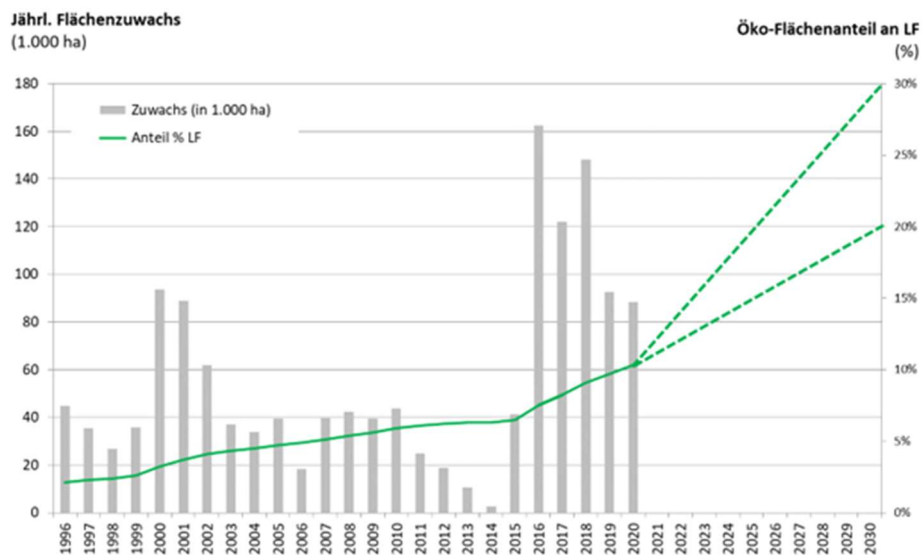


# Strategiepapier zur Erreichung von 30 Prozent Bio für eine resiliente Land- und Ernährungswirtschaft in Deutschland

Begleitausschuss Bundesprogramm Ökologischer Landbau  
&  
Begleitkreis Zukunftsstrategie Ökologischer Landbau



04. Juli 2022

# Strategiepapier zur Erreichung von 30 Prozent Bio

**Auftraggeber:** Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft 05, 712, 211, 123

**Auftragnehmer:** Begleitausschuss Bundesprogramm Ökologischer Landbau (BGA/ BÖL) /  
Begleitkreis Zukunftsstrategie Ökologischer Landbau (BGK ZÖL)

**Koordinator:** Prof. Dr. Jürgen Heß, Universität Kassel, FiBL Frankfurt

**Zeitraum:** 25. Mai bis 4. Juli 2022

## Mitglieder des BGA/BGK

Jürgen Hansen, Assoziation ökologischer Lebensmittelhersteller (AöL)

Prof. Dr. Jürgen Heß, Universität Kassel und FiBL Frankfurt

Kathrin Jäckel, Bundesverband Naturkost Naturwaren e.V. (BNN)

Dr. Karl Kempkens, Verband der Landwirtschaftskammern (VLK)

Carsten Niemann, Deutscher Bauern-Verband e.V. (DBV)

Jan Plagge, Bioland e.V. und IFOAM Organics Europe

Prof. Dr. Gerold Rahmann, Thünen-Institut für Ökologischen Landbau

Peter Röhrig, Bund Ökologischer Lebensmittelwirtschaft (BÖLW)

Dr. Sabine Zikeli, Universität Hohenheim

## **Gliederung**

<b>1</b>	<b>Der Auftrag</b>	<b>1</b>
<b>2</b>	<b>Rolle des BGA/BGK und Struktur der vorgelegten Strategieempfehlungen</b>	<b>2</b>
<b>3</b>	<b>Hintergrund und Begründung zu Themenfeldern und Maßnahmen</b>	<b>3</b>
<b>4</b>	<b>Strategie- und Maßnahmen-Empfehlungen</b>	<b>10</b>
4.1	<i>Voraussetzungen für eine erfolgreiche Umsetzung</i>	10
4.1.1	Ausrichtung der Umsetzung der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) und der Gemeinschaftsaufgabe Agrarstruktur und Küstenschutz (GAK) auf das neue ZÖL-Ziel	11
4.1.2	Sicherstellung eines kohärenten Rechtsrahmens	11
4.1.3	Skalierung der Forschung und Entwicklung	13
4.1.4	Das Potenzial in der Außer-Haus-Verpflegung (AHV) für die ZÖL erschließen	14
4.1.5	Den Absatz für Bio stärken	14
4.1.6	Mehr Tierwohl durch Systemveränderungen in der Tierhaltung realisieren	14
4.2	<i>Beschreibung von Einzelmaßnahmen zur Zielerreichung der neuen ZÖL</i>	15
4.2.1	Natürliche Ressourcen schützen (Biodiversität, Boden, Wasser, Klima)	15
4.2.2	Besser essen, besser leben: nachhaltigere Ernährung für alle voranbringen	17
4.2.3	Heimische Lebensmittelwirtschaft und Wertschöpfungsketten stärken	18
4.2.4	Gemeinwohlleistungen sichtbar machen und in den Wirtschaftskreisläufen der Land- und Ernährungswirtschaft nutzen	20
<b>5</b>	<b>Erfolgsfaktoren der Umsetzung</b>	<b>20</b>
<b>6</b>	<b>Literaturverzeichnis</b>	<b>24</b>
<b>7</b>	<b>Anhang</b>	<b>26</b>
	<b>- Gemeinwohlbeitrag und Gesellschaftliche Leistungen</b>	<b>26</b>

## **1 Der Auftrag**

Der Begleitausschuss Bundesprogramm Ökologischer Landbau (BÖL)/ Begleitkreis Zukunftsstrategie ökologischer Landbau (ZÖL) (nachfolgend BGA/BGK genannt) wurde mit Schreiben der Staatssekretärin Silvia Bender vom 25. Mai 2022 um die „Erarbeitung eines Strategiepapiers zur Erreichung des 30-Prozent-Zieles“ gebeten.

### **Ziel des Auftrages**

Das Ziel des Auftrages an den Begleitausschuss ist wie folgt formuliert: „Im Koalitionsvertrag für die 20. Legislaturperiode wurde das Ziel vereinbart, den Anteil der ökologischen Anbaufläche bis 2030 auf 30 Prozent der gesamten landwirtschaftlichen Fläche in Deutschland auszuweiten. Um dies zu erreichen und die Rahmenbedingungen für die ökologische Land- und Lebensmittelwirtschaft sowie weitere Marktbeteiligte zu verbessern, soll die Zukunftsstrategie ökologischer Landbau des BMEL zu einer Strategie der Bundesregierung weiterentwickelt werden. Dazu wird eine Interministerielle Arbeitsgruppe gegründet (IMAG). Eine 1. Sitzung ist für Anfang Juli 2022 geplant.

Zentral für die Zielerreichung ist, das in der Branche gebündelte Wissen zur substanziellen Weiterentwicklung des Öko-Landbaus und der ökologischen Lebensmittelwirtschaft in Deutschland einfließen zu lassen. Der Begleitkreis BGA/BGK wird daher gebeten, strategischen Input mit den notwendigen Maßnahmen zur Erreichung des 30-Prozent-Zieles zu erarbeiten. Ein besonderer Fokus soll dabei auf in den Jahren 2023 und 2024 zu startenden Maßnahmen liegen. Des Weiteren sollten Zwischenziele und Meilensteine vorgeschlagen werden, um die Fortschritte des Prozesses prüfen und ggf. den Prozess nachsteuern zu können. Eine Zulieferung wird bis zum 1. Juli 2022 erbeten.

## **2 Rolle des BGA/BGK und Struktur der vorgelegten Strategieempfehlungen**

Der BGA/BGK bedankt sich für den Auftrag und das an ihn ausgedrückte Vertrauen und legt hiermit das gewünschte Strategiepapier vor. Es wird von den Mitgliedern gemeinsam im Konsent getragen.

Der BGA/BGK verfügt über 20 Jahre Erfahrungen mit Strategie- und Maßnahmenentwicklung sowie mit Analysen und Evaluationen im Bundesprogramm Ökologischer Landbau (BÖL und BÖLN) und in der Zukunftsstrategie ökologischer Landbau (ZÖL), die 2017 verabschiedet wurde. In den genannten Prozessen wurde stets großer Wert auf die Partizipation des gesamten Sektors gelegt.

Der BGA/BGK versteht das vorgelegte Papier als ersten Input zu einem Prozess, in dessen Rahmen die politischen Weichen zur Förderung der ökologischen Land- und Lebensmittelwirtschaft überprüft und neu justiert werden. Diese Weichenstellung geschieht nun erstmals auf interministerieller Ebene und mit dem Ziel, die Zukunftsstrategie ökologischer Landbau (ZÖL) des BMEL zu einer Strategie der gesamten Bundesregierung weiterzuentwickeln.

In Anbetracht der sehr kurzen Bearbeitungszeit von vier Wochen hat sich der BGA/BGK auf aus seiner Sicht wesentliche Handlungsfelder und Maßnahmen konzentriert, naheliegend ohne Anspruch auf Vollständigkeit. Die Vorschläge gilt es in den nächsten Monaten sowohl innerhalb der IMAG als auch mit weiteren relevanten Akteuren zu diskutieren und weiter zu denken. Der Begleitkreis hält es für sinnvoll, dabei an jene Prozesse anzuknüpfen, die für die Entwicklung der Zukunftsstrategie ökologischer Landbau und deren Zwischenbilanz im Jahr 2019 grundlegend waren. Dafür sollten die Erfahrungen mit der ZÖL zusammengetragen und die dort bearbeiteten Handlungsfelder und Maßnahmen überprüft, ggf. neu justiert und ergänzt werden. Eine Grundlage dafür zeigt das vorgelegte Strategiepapier auf. Im Laufe der Erstellung und Bearbeitung wurden sehr viele Maßnahmenideen gesammelt, von denen einige bis Redaktionsschluss noch nicht final ausgearbeitet werden konnten. Der BGA/BGK bietet an, diese in den weiteren Prozess der Arbeit der IMAG einzubringen.

### **Ziele und Struktur der vorgelegten Strategieempfehlungen**

Das Strategiepapier erklärt im folgenden Kapitel 3 die Hintergründe und politischen Bezüge zu den folgenden vier vom BGA/BGK als vorrangig zu verfolgenden übergeordneten Zielen und dazu gehörende Maßnahmen:

- Natürliche Ressourcen schützen (Biodiversität, Boden, Wasser, Luft, Klima)
- Besser essen, besser leben: nachhaltigere Ernährung für alle voranbringen
- Heimische Lebensmittelwirtschaft und Wertschöpfungsketten stärken
- Gemeinwohlleistungen sichtbar machen und in den Wirtschaftskreisläufen der Land- und Ernährungswirtschaft nutzen.

Kapitel 4 befasst sich zunächst mit den Voraussetzungen für eine erfolgreiche Umsetzung der Strategie (4.1). In 4.2 werden konkrete Strategie- und Maßnahmenempfehlungen zur Erreichung des 30-Prozent-Zieles dargelegt. In Kapitel 5 geht es um die Erfolgsfaktoren der Umsetzung.

In Anhang werden der Gemeinwohlbeitrag und der gesellschaftliche Nutzen des 30-Prozent-Ziels erläutert.

### **3 Hintergrund und Begründung zu Themenfeldern und Maßnahmen**

Die Weltgemeinschaft steht unbestritten vor der Herausforderung einer nachhaltigen Entwicklung, die die planetaren Belastungsgrenzen wesentlich stärker in den Blick nimmt und achtet als bisher. Eine entsprechende Politik ist weltweit dringend erforderlich. In Deutschland hat das Bundesverfassungsgericht 2021 diesbezüglich ein wegweisendes Urteil gefällt: Es erteilte der Klimapolitik die Aufgabe, für intergenerationelle Gerechtigkeit Sorge zu tragen, und verlangte damit neben ambitionierteren Klima- und Umweltschutzziele ein deutlich aktiveres Regierungshandeln für mehr Klimaschutz.

