflege von ökologisch intakten Landschaften, Habitaten und Ökosystemleistungen stellen wichtige Leistungen der Landnutzung durch Landwirte dar.
4. Eine zukunftsfähige Agrarpolitik stellt einen zufriedenstellenden Zustand der Ressourcen des Natur- und Umweltschutzes sicher. Sie sorgt dafür, dass gesetzliche Mindeststandards eindeutige ökologische Leitplanken für die landwirtschaftliche Produktion definieren, die sich am Stand der Wissenschaft sowie

am Vorsorgeprinzip orientieren und dabei systemische Zusammenhänge und schädliche kumulative Effekte berücksichtigen. Sie duldet keine Vollzugs- und Regelungsdefizite bei der Durchsetzung gesetzlicher Mindeststandards.

5. Eine zukunftsfähige Agrarpolitik ist vorrangig darauf ausgerichtet, dass die Anliegen des Natur- und Umweltschutzes in der gesamten Fläche berücksichtigt werden. Eine räumliche Separierung von Landnutzung und Naturschutz wird nur dort vorgesehen, wo dies zur Erreichung von Natur- und Umweltschutzziele notwendig ist. Das bedeutet, dass die Landwirtschaft an allen Standorten so betrieben wird, dass den Anliegen des Natur- und Umweltschutzes in angemessener Weise Rechnung getragen wird.
6. Eine zukunftsfähige Agrarpolitik ist darauf ausgerichtet, dass einerseits alle landwirtschaftlichen Erzeugnisse, die den Markt erreichen, unter Bedingungen erzeugt werden, die mit der langfristigen Sicherung der Ressourcen des Natur- und Umweltschutzes vereinbar sind, und dass andererseits eine flächendeckende landwirtschaftliche Produktion in Deutschland stattfindet, welche die ökologischen Leitplanken beachtet und möglichst viele positive Umwelt- und Naturschutzleistungen erbringt.
7. Eine zukunftsfähige Agrarpolitik berücksichtigt, dass die Leistungen des Natur- und Umweltschutzes nicht automatisch als Koppelprodukt der landwirtschaftlichen Erzeugnisse entstehen. Sie stellt geeignete Rahmenbedingungen her, welche den Landnutzern die dauerhafte Erbringung dieser Gemeinwohlleistungen ermöglicht. Dazu gehört insbesondere die Sicherung fairer Wettbewerbsbedingungen, Transparenz der Umweltleistungen von Produkten und Produzenten sowie ggf. die Honorierung derjenigen Gemeinwohlleistungen, die vom Markt nicht angemessen entlohnt werden.
8. Eine zukunftsfähige Agrarpolitik setzt finanzielle Mittel zielgerichtet und effektiv für die Sicherung der Gemeinwohlleistungen ein. Sie gewährt keinen finanziellen Ausgleich für die bloße Einhaltung gesetzlicher Mindeststandards, es sei denn zur Kompensation von daraus entstehenden Wettbewerbsnachteilen auf offenen Märkten. Sie stellt sicher, dass eventuelle Kompensationen auf wissenschaftlich nachgewiesenen Mehrkosten beruhen und die Regeln der WTO beachten.
9. Eine zukunftsfähige Agrarpolitik sorgt dafür, dass Natur- und Umweltschutz in Deutschland nicht auf Kosten Dritter geschieht. Sie vermeidet ökologische Überwälzungseffekte in Drittländer und stellt sicher, dass Nachhaltigkeitsdefizite reduziert und nicht bloß ins Ausland verlagert werden.
10. Eine zukunftsfähige Agrarpolitik bezieht die Rolle der Verbraucherinnen und Verbraucher konsequent ein. Sie trägt dazu bei, dass möglichst viele Verbraucherinnen und Verbraucher die Naturschutz- und Umweltleistungen von landwirtschaftlichen Produkten und Produktionsweisen erkennen und kompetent beurteilen können. Sie erreicht, dass die Verbraucherinnen und Verbraucher ein hohes Vertrauen in die landwirtschaftliche Erzeugung haben.
11. Eine zukunftsfähige Agrarpolitik verfolgt einen systemischen Ansatz. Sie sorgt dafür, dass ökologische Problemlagen der landwirtschaftlichen Produktion auf den entsprechenden räumlichen und zeitlichen Skalen adressiert und beispielsweise standörtliche Gegebenheiten berücksichtigt werden können.

12. Eine zukunftsfähige Agrarpolitik sorgt für eine Vernetzung der Akteure, die zur Sicherung oder Erbringung von ökosystemaren Leistungen zusammenarbeiten müssen oder dazu beitragen können. Sie unterstützt die Beteiligung der betroffenen gesellschaftlichen Gruppen und eine wertschätzende, ergebnisorientierte Kommunikation zwischen allen Beteiligten.
13. Eine zukunftsfähige Agrarpolitik sorgt dafür, dass jeglicher administrativer Aufwand zielführend, notwendig, und verhältnismäßig ist. Sie nutzt neue Techniken der Erfassung und Verarbeitung von umweltrelevanten Daten zur Minimierung der Transaktionskosten für alle Beteiligten.
14. Eine zukunftsfähige Agrarpolitik stärkt die ökonomische, ökologische und soziale Kompetenz und Lernfähigkeit der landwirtschaftlichen Akteure. Sie stellt sicher, dass die Aus- und Fortbildung sowie die Beratung auf allen Ebenen die in der Landwirtschaft Tätigen befähigt und ermutigt, die Naturschutz- und Umweltaspekte der Landnutzung sowie die ökologischen Zusammenhänge in ihrer ganzen Bedeutung zu verstehen und angemessen zu bewerten. Sie strebt an, dass möglichst viele Landnutzer in der Lage sind, einen optimalen Beitrag zu einem zufriedenstellenden Zustand der Umweltressourcen und zum Aufbau resilienterer landwirtschaftlicher Produktionssysteme zu leisten.
15. Eine zukunftsfähige Agrarpolitik unterstützt das Erfahrungswissen der Landwirte durch eine praxisnahe, gemeinwohlorientierte staatliche Forschung und entsprechende Beratungs- und Bildungsangebote. Sie setzt darauf, dass Expertisen und neueste Erkenntnisse der Wissenschaft von gesamtgesellschaftlichem Nutzen zeitnah an allen Lehr- und Weiterbildungsstätten vermittelt werden. Gleichzeitig fördert sie den Wissenstransfer zwischen der Landwirtschaft und den Forschungs- und Bildungseinrichtungen.

6.4 Dilemmata und Zielkonflikte

Für die Bearbeitung der Problemkomplexe des Natur- und Umweltschutzes in der Landwirtschaft wird es keine einfachen, linearen Lösungen geben, denn die Problemlagen sind systemischer Natur. Auf Basis der Bestandsaufnahmen haben wir 13 Dilemmata und Zielkonflikte identifiziert, für die auch das Leitbild einer zukunftsfähigen Agrarpolitik Lösungsansätze enthalten muss:

1. Flächenkonkurrenz zwischen Nahrungsmittelerzeugung, Biodiversität und Bioenergie
Aus Sicht des Leitbilds hat die Erreichung der Biodiversitätsziele Vorrang vor kurzfristig maximierenden Produktionszielen.
2. Zielgenauigkeit von Maßnahmen vs. Verwaltungsvereinfachung
Das Leitbild strebt durch Nutzung neuer Methoden der raumbezogenen Datenerfassung und -verarbeitung eine Reduzierung des Zielkonflikts an.
3. Hoher Naturschutz- und Umweltanspruch von Maßnahmen vs. Akzeptanz bei Landwirten

Das Leitbild strebt an, durch Maßnahmen in der Aus- und Fortbildung sowie der besseren Vernetzung von Landwirtschaft, Wissenschaft und relevanten Akteuren die umweltorientierte Leistungs- und Innovationsfähigkeit der Landwirtschaft zu erhöhen. Zugleich soll die Landwirtschaft dabei unterstützt werden, ihre Leistungen im Umwelt- und Naturschutz durch neue Geschäftsmodelle in Wert zu setzen. Auf diese Weise soll langfristig der Zielkonflikt vermindert werden.

4. Verbraucherinteresse an hohem Umwelt- und Verbraucherschutz vs. Zahlungsbereitschaft der Verbraucherinnen und Verbraucher

Das Leitbild beinhaltet Maßnahmen zur Verbraucherbildung und zur Entwicklung von Geschäftsmodellen, welche die Zahlungsbereitschaft der Verbraucherinnen und Verbraucher für Umweltsleistungen erhöhen. Dies beinhaltet, dass entsprechende Umweltsleistungen sichtbar gemacht und mit Produkten oder Dienstleistungen vertrauenswürdig in Zusammenhang gebracht werden, etwa durch geeignete Kennzeichnungs- und Informationssysteme.

5. Verstärkung eines beschleunigten Strukturwandels durch hohe Anforderungen im Natur- und Umweltschutz

Das Leitbild ist neutral gegenüber Betriebsstrukturen. Maßnahmen sollten so ausgestaltet sein, dass kleine und Nebenerwerbsbetriebe nicht strukturell benachteiligt werden. Allerdings wird auch von Klein- und Nebenerwerbslandwirten die entsprechende Sachkunde für eine natur- und umweltverträgliche Landbewirtschaftung erwartet.

