

# **Zukunft der Landwirtschaft. Eine gesamtwirtschaftliche Aufgabe**

## **Empfehlungen der Zukunftskommission Landwirtschaft**

### **Eine Weiterführung der Diskussion**

**Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Ulrich Koester<sup>1</sup> und Prof. Dr. Dr. h.c. Michael Schmitz<sup>2</sup>**

#### **1 Einleitung**

Die Empfehlungen der Zukunftskommission Landwirtschaft (ZKL) sollen nach dem Auftraggeber (der Bundesregierung) Ratschläge für eine grundlegende Änderung der bisherigen Gestaltung staatlicher Eingriffe auf den Agrarmärkten der Bundesrepublik Deutschland und möglichst auch der EU geben. Es gibt natürlich auch schon bisher wissenschaftliche Beiräte der Bundesministerien, deren Aufgabe es ist, politischen Rat zu erteilen. Das Besondere der Zukunftskommission ist, dass die 31 Mitglieder dieser Kommission speziell für die Politikberatung bezüglich der Transformation der Landwirtschaft ausgewählt wurden. Auch wenn der Adressat des Gutachtens die Bundesregierung ist und sich damit die Empfehlungen direkt nur auf die Bundesrepublik Deutschland beschränken, wird im Gutachten explizit darauf hingewiesen, dass die Empfehlungen auch auf EU-Ebene umgesetzt werden sollten. Das Gutachten könnte daher bei der Umsetzung der Ratschläge eine EU-weite und sogar weltweite Bedeutung haben. Die Bundeskanzlerin erklärte bei der Übergabe des Gutachtens: „Der Bericht enthält wegweisende und hilfreiche Impulse“. Sie betonte, dass die einstimmige Verabschiedung eine Riesensache sei. Dazu mag auch beitragen, dass der Vorsitzende der Kommission als ein wichtiges Ergebnis des Gutachtens erklärte: „Insgesamt kann die Umgestaltung nach Auffassung der ZKL mit einer fairen gesellschaftlichen Lastenverteilung und gesamtwirtschaftlichen Einsparungen einhergehen“. Diese Äußerung könnte alle von der Umgestaltung betroffenen Bürger zu einer Zustimmung der Transformation der gegenwärtigen Agrarpolitik in Deutschland und der EU verleiten. Offensichtlich scheint das Ergebnis des Gutachtens sehr wichtig zu sein und kann auch zu einer Änderung der Politik führen. Das lassen auch Entschlüsse von Bundestag und Bundesrat sowie aktuell

---

<sup>1</sup> Prof. Koester lehrt und forscht als Emeritus am Institut für Agrarökonomie der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel und als Associated Member am IAMO, Halle

<sup>2</sup> Prof. Schmitz forscht als Professor i.R. an der Justus-Liebig-Universität, Gießen

von der Agrarministerkonferenz (AMK-Beschluss vom 1. Oktober 2021) vermuten, wonach die Politik aufgefordert wird, die Empfehlungen der Borchert-Kommission zur Nutztierhaltung und der Zukunftskommission Landwirtschaft zügig und vollständig umzusetzen und die notwendige Finanzierung sicherzustellen. Gerade der Abschlussbericht der ZKL biete dazu laut AMK-Beschluss eine umfassende Grundlage zur Bewältigung anstehender Herausforderungen für die Landwirtschaft in den nächsten Jahren.

Aus diesem Grund halten die Autoren dieser Zeilen eine weitergehende Diskussion des Gutachtens für angebracht. Dafür spricht auch, dass die 31 Mitglieder der Kommission aus sehr unterschiedlichen Berufstätigkeiten ausgewählt waren und nicht lediglich, wie bei anderen Kommissionen der Politikberatung, nur aus Mitgliedern bestand, die wissenschaftlich weitgehend im Bereich der Agrarökonomie tätig waren. Dass trotz der Heterogenität der individuellen beruflichen Tätigkeiten eine Einstimmigkeit bei der Zustimmung zur Endfassung des Gutachtens erzielt wurde, kann dafür sprechen, dass das Gutachten auch eine große Bedeutung haben könnte, oder kritisch betrachtet, ein Konsens auf Kosten Dritter erzielt worden ist. Mit einer weitergehenden Diskussion soll zudem auch den Erwartungen der Öffentlichkeit an die Wissenschaft im Hinblick auf deren Beitrag zu gesellschaftlichen Herausforderungen entsprochen werden (vgl. Bevölkerungsumfrage, Wissenschaft im Dialog, 2019). Inzwischen plädieren auch drei Viertel der Wissenschaftler selbst in einer Umfrage für mehr und viel mehr Beteiligung an öffentlichen Debatten (vgl. Püttmann, Ruhose, Thomsen (2021) Academics' Attitudes toward Engaging in Public Discussions. IZA-Discussion Paper No. 14668, Bonn). Diesem Wunsch soll hier entsprochen werden.

