



Grafik: Ellagrin/Stock/Getty Images Plus via Getty Images

## Zielkonflikte – allen alles recht machen?

*Wenn mehrere Ziele nicht gleichzeitig erfüllt werden können, sind Interessenskonflikte vorprogrammiert. Alle Zielkonflikte erfordern ein kontinuierliches Abwägen, welche Kompromisse und Lösungen für die Beteiligten jetzt und in Zukunft tragfähig sind. Das gilt derzeit insbesondere für die Agrarwirtschaft, die sich im Spannungsfeld zwischen Tier-, Klima-, Umwelt-, Biodiversitäts- und Bodenschutz befindet.*

Wie man's macht: Es ist verkehrt. Die Rezensart trifft den Kern des Problems, wie es viele in der Landwirtschaft Arbeitende, die Entscheidungstragenden und die Angehörigen auf den traditionellen Familienbetrieben aktuell wahrnehmen. Das Gefühl, zwischen den Forderungen anderer zerrieben zu werden, keine Anerkennung zu erfahren und ständig neue Vorgaben erfüllen zu müssen, macht oft wütend oder mutlos.

Wer trägt eigentlich Schuld am Verlust von Biodiversität? Ist Landwirtschaft nur Gewinnstreben und Profitmaximierung ohne Rücksicht auf die Bedürfnisse der Tiere und der Natur? Es sind die teils verzerrten Darstellungen in Publikumsmedien und die

Shitstorms in den sogenannten Sozialen Medien, die Kraft kosten. Es sind die Verbraucherinnen und Verbraucher mit teils unrealistischen Vorstellungen von Landwirtschaft. Es sind durch politische Ziele begründete Vorgaben aus Berlin, den Landeshauptstädten oder Brüssel zum Gewässerschutz, Pflanzenschutz, Düngemittelnutzung oder beim Stallbau. Es ist die Auseinandersetzung innerhalb der Familie auf den Familienbetrieben: Kann das so weitergehen?

Buridans Esel, benannt nach einem französischen Philosophen des 14. Jahrhunderts, Jean Buridan, ist eine Parabel. Der Esel verhungert zwischen zwei gleich weit entfernten, gleich großen Heuhaufen, weil er sich

Die Autorin



Dipl.-Biol. Regina Bartel  
Wissenschaftsjournalistin, Syke  
r.bartel@t-online.de

nicht dazu entschließen kann, von welchem er fressen soll. Ähnliche Bilder von der Schwierigkeit Entscheidungen zu treffen, tauchen in den Schriften verschiedener Philosophen auf. Eine Variation der Esel-Geschichte handelt von zwei Eseln, die aneinandergebunden sind. Ziehen sie jeder zu dem ihnen am nächsten liegenden Heuhaufen, kommen sie nicht voran. Sie müssen sich einigen, zu welchem Heuhaufen sie gemeinsam laufen, um zunächst diesen aufzufressen, bevor sie sich dem zweiten zuwenden. Sie müssen bei der Entscheidungsfindung einen Zielkonflikt lösen.

Zielkonflikte entstehen schon allein aus dem Wirtschaften in einer Umwelt, in der unterschiedliche Akteure verschiedene Zie-

le verfolgen. Auch können zu unterschiedlichen Zeiten, verschiedene Aspekte einer Sache wichtig sein. Ein sehr einfaches Beispiel: Wer den Apfelbaum fällt, hat Brennholz, aber im nächsten Jahr keine Äpfel, der Baumbesitzer muss also, bevor er die Säge ansetzt, entscheiden, welches Ziel ihm wichtiger ist. Vielleicht findet er einen Kompromiss und lichtet die Baumkrone nur aus. Dann hat er zwar nur wenig zu verfeuern, kann aber weiterhin Äpfel ernten.

Zielkonflikte gibt es, seit der Mensch Entscheidungen trifft: schon immer also. Der Begriff stammt aus zwei Disziplinen, den Sozial- und den Wirtschaftswissenschaften. Rendite, Liquidität, Sicherheit, Kostenminimierung, Mitarbeitende und ihr Know-how halten, Gewinnmaximierung oder Qualitätssicherung sind Ziele, die in der Wirtschaft zum Teil gegeneinander arbeiten. Die Konflikttheorie in den Sozialwissenschaften betrachtet gesellschaftliche Ursachen: Hier sind es Verteilungsungleichheiten, aber auch Anerkennung, Macht und die Identifikation mit einer Gruppe, aus denen sich Zielkonflikte ergeben.