6. Yield gap zwischen Produktionsmethoden mit hohem Input und/oder sehr intensiver Flächennutzung, die zu Emissionsproblemen und Habitatverlusten führen, einerseits, und naturverträglicheren Produktionsmethoden andererseits

Das Leitbild stellt den langfristigen Erhalt der ökologischen Systeme und der ökosystemaren Dienstleistungen in den Mittelpunkt. Deren Bewahrung wird von allen Produktionsmethoden verlangt. Dabei gilt das Vorsorge- und Vorsichtsprinzip.

7. Konflikt zwischen Natur- und Umweltschutz in Europa und Verlagerung von Produktion an Standorte mit geringeren Natur- und Umweltschutzstandards (Leakage-Problematik, insbesondere bei Futtermittelimporten)

Das Leitbild sieht vor, dass eventuelle Leakage-Probleme systematisch erfasst werden. Dafür sind ggf. geeignete Methoden zu entwickeln und anzuwenden. Bei Evidenz entsprechender Problemlagen erfordert das Leitbild, geeignete Gegenmaßnahmen zu treffen, nach Möglichkeit in Kooperation mit den Handelspartnern. Dabei sollten Anstrengungen zur Verbesserung der Umweltsituation bei den Handelspartnern im Vordergrund stehen. Das Leitbild darf nicht dazu dienen, dass vermeintliche Leakage-Probleme zum Vorwand für protektionistische Anliegen zu nehmen.

8. Zielkonflikte zwischen Naturschutz und Artenschutz in der Feinsteuerung von Maßnahmen

Das Leitbild geht von einem systemischen Ansatz aus. Mögliche Zielkonflikte zwischen Naturschutz und Artenschutz sind aus dieser Perspektive im jeweiligen Kontext zu bewerten und zu entscheiden.

9. Umweltschutz europäischer Prägung vs. Freihandelsregime – Importkonkurrenz

Das Leitbild beinhaltet, dass die Landwirte in Deutschland faire Wettbewerbsbedingungen erwarten können. Die Rahmenbedingungen sind dabei so auszugestalten, dass die Umweltleistungen aller Wettbewerber transparent sind und damit vorrangig als positive Komponente und nicht als Kostennachteil in den Wettbewerb eingehen. Kostennachteile durch gesetzliche Auflagen rechtfertigen aus Sicht des Leitbilds eine Kompensation, sollten aber auf nachweisbaren, wissenschaftlich fundierten Berechnungen beruhen. Dies dient langfristig auch der WTO-Kompatibilität solcher Zahlungen.

10. Anspruch und Zielgenauigkeit von Programmen vs. Zustimmungsfähigkeit in der EU

Das Leitbild räumt der Effektivität und Zielgenauigkeit politischer Maßnahmen und Programme einen hohen Stellenwert ein. Inwiefern das fachlich und gesellschaftlich Wünschenswerte am Ende in komplexen Verhandlungen durchgesetzt werden kann, ist eine politische Frage jenseits des Aussagebereichs des Leitbilds.

11. Rolle Deutschlands als Nettozahler vs. mehr Ko-Finanzierung (bei der Zweiten Säule)

Das Leitbild enthält keine Aussagen zur Finanzierung. Angesichts der Erfahrungen mit früheren GAP-Reformen wird es aus pragmatischen Gründen geboten sein, strategische Handlungsoptionen zu entwickeln, die weitgehend verteilungsneutral sind (siehe Kap. 7 und 8).

12. Wunsch nach sektoraler Koordination vs. Wunsch nach Bürokratieabbau

Das Leitbild misst der Koordination und Kooperation zwischen landwirtschaftlichen und anderen relevanten Akteuren in einer Region große Bedeutung zu. Koordination bedeutet aus Sicht des Leitbilds dabei gerade nicht Bürokratie, sondern ergebnisorientierte und innovative Zusammenarbeit. Zur Minimierung des Zeitaufwands und zur positiven und wertschätzenden Gestaltung solcher Prozesse sieht das Leitbild vor, dass Mittel zur problemorientierten Vernetzung der Akteure bereitgestellt werden.

13. Berücksichtigung systemischer Zusammenhänge und schädlicher kumulativer Effekte bei der Rechtssetzung und Implementation vs. Anforderung der eindeutigen kausalen Zurechnung auf Verursacher

Das Leitbild geht von einer systemischen Perspektive aus, räumt dem im Grundgesetz verankerten Rechtsstaatsprinzip aber unbedingten Vorrang ein. Rechtlich relevante kausale Zurechnungen müssen daher belastbar sein. Beweislastumkehr kann in gut begründeten Fällen angemessen und geeignet sein, um Implementationsdefiziten bei schädlichen kumulativen Effekten entgegenzuwirken.

6.5 Qualitative und quantitative Zielwerte und Soll-Ist-Vergleich mit dem derzeitigen Zustand

Im Folgenden werden anhand des Leitbildes einer multifunktionalen, natur- und umweltverträglichen Landwirtschaft Leitindikatoren abgeleitet. Für die Leitindikatoren und ggf. Unterindikatoren werden Zielwerte beschrieben. Die Beschreibung der Zielwerte erfolgt dabei qualitativ oder quantitativ. Anschließend werden die Zielwerte soweit als möglich mit Daten der Ist-Situation verglichen, so dass sich aus diesem Vergleich der Handlungsbedarf ableiten lässt.

6.6 Prioritäre Problemlagen

Während ein Leitbild eine allgemeine Orientierung für die erwünschte Entwicklungsrichtung geben kann, ist es notwendig, diejenigen Problemlagen zu identifizieren, bei denen sich der Abstand zwischen dem erwünschten und dem derzeitigen Zustand besonders gravierend darstellt. In diesem Abschnitt soll daher die Analyse der Problemlagen verdichtet werden.

Die Übersicht in Tab. 6.1 sowie die Problemanalyse in Kap. 3 und 4 zeigen zwei größere Problemkomplexe. Wichtige Natur- und Umweltschutzproblemlagen ergeben sich zum einen aus den stofflichen Einträgen der Landwirtschaft in die Naturressourcen, zum anderen durch die Art und Weise der Flächennutzung. Im Folgenden werden diese beiden Bereiche als prioritäre Problemlagen bezeichnet. Des Weiteren zeigt sich, dass sich Probleme des Natur- und Umweltschutzes daraus ergeben, dass zum einen Indikatoren und Zielwerte für einige Problembereiche fehlen (Orientierungs- und Analysedefizit, Regelungsdefizit). Zum anderen werden bestehende Zielwerte nicht erreicht (Vollzugsdefizit). Zusammenfassend wird dieser Bereich als Implementationsdefizit bezeichnet. Doch es bestehen auch Defizite hinsichtlich der Beteiligung relevanter Akteursgruppen (Partizipationsdefizite) und der Entwicklung und Implementierung von Innovationen. Es ergeben sich somit drei Problemkomplexe, auf die eine zukunftsfähige Agrarpolitik vorrangig ausgerichtet sein sollte, und in denen jeweils vier Aspekte hervorzuheben sind:

Komplex 1: Stoffeinträge in Boden, Wasser und Luft

- Verlust von Biodiversität und Habitatqualität durch Stoffeinträge;
- Nitratproblematik, Arzneimitteleinträge, Pestizideinträge (Auswirkungen u. a. auf Wasserqualität);
- Antibiotikaresistenz;
- Klimaschutz: Treibhausgas-Emissionen.

Komplex 2: Flächennutzung

- Biodiversitäts- und Habitatverlust;
- Bodenschutz: Erosion, Schadverdichtung;
- Treibhausgas-Emissionen durch Landnutzungsänderungen;
- Anpassung an den Klimawandel.

Tab. 6.1 Leitbildindikatoren, Zielwerte und Ist-Zustand

Aussage des Leitbilds	Leitindikator	Unterrindkatoren	Zielwert	Ist-Zustand
Multifunktionale Landwirtschaft	<ul style="list-style-type: none"> Erbringung marktfähiger und nicht-marktfähiger Leistungen^a 	<ul style="list-style-type: none"> Marktfähige Leistungen: Produktionswert von Nahrungsmitteln und anderen landwirtschaftlichen Erzeugnissen Nicht-marktfähige Leistungen 	<ul style="list-style-type: none"> In einer sozial-ökologischen Marktwirtschaft werden keine Produktionsziele vorgegeben. Die marktfähigen Leistungen sollten sich an der Nachfrage des Marktes orientieren. Die nicht-marktfähigen Leistungen werden durch die weiteren Indikatoren beschrieben. 	<ul style="list-style-type: none"> Siehe Agrarbericht der Bundesregierung (BMEL 2015a)
Natur- und umweltverträgliche Landwirtschaft: Erhalt von intakten und leistungsfähigen Systemen zur Erbringung von Ökosystemleistungen; Berücksichtigung der Tragfähigkeit der Naturre Ressourcen	<ul style="list-style-type: none"> Erhaltung der natürlichen Produktivität der Standorte, Schutz der Bodenfunktionen 	<ul style="list-style-type: none"> Anteil der ökologisch bewirtschafteten Flächen 	<ul style="list-style-type: none"> Flächenanteil der landwirtschaftlichen Produktion aus ökologischem Anbau: 20 % (Bundesregierung 2016, S. 245) 	<ul style="list-style-type: none"> Flächenanteil der landwirtschaftlichen Produktion aus ökologischem Anbau 6,2 % im Jahr 2014 (Die Bundesregierung 2016)
		<ul style="list-style-type: none"> Ökologische Vorrangflächen 	<ul style="list-style-type: none"> Bereitstellung von x % wertvollen ökologischen Vorrangflächen auf landwirtschaftlichen Flächen 	<ul style="list-style-type: none"> Bei Inanspruchnahme von Greening-Prämie verpflichtende Bereitstellung von 5 % ökologischen Vorrangflächen auf landwirtschaftlichen Flächen