Gleichzeitig ist die Politik seit Jahrzehnten gefordert, eine nachhaltige Entwicklung der regionalen und globalen Wirtschaft zu erreichen. Es ist unstrittig, dass die Gleichzeitigkeit und das Ausmaß der lokalen und globalen Krisen eine Komplexität erreicht haben, die politische Entscheidungen und deren Umsetzung weiter erschweren. Als eine Ursache der viel zu langsamen Transformationsgeschwindigkeit werden nicht zuletzt Lösungsansätze diskutiert, die kurzfristig und linear angelegt sind. Für alternative systemische Ansätze, die das aktuelle Wissen um Wechselwirkungen, exponentielle Wachstumskurven, Rebound-Effekte und Kippunkte einbeziehen, gibt es nur wenige erfolgreiche Beispiele in der wirtschaftspolitischen Praxis. Die Nutzung des Systems Ökolandbau von der Erzeugung bis zu biologischen Lebensmitteln ist weltweit einer dieser erfolgreichen Ansätze. Durch den gesetzlich definierten Rahmen für den Ökolandbau und das damit verbundene staatlich beaufsichtigte Kontrollsystem ist die tatsächliche Umsetzung der Regeln gewährleistet.

Der BGA/BGK ordnet das Ziel der Bundesregierung „30 Prozent Ökolandbau bis 2030“ in diesen Hintergrund ein und zeigt die Beiträge der ökologischen Land- und Ernährungswirtschaft für eine nachhaltige Entwicklung auf. Die Ausführungen zu den allgemeinen Zielen dienen als Basis für die vom BGA/BGK als wesentlich und prioritär formulierten Politikmaßnahmen (siehe Kapitel 4).

Die Ausführungen in Kapitel 2-5 sieht der BGA/BGK als mögliche Verständigungsgrundlage für die gemeinsame Arbeit in der interministeriellen Arbeitsgruppe. Sie sollen helfen, gemeinsame Zielvorstellungen und Maßnahmen für eine nachhaltige Entwicklung zu erarbeiten, die sowohl einer Ausweitung des ökologischen Landbaus als auch der Erreichung weiterer politischer Ziele der Bundesregierung dienen. Dafür werden folgende Überlegungen zugrunde gelegt:

1. 30 Prozent Bio bis 2030 zu erreichen ist kein Selbstzweck, sondern ein schneller, wirksamer und günstiger Weg für die Bundesregierung, die gesellschaftlichen Zielsetzungen der Bundesrepublik Deutschland, der EU und der UN zu erreichen und die massiven

Gemeinwohl-Schäden eines nicht nachhaltigen Agrar- und Ernährungssystems in Höhe eines zweistelligen Milliardenbetrags (nach Berechnungen von Boston Consulting 90 Mrd. €/Jahr (Kurth et al. 2019: 4ff) deutlich zu reduzieren.

2. Mit jeder weiteren Umstellung konventioneller Betriebe, Verarbeiter, Kantinen, Restaurants und Händler sowie mit jeder Investition in Sortimente und Wertschöpfungsketten, sinken die Transaktionskosten in allen Stufen der Wertschöpfungsketten und steigt die Wettbewerbsfähigkeit und Innovationskraft heimischer ökologischer Produktion, Herstellung und Vermarktung.
3. Anders als in anderen Transformationsprozessen (Energie, Mobilität) gibt es bei 30 Prozent Bio keine „Verlierer“, weil keine Strukturen verdrängt, sondern nur umgestellt bzw. neu geschaffen werden, wodurch häufig bessere Wertschöpfungspotenziale entstehen und Zukunftsperspektiven geschaffen werden.
4. Mehr Bio in der Ernährung kann zusätzlich die sehr herausfordernde, aber notwendige Transformation des Ernährungsverhaltens beschleunigen. Kohortenstudien zur Gesundheit zeigen zudem, dass „sich Biokonsument:innen insgesamt gesünder ernähren und einen besseren Gesundheitsstatus aufweisen, im Wesentlichen, weil sie andere Ernährungsmuster haben und mehr Sport treiben“ (WBAE 2020).

Das Erreichen des 30-Prozent-Zieles kann so indirekt zu erwünschten veränderten Ernährungsstilen führen, die mit einem deutlich geringeren ökologischen Fußabdruck verbunden sind.

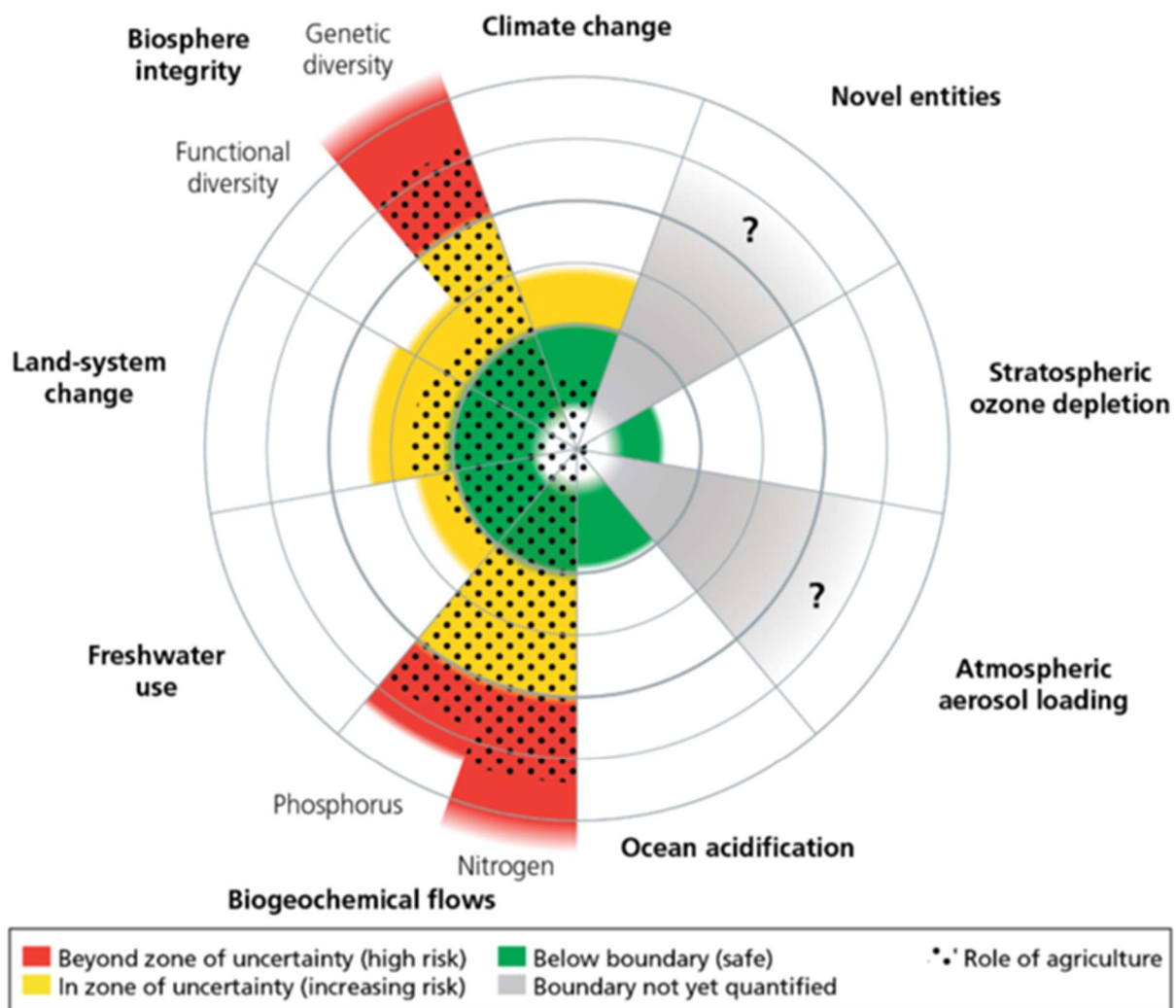
### **Herausforderung nachhaltige Entwicklung und Beiträge des Ökolandbaus**

Folgende übergeordnete Aspekte sind im Kontext des Strategiepapiers relevant und werden hier kurz skizziert:

- Planetare Belastungsgrenzen und Landwirtschaft
- Beiträge des Ökolandbaus zur Erreichung von dringlichen Nachhaltigkeitszielen
- Ökologischer Landbau als Innovationswerkstatt
- Ökologische Land- und Ernährungswirtschaft als wichtiger Teil agrarumweltpolitischer Lösungen
- EU-Politik Green Deal: Farm-to-Fork-Strategie zielt auf 25 Prozent Ökolandbau bis 2030
- Koalitionsvertrag der Bundesregierung: 30 Prozent Ökolandbau bis 2030
- Marktperspektive: 20 Prozent Ökolandbau in Deutschland sind marktgetrieben erreichbar
- 30 Prozent Ökolandbau braucht ambitioniertere und ressortübergreifende politische Maßnahmen
- Innovationswerkstatt Ökolandbau fördern: die Sicht der Zukunftskommission Landwirtschaft und des wissenschaftlichen Beirates für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz des BMEL (WBAE)

## Planetare Belastungsgrenzen und Landwirtschaft

Die planetaren Grenzen sind vielfach bereits überschritten, insbesondere betroffen sind die Biodiversität und der Klimaschutz sowie der globale Stickstoff- und Phosphorhaushalt (Rockstroem et al. 2006, Steffen et al. 2015, Wang Erlandsson et al. 2022). Bei allen vier Bereichen trägt die Landwirtschaft nach Campbell et al. (2017) ein erhebliches Maß an Mitverantwortung – sowohl bei der Verursachung als auch bei der dringend anstehenden Entlastung (siehe stellvertretend für viele Untersuchungen die folgende Spinnennetzgrafik von Campbell 2017).



**Abbildung 1: Status von neun planetaren Grenzen und Beteiligung der Landwirtschaft basierend auf Steffen et al. (2015), modifiziert für Frischwasser nach Gerten et al. (2013), Jaramillo und Destouni (2015) und Abschätzung für die funktionelle Diversität nach Newbold et al. (2016)**

Quelle: Campbell et al. (2017)



## **Beiträge des Ökolandbaus zur Erreichung von dringlichen Nachhaltigkeitszielen**

Ein groß angelegter Meta-Literaturreview im Auftrag des BMEL (Sanders und Heß 2019) dokumentiert die vielfältigen Mehrleistungen der ökologischen Landwirtschaft für Umwelt und Gesellschaft, für die Trinkwasserqualität, die Biodiversität, die Bodenfruchtbarkeit, den Klimaschutz und die Klimaanpassung (Details siehe Anhang 1). Insofern zeigt sich der Ökolandbau als geeignete und konsequente Maßnahme, um der Überschreitung der planetaren Grenzen wirkungsvoll entgegenzutreten. Der ökologische Landbau ist derzeit das einzige Nachhaltigkeitssystem in der Land- und Lebensmittelwirtschaft, das sowohl durch gesetzliche als auch zusätzliche privatwirtschaftliche Regelungen definiert und kontrolliert ist. Lebensmittel aus ökologischem Landbau unterliegen staatlichen Kennzeichnungsregeln und sind für die Konsumenten eindeutig als solche erkennbar. Letzteres ist eine zentrale Grundlage des Staates für ein gezieltes, Nachhaltigkeitsaspekte berücksichtigendes Konsumverhalten und für den Schutz der Verbraucher:innen vor Irreführung.

Die Abhängigkeit von externen Inputs an Energie, Nährstoffen und Futtermitteln ist im Ökolandbau systembedingt deutlich geringer als in der konventionellen Landwirtschaft. So kommt z.B. der Stickstoff über den Anbau von Feldfutter- und Körner-Leguminosen auf natürlichem Wege regenerativ ins System und muss nicht energieaufwändig mit fossilen Ressourcen synthetisiert werden. Durch das Prinzip der flächengebundenen Tierhaltung werden Futtermittel überwiegend auf dem eigenen Betrieb oder regional erzeugt.

