



Schlussbericht zum Thema

Bilanz und Impulse zur
Weiterentwicklung
der Zukunftsstrategie
ökologischer Landbau

FKZ: 2819OE066; 2819OE067

**Projektnehmer:
Johann Heinrich von Thünen-Institut
FIBL Projekte GmbH**

Gefördert durch das Bundesministerium für Ernährung
und Landwirtschaft auf Grund eines Beschlusses des
Deutschen Bundestages im Rahmen des
Bundesprogramms Ökologischer Landbau und andere
Formen nachhaltiger Landwirtschaft.

Das Bundesprogramm Ökologischer Landbau und andere Formen nachhaltiger Landwirtschaft (BÖLN) hat sich zum Ziel gesetzt, die Rahmenbedingungen für die ökologische und nachhaltige Land- und Lebensmittelwirtschaft in Deutschland zu verbessern. Es wird vom Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) finanziert und in der BÖLN-Geschäftsstelle in der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) in Bonn in die Praxis umgesetzt. Das Programm untergliedert sich in zwei ineinandergreifende Aktionsfelder, den Forschungs- und den Informationsbereich.

Detaillierte Informationen und aktuelle Entwicklungen finden Sie unter

www.bundesprogramm.de

Wenn Sie weitere Fragen haben, wenden Sie sich bitte an:

Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung
Geschäftsstelle Bundesprogramm Ökologischer Landbau und andere Formen nachhaltiger Landwirtschaft
Deichmanns Aue 29
53179 Bonn
Tel: 0228-6845-3280
E-Mail: boeln@ble.de

Bilanz und Impulse zur Weiterentwicklung der Zukunftsstrategie ökologischer Landbau

Jörn Sanders, Nicolas Lampkin, Boris Liebl

mit Beiträgen von Karen Aulrich, Lisa Baldinger, Herwart Böhm, Anke Brückmann, Inken Daase, Michael Diewald, Lisa Dittmann, Annegret Groß-Spangenberg, Dorothee Hahn, Burkhard Kape, Karl Kempkens, Sigrid Manleitner, Eva Milz, Viola Molkenthin, Hans Marten Paulsen, Marion Schmidt, Daniela Schröder, Stephanie Witten und Katrin Zander

Schlussbericht

Bilanz und Impulse zur Weiterentwicklung der Zukunftsstrategie ökologischer Landbau

Der vorliegende Bericht fasst die wesentlichen Ergebnisse des Projektes „Bilanz und Impulse zur Weiterentwicklung der Zukunftsstrategie ökologischer Landbau“ (ZOEL19) zusammen, welches mit Mitteln des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) im Rahmen des Bundesprogramms Ökologischer Landbau und andere Formen nachhaltiger Landwirtschaft (BÖLN) gefördert wurde (FKZ 2819OE066 / FKZ 2819OE067).

Gefördert durch:



aufgrund eines Beschlusses
des Deutschen Bundestages

Um eine Geschlechterdiskriminierung zu vermeiden, wurden im Bericht vorzugsweise genderneutrale Formulierungen bzw. für Personenbezeichnungen der Genderstern verwendet. Wenn in Einzelfällen aus Gründen der Lesbarkeit darauf verzichtet wurde, soll dies keinesfalls eine Verletzung des Gleichheitsgrundsatzes zum Ausdruck bringen. Grundsätzlich gilt, dass bei personenbezogenen Substantiven Frauen, Männer, Intersex- und Trans-Menschen gemeint sind.

Die in diesem Bericht dargelegten Informationen und Schlussfolgerungen basieren auf den Ergebnissen der ZÖL-Konferenz 2019 sowie ergänzenden Recherchen und Arbeiten des Thünen-Instituts. Sie spiegeln nicht unbedingt die offizielle Meinung des BMEL wider.

Zu diesem Bericht beigetragen haben neben dem Autoren-Team Dorothee Hahn, Viola Molkenhain, Daniela Schröder, Sigrid Manleitner, Michael Diewald, Annegret Groß-Spangenberg, Eva Milz (BLE Referat 332), Burkhard Kape, Anke Brückmann, Lisa Dittmann, Inken Daase (BLE Referat 333), Herwart Böhm, Karen Aulrich, Hans Marten Paulsen, Lisa Baldinger, Stephanie Witten (Thünen-Institut für Ökologischen Landbau), Katrin Zander (Thünen-Institut für Marktanalyse), Marion Schmidt (BMEL), Karl Kempkens (Landwirtschaftskammer Nordrhein-Westfalen).

Dr. Jörn Sanders

Dr. Nicolas Lampkin

Thünen-Institut für Betriebswirtschaft

Bundesallee 63

38116 Braunschweig

E-Mail: bw@thuenen.de

Boris Liebl

FiBL Projekte GmbH

Kasseler Straße 1a

60486 Frankfurt am Main

E-Mail: info.projekte@fibl.org

Braunschweig, August 2020

Zusammenfassung

Im Hinblick auf das 20 %-Flächenziel der Bundesregierung hat das BMEL in einem partizipativen Prozess die Zukunftsstrategie ökologischer Landbau (ZÖL) erarbeitet und im Februar 2017 der Öffentlichkeit vorgestellt. Im Mittelpunkt der ZÖL stehen fünf Handlungsfelder mit 24 Einzelmaßnahmen, die als nationale Schlüsselbereiche für ein stärkeres Wachstum identifiziert wurden. Diese umfassen die Bereiche (a) Recht, (b) Beratung & Bildung, (c) Vermarktung, (d) Forschung sowie (e) Förderung.

In den letzten drei Jahren hat das BMEL zusammen mit den Geschäftsstellen des BÖLN und der EPS begonnen, die verschiedenen Maßnahmen der ZÖL umzusetzen. Das Förderangebot wurde mit der Umsetzung gezielt ausgebaut und die Rahmenbedingungen für die ökologische Land- und Lebensmittelwirtschaft verbessert. Festzuhalten ist ferner, dass mit der ZÖL die Ökolandbaupolitik des Bundes ein zentrales Gesicht bekommen hat und die Unterstützung für den Ökolandbau zu keinem Zeitpunkt so gut verankert war wie heute. Der deutliche Anstieg der ökologisch bewirtschafteten Fläche in den letzten Jahren verdeutlicht, dass im Hinblick auf das 20 %-Flächenziel die Entwicklung in Deutschland in die richtige Richtung geht.

Trotz der positiven Gesamtsituation stellt sich die Frage, ob eine Ausdehnung der ökologisch bewirtschafteten Fläche auf 20 % bis 2030 ohne weitere Anstrengungen zu erreichen ist. Hierfür müssten die Fläche und der Handelsumsatz der Branche in den nächsten zehn Jahren mehr als verdoppelt werden. Vor diesem Hintergrund zeigt der vorliegende Bericht verschiedene Handlungsoptionen auf, wie der ökologische Landbau weiter gestärkt und die ZÖL weiterentwickelt werden könnte. Hierzu zählen u.a. die nachfolgend skizzierten Aspekte.