(Fortsetzung)

Tab. 6.1 (Fortsetzung)

Aussage des Leitbilds	Leitindikator	Unterindikatoren	Zielwert	Ist-Zustand
		<ul style="list-style-type: none"> Fruchtfolgen 	<ul style="list-style-type: none"> 100 % Fläche mit mindestens dreigliedriger Fruchtfolge Hauptkultur mit max. 50 % Flächenanteil 100 % Fläche mit humuserhaltenden bzw. -aufbauenden Maßnahmen durch Gestaltung der Fruchtfolge 	<ul style="list-style-type: none"> Drei Kulturen bei Betrieben ab 30 ha Ackerfläche und max. Anteil der Hauptkultur 75 % im Greening gefordert; Anforderungen an den Erhalt des Anteils der organischen Substanz im Boden in GLÖZ durch Verbot des Ab Brennens von Stoppelfeldern, Schutz des Dauergrünlandes, Anbaudiversifizierung und Zwischenfruchtanbau im Greening (BMEL 2015h) Kein Zielwert und daher keine Daten für Humuserhalt bzw. -aufbau
		<ul style="list-style-type: none"> Bodenbearbeitung: angepasste bzw. reduzierte Bodenbearbeitung und mechanische Belastungen 	<ul style="list-style-type: none"> 100 % Fläche: angepasste bzw. reduzierte Bodenbearbeitung zur Vermeidung von Bodenschadverdichtungen Begrenzung von Maschinengewichten auf x Gewicht/Auflagefläche 	<ul style="list-style-type: none"> Kein Zielwert definiert Produktivität auf ca. 50 % der Ackerflächen beeinträchtigt (Umweltbundesamt 2010a)

	<ul style="list-style-type: none"> Reduktion von Erosions- und Hochwassergefahr 	<ul style="list-style-type: none"> Erosionsschutz Hochwasserretention 	<ul style="list-style-type: none"> Kontinuierliche Rückführung der Bodenerosion bis 2020 (BMUB 2007) Erosionsschutz: angepasste Nutzung auf erosionsgefährdeten Flächen zur Reduktion des Bodenabtrags, z. B. durch Mulchsaaten, Anlage von Hecken zum Erosionsschutz, hangparallele Saat Hochwasserretention: Bereitstellung von Polderflächen in x ha (BMUB 2007) Hochwasserretention: Bereitstellung von angepassten breiten Polderflächen entlang aller hochwassergefährdeten Fluss- und Bachläufe 	<ul style="list-style-type: none"> Mindestpraktiken der Bodenbearbeitung zur Begrenzung der Bodenerosion in GLÖZ gefordert; Hanglänge in Erosionskataster nicht berücksichtigt Derzeit durchschnittlich 2 t/ha und Jahr Erosion durch Wasser (EEA – European Environment Agency 1999) in Deutschland liegt bei 14 % der Flächen die mittlere jährl. Erosion bei 3 t/ha (Umweltbundesamt 2010a) Hochwasserretention: Nationales Hochwasser-schutzprogramm; Sonderrahmenplan „Maßnahmen des präventiven Hochwasser-schutzes“; Schaffung von Polderflächen, Deich-rückverlegung u. a. (BMEL 2015b). Dauergrünlandverlust um ca. 5 % zwischen 2003 und 2012 (BfN 2014)
--	--	---	--	--

(Fortsetzung)

Tab. 6.1 (Fortsetzung)

Aussage des Leitbilds	Leitindikator	Unterindikatoren	Zielwert	Ist-Zustand
	<ul style="list-style-type: none"> Schutz von Mooren 	<ul style="list-style-type: none"> Umbruch von Moorstandorten Schutz und Wiederherstellung von intakten Mooren Angepasste Nutzung von Mooren 	<ul style="list-style-type: none"> Kein Umbruch von Dauergrünland auf Moorstandorten Schutz aller intakten Moore bis 2010: 100 % (BMUB 2007) Natürliche Entwicklung auf allen Hochmooren und Moorwäldern (BMUB 2007) Fläche wieder hergestellter Moore: x ha Nutzungsintensivierung der Niedermoore auf 20 % der heute genutzten Niedermoore bis 2020 (BMUB 2007) 	<ul style="list-style-type: none"> Schutz der Moore: keine Angaben zur Zielerreichung bekannt
<ul style="list-style-type: none"> Minimierung schädlicher Einträge in Boden, Wasser und Luft 	<ul style="list-style-type: none"> Einträge von Stickstoff und Stickstoffverbindungen (z. B. Ammoniak) 	<ul style="list-style-type: none"> Nitratwerte im Grundwasser: 50 mg/l Aktuell kein Zielwert für Ammoniak für die Landwirtschaft 	<ul style="list-style-type: none"> Gesetzliche Zielsetzung einhalten: Stickstoffüberschuss max. 80 kg/ha und Jahr bis 2010 (Die Bundesregierung 2016) Nitratwerte im Grundwasser: 50 mg/l Aktuell kein Zielwert für Ammoniak für die Landwirtschaft 	<ul style="list-style-type: none"> Gesamtbilanz Deutschland 91 kg/ha im Jahr 2014 (Bundesregierung 2016) Zu hohe Nitratkonzentrationen an 14,0 % der Messstellen, starke regionale Unterschiede (Umweltbundesamt 2015a) 90 % der dt. Ammoniak-Emissionen entstammen der Landwirtschaft (Umweltbundesamt 2013b)

		<ul style="list-style-type: none"> • Einträge von Phosphor 	<ul style="list-style-type: none"> • Gesetzliche Zielsetzungen einhalten: ausgeglichene Bilanz, Reduzierung der Phosphatkonzentration in Gewässern (Die Bundesregierung 2016) • Ausgeglichene Nährstoffbilanzen: Einhaltung und ggf. Reduktion der gesetzlichen Zielwerte für Stickstoff und Phosphor • Erarbeitung von unteren Grenzwerten für Nährstoffbilanzen • Keine Überschreitung der Critical Loads für Blei, Quecksilber, Cadmium, Eutrophierung und Versauerung bis 2020 (BMUB 2007) 	<ul style="list-style-type: none"> • Hof-Tor-Bilanz: 8 kg P/ha und Jahr 2009 (BMU und BMELV 2012) • Vielfach Überschreitung der oberen Grenzwerte, keine Festlegung von unteren Grenzwerten • Critical Loads für Blei, Quecksilber, Eutrophierung und Versauerung überschritten: kaum Überschreitungen der Critical Loads bei Cadmium (vgl. Abschn. 3.1.1 und 3.2.1)
--	--	---	--	---

(Fortsetzung)

Tab. 6.1 (Fortsetzung)

Aussage des Leitbilds	Leitindikator	Unterindikatoren	Zielwert	Ist-Zustand
		<ul style="list-style-type: none"> • Reduktion des Einsatzes von Pflanzenschutzmitteln • Reduktion des Einsatzes von Arzneimitteln 	<ul style="list-style-type: none"> • Signifikante Reduktion des Eintrags von Pflanzenschutzmitteln in Böden und Gewässer bis 2015 (BMUB 2007) • Grenzwert im Grundwasser für einzelne Stoffe 0,1 µg, für mehrere Stoffe 0,5 µg • Verminderung des Umwelteintrags von Arzneimitteln, hormonell wirksamen Substanzen und anderen Xenobiotika (BMUB 2007) • x % jährliche Reduktion des Einsatzes von Arzneimitteln in der Tierproduktion 	<ul style="list-style-type: none"> • Anwendung nach den Grundsätzen der guten fachlichen Praxis • Vereinzelte Überschreitungen bei 13 Pestiziden (2008 bis 2010) (Umweltbundesamt 2012c); Überschreitung an 14 Messstellen (2006 bis 2008) (Umweltbundesamt 2010c) • Antibiotika-Monitoring: 2014 wurden in der Tiermedizin 214 t (ca. 15 %) weniger Antibiotika abgegeben als im Vorjahr; das sind rund 468 t (ca. 27 %) weniger gegenüber der ersten Erfassung 2011 (BMEL 2015c) • 98 % der antibiotischen Wirkstoffe werden für die Behandlung von Schweinen und Geflügel eingesetzt (SRU 2007) • Tierarzneimittel – keine Zielsetzung

