

Transformation der Lebens- mittelwertschöpfungskette: transparent, nachhaltig, versorgungssicher

Scoping Paper für das Fachforum Ernährungswirtschaft
des Grünen Wirtschaftsdialogs e.V.

Impressum

AUTOR:INNEN

Achim Spiller

Anke Zühlsdorf

Sarah Iweala

KONTAKT

Georg-August-Universität Göttingen
Lehrstuhl „Marketing für Lebensmittel und
Agrarprodukte“ | Department für Agrar-
ökonomie und Rurale Entwicklung
Platz der Göttinger Sieben 5
37073 Göttingen
Telefon: 0551 / 39-26240
www.agrarmarketing.uni-goettingen.de

Zühlsdorf + Partner PartG |
Agentur für Verbraucherforschung und
Lebensmittelmarketing
Philipp-Oldenbürger-Weg 27
37083 Göttingen
Telefon: 0551 / 3708086
www.zuehlsdorf-und-partner.de

Dieses Scoping Paper wurde von den Autor:innen im Auftrag des Grünen Wirtschaftsdialogs entwickelt. Es ist in engem Austausch mit dem Fachforum Ernährungswirtschaft des GWD und den darin vertretenen Unternehmen entstanden.



Die Anliegen und Perspektiven der Unternehmen sind in das Papier eingeflossen, es spiegelt aber nicht notwendigerweise in jedem Punkt deren Position wider und erhebt nicht den Anspruch, einen Konsens für das Fachforum zu formulieren.

Die Verantwortung für den Inhalt dieser Veröffentlichung liegt bei den Autor:innen.

Zitiervorschlag: Spiller, Achim, Zühlsdorf, Anke, Iweala, Sarah (2023): Transformation der Lebensmittelwertschöpfungskette: transparent, nachhaltig, versorgungssicher, Scoping Paper für das Fachforum Ernährungswirtschaft beim Grünen Wirtschaftsdialog; Göttingen.

Inhaltsverzeichnis

Kurzüberblick	2
1. Zum Stand des agrar- und ernährungspolitischen Diskurses	4
2. Orientierung für Verbraucher:innen: Funktionierende Labels und Anreizsysteme für die ökologische Transformation durch „wahre“ Preise (<i>Themenfokus 1</i>)	6
Ad 1: Verringerung von Greenwashing und Lichtung des Label-Dschungels	7
Ad 2: Auf dem Weg zu „wahren Preisen“	9
3. Faire marktwirtschaftliche Bedingungen in der Lebensmittelwertschöpfungskette (<i>Themenfokus 2</i>)	12
Ad 1: Marktliche Risiken	13
Ad. 2: Risiken der Nachhaltigkeitstransformation	14
4. Gestaltung regionaler Wertschöpfungsketten und eine neue Ernährungskultur (<i>Themenfokus 3</i>)	16
5. Fazit	20
6. Literatur	22

Kurzüberblick

Deutschland hat sich mehrfach explizit zum Leitbild der nachhaltigen Entwicklung bekannt (z. B. in den Sustainable Development Goals) und ist multilaterale Verpflichtungen, wie das Pariser Klimaschutzabkommen, eingegangen. Der Agrar- und Ernährungssektor kann und muss einen erheblichen Beitrag zu diesen Zielen leisten. In der gesellschaftlichen Diskussion wird ein breites Themenspektrum in verschiedenen Nachhaltigkeitsfeldern adressiert, das vom Umbau der Nutztierhaltung über umwelt- und sozialverträglichere Produktionsmethoden bis zu nachhaltigen Ernährungsstilen reicht.

Die Nachhaltigkeitstransformation stellt die Agrar- und Ernährungswirtschaft wie die Politik vor erhebliche Herausforderungen. Gerade im Agrar- und Ernährungssektor reguliert sich der Markt nicht in Richtung einer gesunden, klima-, umwelt- und tierfreundlichen sowie sozial gerechten Ernährung. Dies geschieht u. a., weil viele Nachhaltigkeitsmerkmale von Lebensmitteln als Vertrauenseigenschaften den Endprodukten nicht anzusehen sind. Insofern sind kluge Regulierungen, die langfristige Anreize für nachhaltiges Wirtschaften setzen, zentral.

Gesellschaftlich wird über den notwendigen Umbau der Agrar- und Ernährungswirtschaft gestritten. Wachsende Nachhaltigkeitsansprüche der Bürger:innen gehen nicht automatisch mit einer ausreichenden Mehrzahlungsbereitschaft der Verbraucher:innen einher. Der russische Angriffskrieg auf die Ukraine verstärkt die Herausforderungen und Unsicherheiten für die Ernährungsbranche zusätzlich. In Zeiten multipler Krisen ist es besonders wichtig, effektive und effiziente Lösungen für die drängenden Nachhaltigkeitsprobleme zu entwickeln – also Lösungen, die den notwendigen Wandel wirksam sowie kostengünstig ansetzen und für die Wirtschaft anschlussfähig sind. Gleichzeitig ist eine Politik erforderlich, die den Menschen Problem-

lösungskonzepte bietet, die eine breite Akzeptanz finden und Zukunftsvorstellungen von Bürger:innen und Unternehmen der Agrar- und Ernährungswirtschaft gleichermaßen berücksichtigt.

Im Vordergrund des vorliegenden Scoping-Papers steht die Frage, wie eine Transformationspolitik im Ernährungsbereich den Wandel unterstützen und mit fairen Wettbewerbsbedingungen zusammenbringen kann. Es ist im Rahmen des Grünen Wirtschaftsdialogs (GWD) entstanden. Gemeinsam mit etwa 60 wirtschaftlichen Akteur:innen entlang der gesamten Lebensmittelwertschöpfungskette (Vorleistungsindustrie, Landwirtschaft, Agrarhandel, Verarbeitungsindustrie und Lebensmitteleinzelhandel) wurden in drei moderierten Diskussionsrunden praxisorientierte Lösungsansätze erörtert.¹ Das Scoping-Paper greift die Impulse aus diesen Diskussionen auf, reflektiert den Diskussionsprozess auf Basis des aktuellen Forschungsstandes und leitet daraus Empfehlungen an die Politik ab.

Insgesamt haben die intensiven Diskussionen die Entschlossenheit der beteiligten Unternehmen gezeigt, gemeinsam die Nachhaltigkeitstransformation im Agrar- und Ernährungssektor voranzutreiben – auch in Zeiten multipler Krisen. Von der Politik wünschen sie sich Richtungssicherheit – wohl wissend, dass in Transformationszeiten pragmatische Schritte gegangen und auch Korrekturen auf dem Weg notwendig sein werden. Im Diskussionsverlauf haben sich drei Schwerpunkte ergeben, die in den Dialogforen des GWD eingehend thematisiert wurden und die im vorliegenden Beitrag mit Empfehlungen an die Politik und marktstarke Unternehmen unterlegt sind. In der nachfolgenden Tabelle 1 sind die resultierenden Empfehlungen zusammenfassend dargestellt. Weitere Erläuterungen zu den Empfehlungen erfolgen im Fließtext.

¹ Die Diskussionsrunden wurden im Rahmen der Veranstaltungsreihe „Transformation der Lebensmittelwertschöpfungskette: transparent, nachhaltig, versorgungssicher“ in Berlin durchgeführt (Termine: 01.06.22, 28.09.22 und 29.11.22).

Tabelle 1: Zusammenfassung aller Empfehlungen dieses Scoping-Papers (eigene Darstellung)



Orientierung für Verbraucher:innen		Fairness in der Wertschöpfungskette		Regionale Ernährungskultur	
1.1	Relaunch der Bio-Informations-Kampagne	1.1	Ausbau der Einkommensberichterstattung für ldw. Betriebe und Stützung gefährdeter Betriebe	1.1	Verbindliche Herkunftskennzeichnung durchgängig einführen, auch im Außer-Haus-Markt
1.2	EU-Green-Claims-Initiative aktiv begleiten und Greenwashing unterbinden	1.2	Förderung von Versicherungslösungen gegen versicherbare Agrarrisiken	1.2	Stärkung des Regionalfensters, u. a. durch eine Informationskampagne
1.3	Staatliche bzw. staatlich gestützte Umweltdatenbank für Agrarprodukte und Lebensmittel	1.3	Ausbau der staatlichen Beratung für ldw. Betriebe in Notlagen (Krisenberatung)	1.3	Nutzung von QR-Codes erforschen und attraktiver machen
1.4	Entwicklung eines (staatlichen) mehrstufigen Umweltlabels für Lebensmittel, möglichst EU-weit	1.4	Fördermaßnahmen für kleinere Betriebe, z. B. für (innovative) Direktvermarktung	1.4	Berücksichtigung von umweltrelevanten Transportentfernungen bei öffentlichen Ausschreibungen
1.5	Vorteile für landwirtschaftliche Betriebe, die produktbezogene Umweltdaten messen & verifizieren	1.5	Verantwortungsübernahme großer Unternehmen für ihre (kleineren) ldw. Lieferanten durch einen Open-Book-Ansatz	1.5	Förderung von regionalen Verarbeitungsstrukturen, z. B. durch ein „Bundesprogramm Regionale Kulinarik“
1.6	Externe Kosten mittels umweltökonomischer Instrumente internalisieren (z. B. Pflanzenschutzmittel-Zertifika-tehandel)	1.6	LEH als Nachhaltigkeitspromotor in die Pflicht nehmen	1.6	Verbindliche Definition von Qualitätsbegriffen, wie z. B. handwerklich
1.7	Einführung einer Tierwohlabgabe (Borchert-Kommission)	1.7	Einführung einer Nachhaltigkeitsklausel im GWB	1.7	Förderung der Verbreitung von geschützten Ursprungsbezeichnungen
1.8	Umweltschädliche Subventionen wie die Agrardieselsubventionierung abbauen	1.8	Mehr Partizipation von Erzeuger:innen und Hersteller:innen in Nachhaltigkeitsstrategien des LEH	1.8	Förderung von zivilgesellschaftlichen Initiativen, wie SoLaWi und Ernährungsräten
1.9	Flugware: Einführung einer Konsumlenkungssteuer oder eines Warnlabels	1.9	Einrichtung einer leistungsfähigen Schiedsstelle bei Nachhaltigkeitskonflikten mit dem LEH	1.9	Untersuchung der Umsetzungshürden bei der Bio-Zertifizierung in Handwerk und Gastronomie