Beratung: Das Öko-Beratungsangebot in Deutschland befindet sich gegenwärtig im Vergleich zu anderen EU-Ländern auf einem hohen Niveau. Dennoch sollten punktuelle Ergänzungen der bestehenden Maßnahmen in Erwägung gezogen werden, um das Angebot weiter zu stärken. Denkbar wäre beispielsweise (a) die Förderung einer Vorplanung als Zwischenstufe zwischen dem Betriebscheck und der detaillierten Umstellungsplanung, (b) eine stärkere Förderung von Gruppenveranstaltungen zum gemeinsamen Lernen oder (c) eine Förderung der kollegialen Umstellungsberatung. Darüber hinaus kann die ZÖL dazu beitragen, dass die Öko-Beratung künftig ihre Angebote und Kompetenzen breiter aufstellen kann.

Bildung: Obwohl heute umfangreiche Informationen über den Ökolandbau verfügbar sind, zeigen Erfahrungen aus der Praxis, dass insbesondere unter Junglandwirt*innen Unkenntnisse gegenüber der ökologischen Wirtschaftsweise bestehen. Deshalb unterstützt das BMEL im Rahmen der ZÖL eine stärkere Berücksichtigung von Themen in der beruflichen Bildung, die für den ökologischen Landbau relevant sind. Als wirksames Instrument hat sich dabei die länderübergreifende Zusammenarbeit der Akteure herausgestellt. Insofern bietet es sich an zu klären, ob Vernetzungsaktivitäten im Rahmen der ZÖL längerfristig unterstützt werden können.

Eiweißfuttermittel: Trotz vielfältiger Anstrengungen ist davon auszugehen, dass in den nächsten Jahren das Angebot heimisch erzeugter, kostengünstiger Eiweißfuttermittel nicht ausreichen

wird. Um diese Situation zu ändern, sollten (a) eine Verstärkung bestehender Maßnahmen geprüft, (b) der förderpolitische Instrumentenkasten punktuell ergänzt, (c) die Zulassung alternativer Eiweißträger als Futtermittel vorangetrieben, (d) die Wirtschaftlichkeit heimischer Proteinträger verbessert sowie (c) die Vernetzung der Akteure aus Forschung, Beratung und Wertschöpfungskette ausgebaut werden.

Marktentwicklung: Um eine weitere Steigerung der Nachfrage nach ökologischen Lebensmitteln zu erreichen, kommt es in erster Linie auf die Anstrengungen der Wirtschaftsakteure an. Die Politik kann eine weitere Marktausdehnung insbesondere durch (a) die Bereitstellung von regionalen Marktdaten, (b) eine Stärkung von Bio-Wertschöpfungsketten sowie (c) Instrumente zur Steigerung des Bioanteils in der öffentlichen Beschaffung und im AHV-Bereich unterstützen.

Außerhausverpflegung: Um die Erschließung des AHV-Marktpotenzials für den Ökolandbau zu erleichtern, wurden in den letzten Jahren vom Bund, den Ländern und privaten Initiativen verschiedene Informationsmaßnahmen lanciert. Ob die bisherigen Maßnahmen ausreichen, ist jedoch fraglich, weshalb in Ergänzung zu den bestehenden Maßnahmen zur Wissens- und Kompetenzvermittlung insbesondere (a) eine Verbesserung der rechtlichen Rahmenbedingungen und (b) eine Vernetzung der Akteure in der Biowertschöpfungskette angestrebt werden sollte.

Leistungsfähigkeit ökologischer Agrarsysteme: Um eine weitere Ausdehnung des ökologischen Landbaus zu ermöglichen, sind standortangepasste Managementkonzepte gefragt, die hinsichtlich Sorten- und Artenvielfalt, Züchtung, Bodengesundheit und Bodenfruchtbarkeit, Nährstoffkreisläufe, Pflanzenschutz und Technik unterschiedliche Lösungsstrategien ermöglichen und zu einer hohen Resilienz beitragen. Im Rahmen künftiger Forschungsausschreibungen sollten diese Aspekte verstärkt aufgegriffen werden. Ferner sollte überprüft werden, inwiefern die verfügbaren Forschungsmittel ausreichen, um die zu priorisierenden Forschungsfragen zu bearbeiten. Aufgrund der Komplexität des Systems „Ökolandbau“ bieten sich für seine Weiterentwicklung insbesondere Praxis-Forschungsnetzwerke an. Um die Netzwerkarbeit effektiver zu gestalten, sollten neue Netzwerkstrukturen in Form einer Plattform forschungsaffiner Ökobetriebe und eines bundesweiten Referenznetzwerkes geschaffen werden.

Europäischer Rechtsrahmen: Die Frage, wie die Unternehmen sich auf die veränderten rechtlichen Rahmenbedingungen bestmöglich anpassen können und wie der Rechtsrahmen kohärent und wachstumsorientiert auszugestaltet ist, bleibt auch künftig eine wichtige Aufgabe der Politik und damit ein zentraler Bestandteil der ZöL.

Umwelleistungen: Im Hinblick auf die anstehende GAP-Reform stellt sich die Frage, wie die Politik sicherstellen kann, dass (a) ausreichende Mittel zur Finanzierung dieser Leistungen zur Verfügung stehen und (b) ein leistungsdifferenziertes Honorierungssystem, welches gegenwärtig im Rahmen der ZöL entwickelt wird, flächendeckend getestet werden kann. Die ZöL bietet sich in diesem Zusammenhang als eine Diskussionsplattform an, um die Vorstellungen der Bundesländer und des Bundes zu konkretisieren.

Ein Flächenanteil von 20 % bleibt eine ambitionierte Zielsetzung. Eine entsprechende Ausdehnung ist nur denkbar, wenn alle relevanten Akteure in der Wirtschaft und in der Politik an einem Strang ziehen und in ihren jeweiligen Kompetenzbereichen kohärent handeln. Um in diesem Zusammenhang eine gemeinsame Lösungsfindung sowie eine zielgerichtete Nutzung der vorhandenen Erfahrungs- und Wissensressourcen zu ermöglichen, bedarf es eine geeignete Form des Austauschs. Die ZÖL könnte in diesem Zusammenhang eine wichtige Plattform-Funktion ausüben, um die verschiedenen Akteure noch besser zu vernetzen und die verschiedenen Aktivitäten aufeinander abzustimmen. Ferner sollte geprüft werden, wie die Strategiesteuerung agiler gestaltet werden kann, um auf Veränderungen kurzfristig reagieren sowie eine kontinuierliche Anpassung, Priorisierung und Optimierung der Strategie vornehmen zu können.