Im ersten Teil dieses Diskussionsbeitrags soll die Struktur des zu erörternden Gutachtens mit dem Vorgehen der üblichen agrar- und wirtschaftspolitischen Gutachten verglichen und diskutiert werden. Im zweiten Teil des Beitrags wird dargestellt, welche Wirkungen die von der Kommission vorgeschlagenen Empfehlungen haben würden. In diesem Teil wird auch explizit verdeutlicht, dass sich die Wirkungen nicht allein oder auch vornehmlich nicht auf Fragen der Finanzierung beschränken, wie dies im Gutachten überwiegend geschehen ist, sondern auch auf die volkswirtschaftlichen Kosten, die durch die überwiegende Fokussierung auf den Finanzbedarf nicht erfasst werden.

## **2 Zur Struktur des Gutachtens**

Die Autoren der Empfehlungen gehen implizit von Überlegungen aus, welche die Grundlage von Kosten-Nutzen-Analysen (KNA) für staatliche Maßnahmen von erheblicher finanzieller Bedeutung<sup>3</sup> sind. Tatsächlich gibt die ZKL vor, eine KNA vorgelegt zu haben. Das Schlusskapitel 4.5 kommt unter dem Titel „Vorsorge rechnet sich“, zu einem eindeutigen positiven Ergebnis (S. 141 ff.). „Selbst der Finanzbedarf einer weitgehenden Transformation des Agrar- und Ernährungssystems, so lässt sich zeigen, wird weit unter denjenigen Folgekosten liegen, die ohne diese systemische Transformation zu prognostizieren sind. Das Ziel, dass das Agrar- und Ernährungssystem negative Externalitäten zukünftig möglichst weitgehend vermeidet, ist daher auch volkswirtschaftlich gut begründet“. Die Mehrkosten (explizit meint die ZKL aber zusätzliche Ausgaben einer derartigen Transformation) zeigen, „dass diese einerseits deutlich oberhalb der derzeit für den Agrarsektor zur Verfügung stehenden staatlichen Finanzmittel liegen werden. Andererseits liegen diese Mehrkosten weit unterhalb jenes geschätzten hohen zweistelligen jährlichen Milliardenbetrags, mit dem eine unveränderte Weiterführung des derzeitigen Systems verbunden sein würde“ (S. 20). Die Autoren dieser Zeilen überprüfen, ob die Ergebnisse der ZKL auch tatsächlich durch die Ergebnisse einer üblichen KNA bestätigt werden können. Bei dieser Überprüfung wird nicht auf jede Einzelheit eingegangen. Stattdessen sollen wichtige Bausteine des Berichts einerseits und die einer traditionellen KNA andererseits gegenübergestellt werden.

### **Ziele der Transformation**

Der Ausgangspunkt einer KNA ist es, die Kosten und den Nutzen einer Maßnahme zu quantifizieren. Natürlich setzt diese Aufgabe eine klare Zieldefinition voraus mit der Möglichkeit, Zielerreichung und Kostenänderungen auch zu quantifizieren. Es soll daher überprüft werden, ob das Gutachten der Zukunftskommission (ZKL) dieser Anforderung entspricht.

### **Aussagen zur Zielsetzung der Transformation der Landwirtschaft**

---

<sup>3</sup> Haushaltsgrundsätzegesetz der Bundesrepublik Deutschland.

Explizit wird im Bericht betont, dass die zugrunde gelegten Ziele und darauf beruhende Empfehlungen auf der Grundlage einer gemeinsamen Vision zur Zukunft der Landwirtschaft beruhen.