## **Ökologischer Landbau als Innovationswerkstatt**

Der Umgang mit knappen Pflanzennährstoffen und vielen weiteren Restriktionen im Ökolandbau wirkt als Innovationstreiber: So wurde z.B. in den vergangenen Jahrzehnten die mechanische Beikrautregulierung von der ökologischen Landwirtschaft konsequent weiterentwickelt und findet mittlerweile auch in der konventionellen Landwirtschaft eine immer häufigere Verwendung, was zu einer breiten Reduzierung des Einsatzes von Pflanzenschutzmitteln beiträgt. In jüngerer Zeit wurden Bodenbearbeitungskonzepte ohne Pflug und ohne Herbizide auf den Weg gebracht – eine Entwicklung, die lange für unmöglich gehalten wurde. Weitere Beispiele für Innovationen sind die Entwicklung von Mobilställen für Geflügel, offene Schweineställe mit Funktionsbereichen oder die kuhgebundene Kälberaufzucht, die wichtige Impulse für Systemveränderungen in der konventionellen Tierhaltung setzen.

## **Ökologische Land- und Ernährungswirtschaft als wichtiger Teil agrarumweltpolitischer Lösungen**

Ökolandbau hat sich von der Pionierbewegung zum etablierten Instrument nachhaltiger EU-Agrarpolitik entwickelt. Er ist ein besonders effizientes Instrument der Agrarumweltpolitik, da im Ökolandbau die öffentlichen Ausgleichszahlungen der zweiten Säule der GAP und Anreizprämien wie in den Eco-Schemes durch die besondere zusätzliche Zahlungsbereitschaft der Konsument:innen gestärkt werden. Jeder in das System Ökolandbau investierte Steuer-Euro wird von den Verbraucher:innen somit gehebelt und entfaltet eine besonders hohe marktwirtschaftliche Lenkungswirkung hin zur Erreichung wichtiger Nachhaltigkeitsziele.

## **EU-Politik Green Deal: Farm-to-Fork-Strategie setzt das europaweite Ziel 25 Prozent Ökolandbau bis 2030**

Die im Rahmen des Green Deals entwickelte Farm-to-Fork-Strategie greift diese Nachhaltigkeitswirkungen und marktwirtschaftliche Verstärkung der agrarpolitischen Mittel durch den Ökolandbau auf und formuliert daher 25 Prozent Ökolandbau als EU weites Ziel. Anders als die vorwiegend ordnungspolitisch angelegten Ziele zur Reduktion von Pflanzenschutzmitteln, Tierbeständen, Nitrat-Belastung etc. sollen die System- und Marktleistung des ökologischen Landbaus und seine Funktion als Innovationswerkstatt für die gesamte Land- und Ernährungswirtschaft verstärkt genutzt werden.

Aktuell wird in der Agrarpolitik ein möglicher Widerspruch zwischen den Zielen des EU Green Deals und dem Ziel der Ernährungssicherheit diskutiert. EU-Kommission sowie Bundesregierung betonen die Wichtigkeit der Nachhaltigkeitsziele und bekräftigen die Ausbauziele für den Ökolandbau als produktionsintegriertem Nachhaltigkeitssystem, bei dem im Gegensatz zu Stilllegungsvorschriften gerade nicht auf die Lebensmittelerzeugung verzichtet wird. Die Produktivität des Ökolandbaus gilt bei weitem als nicht ausgeschöpft. Daher wollen EU und Bundesregierung die ertragssteigernde Öko-Agrarforschung im Einklang mit Umweltschutzziele besonders fördern.

## **Koalitionsvertrag der Bundesregierung: 30 Prozent Ökolandbau bis 2030 – Zukunftsstrategie ökologischer Landbau des BMEL zu einer Strategie der Bundesregierung weiterentwickeln**

Die Bundesregierung rückt aufgrund der sich zuspitzenden ökologischen Krisen ähnlich der EU-Kommission in ihren Strategien im Rahmen des Green Deals den ökologischen Landbau als Leitbild ihrer Landwirtschaftspolitik in den Mittelpunkt<sup>1</sup>. Weil der Ökolandbau in Bezug auf die Einhaltung der planetaren Grenzen vielfältige Lösungsansätze bietet, wurde im Koalitionsvertrag für die 20. Legislaturperiode das Ziel vereinbart, den Umfang des Ökolandbaus bis 2030 auf 30 Prozent der gesamten landwirtschaftlichen Fläche in Deutschland auszuweiten. Um dies zu erreichen und um die Rahmenbedingungen für die ökologische Land- und Lebensmittelwirtschaft sowie weitere Marktbeteiligte zu verbessern, soll die Zukunftsstrategie ökologischer Landbau (ZÖL) des BMEL zu einer Strategie der Bundesregierung weiterentwickelt werden.

---

<sup>1</sup> „Wir werden die gesamte Landwirtschaft in ihrer Vielfalt an den Zielen Umwelt- und Ressourcenschutz ausrichten (Ökologischer Landbau). Wir wollen eine Landwirtschaft im Einklang von Natur und Umwelt weiterentwickeln. Wir wollen 30 Prozent Ökolandbau bis zum Jahr 2030 erreichen. Hierfür wollen wir die Bundesmittel für das Bundesprogramm Ökolandbau erhöhen und entsprechend dem Ausbauziel Agrarforschungsgelder für Forschungsbelange des Ökolandbaus zur Verfügung stellen. Wir erweitern die Zukunftsstrategie ökologischer Landbau um die gesamte Bio-Wertschöpfungskette.“

## **Marktperspektive: 20 Prozent Ökolandbau in Deutschland sind mittelfristig marktgetrieben erreichbar**

Der Ökolandbau ist das einzige Segment der Agrar- und Lebensmittelbranche, das seit über 20 Jahren kontinuierlich wächst, weil es neben dem Trend zu gesunder Ernährung die Bedürfnisse einer wachsenden Anzahl von Verbraucher:innen nach besonderen Umwelt-, Tierwohl und anderen Gemeinwohlleistungen als Gesamtpaket kombiniert und somit Einkaufsentscheidungen vereinfacht.

Die durchschnittliche jährliche Wachstumsrate der Öko-Nachfrage belief sich in den Zehnerjahren (2010–2019) auf 7,8 Prozent, im Jahrzehnt davor betrug sie sogar 15,1 Prozent<sup>2</sup>. Im ersten Jahr der Corona-Pandemie 2020 gab es mit einem Umsatzplus von 22 Prozent einen regelrechten Sprung nach oben. 2021 pendelte sich das Wachstum ausgehend vom hohen Vorjahresniveau wieder auf mittlere 5 bis 7 Prozent ein. Die inflationsbedingte Kaufzurückhaltung infolge des Ukrainekrieges führt aktuell auch in der Öko-Lebensmittelnachfrage zu Rückgängen. Diese liegen nach den GfK-Daten der ersten fünf Monate 2022 im vergleichbaren Umfang wie im allgemeinen Lebensmittelmarkt. Die Öko-Nachfrage liegt aber immer noch ganz deutlich über dem Niveau des Jahres 2019. Mit sehr hoher Wahrscheinlichkeit wird sich das Öko-Nachfragewachstum bei Beruhigung der wirtschaftlichen Lage fortsetzen, weil Öko-Lebensmittel wie kein anderes System der Land- und Ernährungswirtschaft die Megatrends eines nachhaltigen Konsums bedienen.

Bei der Fortschreibung eines Umsatz-Wachstums von 7 Prozent jährlich würde sich die Öko-Nachfrage binnen zehn Jahren verdoppeln. Es ist somit sehr wahrscheinlich, dass mittelfristig Anfang der 2030er Jahre das alte Nachhaltigkeitsziel der Bundesregierung 20 Prozent Ökolandbau marktgetrieben erreicht wird. Das gilt unter der Annahme, dass die Umstellungsrate in Deutschland im Mittel der Jahre proportional zur Nachfrage wächst. Voraussetzung dafür ist, dass die derzeitigen Fördermaßnahmen für den ökologischen Landbau mindestens Bestand haben und nicht abgebaut werden. Allerdings droht ab 2023 mit der neuen Agrarförderperiode „GAP“ einem Großteil der Öko-Betriebe eine sinkende relative Vorzüglichkeit zu konventionellen Betrieben, u.a. durch eine Reduktion der Fördermittel bzw. eingeschränkten Zugang zu Fördermaßnahmen sowie durch neue Auflagen wie die Pflicht zur Stilllegung von Flächen.

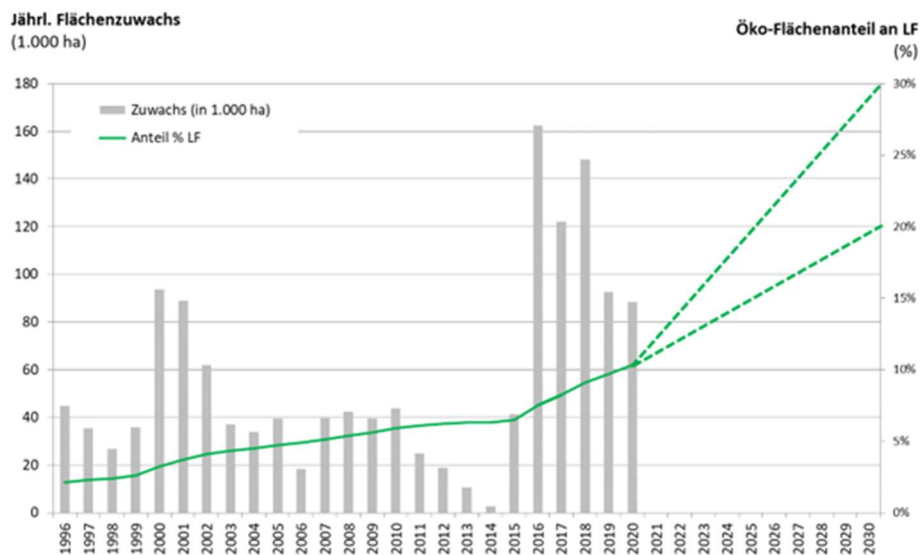
## **30 Prozent Ökolandbau braucht ambitioniertere und ressortübergreifende politische Maßnahmen**

Die nachfragegetriebene mittelfristige Erreichbarkeit des 20-Prozent-Zieles bedeutet aber auch, dass zur Erreichung des 30-Prozent-Zieles in den nächsten Jahren erheblich größere Förderanstrengungen zu unternehmen sind als bisher. Denn dann müsste jedes Jahr die ökologisch bewirtschaftete Fläche im Durchschnitt nicht um 7 Prozent, sondern um mindestens 12 Prozent wachsen (vgl. Abb. 2). Diese Zuwachsraten sind ohne weitere Änderungen der

---

<sup>2</sup> Berechnung auf Grundlage AMI Daten nach Arbeitskreis Biomarkt und Destatis. Die Zahlen beziehen sich auf die Umsätze mit ökologisch erzeugten Lebensmitteln in den Verkaufsstätten Naturkosthandel, Lebensmittel-einzelhandel inkl. Discounter, Reformhäuser, Drogeriemärkte, Hofläden und Handwerksbetriebe. Die Außer-Haus-Verpflegung (Restaurants, Betriebskantinen etc.) ist nicht enthalten.

Rahmenbedingungen für den ökologischen Landbau nicht zu erreichen und bedürfen eines ressortübergreifenden Förderansatzes, der vor allem auch die Weiterentwicklung des ökologischen Landbaus als Innovationswerkstatt und Öko-Lebensmittel als elementaren Bestandteil nachhaltiger Ernährungsmuster in Deutschland stärkt.



**Abbildung 2: Entwicklung der ökologisch bewirtschafteten Fläche in Deutschland und zusätzlicher Entwicklungsbedarf zur Erreichung des 30-Prozent-Zieles**

Quelle: Thünen-Institut (2021)

Ungenutzte Entwicklungspotenziale für den Absatz von Biolebensmitteln bieten sich in der Gastronomie und in anderen Formen der Außer-Haus-Verpflegung. Derzeit entfällt hier nur ein Prozent des Umsatzes auf Öko-Angebote. Das ist verglichen mit dem Umsatzanteil im Lebensmitteleinzelhandel verschwindend gering. Durch die geringe Verbreitung von Biolebensmitteln in Kantinen, Straßenverkauf und Restaurants gehen bedeutende Umsatzpotenziale für Biolebensmittel in Deutschland verloren. Aus Sicht des BGA/BGK ließe sich mittels Förderung des Außer-Haus-Verzehrs ein weiterer erheblicher Marktbeitrag zur Erreichung des 30-Prozent-Zieles mobilisieren, marktseitig wahrscheinlich der entscheidende zusätzliche Anteil zum 20 Prozent Anteil. Die Bundesregierung kann diesbezüglich eigenverantwortlich im Rahmen einer nachhaltigen Beschaffung entsprechende Maßnahmen treffen und in den eigenen Kantinen vorbildhaft im Sinne nachhaltiger Ernährungsmuster vorangehen.