Inhaltsverzeichnis

1	Hintergrund	1
2	Umsetzung der ZöL-Maßnahmen	1
3	Zwischenbilanz und Perspektiven	4
3.1	Beratung	5
3.2	Berufliche Bildung	6
3.3	Eiweißfuttermittel	7
3.4	Marktentwicklung	8
3.5	Außer-Haus-Verpflegung	10
3.6	Leistungsfähigkeit ökologischer Agrarsysteme	11
3.7	Europäischer Rechtsrahmen	14
3.8	Umwelleistungen	15
4	Fazit	16
	Bibliographische Angaben	18
	Liste der Anhänge	19

1 Hintergrund

Der ökologische Landbau ist eine besonders nachhaltige Wirtschaftsweise, die zur Bewältigung der umwelt- und ressourcenpolitischen Herausforderungen der Landwirtschaft einen Beitrag leistet und landwirtschaftlichen Betrieben eine vielversprechende Entwicklungsperspektive bietet. Die Bundesregierung hat sich deshalb zum Ziel gesetzt, den Ökolandbau zu stärken und bis zum Jahr 2030 einen Flächenanteil von 20 Prozent zu erreichen. Um der Branche zusätzliche Wachstumsimpulse zu geben, hat das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) zusammen mit Vertreter*innen der ökologischen und konventionellen Land- und Ernährungswirtschaft unter Einbeziehung der Bundesländer sowie der Wissenschaft die Zukunftsstrategie ökologischer Landbau (ZöL) erarbeitet und im Februar 2017 der Öffentlichkeit vorgestellt. Anspruch der Strategie ist es, die politischen Rahmenbedingungen auf nationaler Ebene im Hinblick auf das 20 %-Flächenziel neu zu justieren und durch geeignete Maßnahmen die Entwicklung der Branche zu unterstützen.

Drei Jahre nach ihrer Vorstellung stellt sich die Frage, wo die ZöL heute steht und in welche Richtung die Zukunftsstrategie weiterentwickelt werden sollte. Um diese Fragen zu erörtern und eine erste Zwischenbilanz zu ziehen, fand Ende des letzten Jahres die ZöL-Konferenz 2019 statt, an der 157 Expert*innen teilnahmen. Der vorliegende Bericht fasst die wesentlichen Ergebnisse der Tagung sowie ergänzende Arbeiten des Thünen-Instituts zusammen.

Das nachfolgende Kapitel 2 enthält eine Beschreibung, welche Maßnahmen in welcher Form seit 2017 umgesetzt wurden. Anhand von acht Schwerpunktthemen (Beratung, Berufliche Bildung, Eiweißfuttermittel, Marktentwicklung, Außer-Haus-Verzehr, Leistungsfähigkeit ökologischer Agrarsysteme, Europäischer Rechtsrahmen, Umweltleistungen) wird anschließend im Kapitel 3 eine erste Bilanz gezogen: Was wurde erreicht? Wo besteht ein Handlungsbedarf, um veränderten Rahmenbedingungen Rechnung zu tragen? Grundlage hierfür waren u.a. die Ergebnisse der Workshops und des Marktes der Möglichkeiten, die im Rahmen der ZöL-Konferenz durchgeführt wurden. Ein Fazit, wie die ZöL weiterentwickelt werden könnte und was dabei berücksichtigt werden sollte, wird im Kapitel 4 gezogen. Weitere detaillierte Informationen zur Umsetzung der einzelnen ZöL-Maßnahmen und zur Durchführung der ZöL-Konferenz sind im Anhang zu finden.

2 Umsetzung der ZöL-Maßnahmen

Im Mittelpunkt der ZöL stehen fünf Handlungsfelder mit 24 Einzelmaßnahmen, die als nationale Schlüsselbereiche für ein stärkeres Wachstum identifiziert wurden und zentrale Herausforderungen der Ökobranche adressieren. Diese umfassen die Bereiche (a) Recht, (b) Beratung & Bildung, (c) Vermarktung, (d) Forschung sowie (e) Förderung (Abbildung 1). Bis auf wenige Ausnahmen befinden sich die Maßnahmen mittlerweile in der planmäßigen Umsetzung. Damit wurde das erste Ziel der Roadmap der Zukunftsstrategie, bis 2019 alle Maßnahmen zu implementieren, weitestgehend erreicht. Angesichts der unterschiedlichen Komplexität und Fristigkeit variiert allerdings der jeweilige Umsetzungsstand.

Abbildung 1 Handlungsfelder und Roadmap der ZÖL

Quelle: BMEL

Eine zentrale Maßnahme der ZÖL ist die Weiterentwicklung der europäischen Produktionsvorschriften des ökologischen Landbaus. Die Revision der **EU-Öko-Verordnung**, mit der ein praxisgerechter und zukunftsfähiger Rechtsrahmen geschaffen werden sollte, wurde von Seiten des BMEL in den letzten Jahren intensiv begleitet. Dabei konnten u.a. bewährte Regelungen der derzeitigen Verordnung gestärkt, der Anwendungsbereich des Biorechts um neue Produkte erweitert und eine effektivere Überwachung der Kontrollstellen in Drittländern erreicht werden. Die Beratungen zum Basis-Recht wurden 2018 abgeschlossen; derzeit wird über die Gestaltung der Sekundärrechtsregelungen (delegierten Rechtsakte und Durchführungsverordnungen) beraten. Diese sollen bis zum Herbst 2020 abgeschlossen werden, damit das neue Bio-Recht in 2021 zur Anwendung kommen kann.

Neben den speziellen rechtlichen Regelungen der EU-Öko-Verordnung werden in der ZÖL auch **allgemein verbindliche Rechtsbestimmungen** adressiert, die für die Entwicklung des ökologischen Landbaus von Bedeutung sind. Um eine Beeinträchtigung für besonders tierwohlorientierte Haltungssysteme zu vermeiden, hat sich das BMEL bei der Neufassung der Immissionsschutzbestimmungen (d.h. die Technische Anleitung zur Reinhaltung der Luft) beispielsweise dafür eingesetzt, dass auch künftig Tierwohlaspekte bei der Genehmigung von Stallgebäuden berücksichtigt werden können. Auf europäischer Ebene werden u.a. auf Bestreben des BMEL Änderungen am EU-Futtermittelrecht diskutiert, die eine Verbesserung der Eiweißversorgung der Monogastrier zum Ziel haben. Ziel der Gesetzesänderung ist es, die Ausnahmeregelungen vom Verbot, Tiere und Erzeugnisse tierischen Ursprungs zu verfüttern, auszuweiten. Eine Einigung wurde hierzu aber noch nicht erzielt.¹

¹ Die EU-Kommission hat hierzu mittlerweile einen Verordnungsentwurf vorgelegt. Der Vorschlag zur Änderung des Anhangs IV der Verordnung (EG) Nr. 999/2001 sieht u.a. vor, künftig die Fütterung von Geflügel mit verarbeitetem tierischem Protein von Nutzinsekten zu zulassen.