Eine Zielhierarchie bezeichnet eine Lösungsstrategie: Ziele bekommen unterschiedliche Prioritäten zugesprochen. Es gibt außerdem die Zielneutralität, bei der verschiedene Ziele angestrebt werden, ohne dass die Vorgänge einen Einfluss aufeinander haben. Das Gegenteil des Zielkonflikts ist die Zielharmonie, bei der sich sogenannte Komplementärziele so ergänzen, dass sich Synergieeffekte ergeben: Das eine Ziel zu verfolgen, bringt auch die Arbeit an dem anderen Ziel voran. Alle Beteiligten, die sogenannten Anspruchsgruppen, wollen dann ähnliche oder sich gegenseitig befeuernde Ziele. Es entsteht eine Win-win-Situation.

### Zielharmonie anstreben

Gibt es einen goldenen Weg, um die angestrebte Zielharmonie zu erreichen? Mithilfe einer multikriteriellen Entscheidungsanalyse (MCDA - Multi-criteria Decision Analysis) haben sich Experten der VSA-Plattform Wasserqualität und des Bundesamts für Landwirtschaft in der Schweiz beispielsweise im vergangenen Jahr dem hochkomplexen Thema „Transparenter Umgang mit Zielkonflikten für eine gewässerschonende Schweizer Landwirtschaft“ genähert. Pflanzenschutzmittel, Bodenbearbeitung oder Direktsaat, Erosionsschutz, Verminderung des direkten Eintrags in Oberflächengewässer sind die Themen, die hier die Zielkonflikte bestimmen. In konkret Zahlen ausgedrückt: 130 Ziele, 149 betriebliche Maßnahmen und beinahe 20.000 mögliche Kombinationen daraus.

Im ersten Schritt wird bei der Methode der Entscheidungskontext festgelegt und dann

eine Zielhierarchie ausgearbeitet. Die Ziele müssen mess- und quantifizierbar sein. Die Entwicklung von Handlungsoptionen sowie einer Prognose darüber, was jede einzelne Option für die Zielerreichung bewirken kann, ist der nächste Arbeitsschritt. Am Schluss erfolgt die quantitative Analyse aller Einzelbewertungen. Im Ergebnis konnten die Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler zwar zeigen, wo die prioritären Forschungslücken liegen, sie betonten aber, dass der Aufwand mit Literaturrecherchen und Experteneinschätzungen für jeden Punkt zu hoch war und dass die Methodik der MCDA für solche Fragestellungen vereinfacht werden muss, damit der Einsatz vertretbar bleibt.

### Konfliktfelder im Wandel

Landwirtschaft erfüllt eine essenzielle gesellschaftliche Aufgabe, nämlich die Sicherung der Ernährung für eine weltweit wachsende Bevölkerung. Noch immer lautet eines der 17 Nachhaltigkeitsziele (SDG - Sustainable Development Goals) der Vereinten Nationen: Bekämpfung des Hungers. Landwirtschaft agiert in einem stark vernetzten System, denn sie arbeitet mit der Natur, mit Flächen, Böden, Wasser, Tieren und Pflanzen. Sie ist multifunktional, denn sie erzeugt nicht allein Lebensmittel, sondern pflegt und bewahrt auch Natur, Umwelt und Landschaft. Jede Änderung hat Auswirkungen, jede Maßnahme gehört also kritisch hinterfragt. Eventuell löst sie zwar ein Problem, verstärkt aber ein anderes. Dann hängt es davon ab, wie die verschiedenen Ziele gegeneinander gewichtet sind: Löst die Maßnahme das wichtigere?