Die Empfehlungen der ZKL (S. 55ff) beschreiben, was zu tun ist, um diesem Handlungsbedarf zu entsprechen. Als Grundlage für die Wahl der Ziele dient eine vom ZKL formulierte visionäre Situation. Diese Vision geht nicht darauf ein, ob diese sich auch in einem marktwirtschaftlichen System und auch unter EU-Bedingungen sowie im Rahmen der Vereinbarungen in der Welthandelsorganisation verwirklichen lassen könnte, und ob die erwarteten Änderungen als Folge der Wahl des vorgeschlagenen Mittelaufwandes mit unserem wirtschaftspolitischen System (soziale Marktwirtschaft) auch messbar zu positiven Änderungen der Ziele als Folge der vorgeschlagenen staatlichen Interventionen führen, die höher als die ermittelten volkswirtschaftlichen Kosten sind.

Die Beschreibung der Vision enthält häufig Wörter wie z.B. ‚**fair**‘: Die Landwirt:innen stehen in einem **fairen** Markt, **faire** Gestaltung der Zusammenarbeit mit vor- und nachgelagerten Wirtschaftsbereichen (S.4), Landwirt:innen führen ihren Beruf **gerne** und zu **fairen** Bedingungen aus, es herrschen ausgewogene Marktkräfte, die Erzeugerpreise sind in einem **fairen** polypolistischen Markt so gestaltet, dass gesellschaftliche Teilhabe möglich ist (S.55). Wünschenswert ist eine stabile bis steigende Anzahl der Höfe (S.56).

Ob eine Situation fair ist, lässt sich nicht objektiv überprüfen. Diese Aussage beruht auf einem Werturteil und kann nur dann Grundlage für staatliches Handeln sein, wenn klar definiert wurde, was unter fair zu verstehen ist oder wenn aufgrund bestimmter Gesetze vergleichbare Situationen eine Grundlage für staatliche Maßnahmen sein könnten. Diese Erläuterung findet sich nicht im Bericht der ZKL.

Da sich die Vision auf eine Wunschsituationen bezieht, die besser als die gegenwärtige oder zukünftige Situation ohne staatliche Eingriffe sein soll, wird sie in der Regel Wertungen enthalten. Da diese Wertungen in der vorgelegten Form nicht deutlich gemacht wurden und zum großen Teil nicht quantifizierbar sind, kann die Untersuchung für die erste Stufe einer KNA, die Erstellung einer Diagnose, in der vorgelegten Form nicht verwendet werden.

Für eine Diagnose (Identifikation von Ist-Situation und Wunschsituation) und eine Bewertung der gezielten Maßnahmen zur Reduzierung der Abweichung und eine dadurch bessere Erreichung der Ziele kann die Darstellung der Vision keinen umfassenden Beitrag leisten. Neben verdeckten Werturteilen und deren nicht präsentierter Quantifizierung ist auch kein direkter Bezug zu den agrarpolitischen Zielen gezeigt, die zum Teil in deutschen und europäischen Dokumenten oder in offiziellen politischen Dokumenten niedergelegt wurden. Es stellt sich daher die Frage, wie man zu einer Verbesserung der gesellschaftlichen Situation beitragen kann, wenn man auf die aktuelle gesellschaftliche Situation nicht eingeht.

### **3 Zur Wahl der Instrumente im Dokument der ZKL**

In agrarpolitischen Empfehlungen ist die Wahl der Instrumente besonders schwierig, wenn es eine Vielzahl von Zielen gibt und gewählte Instrumente mehrere Ziele gleichzeitig positiv verändern. In diesen Fällen kann eine KNA nur in besonderen Fällen zu einem eindeutigen Ergebnis führen. Im Bericht der ZKL liegt ein solcher Fall nicht vor. Es wird ohnehin nicht quantifiziert, wie stark sich Ziele und Kosten verändern. Bei der teilweisen Quantifizierung der Kosten beschränkt sich die Kommission lediglich auf eine Schätzung der finanziellen Änderungen in Teilbereichen. Finanzielle Belastungen sind aber nicht identisch mit den volkswirtschaftlichen Kosten einer Politikänderung<sup>4</sup>. Der Leser sei daran erinnert, dass sich die volkswirtschaftliche Nutzen-Kosten-Bilanz einer politischen Maßnahme aus den im Folgenden dargestellten Komponenten zusammensetzt. Dabei sind zwei Rechenwege möglich, die jeweils zum selben Endergebnis führen. Der Wohlfahrtseffekt ergibt sich entweder aus

- Änderungen von Konsumenten- und Produzentenrenten sowie den
- Änderungen des staatlichen Budgetsaldos (Staatseinnahmen minus Staatsausgaben)

oder alternativ aus den

- Änderungen der Zahlungsbereitschaft von Verbrauchern
- und der variablen Produktionskostenänderungen von Erzeugern sowie den
- Änderungen der Außenhandelsbilanz (Exporterlöse minus Importausgaben)

---

<sup>4</sup> Zur Klärung der Unterschiede zwischen Änderungen der Staatsausgaben und volkswirtschaftlichen Kosten gibt es zahlreiche einschlägige Lehrbücher.