Eine große Bedeutung bei der Umsetzung der Zukunftsstrategie spielt das Bundesprogramm Ökologischer Landbau und andere Formen nachhaltiger Landwirtschaft (BÖLN) sowie die Eiweißpflanzenstrategie (EPS) des BMEL. Von den 24 Maßnahmen der ZÖL werden allein 14 Maßnahmen im Rahmen des BÖLN und der EPS umgesetzt. Hierzu zählen insbesondere Maßnahmen zur **Informationsvermittlung, Kompetenzstärkung, Vernetzung und Forschungsförderung**. Bereits durchgeführt wurden eine Status-quo-Analyse sowie verschiedene Vernetzungsaktivitäten zur stärkeren Integration des ökologischen Landbaus in der beruflichen Bildung. Für weitere zahlreiche Maßnahmen haben die Geschäftsstellen des BÖLN und der EPS in den letzten Jahren die verwaltungsrechtlichen Voraussetzungen geschaffen und entsprechende Förderrichtlinien erarbeitet. Neu umfasst das Förderportfolio die Förderung von Informationen zu Biowertschöpfungsketten sowie deren Kooperationsaktivitäten, eine Informationsoffensive für die Bioverpflegung in öffentlichen Einrichtungen und der öffentlichen Beschaffung („BioBitte“) sowie ein Demonstrationsnetzwerk für feinsamige Leguminosen (Demonet KleeLuzPlus). Darüber hinaus wurden die Richtlinien zur Umstellungsberatung und die Förderung von Messeauftritten überarbeitet. Ein weiterer Schwerpunkt der BÖLN-Aktivitäten bestand ferner in den Bekanntmachungen zur Durchführung verschiedener Forschungs- und Entwicklungsprojekte unter anderem in den Bereichen Pflanzenzüchtung, Nährstoffmanagement, Weinbau und Geflügelwirtschaft, die zur Verbesserung der Leistungsfähigkeit ökologischer Agrarsysteme beitragen sollen.

Weiterhin ein wichtiges Thema für die ZÖL ist die angemessene **Honorierung von Umweltleistungen**. Dies betrifft zum einen die Frage, wie ausreichende Mittel für die Ökoflächenförderung sichergestellt werden können. In diesem Zusammenhang gab es in den letzten drei Jahren zahlreiche Beratungen, die unter anderem zu einer Anhebung der Umschichtung von derzeit 4,5 Prozent auf künftig 6,0 Prozent der Direktzahlungen in die zweite Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik geführt haben. Zum zweiten geht es dabei um die Frage, mit welcher Methode die Umwelteffekte des ökologischen Landbaus leistungsgerecht honoriert werden können. Dass der Ökolandbau zahlreiche Mehrleistungen für die Gesellschaft erbringt, hat nicht zuletzt eine im Rahmen der ZÖL durchgeführte Literaturlauswertung zu diesem Thema gezeigt (Sanders und Heß, 2019). Die Implikationen für die Förderung des ökologischen Landbaus sollen nun im Rahmen verschiedener Studien aufgezeigt werden.

Einige wenige Maßnahmen der ZÖL wurden nach der Vorstellung der Strategie im Jahr 2017 zwar weiter konkretisiert, dann aber **nicht weiterverfolgt**. Dies ist zum einen die Einführung einer Umstellungsprämie für teilumstellende Betriebe, die von den Ländern abgelehnt wurde. Zum zweiten betrifft dies die Bereitstellung von standardisierten Planungs- und Beratungsinstrumenten.

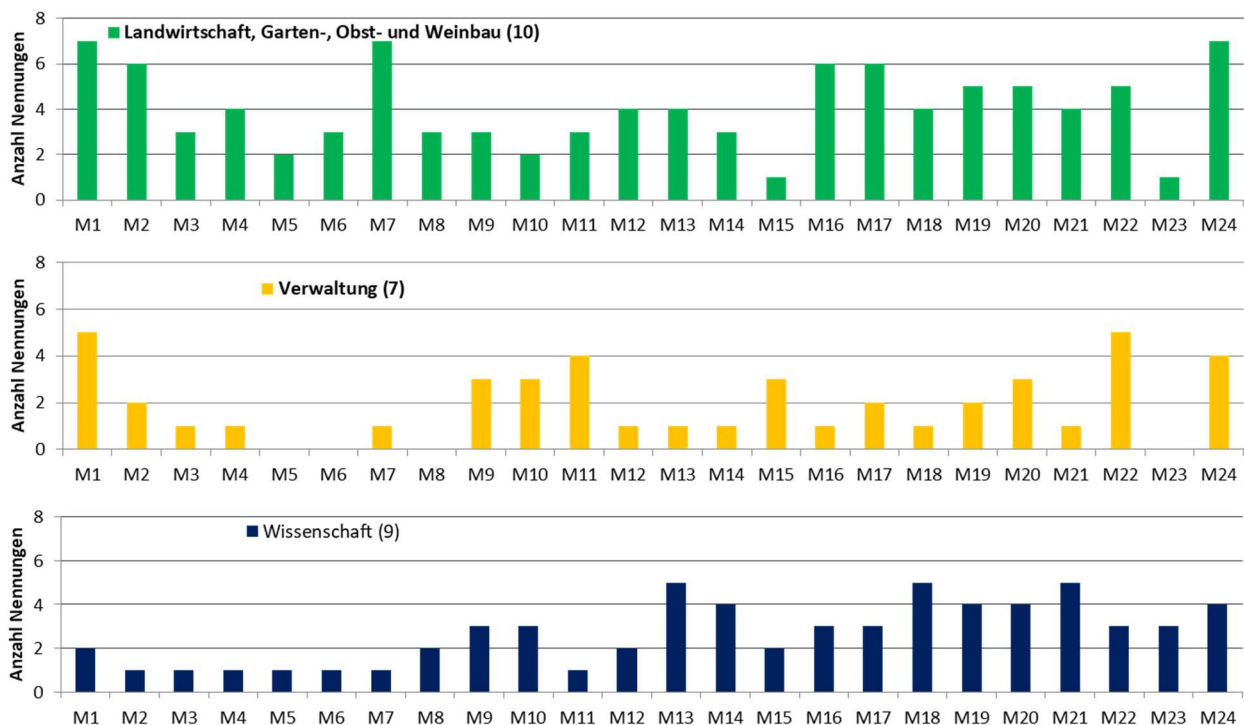
Anzumerken sind ferner **weitere Bundesaktivitäten**, die bereits vor der ZÖL implementiert waren und nun im Rahmen der ZÖL weitergeführt werden. Hierzu zählen beispielsweise die Aktivitäten zur Erhöhung der Verfügbarkeit von ökologischen Eiweißfuttermitteln im Rahmen der Eiweißpflanzenstrategie oder die Unterstützung des Netzwerks der Biostädte. Darüber hinaus hat die ZÖL Eingang in verschiedene Strategien des Bundes gefunden. Diese unterstreichen den mittlerweile hohen politischen Stellenwert des ökologischen Landbaus bzw. der ZÖL auf

nationaler Ebene. So wird auf die Zukunftsstrategie nicht nur in der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung Bezug genommen, sondern sie ist auch ein fester Bestandteil des Klimaschutzplans. Darüber hinaus gibt es Synergieeffekte bezüglich des Aktionsprogramms Insektenschutz der Bundesregierung sowie der Ackerbau-, Eiweißpflanzen-, Nutztierhaltungs- und Digitalisierungsstrategie des BMEL.