## **Innovationswerkstatt Ökolandbau: die Sicht der Zukunftskommission Landwirtschaft (ZKL) und des wissenschaftlichen Beirates für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz beim BMEL (WBAE)**

Die Zukunftskommission Landwirtschaft<sup>3</sup> (ZKL 2021: 124) beschreibt den Innovationsimpuls, der aus den gesetzlichen Regelungen der EU-Öko-Verordnung und den privaten zusätzlichen Verbandsrichtlinien hervorgeht. Sie fordert in ihrem Schlussbericht, dass die Finanzmittel für die Förderung des Ökolandbaus entsprechend der politischen Ziele bereitgestellt werden, was derzeit bei weitem nicht der Fall ist. Ebenso solle die ökologische Ernährungswirtschaft gestärkt werden, da die Zahl, Struktur und Vielfalt der Unternehmen mit Öko-Verarbeitung die Absatzmöglichkeiten für die landwirtschaftlichen Betriebe bestimmt. Staatliche Agrarforschungsmittel müssen in einem den Ausbauzielen adäquaten Umfang Forschungsansätzen gewidmet werden und die landwirtschaftliche und handwerkliche Praxis einbeziehen. Bio-Betriebe müssen durch Forschung und Innovation, Ausbildung und Beratung in die Lage versetzt werden, ihren Beitrag zu den oben genannten gesellschaftlichen Zielen zu leisten und ebenso ihre Produktivität weiter steigern können. Die Nachfragemacht der öffentlichen Beschaffung muss in dem Umfang, der ihren Ausbauzielen entspricht, zugunsten von „Bio“ eingesetzt werden (ZKL 2021: 125).

Der wissenschaftliche Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz beim BMEL (WBAE) kommt in seiner Nachhaltigkeitsbewertung zu folgendem Fazit (2020: 623f.): „Bio hat hinsichtlich der verschiedenen Nachhaltigkeitsaspekte Stärken und Schwächen. Eine klare Schwäche ist der niedrigere Ertrag, was vor dem Hintergrund einer wachsenden Weltbevölkerung problematisch ist. Als klare Stärke des Ökolandbaus sind die positiven Umwelteffekte bezogen auf viele Umweltgüter zu bewerten und seine „Werkstattfunktion“ für die Entwicklung von Umweltinnovationen. Der WBAE unterstützt in der Gesamtschau eine weitere Förderung des Ökolandbaus und empfiehlt ihn als ein Element eines nachhaltigeren Lebensmittelkonsums, und dies umso mehr, je stärker ein Konsum von Bioprodukten mit einer Reduktion des Konsums tierischer Produkte und einer Verringerung der Lebensmittelverschwendung einhergeht. Bio wird zudem seine Bedeutung für diejenigen Verbraucher:innen behalten, die eine besonders hohe Präferenz für „Natürlichkeit“ der Produktionsverfahren haben.“

## **4 Strategie- und Maßnahmen-Empfehlungen**

### **4.1 Voraussetzungen für eine erfolgreiche Umsetzung**

Für das Erreichen des 30-Prozent-Zieles ist die Anpassung der Ressourcen für die Steuerung, Koordination, für Programme, Forschung und Entwicklung, Bürgerinformation und Aufklärung an

---

<sup>3</sup> Die Einsetzung der Zukunftskommission Landwirtschaft erfolgt auf Beschluss des Bundeskabinetts am 8. Juli 2020.

die neue Zielsetzung eine Grundvoraussetzung. Nur wenn sich die 30-Prozent-Zielsetzung in der Hoch-Skalierung der Investitionen des Bundes in diese Bereiche in den folgenden Jahren (vor allem in 2023 – 2024) real niederschlägt, hat die Strategie eine Aussicht auf Zielerreichung bis 2030.

Wichtige weitere Voraussetzungen, die von der Bundesregierung gesichert werden müssen, sind folgende:

#### **4.1.1 Ausrichtung der Umsetzung der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) und der Gemeinschaftsaufgabe Agrarstruktur und Küstenschutz (GAK) auf das neue ZÖL-Ziel**

Die EU-Agrarpolitik und ihre nationale Umsetzung (u.a. im Rahmen der GAK) müssen konsequent auf das 30-Prozent-Ziel ausgerichtet werden. Dazu zählt eine Finanzplanung, die zu den Ausbauzielen passt, und eine Förderhöhe, die nicht nur auf durchschnittlichen Standorten, sondern auch auf Gunststandorten eine Umstellung auf Bio zur Vernunftentscheidung der Betriebe macht. Hinzu kommen verbesserte Kombinationsmöglichkeiten mit anderen Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen der ersten und zweiten Säule der GAP. Die GAP-Regelungen müssen die Leistungen des Öko-Landbaus würdigen, daher muss das noch geltende „green per definition“ auf die neue „Konditionalität“ angepasst übertragen werden. Der nationale GAP Strategieplan muss kurzfristig erheblich angepasst werden, um ihn kohärent auf das 30-Prozent-Ziel auszurichten, sonst ist das Ziel nicht zu erreichen.

#### **4.1.2 Sicherstellung eines kohärenten Rechtsrahmens**

Die EU-Öko-Verordnung 2018/848 muss so gestaltet und umgesetzt werden, dass sie Betriebe und Unternehmen einlädt, mitzumachen und in diesem Rahmen zu investieren. Schließlich unterwerfen sich die Betriebe dieser Verordnung freiwillig. Dabei ist eine lückenlose und konsequente Kontrolle im Interesse aller Beteiligten, da sie Grundlage des Vertrauens der Verbraucher und eines fairen Wettbewerbs ist. Nicht verhältnismäßige bürokratische Lasten und Regelungen müssen konsequent abgebaut werden. Das Recht muss praxistauglich gestaltet und umgesetzt werden.

Jede weitere gesetzliche Regelung in allen Ressorts der Bundesregierung mit potenzieller Auswirkung auf das 30-Prozent-Ziel, muss in ihren Folgen auf die Zielerreichung überprüft werden: Erleichtert es Umstellung und Investitionen Richtung Bio oder erschwert sie es? Ein grundsätzlicher Check der Gesetzgebung mit potenziellen Auswirkungen auf Unternehmen der ökologischen Lebensmittelwirtschaft ist zentral, um einen kohärenten Rechtsrahmen zu erreichen.

Zu nennen sind vorrangig:

- Regelungen zur Kennzeichnung und zum Labeling: Bei der Tierhaltung ist es richtig, dass Bio eine eigene Stufe bei der Haltungskennzeichnung erhalten soll. Dies erleichtert sowohl die

Programmierung und Administration von Fördermaßnahmen als auch die Investitions- und Einkaufsentscheidungen von Einzelhandel und Verbraucher:innen.

- Ebenso müssen bei den geplanten Nachhaltigkeitsbewertungen und -kennzeichnungen von Lebensmitteln seitens der EU-Kommission die wissenschaftlich nachgewiesenen gesellschaftlichen Leistungen des Systems ökologischer Landbau angemessen berücksichtigt werden. Die in der Diskussion befindlichen Kennzeichnungssysteme sind in ihrer Wirkung nicht validiert und werden nicht ausreichend überprüft. So besteht das Risiko, dass Bio mit Greenwashing-Labeln konkurrieren muss, die nicht die erhoffte Umwelt- bzw. Gemeinwohlwirkung bringen und damit Verbraucher in die Irre leiten. Besonders kritisch sind hier die Ansätze der EU-Kommission zu bewerten, die auf einem produktbezogenen „PEF“ (Product Environmental Footprint) beruhen.
- Regelungen zum Stallbau und beim Immissionsschutz müssen so ausgerichtet werden, dass sie einen Bau und Umbau artgerechter Ställe ermöglichen und nicht wie aktuell mit sich widersprechenden Regelungen verzögern und behindern.
- In etlichen Rechtsgebieten wie z.B. dem Düngerecht und Immissionsschutz wurden aufgrund von Umweltproblemen Regelungen getroffen, die von besonders intensiv und umweltschädlich wirtschaftenden Betrieben verursacht wurden/werden. Diese Regelungen schränken aber auch Betriebe ein, die nachweisbar keine dieser Probleme verursachen. Daher muss in der Rechtssetzung konsequent das Verursacherprinzip im Agrar-, Umwelt- und Lebensmittelrecht angewendet werden. In umwelt- und agrarrechtlich geregelten Bereichen, in denen staatlich kontrollierte Bio-Betriebe nicht Verursacher von Problemen sind, sollten für den Ökolandbau spezifische Ausnahmeregelungen formuliert werden.

Die ZÖL 2017 erkannte richtig, dass zur Erreichung von ambitionierten Ausbau-Zielen der Rechtsrahmen so gestaltet werden muss, dass er die Ausweitung von Bio ermöglicht. Richtig war auch, dass sich dies nicht nur auf das Bio-Recht beziehen darf, sondern auch andere Rechtsbereiche, die auf Bio-Unternehmen und Bio-Verbraucher wirken, umfassen muss. Aufgrund der Revision der EU-Ökoverordnung, die in den letzten Jahren erfolgte, stand dieser Bereich besonders im Mittelpunkt. Andere wesentliche horizontale Regulierungen wurden in der ZÖL 2017 zwar thematisiert, aber mit Blick auf Bio nicht immer zweckmäßig weiterentwickelt. Zum Teil wurden zusätzliche Hürden für Bio-Betriebe aufgebaut, wie zum Beispiel beim Düngerecht.

Um einem kohärenten Rechtsrahmen zum Erreichen des 30-Prozent-Zieles näher zu kommen, werden folgende Maßnahmen vorgeschlagen:

1. Status Quo Analyse der wichtigsten rechtlichen Hemmnisse im Bundesrecht (inkl. Umsetzung des Rechts) durch federführende Ressorts
2. Einrichtung einer Unter-AG der IMAG mit Beteiligung der Wirtschaft für eine spezifische Folgenanalyse laufender und geplanter Rechtssetzungsverfahren

3. Berichte an die IMAG, beteiligte Referate der Ressorts, ggf. an die Berichterstatter / Abgeordnete des Bundestages Agrarausschuss, AMK und priorisierte Berücksichtigung im Gesetzgebungsverfahren
4. Etablierung eines „Bio-Check“ von relevanten rechtlichen Regelungen, mit denen die Wirkung auf die ökologische Wirtschaftsweise überprüft wird.

Wenn eine Umstellung auf Bio mit dem Abbau von bürokratischen Lasten verbunden ist, entsteht so ein für den Staat kostenfreier zusätzlicher Anreiz diesen Weg zu gehen. Ein kohärenter am Verursacherprinzip und erwiesenen Nachhaltigkeitsleistungen ausgerichteter Rechtsrahmen stärkt eine am Gemeinwohl ausgerichtete Wirtschaft insgesamt.

Der BGA/BGK arbeitet zusätzlich an Maßnahmenvorschlägen, die sich primär auf den Rechtsrahmen der EU-Öko-Verordnung 2018/848 und dessen Umsetzung beziehen. Da diese Maßnahmen sich fast vollständig im Verantwortungsbereich des BMEL befinden, werden sie nicht in diesem Papier aufgenommen und später in einem separaten Papier des BGA/BGK nachgereicht.

#### **4.1.3 Skalierung der Forschung und Entwicklung**

Nach wie vor ist die Forschung für den ökologischen Landbau entlang der Wertschöpfungskette massiv unterfinanziert, so dass die Innovationskraft dieses Produktionssystems nicht voll genutzt werden kann. Der Anteil an Forschungsmitteln an der gesamten Agrarforschung in Deutschland, der sich explizit auf den Ökolandbau bezieht, liegt groben Schätzungen zufolge im unteren einstelligen Bereich. Entsprechendes ist auch in anderen Forschungsbereichen wie z.B. gesunde Ernährungssysteme oder Entwicklung regionaler Wertschöpfungsketten etc. zu vermuten. In allen Bereichen braucht es eine Neuausrichtung der Forschungsstrukturen und Forschungsmittel auf das 30-Prozent-Ziel. Von besonderer Bedeutung ist eine Forschung, die das gesamte System Ökolandbau, Verarbeitung und Ernährung in den Blick nimmt und langfristig (nicht im dreijährigen Projektrhythmus) sowie inter- und transdisziplinär ausgerichtet ist.