Die Empfehlungen wurden gemeinsam mit allen Teilnehmenden diskutiert und priorisiert. Im Ergebnis ist eine Empfehlungsmatrix mit den Achsen „Dringlichkeit“ und „Wichtigkeit“ erarbeitet worden (sog. Eisenhower-Matrix), die die Umsetzungsprioritäten der Unternehmen des Grünen widerspiegelt (vgl. Kapitel 6).

1. Zum Stand des agrar- und ernährungspolitischen Diskurses

Der Agrar- und Ernährungssektor steht im Brennpunkt mehrerer Nachhaltigkeitsdebatten: Er ist insgesamt für ca. 15–20 % der Treibhausgasemissionen der Menschen in Deutschland verantwortlich. Die landwirtschaftlich genutzte Fläche umfasst rund 50 % der Gesamtfläche Deutschlands. Die Art der Flächennutzung hat damit entscheidenden Einfluss auf Biodiversität und Umweltschutz. Landwirtschaft beeinflusst ganz zentral die Nährstoffströme bei Stickstoff und Phosphor – zwei Felder, in denen die planetaren Grenzen seit geraumer Zeit überschritten sind (Steffen et al., 2015). Und auch bei weiteren Aspekten, wie etwa Wasser, könnte es zukünftig eng werden (Wang-Erlandsson et al., 2022).

Eine weitere wichtige Dimension der Nachhaltigkeit ist eine gesundheitsförderliche Ernährung. Diese ist der zentrale Lebensstiltreiber zur Sicherstellung möglichst vieler gesunder Lebensjahre (WBAE, 2020). Die landwirtschaftliche Tierhaltung steht im Vordergrund der Tierschutzdebatte (Spiller et al., 2015). Hinzu kommen soziale Fragen wie Ernährungsarmut, sicheres Einkommen, faire Entlohnung und Menschenrechtsrisiken entlang globaler Wertschöpfungsketten.

Eine Besonderheit des agrar- und ernährungspolitischen Diskurses ist die hohe gesellschaftliche Aufmerksamkeit, die das Thema seit mehreren Jahren erhält, sowie die starke Polarisierung der Debatte. In jüngerer Zeit gibt es allerdings erste Konsenspapiere, etwa des Kompetenznetzwerkes Nutztierhaltung (Borchert-Kommission, KNW, 2020) und der Zukunftskommission Landwirtschaft (ZKL, 2021), die andeuten, dass es durchaus Chancen für eine ambitionierte und wirtschaftsverträgliche Transformationspolitik gibt.

Allerdings haben die Covid-Krise sowie der russische Angriffskrieg und seine Folgen zu einer verschärften Finanzlage der öffentlichen Haushalte und auch zu einer starken wirtschaftlichen Belastung von Unternehmen und privaten Haushalten geführt. Die Inflation mit erheblich steigenden Lebensmittelpreisen führt zu Kaufzurückhaltung, insbesondere in den wichtigen Nachhaltigkeitssegmenten wie bei Bio- oder regionalen Erzeugnissen und Tierwohlprodukten (z. B. AMI, 2022). Die Lücke zwischen Nachhaltigkeitsbewusstsein in der Gesellschaft und dem tatsächlichen Kaufverhalten der Verbraucher:innen (Consumer-Citizen-Gap) droht damit noch größer zu werden.

Eine zentrale Erkenntnis der jüngeren agrar- und ernährungspolitischen Diskussion ist, dass allein über Information und Motivation der Verbraucher:innen der notwendige Transformationsprozess nicht angestoßen werden kann (Horne, 2009; Andorfer and Liebe, 2015; Yokessa & Marette, 2019). Zwar gibt es auch hier deutlichen Verbesserungsbedarf (Stichwort: Labeldschungel), aber die Größe der Herausforderungen verlangt einen klugen Politik-Mix, der alle Akteur:innen der Wertschöpfungskette einbezieht. Diese Erkenntnis findet sich in den folgenden drei Foki wieder, die in den Dialogforen des GWD eingehend thematisiert wurden. Abbildung 1 skizziert die Schwerpunkte der Empfehlungen.

Abb. 1: Ausgewählte Ansatzpunkte zur Nachhaltigkeitstransformation (eigene Darstellung)



Orientierung für Verbraucher:innen

- ✓ Funktionierende Labels
- ✓ Verhinderung von Greenwashing
- ✓ Internalisierung externer Effekte als Steuerungsmechanismus

Fairness in der Wertschöpfungskette

- ✓ Nachhaltigkeitslasten verteilen
- ✓ Partnerschaftliche Lösungen
- ✓ Verlässliche Rahmenbedingungen



Regionale Ernährungskultur

- ✓ Regionale Ernährungssysteme stärken
- ✓ Sichtbarkeit im Markt verbessern
- ✓ Kulinarische Kompetenzen



2. Orientierung für Verbraucher:innen: Funktionierende Labels und Anreizsysteme für die ökologische Transformation durch „wahre“ Preise (Themenfokus 1)

Für die Transformation des Agrar- und Ernährungssektors ergeben sich aus ökonomischer Sicht eine Reihe von Herausforderungen. Nachhaltigkeitsleistungen werden nicht per se zu Wettbewerbsvorteilen, und engagierte Unternehmen werden nicht zwangsläufig im Markt belohnt. Eine Ursache für dieses partielle Marktversagen liegt darin, dass die Nachhaltigkeitseffekte der Lebensmittelproduktion über den Marktmechanismus nur unzureichend vermittelt werden. Viele Folgekosten der Lebensmittelproduktion werden auf betrieblicher Ebene nicht kostenwirksam, sondern „externalisiert“ und damit von der Gesellschaft getragen. Im Ergebnis ist ein Preisgefüge entstanden, das weder auf der Anbieter- noch auf der Nachfragerseite genug ökonomische Anreize für nachhaltige Lebensmittel setzt. Hinzu kommt, dass Nachhaltigkeitseigenschaften Vertrauenseigenschaften sind, bei denen Verbraucher:innen auf verlässliche Kennzeichnungssysteme angewiesen sind, um zu erkennen, welche Lebensmittel wirklich nachhaltiger produziert wurden.

Allein über das Kaufverhalten von nachhaltigkeitsorientierten Verbraucher:innen ist die Transformation der Agrar- und Ernährungswirtschaft somit nicht in der erforderlichen Geschwindigkeit zu bewerkstelligen; es bedarf auch Maßnahmen auf der Angebotsseite. Mit Bio- oder Fairtrade-Produkten konnten sich langjährig zwar wichtige Segmente im Markt entwickeln, ihre Marktbedeutung ist aber begrenzt und leidet besonders unter der derzeitigen Inflationskrise (z. B. AMI, 2022; Willer et al. 2021). Insgesamt besteht erhebliches Verbesserungspotenzial, um Nachhaltigkeitsleistungen im Lebensmittelmarkt stärker zur Geltung zu bringen und somit alle Marktakteur:innen zur Umsetzung von mehr Nachhaltigkeit zu motivieren.

Es gibt zwei zentrale Herausforderungen:

1. Verbraucher:innen könnten deutlich besser angesprochen werden; der Labeldschwungel steht sprichwörtlich für ein Regulierungsproblem, das nachhaltigkeitsorientiertes Konsumhandeln blockiert. Hier werden Potenziale verschenkt.

2. Trotzdem bleiben die Kostendifferenzen zu groß, weil viele Nachhaltigkeitskosten auf die Gesellschaft abgeschoben (externalisiert) werden. Die Internalisierung von externen Kosten (inkl. einer sozialpolitischen Abfederung) und damit eine Annäherung an „wahre Preise“ würde es motivierten Verbraucher:innen erleichtern, ihr Nachhaltigkeitsbewusstsein in Kaufverhalten umzusetzen und würde gleichzeitig für Produzent:innen und Händler:innen ein Level-Playing-Field herstellen.