	<ul style="list-style-type: none"> • Schutz und Erhalt der Wasserqualität und Wasserverfügbarkeit 	<ul style="list-style-type: none"> • Schwermetalle 	<ul style="list-style-type: none"> • Grenzwert für die Belastung von Klärschlamm, Düngemitteln, Pflanzenschutzmitteln, Futterzusätzen • 100 % der Gewässer mit Gewässerrandstreifen • Guter ökologischer und chemischer Zustand der Gewässer bis 2015 (BMUB 2007) • Wasserentnahme zur Bewässerung entspricht der Wassernachlieferung 	<ul style="list-style-type: none"> • Grenzwert für die Belastung von Klärschlamm und die Ausbringung von Klärschlamm • Schaffung von Pufferzonen entlang von Wasserläufen in Verbindung mit der Düngerverordnung in GLÖZ gefordert • Einhaltung von Genehmigungsverfahren für die Verwendung von Wasser zur Bewässerung in GLÖZ gefordert
<p>Aktiver Beitrag zur Erhaltung der genetischen Vielfalt und zum Schutz der biologischen Vielfalt</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Schutz und Erhalt der biologischen Vielfalt 	<ul style="list-style-type: none"> • Artenvielfalt und Landschaftsqualität • Gefährdete Arten 	<ul style="list-style-type: none"> • Erhöhung der Biodiversität in Agrarökosystemen bis 2020 (BMUB 2007) • Artenvielfalt und Landschaftsqualität: Zielwert 100 % im Jahr 2015 (BMUB 2015a) • Reduktion der gefährdeten Arten auf einen Zielwert von 15 % im Jahr 2020 (BMUB 2015a) 	<ul style="list-style-type: none"> • Artenvielfalt und Landschaftsqualität: 63 % Stand 2011, signifikanter Trend weg vom Zielwert (BMUB 2015a) • Gefährdete Arten: 23 % Stand 2013 (BMUB 2015a)

(Fortsetzung)

Tab. 6.1 (Fortsetzung)

Aussage des Leitbilds	Leitindikator	Unterindikatoren	Zielwert	Ist-Zustand
		<ul style="list-style-type: none"> • FFH-Arten und FFH-Lebensräume 	<ul style="list-style-type: none"> • Erhaltungszustand der FFH-Arten und FFH-Lebensraumtypen: Zielwert 80 % im Jahr 2020 (BMUB 2015a) 	<ul style="list-style-type: none"> • Erhaltungszustand der FFH-Arten: 46 % Stand 2013; FFH-Lebensräume: 46 % (Stand 2007–2012 (BMUB 2015a))
		<ul style="list-style-type: none"> • Verringerung des Ausmaßes der Gefährdung von heimischen Nutzierrassen, Pflanzenarten und -sorten (BMUB 2015a) 	<ul style="list-style-type: none"> • Erhalt der regional angepassten Hof- und Landsorten sowie der gefährdeten Nutzierrassen (BMUB 2007) 	<ul style="list-style-type: none"> • Anteil gefährdeter heimischer Nutzierrassen: 2013 etwas mehr als 70 % (BMUB 2015a) • Agrobiodiversitätsstrategie (Wissenschaftlicher Beirat für Biodiversität und Genetische Ressourcen beim BMELV 2007)
		<ul style="list-style-type: none"> • Ausbau der Erhaltung sowie verstärkter Anbau und Nutzung regional-typischer Kulturpflanzensorten und Nutzierrassen (BMUB 2007) 	<ul style="list-style-type: none"> • Kein Zielwert bekannt 	<ul style="list-style-type: none"> • Agrobiodiversitätsstrategie (Wissenschaftlicher Beirat für Biodiversität und Genetische Ressourcen beim BMELV 2007)

		<ul style="list-style-type: none"> Genetische Vielfalt erhalten 	<ul style="list-style-type: none"> Kein weiterer Verlust der genetischen Vielfalt (BMUB 2007) Erhalt der genetischen Vielfalt der genutzten Pflanzen und Tiere – Agrobiodiversitätsstrategie (Wissenschaftlicher Beirat für Biodiversität und Genetische Ressourcen beim BMELV 2007) 	<ul style="list-style-type: none"> Nicht bekannt
	<ul style="list-style-type: none"> GVO für Agrogentechnik 	<ul style="list-style-type: none"> Konsequente Berücksichtigung von Biodiversitätsaspekten bei der Zulassung von GVO für Agrogentechnik (BMUB 2007) CO₂-Emissionen Methan-Emissionen 	<ul style="list-style-type: none"> Kein Zielwert bekannt 	<ul style="list-style-type: none"> Nicht bekannt
<p>Aktiver Beitrag zum Klimaschutz</p>	<ul style="list-style-type: none"> Emission von klimaschädlichen Gasen 	<ul style="list-style-type: none"> Reduktion um x %/Jahr durch Effizienzsteigerung in der Düngung, Grünland- und Moorschutz, Verbesserungen in der Tierhaltung, Lagerung und Ausbringung von Wirtschaftsdüngern u. a. 		

(Fortsetzung)

Tab. 6.1 (Fortsetzung)

Ausgabe des Leitbilds	Leitindikator	Unterindikatoren	Zielwert	Ist-Zustand
Flächendeckende Landbewirtschaftung	<ul style="list-style-type: none"> Bewirtschaftete landwirtschaftliche Fläche 	<ul style="list-style-type: none"> Konversion landwirtschaftlicher Flächen in andere Nutzungen (Wald, Siedlungs- und Gewerbeflächen, Infrastruktur, Brache) Aufrechterhaltung der Bewirtschaftung auf Grenzertragsstandorten 	<ul style="list-style-type: none"> Maximal x ha Konversion landwirtschaftlicher Flächen in Wald, Siedlungs- und Gewerbeflächen, Infrastruktur, Brache Maximal 30 ha/Tag Anstieg der versiegelten Fläche (Die Bundesregierung 2016) Keine Aufgabe von Landwirtschaft auf Grenzertragsstandorten Erhaltung und Vermehrung extensiv genutzter Lebensräumen mit häufig hohem ökologischen Wert (BMUB 2007) 	<ul style="list-style-type: none"> Anstieg der Siedlungs- und Verkehrsfläche im Jahr 2014: 63 ha/Tag (Die Bundesregierung 2016) Verlust an Streubeständen (Umweltbundesamt 2011a) Anteil intensives Grünland nimmt zu (BfN 2014)
Vielfältige und strukturreiche Landschaften	<ul style="list-style-type: none"> Vielfältige Landschaften und Lebensräume 	<ul style="list-style-type: none"> Schutz von Landschaftselementen 	<ul style="list-style-type: none"> Kein weiterer Verlust von Landschaftselementen; Entwicklung eines zusammenhängenden Biotopverbundsystems unter standörtlichen Gegebenheiten Anteil an naturnahen Landschaftselementen mind. 5 % bis 2010 (BMUB 2007) Repräsentatives und funktionsfähiges System an vernetzten Biotopen auf 10 % der Landesfläche (BMUB 2007) 	<ul style="list-style-type: none"> Anteil von Landschaftselementen an der Landwirtschaftsfläche 0,3 bis 0,4 % im Jahr 2009 (Nitsch et al. 2009) Keine Aussage zum Erhalt aufgrund fehlender Daten

	<ul style="list-style-type: none"> Landwirtschaftsflächen mit hohem Naturwert (HNV) 	<ul style="list-style-type: none"> HNV: Flächendeckende Erhöhung der Landwirtschaftsflächen mit hohem Naturwert (19 %); Erhalt und Pflege von Habitaten zum Schutz der Biodiversität und der Ökosystemleistungen (BMUB 2015a) Bis 2015 Zunahme von naturschutzfachlich wertvollen Agrarbiotopen (hochwertiges Grünland, Streuwiesen) um mindestens 10 % gegenüber 2005 (BMUB 2007) 	<ul style="list-style-type: none"> HNV: 11,8 % im Jahr 2010 (BMUB 2015a)
	<ul style="list-style-type: none"> Offenhaltung der Landschaft 	<ul style="list-style-type: none"> Keine weitere Zunahme des Waldanteils in waldreichen Regionen 	<ul style="list-style-type: none"> Ausdehnung der Waldfläche (2011: 11,1 Mio. ha, Zunahme um 1 Mio. ha in den letzten 40 Jahren)
	<ul style="list-style-type: none"> Erhalt und Pflege von Habitaten zum Schutz der Biodiversität und der Ökosystemleistungen 	<ul style="list-style-type: none"> Kein weiterer Rückgang von gefährdeten Lebensraum- und Biotoptypen (BMUB 2007) Aufbau eines gut funktionierenden Managementsystems für Großschutzgebiete und Natura 2000-Gebiete (BMUB 2007) Definition einer naturraumbestimmten Mindestdichte von zur Vernetzung von Biotopen erforderlichen linearen und punktförmigen Elementen bis 2010 	<ul style="list-style-type: none"> 72,5 % aller vorkommenden Biotoptypen sind gefährdet (BMUB 2007)

(Fortsetzung)

Tab. 6.1 (Fortsetzung)