Zielkonflikte in der Landwirtschaft ergeben sich auf der innerbetrieblichen wie auch auf der regionalen, überregionalen und politischen Ebene. Veränderungsbedarf besteht kontinuierlich, zum Beispiel durch technischen Fortschritt, wissenschaftliche Erkenntnisse, veränderte Nachfrage am Markt, den Klimawandel. Betrachtet man

allein die letzten Jahrzehnte, so hat ein erheblicher Wandel der Produktionssysteme und Betriebsstrukturen stattgefunden. Dabei sollte man nie vergessen, dass die genutzten Systeme auch Abbild des Zeitgeistes sind und den jeweiligen Wissensstand und die damals zu lösenden Probleme widerspiegeln. War in den 1950er Jahren die Käfighaltung für Legehennen ein Durchbruch in Sachen hygienischer Erzeugung von Eiern, so wandelte sich das in den folgenden Jahrzehnten drastisch bis zum Verbot der kleinen Käfige aus Tierschutzgründen. Zu den Themen, die die aktuellen Zielkonflikte in der Landwirtschaft prägen, gehören die folgenden:

**Preise:** Kontinuierlich niedrige Preise für landwirtschaftliche Produkte gefallen zwar den Verbraucherinnen und Verbrauchern, bringen die Betriebe jedoch in eine angespannte finanzielle Lage. Während das für die Arbeit nötige Wissen und die Kosten für den immer spezielleren Maschineneinsatz oder den Stallbau mit der Zeit stetig gestiegen sind, haben sich die Verkaufspreise der Produkte nicht in gleichem Maße mitentwickelt. Das drückt das Einkommen auf den landwirtschaftlichen Betrieben. Um die Zahlungsbereitschaft der Verbraucherinnen und Verbraucher zu erhöhen, werden unter anderem Kennzeichnungssysteme entwickelt, mit denen hervorgehoben werden soll, welche zusätzlichen Leistungen für das Tierwohl oder die Umwelt mit der Herstellung eines Produktes verbunden waren (s. Beitrag S. 10).

Der Consumer-Citizen-Gap beschreibt den Graben zwischen dem, was die Verbraucher tatsächlich kaufen und dem, was Bürgerinnen und Bürger fordern, wenn sie nach ihrer Meinung gefragt werden: Es gibt eine Verbraucher-Bürger-Diskrepanz. Bioprodukte werden nicht in dem Maße nachgefragt, indem die Verbraucherinnen und Verbraucher sich diese angeblich wünschen. Damit stehen die Forderungen und auch die Kritikpunkte an der Landwirtschaft in einem Missverhältnis zum Verhalten der Forder-



Zielharmonie: Durch Erreichen eines Ziels ergeben sich auch für andere Ziele positive Effekte.