AD 1: VERRINGERUNG VON GREENWASHING UND LICHTUNG DES LABEL-DSCHUNGELS

Es ist in der Forschung und Politikberatung weitgehend unstrittig, dass die Verbraucher:innen verlässlichere und übersichtlichere Informationen benötigen (WBAE, 2020). Aus verschiedenen Gründen wird die Consumer-Citizen-Gap bestehen bleiben – u. a., weil das Ernährungshandeln stark durch Gewohnheiten getrieben ist und der individuelle Handlungsspielraum unterschiedlich groß ist. Insofern können Information und Kennzeichnung immer nur eine Gelingensbedingung für Nachhaltigkeit sein. Angesichts des derzeitigen „Labeldschungels“ wird das vorhandene Potenzial aber kaum zur Geltung gebracht. Im Lebensmittelmarketing werden zahlreiche Nachhaltigkeitsaspekte durch eine Vielzahl von Labels und Claims adressiert. Ambitionierte Zeichensysteme konkurrieren mit wenig aussagekräftigen, ungeprüften oder fachlich strittigen Claims um die Aufmerksamkeit der Konsument:innen (Zühlsdorf et al., 2023). Gerade den nachhaltigkeitsengagierten Unternehmen schadet es, wenn das Vertrauen von Verbraucher:innen gegenüber nachhaltigkeitsbezogenen Aussagen der Hersteller:innen sinkt. Politik kann dazu beitragen, dass vorhandenes Potenzial besser erschlossen und die Consumer-Citizen Gap kleiner wird. Ohne verlässliche und präzise Nachhaltigkeitsinformationen können Bürger:innen nicht als Kund:innen gewonnen werden (Annunziata et al., 2019).

Der Biomarkt zeigt die Chancen, aber auch Grenzen der Nachhaltigkeitskommunikation auf. Das deutsche Biolabel ist das bekannteste Zeichen im Markt. Zum Markterfolg beigetragen hat u. a. der gesetzliche Schutz vor anlehrenden Begrifflichkeiten. So wurde erfolgreich der Trittbrettfahreneffekt

von Anbietenden ausgeschlossen, die nicht nach den Kriterien des ökologischen Landbaus produzieren. Das Biosegment ist im Markt bei weitem das profilierteste Nachhaltigkeitssegment, nicht zuletzt durch die verstärkten Vermarktungsbemühungen von Industrie und Handel. Dass dennoch Glaubwürdigkeitszweifel an Bio-Labels geäußert werden, zeigt, dass es kontinuierlicher Anstrengungen bedarf, um diese Marktstellung zu halten (Zühlsdorf et al., 2013). So wissen derzeit nur 20 % der Verbraucher:innen, dass die Herstellung von Bio-Lebensmitteln grundsätzlich gesetzlich geregelt ist (Zühlsdorf et al., 2023).

Ein Defizit des Biolabels (als Kennzeichnung eines spezifischen Landbausystems) liegt darin, dass es als binäres Label keine Zwischenstufen abbilden kann. In der neueren Konsumforschung werden beim Labeling die Vorteile mehrstufiger Kategorisierungen (wie z. B. beim Nutri-Score) betont, da sowohl auf Anbieter- als auch auf Nachfragerseite größere Markteffekte erzielt werden können (Potter et al., 2021; Weinrich und Spiller, 2016). Die Nachhaltigkeitsleistungen von Lebensmitteln sind wie auch in anderen Sektoren nicht „schwarz“ oder „weiß“, sondern graduell unterschiedlich. Um stärkere Transformationsanreize in der Branche zu etablieren, sollten Nachhaltigkeitsfortschritte sichtbarer werden. Hierfür ist es notwendig, dass Greenwashing vom Markt verdrängt und Nachhaltigkeitsaussagen an valide Bewertungssysteme gekoppelt werden, die Fortschritte in zentralen Nachhaltigkeitsdimensionen und für unterschiedliche Stufen im Transformationsprozess abbilden.

Empfehlungen

1.1	Relaunch der Bio-Informations-Kampagne , die Anfang der 2000er Jahre zum Markterfolg des staatlichen Biosiegels und zum Anschlag des Biosegments erheblich beigetragen hat. Damals hat der Bund rund 14,4 Mio. Euro in eine kreative Kampagne investiert (Spiller et al., 2022). Angesichts der ausdifferenzierteren Kommunikationslandschaft sollte das Budget heute deutlich höher liegen. Ein wichtiges Kommunikationsziel könnte die Vermittlung des gesetzlichen Schutzes von Bio-Labels sein.
1.2	Aktive Begleitung der geplanten EU-Regulierung zu Green-Claims . Deutschland sollte auf ein System drängen, in dem – ähnlich wie bei Health-Claims – nur nachgewiesene, substantielle Umweltvorteile, bezogen auf den gesamten Produktlebenszyklus, ausgelobt werden dürfen.
1.3	Einführung einer staatlichen oder staatlich gestützten Umweltdatenbank für Agrarprodukte und Lebensmittel zur Unterstützung von Umweltlabelling und umweltbezogenen Werbeaussagen. Operationalisierungsfragen (z. B. PEF-Datenbanken wie Agribalyse in Frankreich, Datenschnittstellen etc.) sind für die Politik unattraktiv, aber für die Praxis wichtig, um voranzukommen. Die Transparenz über Umweltauswirkungen ist ökonomisch ein öffentliches Gut und sollte vom Staat bereitgestellt werden.
1.4	Förderung der Entwicklung eines mehrstufigen (staatlichen, möglichst EU-weiten) Umweltlabels für Lebensmittel (ähnlich wie Planet- oder Eco-Scores in Frankreich) auf Basis einer systematischen Analyse von Umweltwirkungen entlang des gesamten Produktlebensweges und pragmatischer Kriterien für die Landwirtschaft, sodass eine gesamtökologische Einschätzung ermöglicht wird. Die Einführung eines solchen Zeichens auf europäischer Ebene sollte entschieden vorangetrieben werden.
1.5	Vorteile für landwirtschaftliche Betriebe festlegen, die ihre produktbezogenen Umweltdaten messen und verifizieren lassen.

Kosten

Ein Teil der vorgeschlagenen Maßnahmen verursacht keine größeren Kosten (z. B. Green-Claims-VO, Ausschreibungsvorteile für umweltorientierte landwirtschaftliche Betriebe). Der Aufbau einer staatlichen Umweltdatenbank für Agrarprodukte und Lebensmittel kostet in der Aufbauphase einige Mio. Euro p.a.; dem stehen deutlich bessere Steuermöglichkeiten auch im Umweltmanagement

der Unternehmen gegenüber. Eine staatliche Werbekampagne für Biolebensmittel verursacht Kosten von insgesamt ca. 30 Mio. Euro für einen zwei- bis dreijährigen Zeitraum, die sich aber mittelfristig durch höhere Wertschöpfung volkswirtschaftlich bezahlt machen sollten.

AD 2: AUF DEM WEG ZU „WAHREN PREISEN“

„Wahre Preise“ bedeuten ökonomisch die Internalisierung externer Kosten, also die Zurechnung von bisher von der Gesellschaft oder den Tieren getragenen ökologischen Schäden auf die verursachenden Produzent:innen bzw. deren Erzeugnisse. In vielen Sektoren der Wirtschaft erfolgt dies zumindest im Hinblick auf den Klimaschutz über das Europäische Emissionshandelssystem. Die Agrarwirtschaft ist davon in weitem Ausmaß bisher ausgenommen. Ab 2026 wird allerdings die Düngemittelindustrie stufenweise einbezogen, die bisher kostenlose Zertifikate zugeteilt bekam. Verbunden ist diese Integration in den europäischen Emissionshandel (EU-ETS) mit einer Besteuerung von Düngemittelimporten in die EU, damit es nicht zu Wettbewerbsverzerrungen kommt (Carbon Border Adjustment Mechanism/CBAM). Klimabesteuerungen im Agrarsektor betreffen weiterhin den Brennstoffverbrauch, z. B. für die Beheizung von Gewächshäusern, durch das Brennstoff-Emissionshandelsgesetz, das ab 2021 ansteigende CO₂-Preise für Brennstoffe wie Gas und Öl vorsieht. Die Lebensmittelindustrie ist teilweise im ETS, der Transportbereich ist im ETS (Flug) und im Brennstoff-Emissionshandelsgesetz erfasst (Ausnahme: Flugtransporte von Lebensmitteln aus Regionen außerhalb der EU).

Die meisten nachhaltigkeitsbezogenen Handlungsfelder in der Landwirtschaft sind aber bisher keinem ökonomischen Instrument zur Internalisierung von externen Kosten unterworfen. Schließlich gibt es mit Biodiversität, Tierwohl, Grundwasserschutz sowie weitere planetare Grenzen zentrale Nachhaltigkeitsziele, für die eine alleinige Fokussierung auf Klimaschutz nicht greift.