Aussage des Leitbilds	Leitindikator	Unterindikatoren	Zielwert	Ist-Zustand
Entwicklung umweltfreundlicher Methoden, Geschäftsmodelle, Innovationen	<ul style="list-style-type: none"> Markt- und Flächenanteil der Produktion mit besonderen Umweltleistungen 	<ul style="list-style-type: none"> Erhalt und Pflege der Kulturlandschaften auch durch traditionelle Nutzungsformen 	<ul style="list-style-type: none"> Erhaltung und Wiederherstellung gefährdeter halbnatürlicher Lebensräume durch adäquate Bewirtschaftung (BMUB 2007) Förderung traditioneller sowie umwelt- und naturverträglicher Formen der Land- und Forstwirtschaft (BMUB 2007) x % Zuwachs/Jahr bis zum Erreichen von y % Zielwert 	<ul style="list-style-type: none"> Verlust an Streuobstwiesen (Umweltbundesamt 2011a)
	<ul style="list-style-type: none"> Praxisnahe und gemeinwohlorientierte Beratungs- und Bildungsangebote für landwirtschaftliche Akteure unter Berücksichtigung von neuesten Erkenntnissen der Wissenschaft 	<ul style="list-style-type: none"> Genaue Definition der Produktionsformen, die hierunter fallen, wäre im Konsens zu erarbeiten Flächenanteil des ökologischen Landbaus Anzahl der angebotenen Plätze Teilnahme 	<ul style="list-style-type: none"> 20 % Flächenanteil (Die Bundesregierung 2016) Verstärkte Aufklärung und Beratung von Landnutzern über Möglichkeiten, Potenziale und Ziele der Erhaltung der biologischen Vielfalt (BMUB 2007) Förderung von Züchtungsfor-schung und Züchtungsaktivitäten für innovative nachhaltige Nutzung von Sorten und Rassen (BMUB 2007) 	<ul style="list-style-type: none"> Indikatoren noch nicht vorhanden Flächenanteil: 6,2 % im Jahr 2014 (Die Bundesregierung 2016) Nicht bekannt

	<ul style="list-style-type: none"> Ökologische und ökonomische Anpassungsfähigkeit 	<ul style="list-style-type: none"> Anteil der Betriebe, die im Laufe von fünf Jahren ihr Geschäftsmodell verändern Anteil der Betriebe, die im Laufe von fünf Jahren ihr Geschäftsmodell in Richtung ökologischer Innovationen verändern 	<ul style="list-style-type: none"> x % y % 	<ul style="list-style-type: none"> Nicht bekannt Maßnahmen: Unterstützung der landwirtschaftlichen Betriebe bei der Anpassung an neue Anforderungen und Herausforderungen durch Forschung, Förderung, Information und durch angemessene Übergangsfristen (BMEL 2015b)
<ul style="list-style-type: none"> Vernetzung der Akteure aus Landwirtschaft, Natur- und Umweltschutz zur Etablierung einer wertschätzenden, ergebnisorientierten Kommunikation 	<ul style="list-style-type: none"> Anzahl der etablierten Kooperationen zwischen Akteuren aus der Landwirtschaft und anderen Sektoren mit dem Ziel der Verbesserung der Natur- und Umweltschutzleistungen Anzahl der an solchen Kooperationen beteiligten landwirtschaftlichen Betriebe Anteil der landwirtschaftlichen Flächen, die in solche Kooperationen eingebunden sind 	<ul style="list-style-type: none"> x % Zuwachs/Jahr Flächendeckender Aufbau von Landschaftspflegeverbänden oder vergleichbaren Organisationen in Deutschland, in denen Naturschutz, Politik und Landwirtschaft auf regionaler Ebene kooperativ im Sinne einer naturverträglichen Regionalentwicklung zusammen arbeiten (BMUB 2007) 	<ul style="list-style-type: none"> Nicht bekannt 	

(Fortsetzung)

Tab. 6.1 (Fortsetzung)

Aussage des Leitbilds	Leitindikator	Unterindikatoren	Zielwert	Ist-Zustand
	<ul style="list-style-type: none"> Lernfähigkeit der beteiligten Personen und Organisationen 	<ul style="list-style-type: none"> Vorhandensein von partizipativen Entscheidungsprozessen, in denen Ziele und Effektivität von Strategien, diese zu erreichen, evaluiert und gegebenenfalls revidiert werden. Einführung von Ansätzen des adaptiven Managements Wahl von robusten Handlungsstrategien, die alternative Optionen offenlassen 		
Entwicklung von resilienten, nachhaltigen und ressourceneffizienten Produktionssystemen	<ul style="list-style-type: none"> Etablierung resilienter, nachhaltiger, ressourceneffizienter Produktionssysteme 	<ul style="list-style-type: none"> Verbreitung entsprechender Labelling-Aktivitäten Nachfrage entsprechend gelabelter Produkte durch den Handel 	<ul style="list-style-type: none"> x % der Betriebe und der Fläche sind durch entsprechende Labels (z. B. SHARP – FAO; Nachhaltige Landwirtschaft – DLG) zertifiziert Im Jahre 2020 stammen 25 % der importierten Naturstoffe und -produkte aus natur- und sozialverträglicher Nutzung (BMUB 2007) 	<ul style="list-style-type: none"> Nicht bekannt

	<ul style="list-style-type: none"> • Grad der Abhängigkeit von stabilen Randbedingungen (Klima, Weltmarkt) • Umfang des zu erwartenden Schadens bei einem Störungseignis und Kapazität, diesen aus eigener Kraft zu kompensieren 	<ul style="list-style-type: none"> • Einführung von Ansätzen des adaptiven Risikomanagements, die die Anpassungsfähigkeit erhöhen. • Wahl von robusten Handlungs- und Produktionsstrategien, die noch alternative Optionen offenlassen 	<ul style="list-style-type: none"> • x % der Akteure im Landwirtschaftsbereich sind mit Konzepten und Methoden des adaptiven Risikomanagements und robusten Handlungsstrategien vertraut • Methoden des adaptiven Managements und Resilienz-Indikatoren werden auf betrieblicher und planerischer Ebene eingesetzt 	

(Fortsetzung)

Tab. 6.1 (Fortsetzung)

Aussage des Leitbilds	Leitindikator	Unterindikatoren	Zielwert	Ist-Zustand
Wertschätzung bei Verbraucherinnen und Verbrauchern	<ul style="list-style-type: none"> Verbrauchervertrauen und -wertschätzung (Ergebnis repräsentativer Umfragen) 	<ul style="list-style-type: none"> Verbrauchervertrauen Wertschätzung der Verbraucherinnen und Verbraucher Umwelt-Image 	<ul style="list-style-type: none"> x % der Verbraucherinnen und Verbraucher vertrauen der deutschen Landwirtschaft x % der Verbraucherinnen und Verbraucher vertrauen der deutschen Ernährungsindustrie. x % der Verbraucherinnen und Verbraucher stimmen der Aussage zu, dass die deutsche Landwirtschaft hochwertige Lebensmittel erzeugt x % der Verbraucherinnen und Verbraucher stiften die Umweltleistungen der deutschen Landwirtschaft als gut ein x % der Verbraucherinnen und Verbraucher stimmen der Aussage zu, dass die deutsche Landwirtschaft die Landschaften gut pflegt 	<ul style="list-style-type: none"> Nicht bekannt
	<ul style="list-style-type: none"> Verbraucherinnen und Verbraucher achten bei ihrer Kaufentscheidung auf die Auswirkungen der Erzeugung auf die biologische Vielfalt (BMUB 2007) 	<ul style="list-style-type: none"> Verbrauchereinstellungen Verbraucherverhalten 	<ul style="list-style-type: none"> Im Jahr 2015 zählt für mind. 75 % der Bevölkerung die Erhaltung der biologischen Vielfalt zu den prioritären gesellschaftlichen Aufgaben (BMUB 2007) Marktanteil von x % von Produkten mit staatlichen Umweltzeichen (Die Bundesregierung 2016) 	<ul style="list-style-type: none"> Nicht bekannt

<ul style="list-style-type: none"> Bewusstsein über die Zusammenhänge zwischen der Erhaltung der biologischen Vielfalt und einer nachhaltigen regionalen Entwicklung im ländlichen Raum (BMUB 2007) 	<ul style="list-style-type: none"> Umfragewerte (zuverlässige Umfrage-Items wären zu entwickeln) 	<ul style="list-style-type: none"> (Verbesserung des) Bewusstseins über die Zusammenhänge zwischen der Erhaltung der biologischen Vielfalt und einer nachhaltigen regionalen Entwicklung im ländlichen Raum (BMUB 2007) 	<ul style="list-style-type: none"> Nicht bekannt
	<ul style="list-style-type: none"> Öffentliche Kantinen bieten vermehrt Gerichte mit Produkten aus ökologischem Anbau und/oder regionaler naturverträglicher Erzeugung an (BMUB 2007) 	<ul style="list-style-type: none"> X Anzahl der Kantinen, die Gerichte mit Produkten aus ökologischem Anbau und/oder regionaler naturverträglicher Erzeugung anbieten X verkaufte Gerichte mit Produkten aus ökologischem Anbau und/oder regionaler naturverträglicher Erzeugung 	<ul style="list-style-type: none"> Nicht bekannt
	<ul style="list-style-type: none"> Großabnehmerinnen und Großabnehmer verpflichten sich, Produkte aus ökologischem Anbau oder regionaler, naturverträglicher Erzeugung zu kaufen 	<ul style="list-style-type: none"> Keine Zielwerte bekannt 	<ul style="list-style-type: none"> Nicht bekannt

(Fortsetzung)

Tab. 6.1 (Fortsetzung)