Dabei bietet insbesondere die Züchtung von Tieren und Pflanzen im System des ökologischen Landbaus ein hohes Potenzial für die gesamte Land- und Ernährungswirtschaft. Die Sicherung einer innovativen Züchtungsforschung und Züchtung ohne Gentechnik ist dabei essenziell, da nur dies den gesetzlichen Vorgaben sowie der Erwartung der Verbraucher:innen und dem Selbstverständnis der Produzent:innen entspricht. Hier kann eine (im Sinne dieses Papiers) fortgeschriebene ZÖL einen erheblichen Beitrag für den konventionellen Markt für Lebensmittel „ohne Gentechnik“ leisten und so auch Alleinstellung für europäische Produkte in internationalen Märkten sichern. Aber auch Forschung und Entwicklung zu regionalen, möglichst klimaneutralen Logistiksystemen als Basis der Entwicklung von regionalen Wertschöpfungsräumen ist hier zu nennen.



#### **4.1.4 Das Potenzial in der Außer-Haus-Verpflegung (AHV) für die ZÖL erschließen**

Wenn landwirtschaftliche Flächen auf ökologischen Landbau umgestellt werden sollen, muss auch der Absatz von Bio-Lebensmitteln entsprechend ausgebaut werden. Hier hat der Bund besonders bei der AHV eine große Nachfragemacht (Kantinen, Catering bei Veranstaltungen), die er vorbildhaft nutzen muss. Dafür müssen alle erforderlichen Maßnahmen ergriffen werden. Unter anderem müssen die Kontrollregelungen für Bio in der AHV praxistauglich und zeitnah auf den Weg gebracht werden. Die Regeln für die öffentliche Beschaffung sind so zu gestalten und umzusetzen, dass über separate Bio-Ausschreibungen und Mindestanteile mehr Bio realisiert wird. Der Bund kann entscheidende Anreize für die Umstellung der AHV auf Bio bieten, indem er einen Kontrollkostenzuschuss für die Betriebe in der AHV gewährt. Das Knowhow für diesen Bereich wird durch eine Beratungsförderung gestärkt und als Leuchtturm kann der Bund in all seinen Ressorts mit den eigenen Kantinen vorangehen und zeigen, dass auch Bio-Anteile von >50 Prozent gut machbar sind. Andere Länder, z.B. Dänemark, Italien, Frankreich und Österreich machen das vor. Mehr Bio in der AHV bedeutet auch, dass Menschen aus allen Schichten hochwertig mit Bio versorgt werden und so an den positiven Wirkungen der Umstellung der AHV teilhaben können. Denn wenn auf Bio-Menüs bei vergleichbaren Preisen umgestellt wird, dann kommt mehr Frische und weniger Convenience und Fleisch zum Einsatz. Dafür wiederum ist eine Bildungsoffensive für Köche hilfreich.

#### **4.1.5 Den Absatz für Bio stärken**

Starke Bio-Wertschöpfungsketten sind entscheidend, damit sich die ökologische Lebensmittelwirtschaft gut entwickelt. Denn nur mit einer geeigneten Verarbeitungs- und Vermarktungsstruktur können Erzeugung und Absatz zueinander finden. Diese Strukturen müssen gestärkt und entwickelt werden. Vor 20 Jahren hat die staatliche Informationsinitiative zum Bio-Siegel eine wichtige Basis für die Ausweitung von Bio geleistet, die über viele Jahre wirksam war. Inzwischen ist eine neue Generation nachgewachsen, die zwar Bio kennt, aber dennoch über die besonderen Umwelt- und Gemeinwohleinstellungen des Ökolandbaus nur oberflächlich informiert ist. Eine neue Informationsinitiative sollte diese Lücken schließen (u. a. über soziale Medien). Es ist darüber hinaus in der aktuellen Marktsituation wichtig, dass das Engagement der Bundesregierung für Bio sichtbar wird, um so die Orientierung von Verbraucher:innen und Handel auf das 30-Prozent-Ziel auch in unruhigen Zeiten zu sichern. Damit die Politik weiß, wie sich die ökologische Lebensmittelwirtschaft entwickelt, braucht es gute Datengrundlagen. Diese sind für viele Bereiche nicht ausreichend und müssen verbessert werden.

#### **4.1.6 Mehr Tierwohl durch Systemveränderungen in der Tierhaltung realisieren**

Sowohl die ZKL als auch die Bochert-Kommission haben die Notwendigkeit, aber auch die Wege zum Umbau der bundesdeutschen Tierhaltung umfassend beschrieben. Die vom BMEL geplante Tierhaltungskennzeichnung ist ein erster Schritt in diese Richtung. Der Umbau kann aber nur gelingen, wenn schnell und konsequent die nächsten Schritte dazu erfolgen, insbesondere die finanzielle Unterstützung der Betriebe für diesen Umbau. Derzeit scheiden täglich zahlreiche Schweine

haltende Betriebe aus der Erzeugung aus. Da dies nicht selten auch ein Ausscheiden als landwirtschaftlicher Betrieb ist, sind auch erhebliche Folgen für die Entwicklung der ländlichen Räume zu befürchten. Etliche dieser Betriebe wären ideale Biobetriebe (mit oder ohne Tierhaltung) und könnten durch eine Umstellung (und damit verbunden deutlich weniger Tiere) zu einer nachhaltigen, gesunden Ernährungssicherung beitragen. Allerdings benötigen sie dafür deutliche finanzielle Unterstützung. In der Automobilindustrie hat es die Bundesregierung durch die Förderung von E-Autos geschafft, den Umbau (und damit den Erhalt) der deutschen Autokonzerne zu beschleunigen. Der Umbau der Tierhaltung (weniger Tiere, aber tierfreundlicher gehalten) kostet im Vergleich dazu nur ein Bruchteil und die Rahmenbedingungen dafür stehen bereit.

## **4.2 Beschreibung von Einzelmaßnahmen zur Zielerreichung der neuen ZÖL**

Aus den bisherigen Reflektionen der aktuellen ZÖL im BGA/BGK lassen sich vier übergeordnete Ziele für die landwirtschaftliche Erzeugung, die Lebensmittelwirtschaft und die Ernährung ableiten, die relevant für eine ressortübergreifende Abstimmung sind:

- Natürliche Ressourcen schützen (Biodiversität, Boden, Wasser, Klima)
- Besser essen, besser leben: nachhaltigere Ernährung für alle voranbringen
- Heimische Lebensmittelwirtschaft und Wertschöpfungsketten stärken
- Gemeinwohlleistungen sichtbar machen und in den Wirtschaftskreisläufen der Land- und Ernährungswirtschaft nutzen

Zu diesen übergeordneten Zielen schlägt der BGA/BGK konkrete Einzelmaßnahmen vor, die seitens der IMAG in kurzer Zeit mit einer hohen Wirkung angeschoben werden können. Da in den vergangenen Jahren viele Maßnahmen nicht oder nur unvollständig umgesetzt werden konnten (Beispiele sind Bio in der AHV, Entwicklung regionaler Wertschöpfungsketten), empfiehlt der BGA/BGK der IMAG die Maßnahmen so zu gestalten, dass diese auch wirklich umgesetzt werden können.

### **4.2.1 Natürliche Ressourcen schützen (Biodiversität, Boden, Wasser, Klima)**

Die Meta-Analyse zu den Leistungen des Ökolandbaus für Umwelt (Sanders und Heß 2019, s. auch Anhang 1) hat noch einmal aus wissenschaftlicher Perspektive bestätigt, dass die ökologische Landwirtschaft als System bedeutend zur Erreichung gesellschaftlicher Ziele beitragen kann, und zwar für mehrere Ziele „in einem Rutsch“. Sowohl in den Bereichen Arten-, Boden-, Grundwasser- und Klimaschutz als auch bei der Klimaanpassung sind seine Mehrleistungen für die Umwelt und Gesellschaft wissenschaftlich belegt. Es zeigt sich in dieser und in weiteren internationalen Studien, dass das System Ökolandbau auch für weitere Leistungen eine ideale Basis darstellt. So können Betriebe, die die Prinzipien und Regeln des ökologischen Landbaus einhalten, mit einem hohen Potenzial und einem geringerem Zusatzaufwand weitere Leistungen im Bereich Biodiversität, Klima-, Tier und Grundwasserschutz erbringen. Als gesellschaftliches Entwicklungsziel gilt eine weitere schrittweise Anpassung und

Optimierung von regional angepassten Agrarsystemen, die einen wirksamen Beitrag zu allen erforderlichen Leistungen des Systems, von der Ernährungssicherheit über die Resilienz bis zu den messbaren Umweltleistungen erbringen.

Trotz ihrer zahlreichen Systemvorteile und -stärken ist die ökologische Land- und Lebensmittelwirtschaft mit verschiedenen Herausforderungen konfrontiert. Im Vergleich zu konventionellen Systemen liegen die Hektar-Erträge in der ökologischen Landwirtschaft in Deutschland zum Teil deutlich unter dem konventionellen Niveau. Die im internationalen Vergleich deutlichen Ertragsunterschiede lassen sich durch das sehr hohe Ertragsniveau der deutschen Landwirtschaft erklären. In anderen Regionen der Welt mit einer weniger intensiven konventionellen Landwirtschaft ist der Ertragsunterschied deutlich geringer. In einigen Fällen liegen dort die Erträge des ökologischen Landbaus sogar auf dem konventionellen Niveau oder, bei Wasserknappheit, darüber. Hier spiegeln sich unter anderem die Schwerpunkte der bisherigen Ausrichtung der deutschen Agrarforschung wider. Die im internationalen Vergleich große Ertragslücke zum ökologischen Landbau kann nur mit einer deutlichen Intensivierung der Forschung aufgeholt werden. In dieser Diskussion ist allerdings zu beachten, dass die derzeitigen hohen konventionellen Erträge nur unter nicht nachhaltigem Ressourcenverbrauch (und damit Energie- und Futterimporten) und mit erheblichen Folgekosten für die Gesellschaft erzielt werden. Eine Anhebung der Öko-Erträge auf das jetzige konventionelle Niveau ist daher gar nicht wünschenswert. Wesentliche Nachhaltigkeitsziele in Deutschland können nur dann erreicht werden, wenn Umweltleistungen in die Produktion integriert werden, was in weiten Teilen nur über eine Verminderung der Intensität möglich ist. Dies ist im Systemansatz des Ökolandbaus bereits realisiert. Auch die immer noch zu hohen Lebensmittelverluste, der deutlich zu hohe Verzehr tierischer Produkte und die erhebliche Flächenbelegung für Bioenergiepflanzen bieten erhebliche Spielräume für eine Ausweitung der heimischen ökologischen Produktion ohne die Ernährungssicherung zu gefährden. So könnten die zusätzlichen Nachhaltigkeitsleistungen mit einer Kombination von Produktion und Umweltschutz leichter erreicht werden, als mit sich konkurrierenden Systemen (z.B. intensive Produktion auf einem Teil der Flächen und Stilllegung auf einem anderen Teil der Flächen). Auch der WBAE (2020) kommt zum Schluss, dass eine weitere deutliche Ausdehnung des Ökolandbaus vor dem Hintergrund der Welternährung und der Klimaherausforderungen dann unproblematisch ist, wenn Lebensmittelverluste, der Konsum tierischer Produkte und die Flächenbelegung durch Bioenergiepflanzen reduziert würden. Die in vielen Projekten der internationalen Entwicklungszusammenarbeit belegten Vorteile der ökologischen Produktion weisen auf das erhebliche Potenzial von ökologischer Landwirtschaft für eine nachhaltige Sicherung der Ernährungsquantität, -qualität und -souveränität hin.