Der bisherige Versuch, über freiwillige Labels nachhaltigkeitsorientierte Verbraucher:innen anzusprechen und zu „freiwilligen“ Mehrpreisen zu bewegen, ist für eine Nachhaltigkeitstransformation unzureichend: Zu viele, auf Details ausgerichtete

Zeichen, die kaum ein:e Verbraucher:in noch überschauen kann, zu geringe Verbindlichkeit, zu viele missbräuchliche Claims. Und letztlich die Consumer-Citizen-Gap, die politische Zustimmung zu mehr Nachhaltigkeit aber gleichzeitig begrenzte Bereitschaft, dies individuell über die Kaufentscheidung umzusetzen. „Wahre Preise“ sind in diesem Sinne auch faire Preise, da sie dann für alle Verbraucher:innen gelten würden und die Nachhaltigkeitsleistungen aller Anbieter:innen sichtbarer wären sowie die Ökosystemdienstleistungen angemessen abbilden würden. Genau dies wünschen sich auch viele Bürger:innen (Zühlsdorf et al., 2018).

„Wahre Preise“ bedeuten eine Einpreisung der externen Kosten (Springmann et al., 2017). Dies setzt zwei Schritte voraus: Erstens die Definition und Messung geeigneter Indikatoren für die Nachhaltigkeit von Lebensmitteln. Während dies für CO₂ und industrielle Emittenten einfach ist, sind die Emissionen aus der Landwirtschaft vielfältig. Deshalb ist die Landwirtschaft bisher aus diesen ökonomischen Preisinstrumenten ausgenommen. Zweitens die „richtige Inwertsetzung“ der Nachhaltigkeitsindikatoren, d. h. die Monetarisierung der externen Kosten. Dies setzt u. a. eine Gewichtung der verschiedenen Ziele untereinander voraus, da bestimmte Nachhaltigkeitsziele nicht über Schadenskosten monetarisiert werden können (z. B. Tierschutz). Selbst da, wo Schadenskosten berechnet werden könnten wie z. B. beim Pflanzenschutzsinsatz, gehen die Kostenberechnungen für beschädigtes oder verlorenes Naturkapital sehr weit auseinander.

Gleichwohl sind ökonomische Anreize wichtig, denn sie führen – richtig eingesetzt – zu einer höheren Effizienz und Effektivität der Maßnahmen im Vergleich zum Ordnungsrecht. Deshalb empfiehlt z. B. die Zukunftskommission Landwirtschaft (ZKL) den verstärkten Einsatz dieser Instrumente. Aktuell wird z. B. über die Nutzung eines Zertifikatehandels

im Rahmen der EU-Pflanzenschutzmittelreduktionsstrategie diskutiert. Dabei könnten landwirtschaftliche Betriebe zu Beginn Nutzungszertifikate für einen üblichen, der guten fachlichen Praxis entsprechenden Pflanzenschutzmitteleinsatz je ha Fläche erhalten. Betriebe, die mehr Pflanzenschutzmittel (PSM) einsetzen wollen, müssen Rechte von anderen Betrieben wie z. B. Biobetrieben zukaufen. Betriebe mit geringerem PSM-Einsatz erzielen also jedes Jahr Einnahmen, während die Erzeugungskosten der Betriebe mit hohem PSM-Einsatz steigen. Wenn im Laufe der Zeit EU-weit die zulässige Zertifikatsmenge abgesenkt wird, indem die Zertifikate um einen bestimmten Prozentsatz an Wert verlieren, steigt der Preis der handelbaren Zertifikate, die Preise bilden zunehmend die tatsächlichen Kosten der Herstellung ab.

Die Etablierung „wahrer Preise“ für Lebensmittel ist eng mit dem oben diskutierten Nachhaltigkeitslab-

ling verbunden, da in beiden Fällen Transparenz aufgebaut werden muss. Um Konsument:innen bei der Transformation „mitzunehmen“ und Akzeptanz in der Bevölkerung zu generieren, werden Labels benötigt: Zum einen als pragmatische Indikatoren für Nachhaltigkeit (z. B. Bio, Tierhaltung oder Fairtrade), zum anderen, um den Menschen zu visualisieren, warum bestimmte Produkte im Zuge der Nachhaltigkeitstransformation teurer/preiswerter werden. Sie haben zudem eine Anreizwirkung auf die interne Prozessoptimierung auf der Angebotsseite, wie das Beispiel Nutri-Score zeigt. Aufbauend darauf sollten dann finanzielle Anreize implementiert werden. Konzeptionell kann man die Monetarisierung beliebig kompliziert werden lassen. Für eine einfache und richtungsstabile Umsetzung bedarf es pragmatischer Kriterien, deren Erarbeitung vorangetrieben werden sollte.

Empfehlungen

1.6

Grundsätzliches Ziel von „wahren Preisen“ ist es, dass nicht- bzw. weniger nachhaltig hergestellte Produkte durch die Einpreisung ihrer verursachten Umweltschäden teurer werden. Der Preismechanismus führt dann zu einer geringeren Nachfrage unter Endverbraucher:innen. Da dies einen weitreichenden Eingriff darstellt und nicht bei allen Umweltgütern möglich ist, sollte die Politik die Diskussion über die Internalisierung externer Kosten für die verschiedenen Umweltziele entschlossen vorantreiben. Eine bessere Erfassung der Umweltauswirkungen, die auch für Labels notwendig ist, erleichtert einen verstärkten Einstieg in umweltökonomische Instrumente, von denen wichtige Anreizfunktionen für den Markt ausgehen. Auch aus diesem Grund ist die Einführung einer staatlichen oder staatlich gestützten Umweltdatenbank für Agrarprodukte und Lebensmittel sinnvoll (vgl. 1.3). „Wahre Preise“ sind ohne Messung und Verifizierung nicht zu haben. Umweltökonomisch kann die Internalisierung externer Kosten theoretisch äquivalent über **Lenkungssteuern** oder einen **Emissionshandel** erfolgen. Das geeignete Instrumentarium (z. B. PSM-Steuer oder PSM-Zertifikat-handel) hängt vom Einzelfall ab. Nach den Erfahrungen mit dem ETS spricht bei der Einführung von **Emissionshandelssystemen** (z. B. für Pflanzenschutzmittel) vieles für eine Erstvergabe der Zertifikate nach dem BAT-Prinzip (best available technology, Orientierung am technischen Standard, z. B. Pflanzenschutzmitteleinsatz nach guter fachlicher Praxis). Betriebe, die mehr einsetzen, müssen dann zukaufen, für alle anderen ist die Einführung zunächst kostenneutral bzw. erbringt Erlöse. Mit dem Absenken der zulässigen Gesamtmenge (dem sog. Cap) entstehen dann für zunehmend mehr Unternehmen Kosten durch den Kauf von Zertifikaten. Deutschland sollte auf EU-Ebene die Einführung eines solchen **PSM-Zertifikathandels** unterstützen.

	<p>Weitere mögliche Schritte auf dem Weg zur Abbildung wahrer Preise könnten in der Internalisierung der mit der Tierhaltung verbundenen Methanemissionen durch eine EU-weite Wiederkäuer-Besteuerung liegen; zur Internalisierung der positiven Externalitäten der Weidehaltung könnten Teile der entsprechenden Einnahmen zur Förderung umweltfreundlicher Weidesysteme verwendet werden.</p>
1.7	<p>Alle umweltökonomischen Steuerungsmechanismen auf der Produktionsseite sind nur EU-weit einführbar, da sich sonst die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft verschlechtert, denn ein Außenschutz ist im Binnenmarkt weder möglich noch wünschenswert. Hier liegt der große Vorteil von Lenkungssteuern, die bei den Konsument:innen ansetzen, denn diese betreffen auch alle Importeur:innen. Dies trifft zum Beispiel auf eine Tierwohlabgabe zu. Dieser Vorschlag der Borchert-Kommission sollte deshalb aufgegriffen werden.</p>
1.8	<p>Die Politik sollte Förderinstrumente konsequent an Nachhaltigkeitszielen ausrichten und umweltschädliche Subventionen abbauen: Eine erhebliche (ca. 450 Mio. Euro p.a.) klimaschädliche Subvention ist die Steuerreduktion auf Agrardiesel, zu der noch eine Befreiung von der KFZ-Steuer kommt. Dieses Geld könnte zielgerichteter verwendet werden, z. B. für die staatliche Förderung von Ertragsausfallversicherungen in der Landwirtschaft. Neben finanziellen Instrumenten können auch weitere Instrumente zur Reduktion externer Effekte herangezogen werden. Ein für die Landwirtschaft wichtiger Hebel könnte die Veränderung der Qualitätsbewertungssysteme für Getreide sein, die bisher zu stark auf den Proteingehalt fokussiert. Hier sollte die Erarbeitung neuer, preisgünstiger und differenzierter Analysemethoden vorangetrieben werden, um ökonomische Anreize zielgenauer zu setzen.</p>
1.9	<p>Da die Versuche, Interkontinentalflüge in das ETS-System zu integrieren, bisher gescheitert sind und Flugtransporte bei Lebensmitteln einen großen Umweltfußabdruck haben, sollte über eine Konsumlenkungssteuer auf Flugwaren oder zumindest ein Warnlabel für diese Produkte nachgedacht werden.</p>

Kosten

Die Einpreisung von Nachhaltigkeitskosten verursacht für den Staat beachtliche Organisationskosten, erbringt dem Staat je nach Ausgestaltung aber auch zusätzliche Einnahmen. Diese Einnahmen sollten komplett oder zu wesentlichen Teilen an die betroffenen Wirtschaftszweige rückgezahlt werden, um eine breite Unterstützung für diese Instrumente zu generieren. Diese Aufkommensneutralität steht dem Lenkungseffekt nicht entgegen, denn umweltschädliche Prozesse werden relativ teurer, was die Kalkulation der Unternehmen verändert.