Beide Rechenwege sind um die

- monetär bewerteten Änderungen von positiven und negativen externen Effekten
- sowie um die Änderungen der Kosten der Administration, Dokumentation und Kontrolle auf Seiten von Verwaltung und Landwirtschaft

zu ergänzen.

Sollten Maßnahmen darüber hinaus die Außenhandelsaktivitäten einschränken, wären auch die Verluste an den“ dynamic gains from trade“ in Rechnung zu stellen, die ein Vielfaches der statischen Außenhandelsgewinne ausmachen.

Es ist weiterhin erstaunlich, dass man im Abschnitt zur Auswahl politischer Instrumente die oben im Text genannten Ziele gar nicht erwähnt, aber auch zuvor nicht diskutierte Ziele, die bisher in der agrarpolitischen Diskussion nicht genannt wurden, als Begründung bestimmter Maßnahmen verwendet. Einige Ziele sind an anderer Stelle genannt, aber für eine KNA wenig brauchbar. So wird das offizielle Klimaziel zwar genannt, z.B. der Beitrag zur Begrenzung der Klimaerwärmung auf 1,5 Grad. Bei der Diskussion der Wirkung wird aber nicht hinterfragt, ob das internationale öffentliche Gut Klima tatsächlich durch Maßnahmen im Agrarbereich Deutschlands weltweit um 1,5 Prozent reduziert werden könnte. Es kann sein und wird auch in der Literatur überzeugend gezeigt, dass ein positiver Effekt in einigen Ländern, z.B. durch die Förderung der Produktion nachwachsender Rohstoffe für die Energieerzeugung, eintreten könnte, aber in anderen Ländern zu negativen Effekten auf das Klima führen kann (vgl. hierzu Sinn, H.W.(2021), Das Grüne Paradoxon - Plädoyer für eine illusionsfreie Klimapolitik. Sargans Schweiz).

Ohne Begründung enthält der Abschnitt über die Vision nicht bestimmte einzelne Ziele, die später im Teil über Empfehlungen als Begründung für bestimmte Maßnahmen genannt werden.

## **Diskussion weiterer ausgewählter Instrumente der Studie**

### **Förderung der regionalen Produktion**

Bei der Wahl der Instrumente wird aber u.a. „der hohe Selbstversorgungsgrad als ein erstrebenswertes Ziel“ genannt (S. 65). An keiner Stelle des Gutachtens werden die ökonomischen und politischen Wirkungen der Verwirklichung dieses Zieles

quantifiziert oder auch nur genannt. Diese nicht erwähnten Wirkungen beschränken sich nicht nur auf Änderungen der staatlichen Finanzierung. Ein hoher Selbstversorgungsgrad für Agrarprodukte oder sogar – wie gefordert – auf regionaler Ebene vernachlässigt mögliche Wohlstandsverluste als Folge der Nicht-Berücksichtigung unterschiedlicher Eignungen der regionalen Bodenqualitäten und klimatischen Bedingungen für den Anbau regional nachgefragter Agrarprodukte. Ob sich eine bestimmte Produktion auf regionaler Ebene ökonomisch rentiert, hängt nicht nur vom regionalen Selbstversorgungsgrad ab, sondern auch von der Qualität des Bodens, des Klimas und der Entfernung zu potenziellen Verbrauchern. Ob sich der Anbau einzelner Produkte rentiert, hängt daher von den Entscheidungen der Landwirte ab und damit neben den genannten Bestimmungsgründen auch von den Kenntnissen und der Risikobereitschaft der einzelnen Landwirte. Eine staatliche Förderung der regionalen Produktion – wie vom ZKL empfohlen – kann daher zu erheblichen gesamtwirtschaftlichen Kosten führen. Die Bedeutung dieser Kosten kann leicht veranschaulicht werden: In der DDR wurde aus politischen Gründen eine regionale Selbstversorgung für einzelne Agrarprodukte bei weitgehender Abkoppelung vom Weltmarkt angestrebt. So wurden z.B. Schweine mit regional produzierten Kartoffeln gemästet und nicht auch durch zusätzlich importierte Futtermittel. Nach der Wiedervereinigung änderte sich die regionale Anbaustruktur erheblich. Wenn im Bericht des ZKL gefordert wird, die regionale Produktion zu fördern, müssten in einer KNA auch die gesamten volkswirtschaftlichen Kosten (static and dynamic gains from trade) angegeben werden, zumindest sollte aber darauf hingewiesen werden.