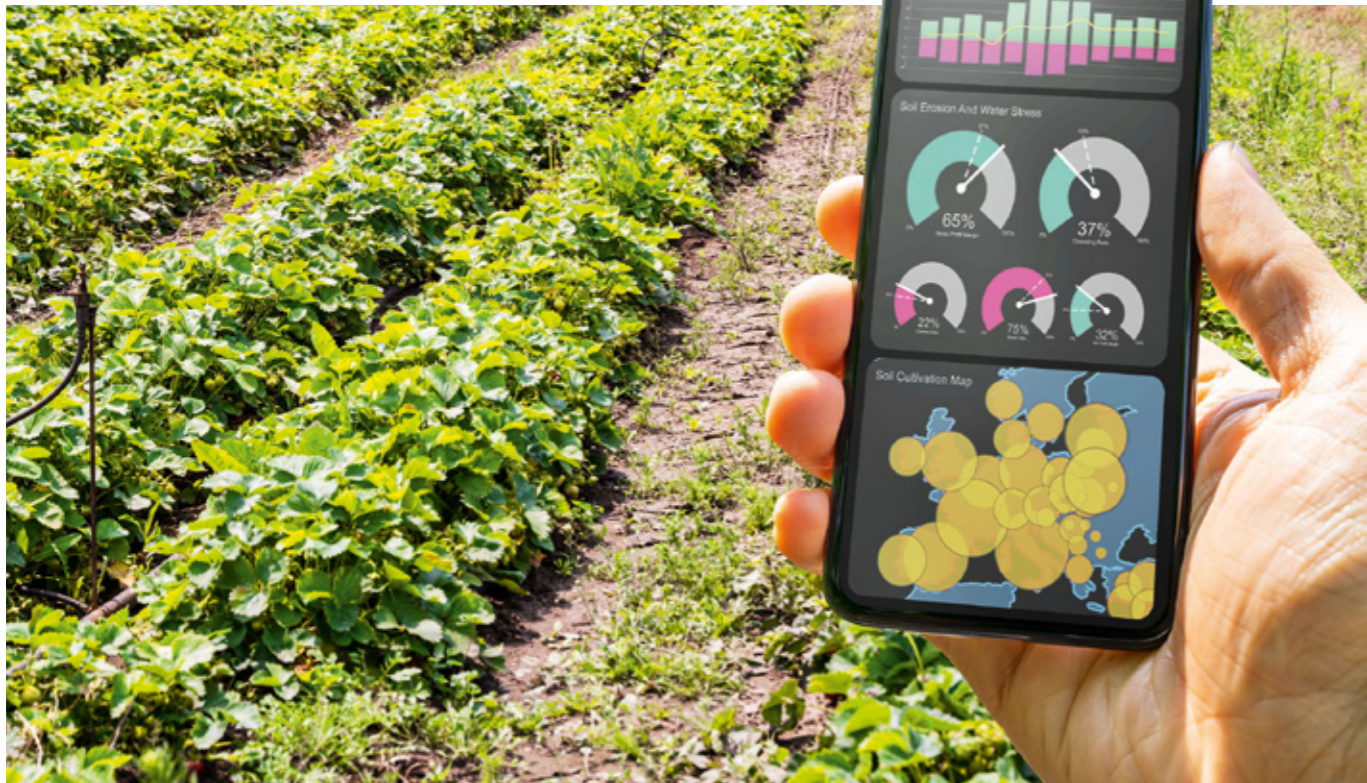


Foto: AndreyPopov/Stock/Getty Images Plus via Getty Images

Die Digitalisierung kann Zielkonflikte entschärfen, indem beispielsweise der Einsatz von Dünger, Pflanzenschutzmitteln und Energie verringert wird.

den. Seitens der Akteurinnen und Akteure der Landwirtschaft wird dies als Hypokrisie (Scheinheiligkeit) empfunden.

**Tierwohl:** Wie komplex Entscheidungen in der Landwirtschaft sein können, ist Verbraucherinnen und Verbrauchern meist nicht bewusst, da sie nur einen Teil der zu berücksichtigenden Punkte kennen. Es fehlt also der Überblick über das Gesamtsystem und der rationale Abwägungsprozess wird nur zum Teil verstanden. Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler vom Lehrstuhl der Betriebswirtschaftslehre des Agribusiness an der Universität Göttingen haben 2019 Verbraucherinnen und Verbraucher zu Zielkonflikten von Stallbau und Management in der Schweinehaltung befragt. Sie kommen zu dem Schluss, dass Zielkonfliktlösungen zulasten der Schweine weniger Zustimmung erfahren als negative Effekte zulasten der Ökonomie der Landwirte oder der Umwelt. Ebenfalls aus der Universität Göttingen stammt eine Untersuchung zu Nachhaltigkeitszielkonflikten in der Hähnchen-

mast aus Verbraucherperspektive aus dem Jahr 2018 – das Ergebnis ist ähnlich: Verbraucherinnen und Verbraucher haben ein sehr geringes Vorwissen, einige kennen den Unterschied zwischen Legehennen- und Masthuhnhaltung nicht. Alle hatten eine Vorstellung von Boden- und Auslaufhaltung, waren aber mit Nachteilen der Freilandhaltung wie zum Beispiel Prädation (das Töten einer Beute durch einen Beutegreifer zwecks Nahrungserwerb) nicht vertraut. Wissensvermittlung ist gefragt, um Verbraucherinnen und Verbraucher darüber aufzuklären, wie Nutztierhaltungssysteme heute gestaltet sind und warum sie sind, wie sie sind.

**Landwirtschaftliche Fläche:** Für Bio braucht es Fläche; Intensivierung fordert



Das staatliche Bio-Siegel steht seit 20 Jahren für nachhaltige Landwirtschaft – und schafft Vertrauen bei Verbraucherinnen und Verbrauchern. Akteure aus den Bereichen Produktion, Verarbeitung, Handel und Verbraucherschutz waren seinerzeit intensiv in seine Entwicklung eingebunden.

weniger Raum. Doch daran reiben sich Teile der Gesellschaft. Nachhaltigkeit, Ganzheitlichkeit und Regionalität gelten als gesellschaftlich gewünschte Ziele der Produktion. Gleichzeitig sind aber Wachstum und Innovationen die Treiber der übrigen Wirtschaft.