3. Faire marktwirtschaftliche Bedingungen in der Lebensmittelwertschöpfungskette (Themenfokus 2)

Die Lebensmittelwertschöpfungsketten sind durch Besonderheiten gekennzeichnet, die ihren Ausgang in der Landwirtschaft nehmen. So sind die Betriebsgrößen entlang der Food Chain extrem unterschiedlich, mit hoch konzentrierten konsumnahen Stufen auf der einen und einer im Kern noch auf Familienbetrieben beruhenden landwirtschaftlichen Lieferketten auf der anderen Seite. Damit zusammenhängend erfolgt die Preisfestlegung auf den verschiedenen Stufen nach gänzlich anderen ökonomischen Mechanismen. Während Erzeugerpreise stark volatil sind und zumeist internationalen Marktbewegungen folgen, werden andere Preise in kompetitiven Verhandlungen zwischen größeren Unternehmen festgelegt.

Da es fast keine politischen Marktstützungen mehr gibt, sind bei zunehmend turbulenten Marktentwicklungen die wirtschaftlichen Unsicherheiten für die landwirtschaftlichen Unternehmen erheblich gewachsen. Hinzu kommen die politischen Unsicherheiten im Prozess der Nachhaltigkeitstransformation. Landwirtschaftliche Betriebe, aber auch Unternehmen in der weiteren Wertschöpfungskette, nehmen diese Kombination von marktlichen und politischen Unsicherheiten als hoch problematisch wahr. Es fehlt Planungssicherheit, die in Transformationszeiten ohnehin geringer ist. Umso wichtiger ist es, dass die Politik, wenn möglich, verlässliche Rahmenbedingungen herstellt.

In den Diskussionsforen wurden zwei Risiken vertieft diskutiert:

1. Marktliche Risiken: Landwirtschaftliche Betriebe sind hoch volatilen landwirtschaftlichen Preisen ausgesetzt. Ein Teil der Betriebe kann dies durch abgesicherte Einnahmen aus Energieproduktion (Biogas, Wind, Solar) relativ gut abpuffern, ein anderer Teil ist zunehmend überfordert.

2. Risiken der Nachhaltigkeitstransformation: Lieferant:innen in der Wertschöpfungskette sehen sich zunehmend neuen Anforderungen durch Abnehmer:innen ausgesetzt, die aufgrund ihrer größeren Konsumnähe ihrerseits unter Druck der Gesellschaft stehen.

AD 1: MARKTLICHE RISIKEN

Im Forum standen zum einen Möglichkeiten zur Verringerung von Preisrisiken zur Diskussion. In Spanien, Italien und Frankreich wurden Politikmaßnahmen zur Verhinderung von Erzeugerpreisen, die unterhalb der Produktionskosten liegen, entwickelt. Die bisherigen Erfahrungen mit diesem Instrument sind allerdings aus mehreren Gründen nicht überzeugend. Erzeugungskosten in der Landwirtschaft sind bekanntermaßen sehr heterogen, weisen eine starke Spreizung auf, die z. T., aber nicht nur, der Betriebsgröße folgt. Ein einheitlicher (gesicherter) Mindestpreis, der die Kosten aller Betriebe decken würde, bietet anderen Betrieben hohe Produktionsanreize. Letztlich würde ein solches System Produktionsquoten mit all ihren bekannten Problemen nach sich ziehen (müssen). Trotzdem ist die Frage, ob

landwirtschaftliche Betriebe die Preisrisiken allein oder ganz wesentlich tragen sollen, eine wichtige. Entwicklungen wie die afrikanische Schweinepest oder die explodierenden Energiepreise, sind weder von der Landwirtschaft verursacht noch prognostizierbar. Deshalb ist die Frage, wie konsumnahe Unternehmen am Ende der Wertschöpfungskette, die von diesen Preisrisiken wesentlich weniger betroffen sind und Endverbraucherpreise setzen können, eine höhere Verantwortung übernehmen können, berechtigt. Im Forum haben marktstarke Unternehmen deutlich ausgedrückt, dass sie auf dem gemeinsamen Weg zu einem nachhaltigem Ernährungssystem eine Verantwortung für die familiengeprägte Agrarstruktur in Deutschland übernehmen wollen.

Empfehlungen

Empfehlungen an die Politik

2.1	Ausbau der staatlichen Berichterstattung über die komplette Einkommenssituation landwirtschaftlicher Betriebe bzw. Haushalte, inkl. weiterer Einkünfte und ausgelagerter Betriebe (z. B. Energieproduktion), um Betriebe in Risikolagen zielgerichteter identifizieren und unterstützen zu können.
2.2	Förderung der Entwicklung und Nutzung von Versicherungslösungen gegen versicherbare Agrarrisiken, z. B. Wetterrisiken oder Tierseuchen.
2.3	Ausbau der staatlichen Beratung für landwirtschaftliche Betriebe in finanziellen oder persönlichen Notlagen (ZKL, 2021).
2.4	Kleinere landwirtschaftliche Betriebe haben verbesserte Chancen, wenn sie innovativ und diversifiziert sind. Fördermaßnahmen könnten deshalb bei der Förderung der Direktvermarktung ansetzen, z. B. Gutscheine für eine kostenlose Online-Marketingberatung. Sinnvoll wäre auch eine Förderung von kooperativen Formen der Direktvermarktung, z. B. Förderung der Entwicklung von kooperativen Online-Marktplätzen.

Kosten

Eine verbesserte Einkommensberichterstattung ist in erster Linie eine rechtliche Frage. Die Förderung von Versicherungen und Beratungen kann je nach Ausgestaltung hohe Kosten verursachen. Die Kosten für die verstärkte Förderung von Diversifizierung und

Vermarktung entfällt auf die Bundesländer. Im Rahmen der Umgestaltung der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) mit dem Abbau der Direktzahlungen sollten dafür Mittel bereitgestellt werden.

Empfehlungen an marktstarke, konsumnahe Unternehmen am Ende der Wertschöpfungskette

2.5

Stärkere **Verantwortungsübernahme großer konsumnaher Unternehmen** für ihre landwirtschaftlichen Lieferanten. Für den Fall zwischengeschalteter Lieferant:innen/Großhändler:innen könnte im Zuge eines Open-Book-Ansatzes versucht werden, darüber Einfluss auf die Bezahlung landwirtschaftlicher Erzeuger:innen zu nehmen.² Auch könnte es mehr direkte Vertragsbeziehungen zwischen dem Lebensmittelhandel und landwirtschaftlichen Betrieben geben. Insgesamt sollten zielgerichtet **kleinere landwirtschaftliche Betriebe** als Lieferant:innen im Markt unterstützt werden, da diese in besonderem Maße den Wünschen der Menschen nach einer bäuerlichen Landwirtschaft entsprechen und Größennachteile aufweisen.

AD. 2: RISIKEN DER NACHHALTIGKEITSTRANSFORMATION

Zum anderen wurde im Forum die Frage diskutiert, wie die Belastungen der Nachhaltigkeitstransformation fairer verteilt werden können. Es geht um die Rolle des Handels und anderer großer Akteur:innen der Food Chain (z. B. Verarbeitende, Fast-Food-Unternehmen), die unter gesellschaftlichem Druck stehen, Verantwortung für mehr Nachhaltigkeit zu übernehmen. Aufgrund ihrer Marktposition können solche Unternehmen Nachhaltigkeitsstandards in der Kette entwickeln und durchsetzen, z. B. durch Auslistung von weniger nachhaltigen Produkten oder durch die gezielte Förderung besonders nachhaltiger Varianten (Fuchs et al., 2011). In der Forschung wird diese Rolle als Gatekeeper (Türöffner) oder erweitert als Nachhaltigkeits-Promotor bezeichnet. Auch in der Wirtschaftsethik wird betont, dass Akteur:innen, die über die Fähigkeiten zur

Veränderung verfügen (Fähigkeitsprinzip der Ethik) und von der aktuellen Situation besonders profitieren (Nutznießprinzip der Ethik) eine besondere Verantwortung für die Problemlösung tragen. Diese Rolle rückt zunehmend in den unternehmerischen Fokus – schließlich stehen diese Unternehmen häufig unter besonderer Beobachtung der Öffentlichkeit und der Kund:innen. Corporate Social Responsibility wird wichtiger, und viele Unternehmen haben ihre Nachhaltigkeitsabteilungen in jüngerer Zeit massiv ausgebaut. Allerdings wird diese zentrale Rolle nachfragemächtiger Unternehmen nicht nur begrüßt. Lieferant:innen nehmen Setzungen häufig als unfair und teilweise auch als wenig verlässlich bzw. schlecht umsetzbar (zu kurzfristig, zu erratisch) wahr. Werden die Selbstverpflichtungen z. B. zur Auslistung bestimmter Haltungsformen tatsächlich

² Ein Beispiel dafür aus dem internationalen Markt sind Open-Book-Ansätze im Bananeneinkauf, wie sie von deutschen Handelsunternehmen vor Kurzem vorgestellt wurden. Hierbei stellen die Abnehmenden durch engere Kooperation und Einsicht in die Wertschöpfungsverteilung entlang der Kette sicher, dass eine faire Entlohnung (z. B. living income) für die Erzeuger:innen sichergestellt wird.

dauerhaft und für das gesamte Sortiment umgesetzt? Werden die Mehrkosten der Lieferant:innen vergütet? Wie werden die Risiken des Transformationsprozesses in der Food Chain verteilt? Haben Lieferant:innen die Möglichkeit, eigene Ideen einzubringen?