### **Einflussnahme auf die Zahl der Betriebe**

Die Autoren formulieren als Ziel eine stabile bis steigende Anzahl der Höfe (S. 56). Eine klare Begründung für dieses Ziel wird aber nicht gegeben. Zur Verwirklichung der Zielsetzung werden spezielle Maßnahmen empfohlen; eine besondere Rolle spielen Direktzahlungen. Diese sollen die Differenz zwischen kostendeckenden Preisen und erzielten Marktpreisen ausgleichen. Für die Berechnung der Direktzahlungen je Betrieb werden die regionalen Durchschnittskosten als Grundlage empfohlen. Bei dieser Empfehlung wird nicht präzisiert, ob man auf der Grundlage der Durchschnittskosten einzelner Produkte oder für das gesamte Angebot eines Betriebes die Durchschnittskosten zur Grundlage der Direktzahlungen verwenden will. Es wird auch nicht vermerkt, dass es **die** Durchschnittskosten eines Betriebes oder

einer Region nicht gibt. Das Problem liegt sowohl auf der Faktorseite als auch der Produktseite an der verbundenen Produktion und des nicht eindeutig zurechenbaren Faktorbedarfs für die Produktion einzelner Produkte. Es sind daher bei den Berechnungen bestimmte betriebs- und regionalspezifische Annahmen für die Berechnung notwendig. Diese notwendigen Annahmen unterscheiden sich von Betrieb zu Betrieb und von Region zu Region. Es ist daher sehr fraglich, ob diese Empfehlung des ZKL anzuwenden wäre.

Es ist erstaunlich, dass auch bei dieser Empfehlung nicht auf die volkswirtschaftlichen Kosten, einschließlich der Verwaltungskosten, eingegangen wird.

Die ZKL nennt u.a. als Ziel „Die Zahl der landwirtschaftlichen Betriebe sollte in der Zukunft nicht wie bisher im Zeitablauf verringert, sondern möglichst erhöht werden, aber zumindest konstant bleiben“ (S.56). Es wird im Bericht darauf hingewiesen, dass dieses Ziel nur verstärkt durch gezielte staatliche Förderung landwirtschaftlicher Betriebe möglich werden könnte. Es wird aber nicht ausgeführt, welche volkswirtschaftlichen Kosten entstehen würden. Diese Kosten sind nicht identisch mit den staatlichen Hilfen, die an Landwirte gezahlt werden müssten, sondern umfassen auch erhöhte Kosten der Agrarproduktion. Bekanntlich sind die Produktionskosten meist bei größeren Betrieben niedriger als bei kleineren. Hinzu kommt, dass die Absenkung der Kosten im Zeitablauf bei größeren Betrieben erheblich größer ist als bei kleineren Betrieben. Hierzu tragen drei Bestimmungsgründe bei:

- 1) Die Übernahme technischer Fortschritte konzentriert sich auf größere Betriebe, da die Kostenvorteile der neuen Technologien größer sind als bei kleineren Betrieben.
- 2) Die Produktionskosten eines landwirtschaftlichen Betriebes hängen auch von der Möglichkeit innerbetrieblicher Arbeitsteilung und Spezialisierung ab. Dieser Grund trägt zu niedrigeren Kosten der Großbetriebe als der Kleinbetriebe bei. Diese Tatsache zeigt sich auch daran, dass im Strukturwandel der Boden nicht zu den kleinen, sondern großen Betrieben wandert.
- 3) Die individuellen Betriebsergebnisse sind ceteris paribus auch vom Ausbildungsstand des Betriebsleiters abhängig. Statistiken zeigen, dass der Ausbildungsstand von Leitern größerer Betriebe meist erheblich höher ist als derjenige von Leitern kleinerer Betriebe.