Um in diesem Sinne den Beitrag und die Wirksamkeit des Ökolandbaus gesellschaftlich zu nutzen, schlägt der BGA/BGK in diesem Zielbereich folgende Maßnahmen vor, die prioritär und zeitnah umgesetzt werden sollten:

- Reallabore Grund-Trinkwasserschutz/Klimaschutz/Biodiversität/Tierwohlssysteme/ umsetzen

- Direktzahlungen weiter ökologisieren: Top-Ups für Ökobetriebe in umweltsensiblen Gebieten wie Natura 2000- und Wasserschutz-Gebieten
- Ertragspotenziale des Ökolandbaus ausschöpfen
- Bildungsoffensive für grüne Berufe verstärken und umsetzen
- Ökologische Praxisforschung stärken
- Innovationen für den Ökolandbau voranbringen

#### **4.2.2 Besser essen, besser leben: nachhaltigere Ernährung für alle voranbringen**

Die Situation unserer Umwelt und die Lösungskompetenz der Agrar- und Ernährungswirtschaft zeigen, dass eine Umstellung der Land- und Lebensmittelwirtschaft auf ökologische Verfahren nur dann gelingen kann, wenn sich die gesamte Ernährungswirtschaft und insbesondere das Ernährungsverhalten der Bevölkerung deutlich weiterentwickelt. Ansonsten wird sich der Konflikt um die Zugänge der verfügbaren Nahrung erheblich verschärfen. Verschiedene Studien zeigen, dass eine deutliche Ausweitung ökologischer Produktionssysteme vor allem dann funktionieren kann, wenn die Ernährungsmuster mehr auf pflanzliche Kost auf der Basis von Getreide, Leguminosen sowie Obst und Gemüse basieren und gleichzeitig der Konsum von tierischen Produkten sinkt. In einem solchen Szenario würden Lebensmittel- und Futtermittelimporte deutlich gesenkt. Damit einhergehen würde auch eine Verringerung des Exports tierischer Erzeugnisse, der in den vergangenen Jahren aufgrund verschiedener Ereignisse (zum Beispiel internationale Sanktionen, Afrikanische Schweinepest) immer wieder auch hohe wirtschaftliche Risiken beinhaltet. Wiederkäuer (wenn sie weitgehend ohne Kraftfutter ernährt werden) und Equiden, deren Fütterung primär auf der Grundlage von Raufutter basiert, sind zur nachhaltigen Nutzung des Grünlandes jedoch weiter von zentraler Bedeutung.

Die Eat-Lancet-Kommission zeigt auf, wie die zukünftige Weltbevölkerung von 10 Milliarden Menschen im Jahr 2050 innerhalb der ökologischen Belastungsgrenzen der Erde mit einer gesundheitsfördernden Ernährung versorgt werden kann. Das Ergebnis ist die sogenannte Planetary Health Diet (PHD), mit der Schätzungen zufolge weltweit pro Jahr etwa 11 Millionen vorzeitige Todesfälle durch chronische "ernährungsmitbedingte" Krankheiten verhindert werden können.

Die Planetary Health Diet stimmt weitgehend mit den DGE-Empfehlungen (DGE 2022) zur vollwertigen Ernährung überein. Auch die empfohlenen Lebensmittelmengen liegen im Bereich der Orientierungswerte der DGE. Die Ergebnisse der EAT-Lancet-Kommission bestätigen neben weiteren internationalen Bewertungen erneut, dass die Umsetzung von Ernährungsempfehlungen nachweislich die Gesundheit fördert und die Umwelt schont.

Häufig wird kritisiert, dass die Ernährung mit Bioprodukten bei einem unveränderten Konsumverhalten mit deutlich höheren Kosten verbunden ist. Allerdings zeigen zahlreiche Beispiele, dass sich auch einkommensschwache Haushalte Bioprodukte leisten können, wenn sie

ihre Ernährungsmuster und ihr weiteres Ernährungsverhalten in Richtung der Empfehlungen der Deutschen Gesellschaft für Ernährung (DGE) umstellen. Eine solche Ernährungsumstellung hätte zudem die von der Bundesregierung avisierten positiven Gesundheitseffekte. Eine zentrale Stellschraube für einen sozial ausgewogenen Zugang zu Bio-Produkten liegt in einer deutlichen Steigerung der Bio-Anteile in öffentlichen Verpflegungseinrichtungen (Kitas, Schulen, Pflegeheime etc.). Daher unterstützt auch der WBAE (2020) eine Förderung des Ökolandbaus und empfiehlt ihn als ein Element eines nachhaltigeren Lebensmittelkonsums, und dies umso mehr, je stärker ein Konsum von Bioprodukten mit einer Reduktion des Konsums tierischer Produkte und einer Verringerung der Lebensmittelverschwendung einhergeht.

Während die Coronakrise sich stark stimulierend auf die Vermarktung von Bioprodukten ausgewirkt hat, ist seit Kriegsbeginn ein Rückgang der Vermarktung auch von Bioprodukten zu beobachten (der bislang allerdings nicht höher ausfällt als bei konventionellen Lebensmitteln). Verbraucher:innen verlagern infolge hoher Ausgaben für Energie ihren Bioeinkauf auf Supermärkte und Discounter. Der in Deutschland vergleichsweise mit Dänemark oder Österreich bislang kaum entwickelte Außer-Haus-Markt, sei es nun in der Gastronomie oder in den Kantinen von Unternehmen, Krankenhäusern und Behörden, birgt bislang noch ungenutzte Potenziale.

Vor diesen Hintergründen schlagen BGA/BGK in diesem Zielbereich folgende Maßnahmen vor, die prioritär und zeitnah umgesetzt werden sollten:

- Mehr Bio im Außer-Haus-Verpflegung durch Förderung der Beratung
- Bio im Außer-Haus-Verpflegung fördern durch Förderung der Kontrollkosten
- Anteil von Bioprodukten in Kantinen von Bundesbehörden substanziell erhöhen
- Infokampagne Bio
- Reallabore Ernährungssysteme

Weitere Überlegungen zu finanz- und sozialpolitischen Maßnahmen wie z.B. eine Mehrwertsteuersenkung für Bioprodukte oder spezifische Maßnahmen für einkommensschwache Bevölkerungsgruppen müssen noch weiter ausgearbeitet und überdacht werden.

#### **4.2.3 Heimische Lebensmittelwirtschaft und Wertschöpfungsketten stärken**

Die angestrebte Verdreifachung der ökologisch bewirtschafteten Fläche bis 2030 kann nur gelingen, wenn die zusätzlich erzeugten Öko-Rohstoffe wertschöpfend verarbeitet und in Handel und Außer-Haus-Verpflegung (AHV) vertrieben werden können. Das ökologische System bedingt eine im Vergleich zu konventionellen Systemen größere Vielfalt an Kulturarten und Rohstoffqualitäten (Fruchtfolge, Verzicht auf synthetische Dünge- und Pflanzenschutzmittel, artgerechte Tierhaltung etc.). Diese Vielfalt erfordert Strukturen im nachgelagerten Bereich, die technisch und konzeptionell mit dieser Vielfalt umgehen können. Diese Anforderungen werden insbesondere von Betrieben des Lebensmittelhandwerks erfüllt, aber auch von größeren

(mittelständischen) Verarbeitungsbetrieben, in denen die Produktion nicht vollständig automatisiert abläuft.

Die Lebensmittelwirtschaft ist seit vielen Jahren von einem starken Strukturwandel betroffen. Die Zahl entsprechender Verarbeitungsbetriebe (u.a. in den Bereichen Getreide-, Fleisch- und Milchverarbeitung) ging deshalb in den letzten Jahrzehnten in vielen Regionen z.T. drastisch zurück, etliche Regionen weisen inzwischen gar keine Verarbeitungsstrukturen mehr auf, die auf eine regionale, geschweige denn ökologische Wirtschaftsweise umgestellt werden können.

Gleichzeitig zeigt die sehr positive Entwicklung von Öko-Verarbeitungsunternehmen und ihrem Umfeld, dass und wie die Kombination aus ökologischer Produktion und handwerklich und/oder mittelständischer Struktur positive und nachhaltige Impulse für die (Re-)Vitalisierung v. a. ländlicher Räume mit sich bringt (zukunftssichere Arbeits- und Ausbildungsplätze in der Region, Pionierleistungen im Bereich ganzheitlicher Nachhaltigkeitskonzepte, Bewahrung und Weiterentwicklung von handwerklichen und kulinarischen Traditionen etc.).

Anders als in der Landwirtschaft gibt es für Bio-Verarbeitungsunternehmen bisher keine gezielte Unterstützung wie z.B. Umstellungs- oder Beratungsförderung oder eine Übernahme der Kosten für die Teilnahme am Öko-Kontrollverfahren. Regelungen im Bereich Lebensmittelhygiene insbesondere die geltenden Dokumentationspflichten sind von kleineren und mittleren Betrieben meist betriebswirtschaftlich und hinsichtlich der betrieblichen Abläufe nicht darstellbar. Darüber hinaus ist es für kleine und mittelständische, regionale Akteure oft schon rein wirtschaftlich nicht möglich, neue, zukunftsweisende Strukturen aufzubauen.

Um die ökologischen und ökonomischen Impulse ökologischer Wertschöpfungsketten in mehr Regionen zu initiieren und einer Vielzahl von Umstellungsbetrieben aus der Landwirtschaft attraktive und stabile Marktpartner bieten zu können, schlagen BGA/BGK in diesem Zielbereich folgende Maßnahmen vor, die prioritär und zeitnah umgesetzt werden sollten:

- Neuausrichtung und Entbürokratisierung der Förderrahmen in den Gemeinschaftsaufgaben „Agrarstruktur und Küstenschutz“ (GAK) und „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW)
- F&E- sowie Förder- Serviceagentur für KMU der Öko-Branche
- Bildungsoffensive entlang der Wertschöpfungskette
- Länderübergreifende Vernetzung und Unterstützung der Öko-Modellregionen (ÖMR)
- Gründungsfonds für Herstellung- und Handelsbetriebe, Vernetzung mit Start-up-Strategie der Bundesregierung (BMWK)
- Entwicklung von intelligenten regional funktionierenden Logistiksystemen
- Marktgeschehen transparent machen, Öko-Marktdaten kontinuierlich erheben

#### **4.2.4 Gemeinwohlleistungen sichtbar machen und in den Wirtschaftskreisläufen der Land- und Ernährungswirtschaft nutzen**

Seit Jahrzehnten werden ökologische und soziale Folgekosten v. a. der konventionellen Produktion externalisiert und bleiben somit in der Preisbildung der entsprechenden Produkte unberücksichtigt, was diese Produkte in Handel und Gastronomie „billiger“ erscheinen lässt. Die Zukunftskommission Landwirtschaft (ZKL) verweist darauf, dass diese externalisierten Kosten die Bruttowertschöpfung der Landwirtschaft in Deutschland weit übersteigen. „Netto“ werden dadurch jährlich ökologisch-soziale „Schulden“ in Höhe eines hohen zweistelligen Milliardenbetrags (Boston Consulting kommt auf ca. 90 Mrd. €) verursacht (Kurth et al. 2019: 4ff). Ökologisch erzeugte Lebensmittel nähern sich in ihrer Kostenstruktur wesentlich stärker an die Realität an. Da politische Steuerungsmechanismen fehlen, die die Externalisierung der (konventionellen) Kosten korrigieren, führt die aktuelle Situation zu dauerhaftem Marktversagen und struktureller Diskriminierung von Öko-Wertschöpfungsstrukturen. Die derzeitige Mehrwertsteuer-Logik verschärft diese Diskriminierung zusätzlich, da sie den Preisabstand zwischen Bio und konventionell noch vergrößert und damit Konsument\*innen von Bio-Lebensmitteln „bestraft“.

Gleichzeitig gibt es bereits Modelle, die den ökonomischen Wert von Gemeinwohlleistungen abbilden und berechnen, z.B. von der Regionalwert GmbH oder der Gemeinwohloökonomie (GWÖ). Diese Modelle sind in der Praxis in verschiedenen Regionen erprobt worden (sowohl von Unternehmen der ökologischen Lebensmittelwirtschaft als auch Unternehmen aus anderen Bereichen der nachhaltigen Wirtschaft). Ergebnisse dieser Pilot-Modelle können für eine Reform der Unternehmensbesteuerung genutzt werden. Es geht mittelfristig darum, aufbauend auf solchen Pilotvorhaben ein System zu entwickeln, dass die erbrachten gesellschaftlichen Leistungen auch in der Bilanz der Unternehmen und in den Wirtschaftskreisläufen sichtbar werden.