Wenn nachfragemächtige Unternehmen Nachhaltigkeitsstandards in der Kette einführen, dann kommt ihnen eine zunehmende Verantwortung für die davon betroffenen Lieferant:innen zu. Wie kann die Rolle der Nachfragenden als Nachhaltigkeitspromotor:innen in der Food Chain produktiver für alle Akteur:innen werden, wie kann Fairness in der Transformation sichergestellt werden?

Empfehlungen

2.6	<p>Klärung der Ausgangslage: Die Rolle des LEH als Nachhaltigkeitspromotor ist nicht unumstritten, z. T. wird gefordert, dies zu untersagen. Aus ethischen wie pragmatischen Gründen kommen der LEH und andere Großverbraucher aus dieser Rolle nicht heraus, im Gegenteil: Politische Regelungen stoßen im EU-Binnenmarkt an Grenzen, und die Politik sollte den Transformationshebel über solche Akteur:innen nutzen, indem sie diese zunehmend in die Pflicht nimmt und Ziele und Rahmen vorgibt.</p>
2.7	<p>Möglichkeiten, über Sektorabkommen ein Level Playing-Field herzustellen, sollten stärker genutzt werden. Paragraph 210a der Gemeinsamen Marktorganisation (GMO) bietet dafür bereits erweiterte wettbewerbsrechtliche Optionen. Die Politik in Deutschland könnte durch eine Nachhaltigkeitsklausel im Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkung (GWB) ermöglichen, dass Nachhaltigkeitsvorgaben der Abnehmer:innen verbindlicher werden können, damit Verlässlichkeit und Planungssicherheit gerade für die Landwirtschaft besteht.</p>
2.8	<p>Mehr Partizipation: Erzeuger:innen und Hersteller:innen sollten frühzeitiger und stärker in die Entwicklung von Nachhaltigkeitsstrategien des LEH eingebunden werden. Sie sollten ihre Erfahrungen einbringen können und dadurch zu einer besseren Umsetzbarkeit beitragen.</p>
2.9	<p>Es sollte eine leistungsfähige Schiedsstelle unter Einbezug anerkannter Personen des öffentlichen Lebens eingerichtet werden, die Beschwerden gegen potenziell destruktive Nachhaltigkeitsanforderungen nachgeht.</p>

Kosten

Die vorgeschlagenen Maßnahmen verursachen keine oder geringe staatliche Ausgaben. Eine stärker partizipative Transformationspolitik des LEH sollte die Kosten der Umsetzung durch Reduktion von Friktionen eher senken.

4. Gestaltung regionaler Wertschöpfungsketten und eine neue Ernährungskultur (Themenfokus 3)

Ein besonders breiter Konsens besteht in Zivilgesellschaft und Wirtschaft heute hinsichtlich der Chancen einer nachhaltigen, regionalen Ernährungskultur: Es geht um Wertschöpfung für nachhaltige Qualitäten durch Wertschätzung, was in vertrauten regionalen Umgebungen erfahrungsgemäß besser gelingt. Auch wenn aktuell Inflation und Preisängste das Kaufverhalten massiv beeinflussen und insbesonde-

re nachhaltige Unternehmen besonders hart treffen, so ist doch in den letzten Jahren das Bewusstsein in der Gesellschaft für eine neue Kulinarik gewachsen, die Nachhaltigkeit, Regionalität und Genuss verbindet (ZKL, 2021). Dahinter stehen Bewusstsein und Werte in der Bevölkerung, die in Krisen kurzfristig nach hinten rücken, aber langfristig bestehen bleiben. Es bedarf daher zweierlei:

1. Einer breiten Unterstützung regionaler Ernährungssysteme.

2. Einer Förderung der Ernährungskultur – im Sinne von Wertschätzung, Ernährungsbildung und Ernährungskompetenz sowie qualitätsfördernden Rahmenbedingungen.

AD 1: REGIONALE ERNÄHRUNGSSYSTEME STÄRKEN

Die Herkunftskennzeichnung von Lebensmitteln in Deutschland ist ein Torso, z. T. gibt es Verpflichtungen, die aber für die Verbraucher:innen im Geschäft kaum erkennbar sind (z. B. Rindfleisch-Etikettierungsverordnung), z. T. fehlt eine Verpflichtung (z. B. Schweinefleisch an der Bedientheke), bestimmte Marktsegmente wie der Außer-Haus-Markt (mit einem Marktanteil von rund 30%) sind ganz ausgenommen. Das Regionalfenster ist ein konzeptionell gut umgesetztes Zeichen, das der Heterogenität von Regionalitätsverständnissen entspricht, aber es

wird nur teilweise akzeptiert. Auf Bundesländerebene haben einige Länder funktionierende Qualitätszeichen entwickelt, in den meisten Ländern gibt es diese Zeichen allerdings nicht oder sie sind kaum verbreitet. Ähnliches trifft für Regionalinitiativen auf Landkreis- oder Teilregionenebene zu. Der Begriff „Region“ ist nicht geschützt und wird uneinheitlich verwendet. Die Regionalmarketing-Konzepte im Markt sind sehr unterschiedlich, teilweise wenig nachvollziehbar und konträr zum Verbraucherverständnis. Es gab im Forum einen breiten Konsens

für eine verbindliche Kennzeichnung der Herkunft; man sollte hier auch nicht auf EU-Regelungen warten, da andere Länder, wie Schweden, Österreich und Frankreich bereits voranschreiten.

Gleichzeitig haben Unternehmen im Forum berichtet, dass „Deutschland“ als Herkunft nur einen begrenzten Mehrwert für Kund:innen hat; kleinräumige

Regionen und Bundesländer, denen sich die Menschen enger verbunden fühlen, erzeugen einen höheren Mehrwert. Einige Bundesländer haben hier erfolgreiche Bundesländerzeichen aufgebaut, die als Vorbild dienen könnten. Auch das Regionalfenster hat sich grundsätzlich bewährt, ist aber in der Bevölkerung zu wenig bekannt und deshalb als „Marke“ nicht profiliert genug.

Empfehlungen

- | | |
|-----|---|
| 3.1 | Eine verbindliche Herkunftskennzeichnung ist überfällig. Sie ermöglicht Transparenz für Verbraucher:innen und ist wichtig, wenn Deutschland in bestimmten Nachhaltigkeitseigenschaften (wie z. B. Tierwohl) über den EU-Standard hinausgeht. Die vormaligen Gegenargumente gegen eine verbindliche Herkunftskennzeichnung (Kosten der Warentrennung, Kosten der Kennzeichnung) verlieren durch den technischen Fortschritt an Bedeutung. Dies trifft auch für kleinbetrieblichere Strukturen wie z. B. die Gastronomie zu, sodass der Außer-Haus-Konsum hier (aber auch bei allen weiteren Nachhaltigkeits- und Haltungskennzeichnungen) einbezogen werden sollte. Verbraucher:innen müssten in allen Bereichen, nicht nur im Supermarkt, transparent informiert werden. Die Umsetzung sollte durch Pilotprojekte und Beratung unterstützt werden. |
| 3.2 | Das Regionalfenster macht die Herkunft von Zutaten und den Ort der Verarbeitung transparent und sollte stärker im Regionalmarketing genutzt werden. Die Marktbedeutung des Regionalfensters sollte durch Fördermaßnahmen gestärkt werden. Durch eine breite Informationskampagne sollte der Bund das Zeichen bekannter machen und Vertrauen aufbauen, um damit die teilnehmenden Produzent:innen zu stärken (ggf. auch abgestimmte Infokampagne für verschiedene Nachhaltigkeitszeichen). |
| 3.3 | Rückverfolgbarkeitskonzepte haben sich in den letzten Jahren erheblich verbessert. QR-Codes, die darauf aufbauen, werden aber bisher von den Verbraucher:innen fast nicht genutzt. QR-Codes sind Kür, nicht Pflicht. Forschungen zum Nutzungsverhalten und eine darauf aufbauende gemeinsame Initiative der Wirtschaft und der Politik zur attraktiveren Gestaltung sollten angestoßen werden. |
| 3.4 | In öffentlichen Ausschreibungen sollten Transportentfernungen , wenn sie von Umweltrelevanz sind, als Qualitätskriterium stärker berücksichtigt werden können (z. B. für Güterverkehr). |

AD 2: EINE NACHHALTIGE KULINARIK FÖRDERN

Auch der zweite Bereich des Regionalmarketings, regionale Spezialitäten, ist in Deutschland vergleichsweise weniger gut entwickelt als z. B. in Südeuropa oder Österreich. Die Nutzung von Instrumenten der EU-Qualitätspolitik zeigt erheblichen Nachholbedarf, hier könnten auch mehr EU-Gelder eingeworben werden. Die relativ geringe Nutzung des EU-Herkunfts- und Qualitätsschutzsystems steht exemplarisch für die Ernährungskultur in Deutschland, die sich zwar in den 2000er Jahren langsam etwas von der „Geiz-ist-geil“-Mentalität entfernt hat, in der sensorische Qualitäten, Achtsamkeit und Genuss aber immer noch ausbaufähig sind. Einzelne Warengruppen, z. B. die Renaissance des deut-

schen Weines durch die „Generation Riesling“ verweisen aber auf die Chancen.