Aussage des Leitbilds	Leitindikator	Unterindikatoren	Zielwert	Ist-Zustand
	<ul style="list-style-type: none"> • Kenntnisse landwirtschaftlicher Produktionsmethoden und Ernährungsweisen • Anzahl der Verbraucherinnen und Verbraucher, die an Bildungsangeboten zum Thema Landwirtschaft und Ernährung teilnehmen 	<ul style="list-style-type: none"> • Umfragewerte (zuverlässige Umfrage-Items wären zu entwickeln) • Zahl der Angebote • Teilnehmerzahl 	<ul style="list-style-type: none"> • Keine Zielwerte bekannt • X Teilnehmer/Jahr • X % Zunahme/Jahr 	<ul style="list-style-type: none"> • Nicht bekannt • Nicht bekannt
Attraktive, lebenswerte, vitale ländliche Räume	<ul style="list-style-type: none"> • Anerkennung der Rolle der Landwirtschaft zur Erhaltung der Vitalität der ländlichen Räume 	<ul style="list-style-type: none"> • Anteil der Bevölkerung, die ihre ländliche Region attraktiv findet • Anteil der Bevölkerung, die findet, dass ihre ländliche Region in den vergangenen fünf Jahren attraktiver geworden ist • Anteil der Bevölkerung, die in repräsentativen Umfragen die Rolle der Landwirtschaft in ihrer Region schätzt 	<ul style="list-style-type: none"> • X % 	<ul style="list-style-type: none"> • Nicht bekannt

<ul style="list-style-type: none"> Bewusstsein in der Bevölkerung für die Erhaltung regionaltypischer Kulturlandschaften mit ihren Kulturlandschaftselementen (BMUB 2007) 	<ul style="list-style-type: none"> Anteil der Bevölkerung, die regionaltypische Kulturlandschaften schätzt (Umfrage) Zahlungsbereitschaft (Umfrage) 	<ul style="list-style-type: none"> Keine Zielwerte bekannt 	<ul style="list-style-type: none"> Nicht bekannt
<ul style="list-style-type: none"> Mindestzahl an landwirtschaftlichen Betrieben in einer Region zur Erhaltung des landwirtschaftlichen Erfahrungswissens 	<ul style="list-style-type: none"> Anzahl der landwirtschaftlichen Betriebe in einer Region Anzahl der in der Landwirtschaft Beschäftigten in einer Region 	<ul style="list-style-type: none"> X Betriebe/Landkreis X Beschäftigte/Landkreis 	<ul style="list-style-type: none"> Nicht bekannt
<ul style="list-style-type: none"> Erhalt von ländlicher Infrastruktur 	<ul style="list-style-type: none"> Grundversorgung mit Dienstleistungen der Daseinsvorsorge in ländlichen Räumen, die vom demografischen Wandel besonders betroffen sind (BMEL 2015b) 	<ul style="list-style-type: none"> Vorhandensein von Dienstleistungen der Daseinsvorsorge in Bezug auf x Einwohner bzw. x ha Fläche 	<ul style="list-style-type: none"> Maßnahmenprogramme: u. a. Bundesprogramm „Ländliche Entwicklung“, „Land(auf) Schwung“, „Unser Dorf hat Zukunft“, „Kerniges Dorf! Ortsgestaltung durch Innenentwicklung“ Aktionsprogramm „Regionale Daseinsvorsorge“ (BMEL 2015b)

„Neben der hier betrachteten Leistungskombination können auch die Arbeitskombination (Erwerbs- und Subsistenzarbeit) und die Einkommenskombination (Einnahmen aus der Primärproduktion und dem vor- und nachgelagerten Bereich) zur Multifunktionalität gerechnet werden.“

Komplex 3: Implementations-, Partizipations- und Innovationsdefizite

- Implementationsdefizite;
- Fehlende operationalisierte Ziele und unklare Rechtsbegriffe;
- Unzureichende Kontroll- und Sanktionsmechanismen;
- Zu wenige Lernprozesse und zu wenig sektorübergreifende Kooperation.

Der Problemkomplex der Stoffeinträge in Boden, Wasser und Luft legt einen im Kern regulatorischen Politikansatz auf europäischer Ebene nahe, da die Emissionen im Zusammenhang mit der Erzeugung von agrarischen Produkten entstehen, die im EU-Binnenmarkt oder auf internationalen Märkten abgesetzt werden. Die Herstellung gleicher Standards für alle Erzeuger dient daher zugleich dem fairen Wettbewerb und der Sicherung eines hohen Schutzniveaus. Ob als Ausgleich für eventuelle Kostennachteile, die durch die Verwirklichung eines gegenüber Wettbewerbern von außerhalb der EU möglicherweise höheren Schutzniveaus eintreten, Zahlungen an die landwirtschaftlichen Erzeuger gerechtfertigt sind, muss geprüft werden. Sowohl der Anspruch eines höheren Schutzniveaus als auch eventuelle Mehrkosten wären dabei auf transparente Weise und nach wissenschaftlichen Kriterien nachzuweisen.

Der Problemkomplex Flächennutzung erfordert eher einen räumlich differenzierten, flächenbezogenen Politikansatz mit einem vielfältigen Instrumentenkasten. Allerdings können flächendeckende Ge- oder Verbote angemessen und erforderlich sein, um überall den Bodenschutz und eine Mindestausstattung an Habitaten sicherzustellen oder um unerwünschten Landnutzungsänderungen vorzubeugen. Diesen Zielen entsprechende Auflagen zur Flächennutzung, wie etwa ein Mindestanteil von ökologischen Vorrangflächen, können die Wettbewerbsfähigkeit von Betrieben gegenüber Wettbewerbern ohne solche Auflagen beeinträchtigen. Daher kann eine flächenbezogene Kompensation nach Art der Direktzahlungen angemessen sein, wenn ihre Höhe nachgewiesenermaßen in Relation zu den durch die Auflagen entstehenden Kostennachteilen steht.

Der Problemkomplex der Implementations-, Partizipations- und Innovationsdefizite liegt quer zu den ersten beiden Komplexen. Er umfasst die systemischen Defizite in der Bestimmung der Rechtsbegriffe, der Implementation von natur- und umweltschutzbezogenen Rechtsnormen, der unzureichenden Kontroll- und Sanktionsmechanismen sowie die vielerorts mangelnde Offenheit für neue Ansätze und sektorübergreifende Kooperationen. Diese Defizite werden oft mit dem Paradigma des landwirtschaftlichen Exzeptionalismus in Verbindung gebracht, der eine besondere und oft isolierte Rolle der Agrarpolitik zu rechtfertigen sucht (vgl. Abschn. 4.1). Demgegenüber zielt das neue Leitbild auf eine bessere Integration landwirtschaftlicher Erzeugung in gesellschaftliche Kooperationen und eine höhere Responsivität gegenüber gesellschaftlichen Anforderungen ab.

6.7 Abgleich der derzeitigen Agrarpolitik mit den agrarpolitischen Leitlinien

Die folgende Tabelle gibt eine schematische Übersicht, in welchem Maße die derzeitige Agrarpolitik den vorgeschlagenen agrarpolitischen Leitlinien entspricht (Tab. 6.2).

Tab. 6.2 Abgleich der derzeitigen Agrarpolitik mit den agrarpolitischen Leitlinien

Nr.	Leitlinie	Ist-Zustand	Differenz
1	<ul style="list-style-type: none"> Eine zukunftsfähige Agrarpolitik geht davon aus, dass die langfristige Sicherung der Produktion von Lebensmitteln und landwirtschaftlichen Rohstoffen die Sicherung der ökologischen Voraussetzungen der Produktion wie Biodiversität, Bodenfruchtbarkeit und sauberes Wasser erfordert. Sie stärkt Maßnahmen zur langfristigen Sicherung der Natur- und Umweltressourcen gegenüber Tendenzen zur kurzfristigen, aber nicht nachhaltigen Steigerung der Produktion. Dabei orientiert sie sich am Verursacher-, Kooperations-, Vorsorge-, Vorsichts- und Nachhaltigkeitsprinzip. 	<ul style="list-style-type: none"> Anhaltende Verluste an Biodiversität und Habitatqualität; anhaltende bedenkliche Tendenzen bei der Bodenfruchtbarkeit; Wasserqualität nicht überall in befriedigendem Zustand 	<ul style="list-style-type: none"> Kumulative Auswirkungen der vorherrschenden landwirtschaftlichen Praktiken problematisch; Defizite bei der Übersetzung des Verursacher-, Kooperations-, Vorsorge-, Vorsichts- und Nachhaltigkeitsprinzips ins Fachrecht und bei dessen Implementierung
2	<ul style="list-style-type: none"> Eine zukunftsfähige Agrarpolitik unterstützt die Entwicklung von resilienten, nachhaltigen und ressourceneffizienten landwirtschaftlichen Produktionssystemen, die im Einklang mit dem Erhalt intakter und leistungsfähiger ökologischer Systeme und der natürlichen Ressourcen wirtschaften und sich im Zuge des ökonomischen, ökologischen und sozialen Wandels dynamisch und ohne abrupte Strukturbrüche entwickeln. Sie sichert und stärkt zu diesem Zweck insbesondere die ökologische und ökonomische Anpassungsfähigkeit landwirtschaftlicher Produktionssysteme sowie die Lernfähigkeit der beteiligten Personen und Organisationen. 	<ul style="list-style-type: none"> Viele Betriebe in wichtigen Teilspektoren (z. B. Milch, Schwein) ökonomisch anfällig gegenüber ungünstigen Marktentwicklungen; Resilienz gegenüber Klimawandel oft unklar; Nachwuchsprobleme in Teilbereichen (keine Hofnachfolge); Verlust an landwirtschaftlichem Erfahrungswissen durch starken Strukturwandel 	<ul style="list-style-type: none"> Resilienzorientierung im Gegensatz zur Orientierung an Produktivitäts- und Produktionssteigerung noch nicht weit verbreitet; Konzepte zur umfassenden Resilienzbeurteilung für landwirtschaftliche Produktionssysteme und Betriebe noch im frühen Forschungs- und Entwicklungsstadium