Die vom ZKL vorgeschlagene Betriebsstruktur beruht nicht auf der Ermittlung der gesamten volkswirtschaftlichen Kosten. Staatlichen Eingriffen wird eine höhere Bedeutung gegeben als bisher.

### **Staatliche Einflussnahme auf die Höhe der Einkommen landwirtschaftlicher Betriebe**

Im Bericht der ZKL wird empfohlen, die Einkommen der Landwirte an das Einkommen von denjenigen anzugleichen, die in vergleichbaren Tätigkeiten außerhalb der Landwirtschaft tätig sind. Ausgangspunkt der notwendigen Information für die Festlegung der staatlichen Transferzahlungen ist eine Ermittlung der regionalen Durchschnittskosten. Es wird im Bericht allerdings nicht ausgeführt, ob die Durchschnittskosten für einzelne Produkte oder gesamte Betriebe ermittelt werden sollen. Zurzeit gibt es weder für einzelne Agrarprodukte noch für das gesamte Aggregat statistische Informationen. Es würde daher einen erheblichen Verwaltungsaufwand notwendig machen, um diese Informationen zu beschaffen. Diese Kosten sind Teil der volkswirtschaftlichen Kosten.

Die Verwirklichung des Ziels würde nur durch eine Abkopplung der deutschen Landwirtschaft von internationalen und EU-Märkten möglich sein und weitere gravierende Maßnahmen erfordern. So empfiehlt die ZKL auch eine Abschottung der deutschen Landwirtschaft von internationalen Märkten und die Einführung von Grenzabgaben für Importe aus EU-Ländern. Diese Maßnahmen wurden in der EU vor der Einführung des Euros und der EU-Erweiterung eingesetzt. Unter den heutigen Bedingungen würde das nahezu unmöglich sein; es würden die Türen für erheblichen Verwaltungsaufwand öffnen und zu Betrugsmöglichkeiten führen. Sollte die zukünftige Grenzausgleichsabgabe zum gewünschten Ziel (höhere Preise für Agrar- und Ernährungsprodukte in Deutschland) führen, müsste der Grenzausgleich nicht nur auf Agrarrohprodukte, sondern auch auf verarbeitete Agrarprodukte angewandt werden. Es ist bekannt, dass sich der internationale Agrarhandel zunehmend auf verarbeitete Nahrungsmittel konzentriert. Die Grenzabgabe müsste dann für jedes eingeführte verarbeitete Nahrungsmittel beim Import und auch beim Export angewendet werden. Das würde erfordern, dass man für diese Produkte leicht den Rohstoff und andere Inhaltsstoffe ermitteln kann. Diese Kenntnisse sind nicht bei jedem Nahrungsmittel bekannt und auch nur sehr aufwendig zu ermitteln. Die Kontrolle der Einfuhr von Agrarprodukten aus anderen EU-Ländern müsste auch mit einer Kontrolle von

anderen Importgütern verbunden werden. Nur dann kann sichergestellt werden, dass Agrarprodukte nicht auch durch falsche Angaben der zu importierenden Waren eingeführt werden würden. Der Vorschlag der ZKL beinhaltet damit, dass der freie Warenverkehr zwischen Deutschland und anderen EU-Ländern nicht mehr möglich wäre. Für die Importe von Agrarprodukten aus Drittländern empfiehlt die ZKL die Einführung von Zöllen sowie anderen Abgaben. Für Importe aus Entwicklungsländern wird der Abschluss von Präferenzabkommen empfohlen. Diese Maßnahmen würden zumindest zum Teil gegen die gegenwärtigen WTO Regeln sprechen.

Es ist sehr erstaunlich, dass die ZKL nicht der Frage nachgeht, ob -wie empfohlen - die Einführung von Grenzabgaben mit dem EU-Recht vereinbar ist und welche volkswirtschaftlichen und finanziellen Kosten entstehen würden. Diese Unterlassung ist von besonderer Bedeutung, da diese Maßnahme von Relevanz für die Gesamtheit der Vorschläge ist. Kann man wirklich trotz Vernachlässigung dieser Kosten die Übernahme der gesamten Vorschläge der ZKL empfehlen?