Wie können das Ernährungshandwerk und nachhaltige Gastronomie neu belebt werden? Wie können die Möglichkeiten der Digitalisierung für solche nachhaltigen Angebote erschlossen werden? Was kann die Politik zum Upscaling dieser Nischen und Segmente beitragen? Wie können Ziele der ländlichen Entwicklung mit nachhaltiger Agrarwirtschaft gekoppelt werden, z. B. durch Agrartourismus und neue gastronomische Angebote? Wie kann bürgerschaftliches Engagement gestärkt werden, z. B. Ernährungsräte oder solidarische Landwirtschaft?

Empfehlungen

3.5	Regionale Verarbeitungsstrukturen im Lebensmittelhandwerk und Lebensmittelindustrie sollten zielgerichtet gefördert werden. Ein besonderer Fokus sollte auf innovativen Konzepten liegen, z. B. dem Einsatz mobiler Verarbeitungsverfahren (z. B. in der Schlachtung). Wichtig ist auch ein Ausbau regionaler Verarbeitungsoperationen, auch mit dem Handel. In diesem Rahmen könnte ein Bundesprogramm „Regionale Kulinarik“ sinnvoll sein. Dieses sollte auch die Förderung von Gastronomie und (Agrar-)Tourismus für die Stärkung ländlicher Räume umfassen (vgl. als Vorbild Italien).
3.6	Qualitätsbegriffe wie z. B. handwerklich, hausgemacht, usf. sollten vom Gesetzgeber verbindlich definiert werden, um diese Segmente zu fördern.
3.7	Geschützte Ursprungsbezeichnungen bringen Landwirtschaft und Verarbeitung zusammen und sollten deshalb in Deutschland deutlich stärker genutzt und entsprechend gefördert werden. Im Vordergrund sollte dabei die stärkere Nutzung der geschützten Ursprungsbezeichnung stehen, da diese in besonderem Maße die Position der Erzeuger:innen stärkt.
3.8	Die verschiedenen Bewegungen zu kurzen Wertschöpfungsketten (Short Food Chains) beruhen auf einer aktiven Zivilgesellschaft (z. B. solidarische Landwirtschaft) und auf motivierten, häufig zunächst in Nischen tätigen Anbieter:innen. Förderungsbedarf liegt hier in der Förderung von Vernetzungen, Digitalisierungen und Start-ups. Auch zivilgesellschaftliche Initiativen wie z. B. SoLaWi, Ernährungsräte und kommunale Ernährungskonzepte sollten gefördert werden.
3.9	Das Bio-Label ist ein wesentlicher Innovationstreiber für regionale Wertschätzung. Mögliche Umsetzungshürden bei der Zertifizierung gerade im Handwerk und in der Gastronomie sollten untersucht und falls möglich verringert werden.

Kosten

Die Finanzmittel zum Ausbau einer nachhaltig-regionalen Ernährungswirtschaft sollten insgesamt deutlich verstärkt werden. In den Jahren 2023 bis 2027 bietet die Umschichtung von der 1. in die 2. Säule der GAP mehr als 300 Mio. Euro pro Jahr für die ländliche Entwicklung und damit vielfältige Möglichkeiten. Im Rahmen des von der Zukunftskommission und von fast allen Wissenschaftler:innen empfohlenen schrittweisen weiteren Abbaus der EU-Direktzahlungen innerhalb der laufenden und der nächsten Förderperiode sollten weiteren Mittel in die Maßnahmen zur Entwicklung ländlicher Räume umgewidmet werden. Maßnahmen zum Ausbau von regionaler Verarbeitung und Vermarktung sind letztlich ein effizientes Instrument zur Förderung der Landwirtschaft.

5. Fazit

Die im Fachforum Ernährungswirtschaft des Grünen Wirtschaftsdialogs beteiligten Unternehmen eint die Zielrichtung der Nachhaltigkeitstransformation im Agrar- und Ernährungssektor. Sie sind entschlossen, diesen Weg auch in Zeiten multipler Krisen beherzt weiterzugehen. Von der Politik wünschen sie sich Richtungssicherheit – wohl wissend, dass in Transformationszeiten pragmatische Schritte gegangen und auch kleinere Korrekturen auf dem Weg notwendig sein werden.

Aus den intensiven Diskussionen mit Unternehmen entlang der gesamten Wertschöpfungskette haben sich folgende drei Schwerpunkte ergeben, die im vorliegenden Beitrag mit Empfehlungen an die Politik und marktstarke Unternehmen unterlegt sind (siehe auch Tabelle 1):

1.

Wie bereits die Zukunftskommission Landwirtschaft empfehlen wir eine stärkere marktwirtschaftliche Ausrichtung der Transformation (ZKL, 2021). Dazu trägt die Internationalisierung externer Effekte bei, wobei allen Beteiligten klar ist, dass es verschiedene Instrumente benötigt und dass der Weg dorthin ein schrittweiser sein wird. Er sollte aber konsequent angegangen werden. Konsument:innen können durch ihr Kaufverhalten die Transformation unterstützen, was allerdings eine erheblich transparentere und vollständigere Kennzeichnung voraussetzt. Mehr Transparenz für Verbraucher:innen wird die o. g. marktlichen Instrumente ergänzen, aber nicht ersetzen können.

2.

Volatile Preise und Krisenentwicklungen auf der einen und die notwendigen Transformationsprozesse setzen viele Familienbetriebe in der Landwirtschaft unter Druck; in einigen Bereichen gibt es aber auch große ökonomische Chancen (z. B. Solarenergie). Es wurden deshalb Empfehlungen formuliert, wie marktstarke Unternehmen am Ende der Kette auf dem gemeinsamen Weg zu einem nachhaltigem Ernährungssystem eine Verantwortung für die familiengeprägte Agrarstruktur in Deutschland übernehmen können. Auch wurden Empfehlungen zu mehr Berechenbarkeit und Partizipation in diesem Prozess formuliert, um fairere Bedingungen zu gewährleisten.

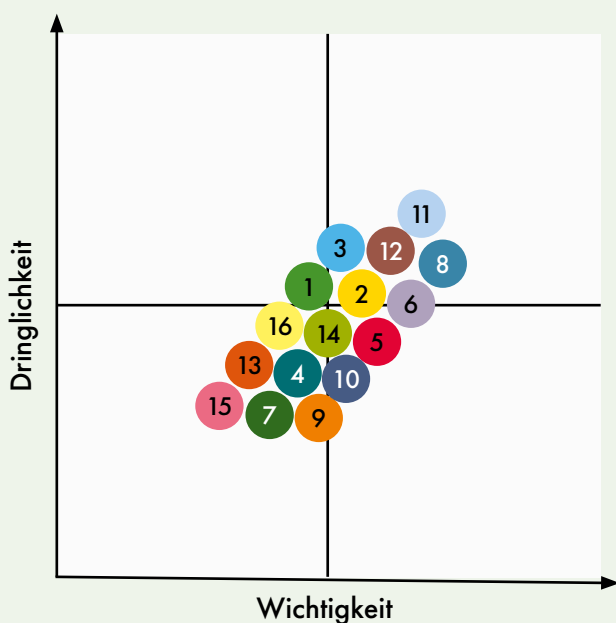
2.

Seit mehreren Jahren wird eine stärkere Wertschätzung für Lebensmittel gefordert – und im Laufe der Zeit haben immer mehr Verbraucher:innen eine Leidenschaft für Lebensmittel und Kulinarik entdeckt. Die vorgeschlagenen Empfehlungen zu einer neuen Ernährungskultur, die zumeist regional verankert sein wird, sollen dies unterstützen und könnten ggf. in einem Bundesprogramm „Regionale Kulinarik“ gebündelt werden.

Die insgesamt 27 von den Verfasser:innen vorgelegten Empfehlungen (s. o., Tab. 1) wurden in einem abschließenden Workshop von den teilnehmenden Unternehmen priorisiert. In der folgenden Abbildung sind die Prioritäten der Unternehmen hinsichtlich der einzelnen Empfehlungen visualisiert. Die Eisenhower-Matrix zeigt das Ergebnis eines zweistufigen Abstimmungsprozesses. Im ersten Schritt wurden von den 27 Empfehlungen die aus Sicht der

Beteiligten zentralen Empfehlungen je Themenfokus identifiziert. Diese 16 Empfehlungen wurden dann anschließend mit Hilfe einer zehnstufigen Skala im Hinblick auf ihre Wichtigkeit für den Transformationsprozess und die Dringlichkeit der Umsetzung erneut bewertet. Abbildung 2 zeigt das abschließende Ergebnis des Bewertungsprozesses für die 16, von den teilnehmenden Unternehmen vorselektierten Empfehlungen.