Um faire Wettbewerbsbedingungen für Bio-Anbieter zu ermöglichen, schlagen BGA/BGK in diesem Zielbereich folgende Maßnahme vor, die prioritär und zeitnah umgesetzt werden sollte:

- Reform der Unternehmensbesteuerung ausgerichtet an Klima- und Nachhaltigkeitsleistungen der Unternehmen

## **5 Erfolgsfaktoren der Umsetzung**

Der bisherige Prozess der Erarbeitung und Umsetzung der ZÖL (Beginn in 2017) hat fördernde und hemmende Faktoren für eine erfolgreiche Umsetzung der erforderlichen Maßnahmen zur Erreichung von 20 Prozent Bio offengelegt. Zur Zielerreichung von nun 30 Prozent Ökolandbau bis 2030 ist es daher zwingend notwendig, diese Faktoren seitens der IMAG zu kennen und die Strukturen und Prozesse im BMEL, aber auch in allen beteiligten Ressorts und Institutionen zu optimieren. Das angestrebte 30-Prozent-Ziel ist nur zu erreichen, wenn die Weiterentwicklung der

ZÖL als Aufgabe der gesamten Bundesregierung und damit aller Ressorts betrachtet und umgesetzt wird. Dazu sollte im Rahmen der IMAG ein ressortübergreifender Prozess angestoßen werden, in dem die in Kapitel 4 vorgeschlagenen, eher kurzfristig realisierbaren Maßnahmen sowie weitere, langfristige Maßnahmen zur Förderung des Ökolandbaus umgesetzt werden. Aus den letzten fünf Jahren lassen sich als fördernde Strukturen und Prozesse vor allem nennen:

- Die jahrelang aufgebauten Kapazitäten und Spezialisierungen in der Geschäftsstelle des Bundesprogramm Ökologischer Landbau (GS BÖL) in der BLE, die sich zu einem außerordentlich starken strukturellen Vorteil für den Ausbau des Ökolandbaus in Deutschland im Vergleich zu anderen EU-Ländern entwickelt hat.
- Durch die Beteiligung aller Akteure (Forschung, Beratung, Wirtschaft, Praxis) in der Entwicklung der ZÖL konnten zielorientierte Handlungsfelder identifiziert werden.
- Der Schwerpunkt von thematischen Netzwerken unter Einbezug der Praxis auf Augenhöhe. Zu nennen sind z.B. verschiedene Netzwerke mit Praxisbetrieben (z.B. im Bereich der Eiweißpflanzen).

Als hemmende Strukturen und Prozesse der bisherigen ZÖL-Implementierung müssen genannt werden:

- Bislang wurde die ZÖL ausschließlich als BMEL-Maßnahme, nicht aber als eine Strategie der Bundesregierung gesehen. Viele der erforderlichen Maßnahmen entfalten aber erst dann ihre Wirkung, wenn alle betroffenen Ressorts die Überschneidungen der ZÖL-Ziele mit eigenen Zielen erkennen und sich entsprechend an der Umsetzung beteiligen. Beispiele sind die Themenfelder AHV/Ernährungswende und -bildung, aber auch Stärkung regionaler Wirtschafts- und Logistikkreisläufe. Darüber hinaus treten durch die fehlende Integration anderer Ressorts in die Umsetzung der ZÖL immer wieder Konflikte in der Zielerreichung auf, wie zum Beispiel bei den Zielkonflikten in der Regulierung von Tierwohl und Immissionsschutz (Änderungen in der TA Luft).
- Infolge der Kapazitätsengpässe im BMEL und sehr zeitaufwändiger Abstimmungsprozesse konnten Vorhaben zum Teil noch gar nicht, zum Teil nur mit erheblicher Verzögerung, realisiert werden. Als Beispiel sei die sowohl von der Hausspitze als auch vom Begleitkreis immer wieder priorisierte Offensive für die Außer-Haus-Verpflegung genannt. Zentrale Maßnahmen wie z.B. eine Beratungsförderung für Kantinen konnte auch fünf Jahre nach Beschluss der ZÖL nicht realisiert werden.
- Die finanzielle Ausstattung des BÖL(N) sowie der interne personelle Kapazitätsaufbau wies keine Kohärenz zu den angestrebten Ausbauzielen auf, insbesondere bei den notwendigen Verpflichtungsermächtigungen für mehrjährige Vorhaben.
- Durch den Mangel an Ressourcen in der Koordination und Steuerung der Maßnahmen kam die Messung und Nachsteuerung zu kurz. Ebenso litt dadurch die Verbindung der Maßnahmen auf Bundesebene mit Aktivitäten der EU bzw. der Bundesländer. Deshalb



können zum Beispiel kaum Synergien mit den Aktionsprogrammen von Bundesländern und der EU zur Förderung von Öko-Modell-Regionen genutzt werden.

- Da die Erreichung der Ausbauziele in erheblichem Ausmaß von Investitionen der Wirtschaft (vor allem Land- und Lebensmittelwirtschaft) abhängt, ist der Auf- und Ausbau der privaten Kapazitäten mitentscheidend für den Erfolg. Jedoch ist gerade in den letzten Jahren die Teilnahme der privaten Wirtschaft bei Fördermaßnahmen sowohl im Bereich des Aufbaus von Wertschöpfungsketten als auch bei Forschung und Entwicklung immer schwieriger geworden.
- Damit die nun noch ambitionierteren Ziele erreicht werden können, müssen diese „Lessons Learned“ unbedingt in der Steuerung durch die IMAG und das BMEL berücksichtigt werden. Aus heutiger Sicht war es im Jahr 2017 notwendig und richtig, dass der Prozess der Erarbeitung und Umsetzung der ZÖL durch das BMEL erfolgte. Um das 30-Prozent-Ziel zu erreichen, muss die Weiterentwicklung des ökologischen Landbaus jedoch zu einer Querschnittsaufgabe der jetzigen Bundesregierung werden, die neben dem BMEL von weiteren Ministerien verfolgt und umgesetzt wird und eine intensivere Vernetzung auf und mit der Länderebene benötigt.

Der BGA/BGK empfiehlt daher folgende Maßnahmen für die Ausgestaltung des Weiteren Umsetzungsprozesses und strukturelle Maßnahmen zur Erfolgssicherung sowie zur Einbindung und Mitwirkung von Stakeholdern:

#### ZÖL als Strategie der Bundesregierung

Start eines Prozesses zur Entwicklung einer Ressort-übergreifenden Strategie zum Ausbau der ökologischen Land- und Ernährungswirtschaft (idealerweise noch 2022), der an die ZÖL und den Empfehlungen des BGA/BGK anknüpft und diese um Themen, die bei anderen Ressorts liegen, erweitert (siehe Kapitel 3, Maßnahmen). Unter anderem sollte der Prozess zur Entwicklung einer Nationalen Ernährungsstrategie der Bundesregierung berücksichtigt und mitgedacht werden.

#### Unterstützung der interministeriellen Arbeitsgruppe (IMAG)

Viele der im Folgenden genannten Ziele und Empfehlungen des BGA weisen deutliche Überschneidungen mit Zielen anderer Ressorts auf (Beispiele sind die Ausweitung von Biolebensmitteln in der AHV mit Zielen der nachhaltigen Beschaffung (BMI) und der gesunden Ernährung (BMG) oder die Stärkung regionaler Wirtschaftskreisläufe und Wertschöpfungsketten mit Zielen des BMWK). Es ist Aufgabe des BMEL, die Arbeit der IMAG zu koordinieren und zu unterstützen. Dies könnte u.a. durch die Erweiterung der IMAG erfolgen, indem Untergruppen zu Maßnahmenpaketen, bestehend aus Experten aus den jeweiligen Ressorts und Experten aus Wissenschaft, Wirtschaft und Verbänden gebildet werden.

#### Zusammenspiel zwischen BMEL und BLE, Optimierung von Abläufen

Der BGA ist der Auffassung, dass der BLE (GS BÖL) in vielen Bereichen mehr Entscheidungsverantwortung übertragen und damit der Prozess deutlich beschleunigt werden kann. Als ein Beispiel kann die Auswahl der Gutachter für die Entscheidung eingereicherter Skizzen

genannt werden. Hier könnten BMEL und BLE eine Liste mit Gutachtern benennen, bei der Beauftragung der Gutachter, könnte die BLE dann aus dieser Liste eigenständig auswählen ohne Rückkopplung zum BMEL. Eine zeitnahe Analyse der bisherigen Prozesse zwischen BMEL und BLE wird empfohlen.

#### Bereitstellung einer personellen Ausstattung zur zentralen Koordination der ZÖL-Umsetzung

Für das 30-Prozent-Ziel ist eine schnelle und effiziente Umsetzung der vorgeschlagenen Maßnahmen unter Beteiligung zahlreicher Akteure erforderlich. Die zentrale Koordination dieses Prozesses sollte im BMEL liegen. Dazu bedarf es einer entsprechenden personellen Ausstattung, welche vorrangig die Umsetzung der neuen angepassten ZÖL zur Aufgabe hat.

#### Schaffung einer internen Struktur im BMEL

Viele der vorgeschlagenen Maßnahmen stehen auch in Zusammenhang mit anderen im BMEL verantworteten parallellaufenden Transformationsprozessen in der Landwirtschaft wie z. B. der Umbau der Tierhaltung, der Ackerbaustrategie etc. In der Regel unterstützen die vorgeschlagenen Maßnahmen diese Transformationsprozesse. Um Synergien zu nutzen und die Prozesse zu optimieren, bedarf es einer kontinuierlichen, auf die politischen Ziele ausgerichteten Zusammenarbeit aller beteiligten Referate innerhalb des BMEL. Die neu geschaffene Stabsstelle zur Koordinierung von Transformationsprozessen in der Agrar- und Ernährungspolitik im BMEL kann hierfür eine zentrale Funktion einnehmen.

#### Koordination der EU-, Bundes- und Länderaktivitäten zum 30-Prozent-Ziel

In der EU mit dem neuen EU-Aktionsplan sowie in zahlreichen Bundesländern wird parallel an ähnlichen Zielen und Maßnahmen gearbeitet. Hier bedarf es einer noch engeren Abstimmung, um Synergien zu nutzen und Prozesse zu optimieren.

#### Einrichtung und Koordination von Kompetenzteams zu den verschiedenen Maßnahmenpaketen

Zu den meisten Maßnahmenpaketen gibt es bereits Expertinnen und Akteure aus Wirtschaft, Ministerien/ Verwaltung, Wissenschaft und Verbänden, die Ansätze entwickelt und ggfs. erprobt haben oder aber Innovationsideen einbringen können. Zur Konkretisierung der Maßnahmen sowie der erforderlichen Umsetzungsschritte, aber auch für eine kontinuierliche Begleitung der Umsetzung (und zeitnahen (Nach-) Steuerung), schlagen wir vor, im Rahmen der IMAG entsprechende Kompetenzteams einzurichten und zu koordinieren. Zwischen IMAG, BMEL und BLE/GS BÖL muss abgestimmt werden, wer welches Kompetenzteam koordiniert.

#### Sicherung und Stärkung der Forschung

Um das 30-Prozent-Ziel zu erreichen, muss die Ökolandbauforschung in die Forschungsförderungsrichtlinien der anderen Ressorts integriert werden. Hierfür ist eine Aufstockung der Mittel für alle Ressorts notwendig. Relevante Forschungsfragen aus dem Ökologischen Landbau sind prädestiniert dazu, beim BMBF in die Forschungsplattform Nachhaltigkeit (FONA) integriert zu werden. Ähnliches gilt für BMU, BMWK und BGM. Bedingt durch die zeitlich begrenzten Verpflichtungsermächtigungen ist es kaum möglich, außerhalb der

Ressortforschung langfristig geförderte Forschungsvorhaben, die für den ökologischen Landbau sehr wichtig sind, umzusetzen. Hier müssen neue Förderstrukturen geschaffen werden, die sich beispielsweise an die Förderzeiträume der Sonderforschungsbereiche der DFG anlehnen, die in der Regel auf bis zu 12 Jahre angelegt sind. Darüber hinaus muss von Seiten des BMEL/BLE ein Overhead in die Forschungstitel integriert werden (wie bei BMBF, EU) um zu vermeiden, dass Forschungsprojekte zu Zuschussgeschäften werden. Besonders davon betroffen sind freie Forschungseinrichtungen ohne eine Basisförderung, aber auch universitäre Forschungseinrichtungen sowie die forschenden Landwirtschaftskammern und die Ressortforschung.