Die ZKL erklärt allerdings: „Eine übergreifende volkswirtschaftliche Abschätzung der Empfehlungen der ZKL ist mit erheblichen methodischen Schwierigkeiten verbunden. Dennoch erlaubt sie die Feststellung, dass die voraussichtlichen jährlichen volkswirtschaftlichen Kosten einer durchgreifenden Transformation zu einem nachhaltigen und gesellschaftlich anerkannten Landwirtschafts- und Ernährungssystem in jedem Falle weit unterhalb jenes hohen zweistelligen Milliardenbetrags liegen, auf den sich die externen Kosten einer unveränderten Weiterführung des Status quo belaufen“(S. 7). Diese zentrale Aussage ist leider irreführend, da in dem Bericht die tatsächlichen **volkswirtschaftlichen** Kosten nicht berechnet werden, sondern lediglich die Finanzkosten. Sie ist auch deshalb irreführend und unzulässig, weil man nicht die gesamten externen Kosten einer Weiterführung des Status-Quo mit den volkswirtschaftlichen Kosten einer Transformation vergleichen darf, sondern nur den eingesparten Teil der externen Kosten, der aber gar nicht quantifiziert wird. Die Umstellung des Landwirtschaftssystems auf mehr Nachhaltigkeit und Tierwohl wird nämlich beispielsweise keine oder allenfalls marginale Änderungen der Gesundheitskosten zur Folge haben.

Im Übrigen scheint die sehr knappe Literaturlauswertung der ZKL hinsichtlich der volkswirtschaftlichen Kosten der Transformation einerseits und der Fortführung des

Status-Quo andererseits recht einseitig auszufallen. Danach sind die Transformationskosten über- und die negativen externen Umwelt- und Gesundheitskosten noch unterschätzt. Hier hätte sich der Leser eine ausgewogenere Interpretation bisher vorliegender Studien gewünscht. Die Übernahme der Empfehlungen würde zudem gegen EU-Recht, gegen internationales Recht (WTO) und auch gegen das bisher in Deutschland geltende System der sozialen Marktwirtschaft verstoßen.

#### **4 Fazit**

Die Bundesregierung verdient Dank für die Vergabe des Auftrags zur Erstellung einer Studie über ‚Die Zukunft der Landwirtschaft‘. Die Zukunft der Landwirtschaft ist nicht nur eine rein ökonomische Frage, sondern auch wesentlich das Ergebnis politischer Weichenstellungen. Es lag daher nahe, eine Kommission mit sehr heterogener Zusammensetzung zu berufen, um damit das gesellschaftliche Meinungsfeld zu erkunden. Das Ergebnis zeigt zwar eine einstimmige Empfehlung der Kommission. In diesem Beitrag wird aber argumentiert, dass der Bericht dennoch aus ökonomischer und politischer Sicht nicht als Grundlage für eine Änderung der deutschen Agrarpolitik verwendet werden sollte. Die Umsetzung in Deutschland würde grundlegend das System der Europäischen Agrarpolitik außer Kraft setzen. Eine weitere politische Krise der EU-Agrarpolitik mit nicht im Voraus kalkulierbaren Kosten für Deutschland wären die Folgen. Die deutsche Landwirtschaft wäre vom internationalen Markt abgekoppelt. Der Weg zu einer langfristigen und im Zeitablauf steigenden Unterstützung der deutschen Landwirtschaft und subventionierter Nachfrage sozialschwacher Haushalte / ausgewählter Haushalte (S. 8) wäre eingeleitet. Eine solche Entwicklung würde auch dem Ziel der Verbesserung der Welternährung widersprechen.

Abschließend sei erlaubt, eine Wertung des Experiments abzugeben. Hat die Kommission mit extrem heterogener Zusammensetzung der Mitglieder zu verwertbaren Empfehlungen für die Politik geführt? Die Autoren dieser Zeilen sind keine Politiker, und es könnte als Anmaßung gewertet werden, wenn sie eine allgemein gültige Bewertung abgeben würden. Dennoch: Die Kommission hat eine sehr facettenreiche Aufgabe mit sehr umfangreichen Informationen vorgelegt. Leider sehen die Autoren methodische Mängel in der Vorgehensweise. Selbst der Europäische Rechnungshof gibt seine weithin geschätzten Gutachten vor einer endgültigen Veröffentlichung an externe Gutachter.