3 Zwischenbilanz und Perspektiven

Die im Kapitel 2 beschriebenen Aktivitäten verdeutlichen, dass in den letzten drei Jahren viel auf den Weg gebracht wurde. Welche Wirkungen die einzelnen Maßnahmen haben werden, ist zum jetzigen Zeitpunkt allerdings nicht konkret abschätzbar, da sich diese erst mittelfristig zeigen werden. Die Befragungsergebnisse der Konferenzteilnehmer*innen weisen allerdings darauf hin, dass alle in den Jahren 2015 - 2016 erarbeiteten Maßnahmen grundsätzlich weiterhin relevant sind und die Förderlandschaft in Deutschland sinnvoll ergänzen (Abbildung 2). Um dennoch mögliche Anhaltspunkte für die Weiterentwicklung der ZöL herausarbeiten zu können, werden nachfolgend der Status-Quo und die gegenwärtigen Rahmenbedingungen der ökologischen Land- und Lebensmittelwirtschaft in Deutschland anhand von acht Schwerpunktthemen näher beleuchtet.

Abbildung 2 ZöL-Maßnahmen mit der größten Bedeutung aus Sicht der Teilnehmer*innen der ZöL-Konferenz 2019



Frage: Welchen der ZöL-Maßnahmen messen Sie die größte Bedeutung zu? Mehrfachnennungen möglich. Bezeichnung der Maßnahmen siehe Anhang.

Quelle: Eigene Darstellung

3.1 Beratung

Landwirt*innen werden sich nur dann für den Ökolandbau entscheiden, wenn die mit der ökologischen Bewirtschaftung verbundenen Vorteile grösser bewertet werden als die Nachteile. Dies setzt eine fundierte Vorbereitung über die betrieblichen Änderungen bei einer Umstellung und eine Abwägung von Chancen und Risiken voraus. Eine wichtige Rolle spielt dabei eine qualifizierte Umstellungs- und Betriebsberatung. Um konventionelle Betriebe für den ökologischen Landbau zu sensibilisieren und sie von ihrem jeweiligen unternehmerischen Standort „abzuholen“, bieten sich insbesondere beratende Basisangebote, wie Umstellungsseminare und erste Betriebsanalysen an, die idealerweise durch eine intensive Umstellungsbegleitung ergänzt werden. Hierfür stehen umstellungsinteressierten Landwirt*innen heute verschiedene Beratungsangebote von staatlichen und privaten Einrichtungen zur Verfügung.

Um die bestehenden Beratungskapazitäten im Hinblick auf die erwünschte Ausdehnung des ökologischen Landbaus zu stärken, hat das BMEL im Rahmen der ZÖL die Mittel für Beratungs- und Weiterbildungsmaßnahmen, Umstellungs- und Orientierungsseminare sowie Beraterfortbildungen in den letzten Jahren erhöht. Insbesondere in den Regionen, in denen nur begrenzte Beratungskapazitäten bestehen, leistet die ZÖL einen wichtigen Beitrag zur Ergänzung der bestehenden Beratungsangebote. Dies gilt auch für die Qualifizierung der Beratung selbst. Die durch das BÖLN geförderte Beraterfortbildung hat sich mittlerweile zu einer zentralen Qualitätssicherungsmaßnahme der Öko-Beratung entwickelt.

Vor diesem Hintergrund ist grundsätzlich festzuhalten, dass das Beratungsangebot in Deutschland sich gegenwärtig im Vergleich zu anderen EU-Mitgliedsländern auf einem hohen Niveau befindet. Eine punktuelle Ergänzung der bestehenden Maßnahmen kann das Angebot jedoch weiter stärken. Hierzu bieten sich insbesondere die folgenden Fördermaßnahmen an:

- **Förderung einer Vorplanung:** Als Zwischenstufe zwischen dem bereits geförderten Betriebscheck sowie der detaillierten Umstellungsplanung bietet sich die Förderung einer Vorplanung zur weitergehenden Abklärung des Umstellungspotenzials an. Diese könnte eine 1-2 tägige Beratung zur Betriebsentwicklung inklusive einer betriebswirtschaftlichen Analyse umfassen.
- **Förderung von Gruppenveranstaltungen zum gemeinschaftlich getragenen Lernen:** Gruppenberatungen zum gemeinsamen Lernen, wie z. B. stable und field schools, stellen derzeit keinen Förderschwerpunkt in den ELER-Programmen der Länder bzw. im Rahmen des BÖLN dar. Sie haben sich aber als sehr effektive Beratungsmaßnahme zur Entwicklung und Qualitätssicherung der Ökobetriebe herauskristallisiert.
- **Förderung der kollegialen Umstellungsberatung:** Öko-Landwirt*innen können ihren Kolleg*innen bei der Umstellung wertvolle Hinweise geben. Dies zeigen u.a. Erfahrungen aus dem Netzwerk der Demonstrationsbetriebe Ökologischer Landbau. Ein Förderinstrument zur Unterstützung des kollegialen Coachings, d.h. zur Begleitung einer Umstellung durch erfahrene Ökolandwirt*innen als Tandempartner, gibt es gegenwärtig nicht.

Ferner ist anzumerken, dass eine zentrale Herausforderung der Öko-Beratung in Deutschland heute weniger in der unzureichenden Basis-Förderung der agronomischen Beratung liegt, sondern vielmehr in der Notwendigkeit, dass die Bio-Beratung künftig ihre Angebote und Kompetenzen thematisch breiter aufstellen muss. So gewinnen beispielsweise Vermarktungs- und Marktentwicklungsfragen in der Betriebsberatung an Bedeutung. Ferner führen die gesellschaftlichen Diskussionen über mehr Klima- und Bodenschutz oder das Insektensterben auch bei Biobetrieben zu einem Anpassungsbedarf. Dies erfordert zusätzliche Beratungsangebote und auf Seiten der Berater*innen eine möglichst interdisziplinäre Wissensbasis. Zudem sind Öko-Berater*innen gefragte Expert*innen für die Weiterentwicklung der beruflichen Bildung oder als Ideengeber*in Öko-Modellregionen, ohne dass für diese Aktivitäten eine ausreichende Finanzierung besteht.

Zur Bewältigung dieser Herausforderung kann der Bund nur teilweise beitragen. Denkbar wäre, dass im Rahmen der ZöL die Erhebung und Zusammenstellung von regionalen Marktdaten (vergleichbar mit den Daten, die die AMI für den deutschen Biomarkt auf nationaler Ebene bereitstellt) oder die Durchführung von Fortbildungsveranstaltungen zum Klima-, Boden- und Biodiversitätsschutz unterstützt wird. Fragen zur langfristigen Finanzierung von weiteren Dienstleistungen, die die Öko-Beratung erbringt, sind vornehmlich durch die Anbauverbände und die Bundesländer zu klären. Diesen Diskussions- und Klärungsprozess kann der Bund allerdings moderieren und so indirekt zur Lösungsfindung beitragen.

► Weitere Informationen und Überlegungen zum Status-Quo, zentralen Herausforderungen und ergänzenden Fördermöglichkeiten der Beratung werden im Anhang 2 (A2.2 Weiterentwicklung der Beratungs- und Informationsangebote) und Anhang 3 (A3.4 Öko-Feldtage) beschrieben.