Die Nahrungsmittelerzeugung und auch die Produktion von Bioenergie benötigen Flächen. Sie konkurrieren dabei nicht nur mit der Bauaktivität von Städten und Kommunen, sondern vor allem mit der Biodiversität (s. Beitrag Engel, Online-Beitrag Juni 2021), denn Tiere und Pflanzen benötigen wortwörtlich Lebensraum.

**Neue Technik:** Digitalisierung ermöglicht Präzision, Zielgenauigkeit von Maßnahmen, eine detaillierte Dokumentation, eine flächenbezogene Datenerfassung und gleichzeitig die Vereinfachung von Verwaltung (s. Beitrag Schneeweiß, Online-Beitrag Juni 2021). Gleichzeitig wird, auch weil es technisch möglich ist, die Verpflichtung zur Dokumentation größer und der versierte Umgang mit der entsprechenden Technik nötig. Beim bürokratischen Aufwand besteht unter anderem die Gefahr einer strukturellen Benachteiligung kleiner und Nebenerwerbsbetriebe, von denen – wie von allen anderen auch – die entsprechenden Nachweise und die Sachkunde für eine natur- und umweltverträgliche Landbewirtschaftung erwartet wird.

Chemischer Pflanzenschutz wird von Verbraucherinnen und Verbrauchern ebenso abgelehnt wie neuartige Züchtungsverfahren,

**Links**  
**Mensch-Tier-Beziehungen als Ansatzpunkt einer gesellschaftlich akzeptierten landwirtschaftlichen Tierhaltung:**  
<https://buel.bmel.de/index.php/buel/article/view/298>

**Zukunftskommission Landwirtschaft/ Kompetenznetzwerk Nutztierhaltung:**  
<https://www.bmel.de/DE/themen/tiere/nutztiere/umbau-nutztierhaltung.html>

**Diskussionspapier Ackerbastrategie 2035:**  
<https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/Ackerbastrategie.html;jsessionid=6043307B78EB79FA4CCD557496A2CCEC.live922>

ren, die im Vergleich zu den traditionellen sehr viel gezielter und schneller sein können. Diese der Wissenschaft und der Landwirtschaft gegenüber skeptische Haltung betrifft Westeuropa stärker als andere Weltregionen, sodass sich Innovationen im Agrarsektor dort schneller durchsetzen.

**Natur- und Umweltschutz:** Vorsorge und Vorsicht sind geboten im Umgang mit Habitaten oder möglichen Emissionen. Es kommt immer wieder zu Verdrängungsprozessen: Hohe Natur- und Umweltschutzaufgaben in Europa führen zu einer Verlagerung der Produktion an Standorte mit geringeren Natur- und Umweltschutzstandards. Das sind sogenannte Leakage-Problematiken, das bedeutet: Das System, das man sich durch Auflagen und Entscheidungen geschaffen hat, ist undicht und wird umgangen. Möglichkeiten gegenzusteuern liegen hier in der Kennzeichnung, im Handel, in der Überwachung – aber nicht darin, die eigenen Standards zurückzufahren.

**Globalisierung:** Importkonkurrenz aus dem Ausland macht der heimischen Landwirtschaft Sorgen. Landwirtinnen und Landwirte erwarten faire Wettbewerbsbedingungen. Die haben sie aber nur, wenn die Um-

weltleistungen aller Wettbewerber nachvollziehbar sind. Es muss ein Vorteil sein, der sich positiv am Markt auswirkt, wenn die heimische Landwirtschaft besonders hohe Standards erfüllen soll.

Verbraucherinnen und Verbraucher wünschen sich Regionalität der Nahrungsmittelproduktion. Ganz unabhängig davon, dass Verbraucherwünsche und Kaufverhalten sich oft nicht unbedeutend bei jeder Feldfrucht, die man anbauen könnte, immer die für Klima- und Umweltschutz günstigste Strategie.