Auffallend ist, dass in vielfacher Hinsicht dem Staat mit der Gesetzgebung und der Administration eine weitreichende Bedeutung eingeräumt wird. So werden Informationen für die Umsetzung einzelner Vorschläge benötigt, die nur durch Befragung einer Vielzahl von betroffenen Landwirten beschafft werden können. Für den einzelnen Landwirt könnten zukünftig Informationen über staatliche Regelungen wichtiger werden als Informationen über Marktdaten. Haben Länder mit solchen Systemen tatsächlich bessere Erfahrungen gemacht als mehr marktwirtschaftlich orientierte Länder?

### **Exkurs**

Die ZKL hat sich weniger an grundsätzlicher Literatur zur Methodik von volkswirtschaftlichen Kosten-Nutzen-Analysen orientiert, sondern hat sich stattdessen auf Empfehlungen anderer Gutachtergremien bezogen. Auf zwei dieser Gutachten soll daher in einem kurzen Exkurs eingegangen werden:

#### **Kompetenznetzwerk Nutztierhaltung (Borchert-Kommission)**

Die ZKL macht sich z.B. die Vorschläge der Borchert-Kommission zu eigen, ohne auf die in der dazugehörigen Machbarkeitsstudie und Folgenabschätzung formulierten Einschränkungen, Bedenken und weitergehenden Überlegungen einzugehen. So widersprechen die Empfehlungen in weiten Teilen dem EU-Beihilferecht und dem Grundsatz der steuerlichen Neutralität nach dem EU-Steuerrecht. Eine mengenmäßige Verbrauchsteuer auf tierische Produkte würde zudem extrem hohe Umsetzungs-, Verwaltungs- und Kontrollkosten verursachen, wie die vom Thünen-Institut in der Folgenabschätzung empfohlene betriebsindividuelle Festlegung und Nachjustierung von Tierwohlprämien. In keiner der vorgelegten Studien werden schließlich die Überwälzungsvorgänge von Steuern und Abgaben auf Verbraucher/Erzeuger sowie die sektor- und länderübergreifenden Wirkungen der Maßnahmen auf Produktion, Verbrauch und Handel exakt mit geeigneten Modellen quantifiziert. Eine volkswirtschaftliche Bewertung im Sinne einer Nutzen-Kosten-Analyse ist somit nicht möglich.

#### **Wissenschaftlicher Beirat für Agrar- und Ernährungspolitik (WBAE) beim BMEL**

Trotz erheblicher verfassungsrechtlicher Bedenken macht sich die ZKL auch die Empfehlungen des WBAE beim BMEL zu eigen, wonach es einer stärkeren Lenkung der Verbraucher beim Nahrungsmittelkonsum bedarf. Der WBAE hält Familie und

Individuen für überfordert, in der herrschenden Ernährungsumgebung (z.B. hohe Werbeausgaben für ungesunde Lebensmittel<sup>5</sup>) die richtige Wahl beim Nahrungsmittelkonsum zu treffen. Er plädiert deshalb für eine faire Ernährungsumgebung mit deutlich mehr und eingriffsintensiveren Instrumenten wie beispielsweise Lenkungssteuern.

Der ehemalige Verfassungsrichter Di Fabio hat sich mit den Empfehlungen des WBAE kritisch auseinandergesetzt und kommt zu dem Ergebnis, dass moralische Erziehungsansätze im Widerspruch zum Menschenbild des Grundgesetzes stehen und damit die Grenzen staatlicher Regulierungsbefugnis überschritten werden (vgl. Di Fabio (2021), Staatliche Ernährungspolitik und Verfassung. Stellungnahme zum WBAE-Gutachten 2020. Zeitschrift für das gesamte Lebensmittelrecht, Heft 2). Selbst wenn man sich über diese verfassungsrechtlichen Bedenken einer paternalistischen Ernährungspolitik hinwegsetzt, hätte sich die ZKL über die Wirkungen von häufigeren und tieferen Eingriffen in das Konsumverhalten der Verbraucher von Nahrungsmitteln und deren volkswirtschaftliche Bewertung Gedanken machen müssen. Das ist im Gutachten nicht geschehen. Die Vorschläge des WBAE sind diesbezüglich weitgehend ungeprüft übernommen worden.

---

<sup>5</sup> Es stellt sich dabei die Frage, ob es überhaupt ungesunde Lebensmittel als solche gibt. Ist es nicht vielmehr die Ernährung insgesamt, die als gesund bzw. ungesund zu bezeichnen wäre?