(Fortsetzung)

Tab. 6.2 (Fortsetzung)

Nr.	Leitlinie	Ist-Zustand	Differenz
3	<ul style="list-style-type: none"> Eine zukunftsfähige Agrarpolitik ist darauf ausgerichtet, dass neben der Produktion von Lebensmitteln und anderen landwirtschaftlichen Erzeugnissen die Gemeinwohlleistungen der Landwirtschaft gesichert werden. Insbesondere der Erhalt und die Pflege von ökologisch intakten Landschaften, Habitaten und Ökosystemleistungen stellen wichtige Leistungen der Landnutzung durch Landwirte dar. 	<ul style="list-style-type: none"> Anhaltender Verlust von ökologisch wichtigen Landschaftselementen und Habitaten Viele Ökosystemleistungen gefährdet (z. B. Bestäuberproblematik) Erbringung von Gemeinwohlleistungen oft abhängig von staatlichen Zuwendungen im Rahmen der Agrarumweltprogramme 	<ul style="list-style-type: none"> Ordnungsrechtliche und Agrarumweltmaßnahmen tragen zur Sicherung von Gemeinwohlleistungen der Landwirtschaft bei, Ergebnis aber insgesamt derzeit nicht befriedigend.
4	<ul style="list-style-type: none"> Eine zukunftsfähige Agrarpolitik stellt einen zufriedenstellenden Zustand der Ressourcen des Natur- und Umweltschutzes sicher. Sie sorgt dafür, dass gesetzliche Mindeststandards eindeutige ökologische Leitplanken für die landwirtschaftliche Produktion definieren, die sich am Stand der Wissenschaft sowie am Vorsorgeprinzip orientieren und dabei systemische Zusammenhänge und schädliche kumulative Effekte berücksichtigen. Sie duldet keine Vollzugs- und Regelungsdefizite bei der Durchsetzung gesetzlicher Mindeststandards. 	<ul style="list-style-type: none"> Zustand der Ressourcen des Natur- und Umweltschutzes ist vielfach nicht zufriedenstellend; Vollzugs- und Regelungsdefizite bei der Durchsetzung gesetzlicher Mindeststandards 	<ul style="list-style-type: none"> Standards als Ergebnis politischer Kompromisse. Daher vielfach unklar, ob sich Standardsetzung hinreichend am Vorsorgeprinzip orientiert und systemische Zusammenhänge und kumulative Effekte berücksichtigt; Vielzahl unzureichend operationalisierter Rechtsbegriffe; Hinweise auf verbreitete Vollzugs- und Regelungsdefizite.
5	<ul style="list-style-type: none"> Eine zukunftsfähige Agrarpolitik ist vorrangig darauf ausgerichtet, dass die Anliegen des Umwelt- und Naturschutzes in der gesamten Fläche berücksichtigt werden. Eine räumliche Separierung von Landnutzung und Naturschutz wird nur dort vorgesehen, wo dies zur Erreichung von Natur- und Umweltschutzzielen notwendig ist. Das bedeutet, dass die Landwirtschaft an allen Standorten so betrieben wird, dass den Anliegen des Natur- und Umweltschutzes in angemessener Weise Rechnung getragen wird. 	<ul style="list-style-type: none"> Zunehmende Intensivierung der Landbewirtschaftung in hochproduktiven Regionen. Teilrückzug der Landwirtschaft aus marginalen Standorten (Stichwort „Verwaldung“) 	<ul style="list-style-type: none"> Anreize bzw. finanzielle Kompensation vielerorts gerade noch ausreichend Gefahr des Ausstiegs der Landwirte in hochproduktiven Regionen aus freiwilligen Maßnahmen; Gefahr der Aufgabe der Landwirtschaft an marginalen Standorten

6	<ul style="list-style-type: none"> • Eine zukunftsfähige Agrarpolitik ist darauf ausgerichtet, dass einerseits alle landwirtschaftlichen Erzeugnisse, die den Markt erreichen, unter Bedingungen erzeugt werden, die mit der langfristigen Sicherung der Ressourcen des Natur- und Umweltschutzes vereinbar sind, und dass andererseits eine flächendeckende landwirtschaftliche Produktion in Deutschland stattfindet, welche die ökologischen Leitplanken beachtet und möglichst viele positive Umwelt- und Naturschutzleistungen erbringt. 	<ul style="list-style-type: none"> • Vielfache Nachhaltigkeitsdefizite sowohl in der heimischen Produktion als auch bei importierten Produkten 	<ul style="list-style-type: none"> • Rahmenbedingungen ermöglichen und begünstigen teilweise Geschäftsmodelle, die auf nicht-nachhaltiger landwirtschaftlicher Produktion beruhen.
7	<ul style="list-style-type: none"> • Eine zukunftsfähige Agrarpolitik berücksichtigt, dass die Leistungen des Natur- und Umweltschutzes nicht automatisch als Koppelprodukt der landwirtschaftlichen Erzeugnisse entstehen. Sie stellt geeignete Rahmenbedingungen her, welche den Landnutzern die dauerhafte Erbringung dieser Gemeinwohlleistungen ermöglicht. Dazu gehört insbesondere die Sicherung fairer Wettbewerbsbedingungen, Transparenz der Umweltleistungen von Produkten und Produzenten sowie ggf. die Honorierung derjenigen Gemeinwohlleistungen, die vom Markt nicht angemessen entlohnt werden. 	<ul style="list-style-type: none"> • Importwettbewerber unterliegen oft nicht den gleichen Anforderungen. Abgesehen von klar definierten Labels und Corporate Social Responsibility oft geringe Transparenz der Umweltleistungen von Produkten und Produzenten. Teilweise Honorierung von Gemeinwohlleistungen durch Mehrpreisbereitschaft der Verbraucherinnen und Verbraucher (z. B. für Bioprodukte) und staatliche Programme. 	<ul style="list-style-type: none"> • Oft unzureichende Sicherung von Umweltanforderungen auf hohem Niveau durch regulative Harmonisierung von Standards, jedoch Herausbildung von privaten transnationalen Standards (GlobalGAP). Unzureichende Transparenz der Umweltleistungen von Produkten und Produzenten. Gemeinwohlleistungen nur teilweise vom Markt bzw. aus staatlichen Programmen honoriert.

(Fortsetzung)

Tab. 6.2 (Fortsetzung)

Nr.	Leitlinie	Ist-Zustand	Differenz
8	<ul style="list-style-type: none"> Eine zukunftsfähige Agrarpolitik setzt finanzielle Mittel zielgerichtet und effektiv für die Sicherung der Gemeinwohlleistungen ein. Sie gewährt keinen finanziellen Ausgleich für die bloße Einhaltung gesetzlicher Mindeststandards, es sei denn zur Kompensation von daraus entstehenden Wettbewerbsnachteilen auf offenen Märkten. Sie stellt sicher, dass eventuelle Kompensationen auf wissenschaftlich nachgewiesenen Mehrkosten beruhen und die Regeln der WTO beachten. 	<ul style="list-style-type: none"> Erste Säule: Finanzieller Ausgleich für die bloße Einhaltung gesetzlicher Mindeststandards. Kein klarer Zusammenhang zwischen den Kompensationen und Mehrkosten. GAP ist WTO-kompatibel. 	<ul style="list-style-type: none"> Geringe Zielgenauigkeit der Zuwendungen. De facto Vorrang einkommenspolitischer Ziele bei der Ausgestaltung der GAP, insbesondere der Ersten Säule.
9	<ul style="list-style-type: none"> Eine zukunftsfähige Agrarpolitik sorgt dafür, dass Natur- und Umweltschutz in Deutschland nicht auf Kosten Dritter geschieht. Sie vermeidet ökologische Überwälzungseffekte in Drittländer und stellt sicher, dass Nachhaltigkeitsdefizite reduziert und nicht bloß ins Ausland verlagert werden. 	<ul style="list-style-type: none"> Zahlreiche Beispiele für negative internationale Überwälzungseffekte (z. B. Biomasseerzeugung aus Palmöl, Futtermittelimporte aus Lateinamerika). Einige staatliche und private Initiativen (EU-Biomasse-VO; Label für nachhaltiges Palmöl). 	<ul style="list-style-type: none"> Problem ist vielfach erkannt, aber noch nicht immer systematisch bei der Politikgestaltung bzw. der Governance von Wertschöpfungsketten adressiert.
10	<ul style="list-style-type: none"> Eine zukunftsfähige Agrarpolitik bezieht die Rolle der Verbraucherinnen und Verbraucher konsequent ein. Sie trägt dazu bei, dass möglichst viele Verbraucherinnen und Verbraucher die Naturschutz- und Umweltauflagen von landwirtschaftlichen Produkten und Produktionsweisen erkennen und kompetent beurteilen können. Sie erreicht, dass die Verbraucherinnen und Verbraucher ein hohes Vertrauen in die landwirtschaftliche Erzeugung haben. 	<ul style="list-style-type: none"> Hohes Interesse und Kompetenz bei Teilgruppen der Verbraucher. Viele Verbraucherinnen und Verbraucher oft unsicher über die Umweltauflagen bei der Erzeugung von Produkten (Problematik der Vertrauensgüter). Verbreitet ambivalente Einstellungen gegenüber der heutigen Nahrungsmittelproduktion. 	<ul style="list-style-type: none"> Vielfältige Ansätze zur Erhöhung der Verbraucherkompetenz, etwa im Schulunterricht. Vielfältige Transparenz- und Labelinitiativen führen oft zu Verbraucherverwirrung. Private Standards und Labels setzen selektiv an wenigen gut kommunizierbaren Elementen an.