**Kommunikation:** Das Meinungsbild über Landwirtschaft prägt sich außerhalb der Branche vor allem durch Medien, denn den direkten Kontakt zu landwirtschaftlichen Betrieben haben viele Familien verloren. In Teilen der Bevölkerung fehlt es an Alltagskompetenz und Wissen über Lebensmittel (s. Beitrag S. 16). Die Darstellung landwirtschaftlicher Themen in den traditionellen Medien ist häufig vereinfachend, bildet also die Vielschichtigkeit der Probleme nur bedingt ab. Gleichzeitig schaukeln sich innerhalb der Communities in den Sozialen Medien teils extreme Meinungsbilder auf.

## Agrarpolitische Strategien

Die von der Gesellschaft gewünschten Ziele fordern die Landwirtschaft heraus, ihre Methoden und Mittel anzupassen. Dazu muss sich die Branche mit Problemen auseinandersetzen, deren Dringlichkeit von Politikverantwortlichen durch Anreize und Druck forciert werden. Das gilt entlang der jeweiligen Wertschöpfungsketten. Das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) fördert den Wandel und die



Foto: Eddia Dupree/Stock/Getty Images Plus via Getty Images

Zwischen dem Wunsch nach artgerechter Schweinehaltung und der Zahlungsbereitschaft für mehr Tierwohl bleibt eine Diskrepanz.

Anpassung in der Landwirtschaft beispielsweise mit folgenden Maßnahmen:

**Zukunftskommission Landwirtschaft:** Seit dem 7. September 2020 gibt es die Zukunftskommission Landwirtschaft. Sie ist das Resultat eines Agrargipfels, den Bundeskanzlerin Angela Merkel und Landwirtschaftsministerin Julia Klöckner mit Vertretern von 40 Landwirtschaftsverbänden abgehalten haben.

Das Ziel dieses neuen Arbeitskreises ist explizit, die bestehenden Zielkonflikte zwischen einer wirtschaftlich tragfähigen Lebensmittelproduktion und dem Schutz von Klima und Umwelt aufzulösen oder zumindest die Lösungsfindung zu unterstützen. Auch die steigenden Verbrauchererwartungen im Gegensatz zum Preisbewusstsein eben dieser Verbraucherinnen und Verbraucher stehen im Fokus. Die Kommission soll praxistaugliche Empfehlungen für eine produktive und ressourcenschonende Landwirtschaft erarbeiten. Das Konzept zu dieser Kommission stammt vom Deutschen Bauernverband (DBV) und von der Initiative „Land schafft Verbindung“ (LsV). Ein Abschlussbericht ist bereits für den Sommer 2021 geplant.

Dieser Zeitplan klingt höchst ambitioniert, allerdings muss das Gremium aus 31 Expertinnen und Experten das Rad nicht neu erfinden: Es baut zum Teil auf den Resultaten des Kompetenznetzwerks Nutztierhaltung, der Borchert-Kommission, auf. Diese hat schrittweise höhere Haltungsstandards bis 2040 vorgeschlagen und dafür einen Steueraufschlag für tierische Produkte ins Gespräch gebracht.

**Ackerbastrategie 2035:** Die gemeinsame Agrarpolitik der Europäischen Union (GAP) gibt durch die Art, wie die Fördertöpfe gestaltet sind, Schubkraft in die Richtungen, für die Entwicklungen erwünscht sind. Schon in der jetzt ausgelaufenen Förderperiode betraf das stärker als früher auch Umwelt- und Naturschutzleistungen. Das soll in Zukunft weiter herausgearbeitet werden.

Für Deutschland liegt nun eine Ackerbastrategie 2035 vor, die kein Handbuch sein will, sondern Leitlinien darstellt. Verbände sollten – so der explizite Wunsch der Bundeslandwirtschaftsministerin Julia Klöckner – zur Ackerbastrategie Stellung nehmen. Zu den Zielen gehören Ernährungssicherung, Einkommenssicherung für Landwirte, Schutz der natürlichen Ressourcen, der Biodiversität und des Klimas. Betont wird außerdem, dass die gesellschaftliche Akzeptanz der konventionellen Landwirtschaft angehoben werden soll – zum einen über eine Anpassung der ackerbaulichen Praxis, zum anderen, indem der Bevölkerung ein realistischeres Bild der Abläufe auf einem modernen, nachhaltig wirtschaftenden Betrieb vermittelt wird. ■