3.2 Berufliche Bildung

Eine Umstellung auf eine ökologische Bewirtschaftung ist für Landwirt*innen nur dann eine realistische Option, wenn sie sich vorher unvoreingenommen mit dem Thema beschäftigt haben. Obwohl heute umfangreiche Informationen über den Ökolandbau verfügbar sind, zeigen Erfahrungen aus der Praxis, dass insbesondere unter Junglandwirt*innen Unkenntnisse und teilweise auch Vorurteile gegenüber der ökologischen Wirtschaftsweise bestehen. Deshalb unterstützt das BMEL im Rahmen der ZöL die stärkere Berücksichtigung von Themen in der beruflichen Bildung, die für den ökologischen Landbau relevant sind. Das Ministerium prüft beispielsweise, inwiefern eine Anpassung der Ausbildungsverordnung zum Beruf Landwirt*in hierzu einen Beitrag leisten kann. Ferner unterstützt das BMEL im Rahmen der ZöL ein Projekt zur Vernetzung der Bildungsakteure, um diese für die Bedeutung des Themas zu sensibilisieren. Konkretes Ziel des Vorhabens ist es, den Austausch über erfolgreiche Unterrichtsmodule, Lehrpläne oder Prüfungsfragen voranzutreiben und weitere erforderliche Schritte zur Verbesserung der Situation und zum Abbau der Defizite aufzuzeigen (z.B. im Hinblick auf den Einsatz von externem Fachwissen, die Nutzung von Öko-Aktionstagen oder die Einbeziehung weiterer Ausbildungsberufe). Die bisherigen Ergebnisse verdeutlichen in diesem Zusammenhang,

welches Potenzial eine länderübergreifende Zusammenarbeit hat. Insofern bietet sich an zu klären, ob Vernetzungsaktivitäten wie beispielsweise Dialogforen im Rahmen der ZÖL längerfristig unterstützt werden könnten.

► Weitere Informationen und Überlegungen zum Status-Quo, zentralen Herausforderungen und zusätzlichen Fördermöglichkeiten im Bereich der beruflichen Bildung werden im Anhang 3 (A3.4 Berufliche Bildung - Mehr Ökolandbau braucht mehr Bildung) beschrieben.

3.3 Eiweißfuttermittel

Das ab 2021 geltende neue Bio-Recht sieht unter anderem vor, dass bis Ende 2025 konventionell erzeugte Eiweißfuttermittel in der ökologischen Schweine- und Geflügelhaltung eingesetzt werden können. Im Hinblick auf eine konsequente Umsetzung der Prinzipien des ökologischen Landbaus wird für den Zeitraum nach 2025 ein Auslaufen dieser Ausnahmeregelung angestrebt. Daher ist es – insbesondere unter Berücksichtigung des Wachstumspotenzials der ökologischen Schweine- und Geflügelproduktion – notwendig sicherzustellen, dass sich das Angebot ökologischer Eiweißfuttermittel in den nächsten Jahren deutlich ausdehnt.

Um diesen Prozess zu flankieren, haben das BMEL (u.a. im Rahmen der ZÖL) und die Bundesländer zahlreiche Maßnahmen auf den Weg gebracht.² Dennoch ist davon auszugehen, dass in den nächsten Jahren die „Eiweißlücke“ in der Praxis nicht geschlossen wird – obwohl theoretisch ausreichende Mengen verfügbar sind. Diese sind jedoch entweder (a) für viele Betriebe zu teuer und ein Einsatz ökonomisch nicht rentabel, (b) bisher nicht zugelassen (Insektenmehl, Reststoffe/Schlachtabfälle) oder (c) die Bereitstellung eines wettbewerbsfähigen Eiweißangebotes aus heimischer Produktion ist nicht ausreichend.

Um das Angebot und die Verwertung heimischer Eiweißpflanzen zu erhöhen, sollte in den nächsten Jahren die Aufmerksamkeit auf allen drei genannten Restriktionen liegen und bisherige Bemühungen fortgesetzt werden. Besonders relevant sind in diesem Zusammenhang:

- die langfristige Fortführung und Intensivierung der bestehenden Maßnahmen (u.a. Ausdehnung der Züchtungsarbeit und des Wissenstransfers, Forschung zur Reduktion antinutritiver Inhaltsstoffe, Förderung regionaler Aufbereitungsmöglichkeiten und des Einsatzes regionaler Eiweißträger in Futtermitteln),
- eine punktuelle Ergänzung des Instrumentenkastens (z.B. Aufbau eines kulturübergreifenden Demonstrationsnetzwerkes),
- die Zulassung von alternativen Eiweißträgern als Futtermittel für Monogastrier,
- die Verbesserung der Wirtschaftlichkeit heimisch erzeugter Proteinträger,

² https://www.bmel.de/DE/Landwirtschaft/Pflanzenbau/Ackerbau/_Texte/Eiweisspflanzenstrategie.html

- ein Ausbau der Vernetzung der Akteure aus Forschung, Beratung und Wertschöpfungskette, um gemeinsam, Markt- und Technologieentwicklungen zu reflektieren und Empfehlungen für die Unternehmen in der Wertschöpfungskette und die Politik zu erarbeiten.

Um das Ziel einer Angebotsausdehnung ökologischer Eiweißfuttermittel zu erreichen, sollte ferner in der ZöL die Förderung der Eiweißpflanzen nicht nur im Hinblick auf die EU-Öko-Verordnung (verortet im Handlungsfeld 1 „Rechtsrahmen zukunftsfähig gestalten“) aufgegriffen werden, sondern auch ihre Bedeutung für die Leistungsfähigkeit ökologischer Agrarsysteme insgesamt Berücksichtigung finden. Dies betrifft insbesondere den Beitrag der Leguminosen zur Bodenfruchtbarkeit, Nährstoffversorgung, Kohlenstoffspeicherung, Resilienz, Biodiversität, Bestäuberleistung und die menschliche Ernährung. Dabei ist es wichtig, Maßnahmen auf die gesamte Wertschöpfungskette auszurichten und die Angebots- und Nachfrageseite gleichermaßen zu berücksichtigen. Dies ermöglicht eine kohärente Einbindung der Ziele der EPS in die ZöL.