11	<ul style="list-style-type: none"> • Eine zukunftsfähige Agrarpolitik verfolgt einen systemischen Ansatz. Sie sorgt dafür, dass ökologische Problemlagen der landwirtschaftlichen Produktion auf den entsprechenden räumlichen und zeitlichen Skalen adressiert und beispielsweise standörtliche Gegebenheiten berücksichtigt werden können. 	<ul style="list-style-type: none"> • Programmierung der Agrarpolitik erfolgt räumlich auf der Ebene von EU, Mitgliedsstaaten und in Deutschland den Bundesländern und folgt zeitlich dem Siebenjahres-Rhythmus der mittelfristigen Finanzplanung der EU. 	<ul style="list-style-type: none"> • Fehlende Mechanismen zur Adressierung von Problemen auf den relevanten räumlichen (z. B. Wassereinzugsgebiete) und zeitlichen Skalen.
12	<ul style="list-style-type: none"> • Eine zukunftsfähige Agrarpolitik sorgt für eine Vernetzung der Akteure, die zur Sicherung oder Erbringung von ökosystemaren Leistungen zusammenarbeiten müssen oder dazu beitragen können. Sie unterstützt die Beteiligung der betroffenen gesellschaftlichen Gruppen und eine wertschätzende, ergebnisorientierte Kommunikation zwischen allen Beteiligten. 	<ul style="list-style-type: none"> • Gute Beispiele und Pilotprojekte für Akteursvernetzung und verbesserte Kommunikation. Zugleich oft polarisierte öffentliche Kommunikation um z. B. „Agrarfabriken“ und defensive Kommunikation des Sektors („der Landwirt wird in die Ecke gestellt“). 	<ul style="list-style-type: none"> • Starke Verbesserungspotenziale zur regionalen Vernetzung von Akteuren sowie zu einer verbesserten dialogischen Kommunikation.
13	<ul style="list-style-type: none"> • Eine zukunftsfähige Agrarpolitik sorgt dafür, dass jeglicher administrativer Aufwand zielführend, notwendig, und verhältnismäßig ist. Sie nutzt neue Techniken der Erfassung und Verarbeitung von umweltrelevanten Daten zur Minimierung der Transaktionskosten für alle Beteiligten. 	<ul style="list-style-type: none"> • Derzeitiger administrative Aufwand von vielen Landwirten als Zumutung empfunden. 	<ul style="list-style-type: none"> • Verwaltungs- und Kontrollsysteme derzeit auf die mehrstufigen Rechnungskontrollsysteme von EU, Bundesregierung und Landesregierungen ausgerichtet. Vermutlich hohes Potenzial zur Erhöhung der Steuerungsrelevanz der Daten und zur Minimierung der Transaktionskosten, vorbehaltlich Machbarkeitsstudien.

(Fortsetzung)

Tab. 6.2 (Fortsetzung)

Nr.	Leitlinie	Ist-Zustand	Differenz
14	<ul style="list-style-type: none"> Eine zukunftsfähige Agrarpolitik stärkt die ökonomische, ökologische und soziale Kompetenz und Lernfähigkeit der landwirtschaftlichen Akteure. Sie stellt sicher, dass die Aus- und Fortbildung sowie die Beratung auf allen Ebenen die in der Landwirtschaft Tätigen befähigt und ermuntert, die Naturschutz- und Umwelaspekte der Landnutzung sowie die ökologischen Zusammenhänge in ihrer ganzen Bedeutung zu verstehen und angemessen zu bewerten. Sie strebt an, dass möglichst viele Landnutzer in der Lage sind, einen optimalen Beitrag zu einem zufriedenstellenden Zustand der Umweltressourcen und zum Aufbau widerstandsfähiger landwirtschaftlicher Produktionssysteme zu leisten. 	<ul style="list-style-type: none"> Ökologischen Zusammenhängen kommt in der landwirtschaftlichen Ausbildung auf allen Ebenen von der Berufsschule bis zur Universität zumeist kein zentraler Stellenwert zu. Vielfach als Zusatzgesprächspunkte betrachtet. 	<ul style="list-style-type: none"> Starke Verbesserungspotenziale für eine flächendeckende Verankerung ökologischer Zusammenhänge als integraler Bestandteil des Lernens über landwirtschaftliche Produktionsmethoden und -systeme.
15	<ul style="list-style-type: none"> Eine zukunftsfähige Agrarpolitik unterstützt das Erfahrungswissen der Landwirte durch eine praxisnahe, gemeinwohlorientierte staatliche Forschung und entsprechende Beratungs- und Bildungsangebote. Sie setzt darauf, dass Expertisen und neueste Erkenntnisse der Wissenschaft von gesamtgesellschaftlichem Nutzen zeitnah an allen Lehr- und Weiterbildungsstätten vermittelt werden. Gleichzeitig fördert sie den Wissenstransfer zwischen der Landwirtschaft und den Forschungs- und Bildungseinrichtungen. 	<ul style="list-style-type: none"> Transfer zwischen Forschung und landwirtschaftlicher Praxis vielfach als verbesserungsfähig angesehen. 	<ul style="list-style-type: none"> Verbesserungsmöglichkeiten für den Transfer zwischen Forschung und landwirtschaftlicher Praxis könnten beispielsweise durch eine Benchmarking-Studie mit der Schweiz oder dem hoch integrierten niederländischen System („Goldenes Dreieck“ von Agrarwirtschaft, Staat und Wissensproduzenten) präzisiert werden.

6.8 Fazit

Nach einem Überblick über die Natur- und Umweltschutzprobleme der Landwirtschaft, einer Analyse der Entwicklungslogik der europäischen Agrarpolitik und einer SWOT-Analyse der derzeitigen Agrarpolitik stellt das in diesem Kapitel vorgestellte Leitbild den Versuch dar, einen Gegenentwurf zu formulieren, der geeignet ist, eine Brücke zwischen der derzeit dominierenden Produktions- und Einkommensorientierung und den Anliegen des Natur- und Umweltschutzes zu schlagen. Es umfasst zum einen das relativ allgemein gehaltene Leitbild einer multifunktionalen, natur- und umweltverträglichen Landwirtschaft (das Was), zum anderen 15 Leitlinien für eine zukunftsfähige Agrarpolitik (das Wie). Das Leitbild wurde mit konkreten quantitativen und qualitativen Zielen unterfüttert, mit denen der Fortschritt beim Was gemessen werden kann. Die Diskussion von zentralen Dilemmata und Zielkonflikten der Agrarpolitik diente dazu, die von dem Leitbild vorgeschlagene Positionierung, aber auch die impliziten Opportunitätskosten seiner Verwirklichung zu verdeutlichen. Ein qualitativer Soll-Ist-Vergleich zwischen den 15 Leitlinien für eine zukunftsfähige Agrarpolitik und der derzeitigen Agrarpolitik schließlich dient dazu, die Aufgaben zu verdeutlichen. Die beiden folgenden Kapitel stellen nun die Handlungsoptionen einer zukunftsfähigen Agrarpolitik dar, die am Leitbild einer multifunktionalen, natur- und umweltverträglichen Landwirtschaft orientiert ist. Das nächste Kap. 7 diskutiert zunächst die instrumentellen „Bausteine“, bevor Kap. 8 dann alternative strategische Optionen formuliert.

Open Access Dieses Kapitel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>) veröffentlicht, welche die Nutzung, Vervielfältigung, Bearbeitung, Verbreitung und Wiedergabe in jeglichem Medium und Format erlaubt, sofern Sie den/die ursprünglichen Autor(en) und die Quelle ordnungsgemäß nennen, einen Link zur Creative Commons Lizenz beifügen und angeben, ob Änderungen vorgenommen wurden.

Die in diesem Kapitel enthaltenen Bilder und sonstiges Drittmaterial unterliegen ebenfalls der genannten Creative Commons Lizenz, sofern sich aus der Abbildungslegende nichts anderes ergibt. Sofern das betreffende Material nicht unter der genannten Creative Commons Lizenz steht und die betreffende Handlung nicht nach gesetzlichen Vorschriften erlaubt ist, ist für die oben aufgeführten Weiterverwendungen des Materials die Einwilligung des jeweiligen Rechteinhabers einzuholen.