Abb. 2: Empfehlungsmatrix der Teilnehmenden des Grünen Wirtschaftsdialogs



- 1 Relaunch der Bio-Informations-Kampagne (1.1)
- 2 EU-Green-Claims-Initiative aktiv begleiten und Greenwashing unterbinden (1.2)
- 3 Staatliche bzw. staatlich gestützte Umweltdatenbank für Agrarprodukte und Lebensmittel (1.3)
- 4 Internalisierung externer Kosten mittels umweltökonomischer Instrumente (z. B. PSM-Zertifikatehandel) (1.6)
- 5 Einführung einer Tierwohlabgabe (Borchert-Kommission) (1.7)
- 6 Mehr Partizipation von Erzeuger:innen & Hersteller:innen bei Nachhaltigkeitsstrategien des LEH, inkl. Schiedsstellen (2.8)
- 7 LEH als Nachhaltigkeitspromotor ausbauen und mit Politik besser vernetzen (2.6)
- 8 Fördermaßnahmen für kleinere Betriebe, z. B. für (innovative) Direktvermarktung und Verarbeitungsbetriebe (2.4)
- 9 Verantwortungsübernahme großer Unternehmen für ihre (kleineren) l.d.w. Lieferanten durch eine intensivere Zusammenarbeit zwischen l.d.w. & LEH & Anderen (2.5)
- 10 Verstärkte Nutzung des 210a GMO (2.7)
- 11 Verbindliche Herkunftskennzeichnung durchgängig einführen, auch im Außer-Haus-Markt (3.1)
- 12 Förderung von regionalen Verarbeitungsstrukturen, z. B. durch ein „Bundesprogramm Regionale Kulinarik“ (inkl. pflanzliche Alternativen) (3.5)
- 13 Stärkung & Optimierung des Regionalfensters, u. a. durch eine Informationskampagne (3.2)
- 14 Untersuchung der Umsetzungshürden bei der (Bio-) Zertifizierung in Handwerk und Gastronomie (3.9)
- 15 Verbindliche Definition von Qualitätsbegriffen wie z. B. „handwerklich“ (3.6)
- 16 Förderung der Verbreitung von Geschützten Ursprungsbezeichnungen (3.7)

Frage: Wie schätzen Sie die Dringlichkeit und Wichtigkeit der folgenden Empfehlungen ein? (Skala jeweils von 1 bis 10), n=33

Die höchste Dringlichkeit hat aus Sicht der beteiligten Unternehmen die durchgängige Einführung einer verbindlichen Herkunftskennzeichnung, auch im Außer-Haus-Markt (11). Die größte Wichtigkeit haben Fördermaßnahmen für kleinere Betriebe, z. B. für innovative Direktvermarktung und Verarbeitungsbetriebe (8). Ähnlich positiv eingeschätzt wird die Einführung eines Bundesprogramms regionale

Kulinarik (12). Aufschlussreich ist die eher skeptische Einschätzung der Rolle des LEHs als Nachhaltigkeitspromotor (7) und von großen Unternehmen in der Kette, die Verantwortung für landwirtschaftliche Lieferanten übernehmen (9), während eine fairere, partizipative Ausgestaltung von Nachhaltigkeitsstrategien zusammen mit den Erzeuger:innen für sehr wichtig gehalten wird (6).

6. Literatur

AMI (2022): Nach Preissprung weniger Bio-Milch nachgefragt https://www.ami-informiert.de/ami-maerkte/maerkte/ami-maerkte-verbraucher/meldungen/single-an-sicht?tx_aminews_singleview%5Baction%5D=show&tx_aminews_singleview%5Bcontroller%5D=News&tx_aminews_singleview%5Bnews%5D=36433&cHash=7c9a701fcd533c22e9e33145245be71f.

Andorfer, V. A., & Liebe, U. (2015). Do information, price, or morals influence ethical consumption? A natural field experiment and customer survey on the purchase of Fair Trade coffee. *Social Science Research*, 52, 330–350. <https://doi.org/10.1016/j.ssresearch.2015.02.007>.

Annunziata, A., Mariani, A., & Vecchio, R. (2019). Effectiveness of sustainability labels in guiding food choices: Analysis of visibility and understanding among young adults. *Sustainable Production and Consumption*, 17, 108–115.

Fuchs, D., Kalfagianni, A., & Havinga, T. (2011). Actors in private food governance: The legitimacy of retail standards and multistakeholder initiatives with civil society participation, *Agriculture and Human Values*, 28(3), 353–367. <https://doi.org/10.1007/s10460-009-9236-3>.

Horne, R. E. (2009). Limits to labels: The role of eco-labels in the assessment of product sustainability and routes to sustainable consumption. *International Journal of Consumer Studies*, 33(2), 175 – 182. <https://doi.org/10.1111/j.1470-6431.2009.00752.x>.

Potter, C., Bastounis, A., Hartmann-Boyce, J., Stewart, C., Frie, K., Tudor, K., . . . Jebb, S. A. (2021). The Effects of Environmental Sustainability Labels on Selection, Purchase, and Consumption of Food and Drink Products: A Systematic Review. *Environment and Behavior*, 53(8), 891–925. <https://doi.org/10.1177/0013916521995473>.

Spiller, A. et al. (2015): Wege zu einer gesellschaftlich akzeptierten Nutztierhaltung, Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats für Agrarpolitik beim Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft, Berichte über Landwirtschaft, Sonderheft 221.

Spiller, A., Busch, G., Kühl, S. (2022): Ein Sieben-Punkte-Plan für eine wirkungsvolle Tierwohlkennzeichnung, Blogbeitrag Uni Göttingen, <https://agrardebatten.de/agrarzukunft/ein-sieben-punkte-plan-fuer-eine-wirkungsvolle-tierwohlkennzeichnung>.

Springmann, M., Mason-D’Croz, D., Robinson, S., Wiebe, K., Godfray, H. C. J., Rayner, M., & Scarborough, P. (2017): Mitigation potential and global health impacts from emissions pricing of food commodities, *Nature Climate Change*, 7(1), 69–76. <https://doi.org/10.1038/nclimate3155>.

Steffen et al. (2015): Planetary boundaries: Guiding human development on a changing planet. <https://www.science.org/doi/10.1126/science.1259855>.

Wang-Erlandsson, L., Tobian, A., van der Ent, R. J., Fetzer, I., te Wierik, S., Porkka, M., Staal, A., Jaramillo, F., Dahlmann, H., Singh, C., Greve, P., Gerten, D., Keys, P.W., Gleeson, T, Cornell, S. E., Steffen, W., Bai, X., Rockström, J., (2022). Towards a green water planetary boundary. *Nature Reviews Earth & Environment*. <https://doi.org/10.1038/s43017-022-00287-8>.

Weinrich, R., & Spiller, A. (2016). Developing food labelling strategies: Multi-level labelling. *Journal of Cleaner Production*, 137, 1138–1148. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2016.07.156>.

Willer, H., Travnicek, J., Meier, C., & Schlatter, B. (Eds.) (2021). *The world of organic agriculture. Statistics and emerging trends 2021*. Research Institute of Organic Agriculture FiBL, Frick, and IFOAM – Organics International, Bonn. Retrieved from <https://www.fibl.org/fileadmin/documents/shop/1150-organic-world-2021.pdf>.

Yokessa, M., & Marette, S. (2019). A Review of Eco-labels and their Economic Impact. *International Review of Environmental and Resource Economics*, 13(1-2), 119–163. <https://doi.org/10.1561/101.00000107>.

Zühlsdorf, A., Kühl, S., Radda, D., Spiller, A. (2023): *Grüne Marketingclaims auf Lebensmitteln: Verbraucherstudie zum Verständnis von umwelt- und klimabezogenen Werbeaussagen*, Göttingen 2023.

Zühlsdorf, A., Jürkenbeck, K., Spiller, A. (2018): *Lebensmittelmarkt und Ernährungspolitik 2018. Verbrauchereinstellungen zu zentralen lebensmittel- und ernährungspolitischen Themen (zusammenfassender Ergebnisbericht), wissenschaftliche Studie im Auftrag des vzbv*, Göttingen.

Zühlsdorf, A., Nitzko, S.; Spiller, A. (2013): *Kennzeichnung und Aufmachung von Lebensmitteln aus Sicht der Verbraucher: Empirische Untersuchungsbefunde. Ergebnisbericht im Rahmen des Projekts „Fokusgruppen und Verbraucherbefragungen als begleitende Verbraucherforschung zum Internetportal www.lebensmittelklarheit.de der Verbraucherzentralen und des Verbraucherzentrale Bundesverbands“*, Göttingen.

Zukunftskommission Landwirtschaft (2021): *Zukunft. Landwirtschaft. Eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe. Empfehlungen der Zukunftskommission Landwirtschaft*, Berlin, https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/abschlussbericht-zukunftskommission-landwirtschaft.pdf?__blob=publicationFile&v=10.