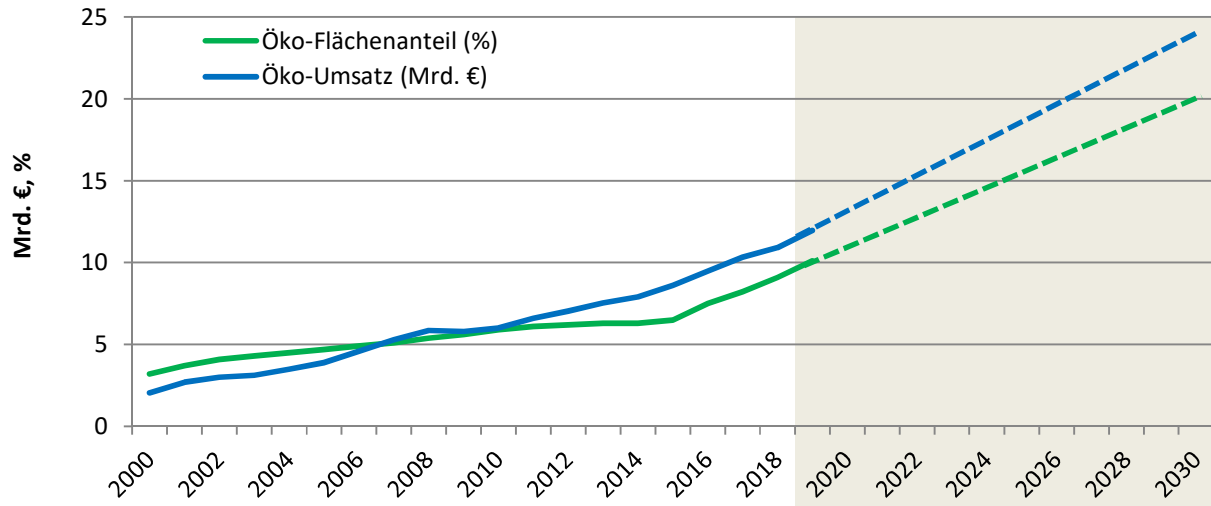
► Weitere Informationen und Überlegungen zum Status-Quo, zentralen Herausforderungen und zusätzlichen Fördermöglichkeiten bzgl. der Erzeugung und Verwertung von Eiweißpflanzen werden im Anhang 2 (A2.5 Steigerung der Erzeugung und Verwertung von Eiweißpflanzen) beschrieben.

3.4 Marktentwicklung

Der Markt für Biolebensmittel ist seit vielen Jahren ein Wachstumsmarkt. Zuletzt kauften die Haushalte in Deutschland für 11,91 Mrd. € Biolebensmittel und -getränke. Um das politisch angestrebte Öko-Flächenziel von 20 % bis 2030 zu erreichen, ist eine weitere Steigerung der Nachfrage unabdingbar. Schätzungen, in welchem Umfang der Handelsumsatz zunehmen müsste, sind mit großen Unsicherheiten verbunden. Eine vereinfachte lineare Fortschreibung des Status-Quo (10 % Flächenanteil = 12 Mrd. € Umsatz) kann hierzu eine Orientierung geben. Demnach müsste die Nachfrage nach ökologischen Erzeugnissen bei rund 24 Mrd. € liegen, um eine Flächenausdehnung auf 20 % nachfrageorientiert zu ermöglichen (Abbildung 3). Dies würde einem jährlichen Zuwachs von durchschnittlich 7 % bzw. 1,1 Mrd. € entsprechen.

Um eine solche Entwicklung in Deutschland zu ermöglichen, kommt es in erster Linie auf die Anstrengungen der Wirtschaftsakteure an. Durch die in den letzten Jahren geschlossenen Kooperationsvereinbarungen haben einige Anbauverbände und Handelsunternehmen eine wichtige Grundlage für ein weiteres Marktwachstum geschaffen. Ferner besteht mit dem Regionalfenster in Deutschland ein Instrument zur Verfügung, um ökologische Erzeugnisse mit einer Herkunftsangabe zu vermarkten. Die Politik kann eine weitere Marktausdehnung vor allem durch die Fortführung und Ausdehnung der bisher implementierten Fördermaßnahmen unterstützen. In Ergänzung zu den Bemühungen der Wirtschaftsakteure zeigen einige Bundesländer beispielsweise anhand ihrer Öko-Modellregionen / Bio-Musterregionen erfolgreiche Praxisbeispiele für eine Stärkung (heimischer) Wertschöpfungsketten, die eine wichtige Voraussetzung für die Stärkung der Vermarktung inländischer Ware (Bündelung des Angebots, gemeinsame Logistik, Qualitätssicherung etc.) und damit ein relevanter Motor für die weitere Ausdehnung des ökologischen Landbaus sind.

Abbildung 3 Entwicklung des Öko-Flächenanteils und des Öko-Umsatz sowie lineare Fortschreibung im Hinblick auf das 20%-Flächenziel



Quelle: Eigene Berechnung auf der Grundlage von Daten des BMEL, der AMI und des BÖLW

Auf nationaler Ebene zählen zu den bestehenden Förderinstrumenten ferner verschiedene Informations- und Weiterbildungsangebote, die im Rahmen des BÖLN bzw. der ZÖL durchgeführt werden. Auch den ZÖL-Maßnahmen zur Stärkung der Kooperationskompetenz der Marktakteure kommt in diesem Zusammenhang eine große Bedeutung zu.

Um darüber hinaus neue Impulse zu setzen, bieten sich als weitere unterstützende Maßnahmen u.a. die Erfassung und Bereitstellung von regionalen Marktdaten und der Ausbau des Austauschs zwischen Akteur*innen verschiedener Wertschöpfungsketten an. Ferner sollten zusätzliche Förderinstrumente in Erwägung gezogen werden, die an der Steigerung des Bioanteils in der öffentlichen Beschaffung und im AHV-Bereich ansetzen. Diese werden im nachfolgenden Abschnitt beschrieben.

► Weitere Informationen und Überlegungen zum Status-Quo, zentralen Herausforderungen und zusätzlichen Fördermöglichkeiten zur Erhöhung der Nachfrage nach ökologischen Erzeugnissen werden im Anhang 2 (A2.6 Stärkung von Bio-Wertschöpfungsketten) beschrieben.

Beispiel Frankreich

Unter welchen Umständen wäre ein weiteres substantielles Marktwachstum in Deutschland möglich? Anhaltspunkte zur Beantwortung dieser Fragen liefert die Entwicklung in Frankreich. Dort hat sich der Umsatz mit Bio-Lebensmitteln in den letzten 5 Jahren auf 9,7 Mrd. € mit jährlichen Wachstumsraten von durchschnittlich 16 % bzw. 950 Mio. € mehr als verdoppelt (Agence Bio, 2019). Dazu beigetragen hat unter anderem die größere Verfügbarkeit von Bioprodukten im Einzelhandel. So sind im vorletzten Jahr nach Erhebungen des Marktforschungsunternehmens Nielsen beispielsweise in Hypermärkten durchschnittlich 492 Bioprodukte (1.878) hinzugekommen. Ein Grund hierfür ist vor allem die Vermarktungsstrategie großer Markenkonzerne, die immer mehr Bioprodukte anbieten (GTAI, 2020). Ein zweiter damit verbundener Treiber ist der Umstand, dass die Verbraucher*innen in Frankreich beim Einkauf stärker auf Umweltaspekte achten (Kantar, 2019). In diesem Zusammenhang zeigte sich, dass die auf den Produkten ausgelobte Kombination aus ökologischer Erzeugung plus regionaler/ nationaler Herkunft sich positiv auf die Nachfrage nach Bio-Lebensmitteln ausgewirkt hat (Agence Bio, 2020). Ein weiterer Impuls für die gestiegene Nachfrage wird der Entwicklung in der Außer-Haus-Verpflegung (AHV) zugeschrieben. Im Jahr 2018 nahmen im AHV-Bereich die Umsätze mit ökologischen Erzeugnissen um 28 % zu und lagen bei rund 555 Mio. €. Damit sind Umsätze in diesem Teilsegment zuletzt stärker gestiegen als im Bio-Markt insgesamt (+ 15 %). Ein Grund hierfür sind neben dem gestiegenen Interesse der Verbraucher*innen insbesondere staatliche Vorgaben, einen Bio-Mindestanteil in öffentlichen Kantinen anzubieten.