#### Nutzung vorhandener Ressourcen wie Landwirtschaftliche Rentenbank, KTBL etc.

Dem BMEL nahestehende Institutionen wie z. B. die Landwirtschaftliche Rentenbank, die Deutsche Gesellschaft für Ernährung (DGE) oder das KTBL können die ZÖL durch eine entsprechende Ausrichtung und finanzielle Ausstattung befördern. Vergleichbare Konstellationen dürfte es in anderen Ressorts geben. Es wird angeraten, alle Möglichkeiten zur Unterstützung des Prozesses zu analysieren und auszuschöpfen.

## **6 Literaturverzeichnis**

Campbell BM, DJ Beare 1, EM. Bennett, JM Hall-Spencer, JSI Ingram, F Jaramillo, R Ortiz, N Ramankutty, JA Sayer & D Shindell (2017): Agriculture production as a major driver of the Earth system exceeding planetary boundaries in: *Ecology and Society* **22**(4): 8.

DGE (2022): DGE-Stellungnahme zur Einordnung der Planetary Health Diet - Planetary Health Diet und DGE-Empfehlungen haben viele Gemeinsamkeiten – Die Herausforderung bleibt die praktische Umsetzung in der Bevölkerung. <https://www.dge.de/presse/pm/dge-stellungnahme-zur-einordnung-der-planetary-health-diet/> [04.07.2022].

Hofmann I & A. Spiller (2010): Auswertung der Daten der Nationalen Verzehrsstudie II (NVS II): eine integrierte verhaltens- und lebensstilbasierte Analyse des Bio-Konsums, Abschlussbericht der BÖLN-Projekte 175 S.

Kurth T & H Rubel, A Meyer zum Felde, JA Krüger, S Zielcke, M Günther, B Kemmerling (2019): Die Zukunft der deutschen Landwirtschaft nachhaltig sichern - Denkanstöße und Szenarien für ökologische, ökonomische und soziale Nachhaltigkeit, 60 S.

Rockstroem, J & W Steffen, K Noone, Å Persson, FS Chapin, EF Lambin, TM Lenton, M Scheffer, C Folke, HJ Schellnhuber, B Nykvist, CA de Wit (2009): A safe operating space for humanity. *Nature* 461(7263):472-475. <http://dx.doi.org/10.1038/461472a>.

Sanders J & J Heß/Hrsg (2019): Leistungen des ökologischen Landbaus für Umwelt und Gesellschaft, Thünen-Report 65, 2. Auflage, 341 S. <https://www.thuenen.de/de/infotehke/publikationen/thuenen-report/>.

Steffen W & K Richardson, J Rockstroem, SE Cornell, I Fetzer, EM Bennett, R Biggs, SR Carpenter, W de Vries, CA de Wit, C Folke (2015): Planetary boundaries: guiding human development on a changing planet. *Science* 347(6223) :1259855. <http://dx.doi.org/10.1126/science.1259855>.

Wang Erlandsson L & A Tobian, RJ van der Ent, I Fetzer, S te Wierik, M Porkka, A Staal, F Jaramillo, H Dahmann, C Singh, P Greve, D Gerten, PW Keys, T Gleeson, SE Cornell, W Steffen, X Bai, J Rockstroem (2022): A planetary boundary for green water, *Nature Reviews Earth and Environment* **3**, 380–392.

WBAE (2020): Politik für eine nachhaltigere Ernährung: Eine integrierte Ernährungspolitik entwickeln und faire Ernährungsumgebungen gestalten - WBAE-Gutachten, 879 S.

## 7 Anhang

### - Gemeinwohlbeitrag und Gesellschaftliche Leistungen

#### Leistungen des ökologischen Landbaus für Umwelt und Gesellschaft

Es gibt inzwischen zahlreiche wissenschaftliche Studien, die die gesellschaftlichen Leistungen des ökologischen Landbaus dokumentieren und sein Potenzial zur Bewältigung der umwelt- und ressourcenpolitischen Herausforderungen unserer Tage beschreiben. Eine umfangreiche Metastudie zu den Leistungen des ökologischen Landbaus für Umwelt und Gesellschaft zeigt dies eindrücklich auf (Sanders & Heß/Hrsg. 2019, Thünen Report 65):

- **Wasserschutz:** Der Ökolandbau zeigt ein hohes Potenzial zum Schutz von Grund- und Oberflächenwasser. Bei nahezu drei Viertel der Paarvergleiche (konventionelle vs. ökologische Bewirtschaftung) wies die ökologische Variante eindeutige Vorteile gegenüber der konventionellen Bewirtschaftung hinsichtlich des Austrags kritischer Stoffgruppen (Nitrat, Pflanzenschutz- und Tierarzneimittel) auf.
- **Boden(fruchtbarkeit):** Der Ökolandbau zeigt u. a. durch längere Fruchtfolgen, organische Düngung und einen erhöhten Anbau von Zwischenfrüchten deutliche Vorteile im Hinblick auf ausgewählte Merkmale der Bodenfruchtbarkeit. So waren unter ökologischer Bewirtschaftung sowohl die Individuenzahl/m<sup>2</sup> als auch Biomassen von Regenwurmpopulationen im Mittel um ca. 80 bis über 90 Prozent höher.
- **Biodiversität:** Die Auswertungen zeigen, dass mit der ökologischen Bewirtschaftung eine höhere Artenvielfalt einhergeht. So zeigen 86 Prozent (Flora) bzw. 49 Prozent (Fauna) der Vergleichspaare (öko vs. konv.) deutliche Vorteile durch ökologischen Landbau. Die mittleren Artenzahlen der Ackerflora lagen bei ökologischer Bewirtschaftung um 95 Prozent, bei der Ackersamenbank um 61 Prozent, der Saumvegetation um 21 Prozent, bei den Feldvögeln um 35 Prozent und bei den blütenbesuchenden Insekten um 23 Prozent höher. Auf über 95 Prozent der Bio-Flächen werden in der Regel keinerlei Pestizide angewendet.
- **Klimaschutz:** Die ausgewerteten Studien zeigen, dass der Ökolandbau insgesamt weniger THG-Emissionen verursacht, wenn die Effekte flächenbezogen (pro Hektar) gemessen werden. Durch den geringeren Stickstoffeinsatz im Ökolandbau wird weniger Lachgas emittiert (Reduktion im Mittel um 24 Prozent). Die Auswertung der Studien zeigt zudem, dass bei sehr großer Varianz zwischen den Betrieben häufig höhere Gehalte organischer Bodensubstanz im Ökolandbau gemessen werden und auch die Kohlenstoffbindung im Boden um durchschnittlich 10 Prozent höher ist.
- **Klimaanpassung:** Die ökologische Wirtschaftsweise weist im Vergleich zur konventionellen Bewirtschaftung meist bessere, zumindest aber vergleichbare Werte bzgl. wichtiger Eigenschaften des Oberbodens auf, die zur Erosionsvermeidung und zum Hochwasserschutz beitragen. Dazu zählen insbesondere eine höhere Aggregatstabilität und eine deutlich höhere Infiltration, die z.B. wichtig bei Starkregenereignissen ist.

- **Energieinput:** Der Ökolandbau ist durch deutlich geringere Stickstoff- und Energieinputs gekennzeichnet. Der geringere Energieverbrauch ist vor allem auf die Nichtnutzung von mineralischem Stickstoffdünger und chemisch-synthetischen Pestiziden im Ökolandbau zurückzuführen, denn die Herstellung dieser Stoffe ist ein sehr energieintensiver Prozess.
- **Tierwohl:** Die wenigen Vergleichsstudien, die es gibt, zeigen Vorteile der ökologischen Tierhaltung bezüglich Tierverhalten und emotionalem Befinden. Gründe hierfür sind z. B. ein größeres Platzangebot oder der vorgeschriebene Zugang zu Freiflächen bzw. Weidegang. Bezüglich des Gesundheitsstatus' der Tiere zeigen sich keine gesicherten quantitativen Unterschiede.

In der Summe zeigen die Ergebnisse, dass der ökologische Landbau eine besondere Vorzüglichkeit hinsichtlich Förderung und Erhalt der Biodiversität, Grundwasser/Gewässerschutz, Pestizidreduktion und Humuserhalt aufweist. Ergänzt durch den geringeren Tierbesatz und die tierfreundlichen Haltungsformen stellt der Ökolandbau eine zukunftsweisende Perspektive für eine umweltfreundliche und tierwohlfördernde Landwirtschaft dar. Auch der Wissenschaftliche Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz (WBAE) beim BMEL kommt in seinem Ernährungsgutachten (WBAE 2020) zu folgendem Schluss: „Als klare Stärke des Ökolandbaus sind die positiven Umwelteffekte, bezogen auf viele der Umweltgüter, zu bewerten. Somit kann der Ökolandbau durchaus zur Reduktion der gegenwärtigen umwelt- und ressourcenpolitischen Herausforderungen in Deutschland beitragen – vor allem auf denjenigen Standorten, auf denen eine ökologische Bewirtschaftung verschiedene Umweltbelastungen gleichzeitig reduzieren kann.“

Der ökologische Landbau ist ein vergleichsweise umweltfreundliches System, von dem auch Innovationsimpulse für die gesamte Landwirtschaft ausgehen. Die Pionierfunktion des Ökolandbaus als Experimentierfeld zeigt sich u.a. darin, dass der Ökolandbau immer wieder Entwicklungen angestoßen und Impulse für die gesamte Landwirtschaft gesetzt hat (und dies auch derzeit gewährleistet), die mit mehr Gemeinwohl einhergehen. Auszugsweise sind hier zu nennen: zukunftsweisende Pflanzenbausysteme mit Pflanzenschutz durch vielfältige Fruchtfolgen, mechanischer und thermischer Beikrautregulierung und biologischem Pflanzenschutz, heimische Erzeugung von Eiweißfuttermitteln durch umfangreichen Leguminosenanbau und -züchtung, zukunftsweisende Tierhaltungssysteme für Geflügel (z. B. mobile Hühnerhaltung) und Schweine, Erhalt, Entwicklung und Wiedereinführung von alten Rassen und Sorten bei Pflanzen und Tieren als Basis z. B. für eine klimaangepasste und gesunde Erzeugung, innovative Vermarktungssysteme mit intensivem Erzeuger-Verbraucher-Dialog-Potential wie z. B. Direktvermarktungen mit Gemüseboxen im Abo-System oder solidarischer Landwirtschaft etc.

Die positiven Wirkungen der ökologischen Wirtschaftsweise beschränken sich nicht auf die Landwirtschaft. Die Verarbeitung ökologischer Rohstoffe, die (noch) häufig in kleineren Chargen und im Vergleich zu konventionell erzeugter Ware weniger homogenen Qualitäten produziert werden und aufgrund der weiteren Fruchtfolgen und diverseren Tierhaltungssysteme mehr Kultur-

und Tierarten umfassen, erfordert entsprechend vielfältige, oft regionale handwerklich orientierte, Technologien und Strukturen. Auch die Vermarktung der meist höherpreisigen und z. T. „ungewohnten“ Bio-Lebensmittel ist beratungs- bzw. kommunikationsintensiver und hat die Entwicklung spezieller (Fach-) Handelsstrukturen begünstigt (seltene/alte/spezielle Obst-, Gemüse- oder Getreidesorten, innovative pflanzenbasierte Produkte etc.). Alle diese „Bio-Strukturen“ erhöhen die Vielfalt und damit die Resilienz in Produktion, Verarbeitung und Konsum, tragen zur nachhaltigen Ernährungs- und Umweltbildung bei und stärken transformative Ansätze in Wirtschaft und Gesellschaft, insbesondere auch in ländlichen Regionen.