Auch wenn die Marktbedingungen in Frankreich von denen in Deutschland abweichen, zeigt die Entwicklung in Frankreich, dass substantielle Marktzuwächse auch in Biomärkten möglich sind, die bereits ein erhebliches Marktvolumen erreicht haben.

3.5 Außer-Haus-Verpflegung

Aufgrund veränderter Konsumgewohnheiten hat die Außer-Haus-Verpflegung eine zunehmende Bedeutung für den Absatz landwirtschaftlicher Erzeugnisse und stellt für die ökologische Land- und Lebensmittelwirtschaft ein erhebliches Potenzial dar, um die Nachfrage nach ökologischen Erzeugnissen zu erhöhen. Dies gilt vornehmlich für den ökologischen Gemüse- und Obstanbau sowie für die ökologische Milch- und Fleischerzeugung, deren Produkte in der Außer-Haus-Verpflegung vorrangig zum Einsatz kommen (Oekolandbau.de, 2020).

Bisher wurde das Marktpotenzial des AHV für den Ökolandbau nur ansatzweise genutzt. Von den 225.000 gastronomischen Betrieben in Deutschland haben nur 1 - 2 % ein Bio-Zertifikat und der Umsatzanteil mit Bioprodukten liegt nach Expertenschätzungen bei rund 1 % (Roehl, 2019). Erschwerend kommt hinzu, dass zuletzt die Bedeutung bio-verwandter Themen wie „Klimaschutz“, „Regionalität“ oder „vegane Ernährung“ im AHV-Bereich erheblich zugenommen haben, ohne dass diese Themen mit dem Ökolandbau in Verbindung gebracht werden.

Um die Erschließung des AHV-Marktpotenzials für den Ökolandbau zu erleichtern, wurden in den letzten Jahren vom Bund, den Ländern und privaten Initiativen verschiedene Informationsmaßnahmen lanciert. Im Rahmen der ZöL wurde Anfang 2020 beispielsweise die Informationsinitiative „BioBitte“ gestartet. Ziel der Initiative ist es, möglichst viele Einrichtungen der Gemeinschaftsverpflegung im Zuständigkeitsbereich des Bundes, der Länder und der Kommunen für das Thema „Bio“ zu sensibilisieren und den Bioanteil in der öffentlichen Außer-Haus-Verpflegung auf mindestens 20 Prozent zu erhöhen. Ferner wurde im Projekt „Nachhaltig BUND gesund“ ein Handlungsleitfaden für die Betriebsverpflegung entwickelt, der kurz vor der Veröffentlichung steht.

Da alleine durch die Bereitstellung von Informationen Vorbehalte gegenüber einem vermehrten Einsatz ökologischer Produkte in Verzehreinrichtungen nicht abgebaut werden können oder eine erfolgreiche Einführung nicht sichergestellt werden kann, soll künftig im Rahmen der ZöL auch die Beratung von AHV-Einrichtungen finanziell unterstützt werden.

Ob die bisherigen Maßnahmen ausreichen, damit der Ökolandbau deutlich stärker von der Marktentwicklung im AHV-Bereich profitieren und der Bio-Anteil erhöht werden kann, ist jedoch fraglich. Die bisherigen Analysen weisen darauf hin, dass die Wachstumshemmnisse vielschichtig sind (unzureichende Wahrnehmung und Informationen, fehlende Zahlungsbereitschaft, als kompliziert wahrgenommene Zertifizierungsregelungen, fehlende Beschaffungsstrukturen, große regionale Unterschiede), weshalb in Ergänzung zu den bestehenden Maßnahmen zur Wissens- und Kompetenzvermittlung insbesondere eine Verbesserung der rechtlichen Rahmenbedingungen und eine Vernetzung der Akteure in der Biowertschöpfungskette angestrebt werden sollte. Dadurch wäre es möglich, zusammen mit Praxis-Vertreter*innen die Entwicklung im Öko-AHV-Segment zu reflektieren und Lösungskonzepte zu erarbeiten.

► Weitere Informationen und Überlegungen zum Status-Quo, zentralen Herausforderungen und zusätzlichen Fördermöglichkeiten im Bereich der Außer-Haus-Verpflegung werden im Anhang 2 (A2.3 Marktpotenziale in der öffentlichen Beschaffung und der Außer-Haus-Verpflegung) und im Anhang A3 (A3.6 Öffentliche Beschaffung – Neue Wege in Bio-Städten) beschrieben.

3.6 Leistungsfähigkeit ökologischer Agrarsysteme

Unter Berücksichtigung agrarökologischer Zusammenhänge strebt der ökologische Landbau eine Optimierung der Leistungsfähigkeit des landwirtschaftlichen Gesamtsystems an. Im Vordergrund steht dabei neben der Ertragsmaximierung eine effektive Nutzung natürlicher Ressourcen in Form eines möglichst geschlossenen Betriebs- und Stoffkreislaufs, die Förderung der natürlichen Bodenfruchtbarkeit und der Biodiversität, die Durchführung von Präventivmaßnahmen, eine artgerechte Tierhaltung sowie eine Stärkung der Selbstregulationsprozesse. Im ökologischen Landbau wird folglich systemimmanent ein breites Zielbündel angestrebt.

Um eine weitere Ausdehnung des ökologischen Landbaus zu ermöglichen, ist eine Steigerung seiner Leistungsfähigkeit unter Beibehaltung der erhöhten Ansprüche an die Prozess- und Produktqualität und Nachhaltigkeit unabdingbar. Einerseits geht es dabei um eine Verminderung der Ertragsdifferenz im Vergleich zur konventionellen Landwirtschaft. Andererseits muss auch der ökologische Landbau bestrebt sein, Beeinträchtigungen auf die Umwelt und das Tierwohl weiter zu reduzieren. Ohne zusätzliche Anstrengungen in den Bereichen Forschung und Technologieentwicklung wird dies nicht möglich sein. Im Rahmen der ZÖL wurden deshalb die Mittel des BÖLN um 50 % auf 30 Mio. € erhöht.

Neben einer Aufstockung der Forschungsmittel gilt es ferner, im Rahmen der ZÖL jene Themen zu identifizieren und zu konkretisieren, die zur Steigerung der Leistungsfähigkeit des ökologischen Landbaus besonders geeignet sind. Hierzu haben BMEL und BÖLN-Geschäftsstelle eine Forschungs-Roadmap erarbeitet, aus der hervorgeht, welche Forschungsthemen zu priorisieren sind und wie die Themen am besten umgesetzt werden können. Um eine möglichst hohe Kohärenz sicherzustellen, wäre es sinnvoll, wenn sich das BMEL, BMBF und BMU auf Fachebene über die langfristige Ausrichtung der Forschungsförderung zum ökologischen Landbau auszutauschen.

Im Hinblick auf die Weiterentwicklung ökologischer Produktionssysteme haben die Diskussionen auf der ZÖL-Konferenz 2019 nochmals unterstrichen, dass ein „one-fits-all“-Ansatz wenig hilfreich ist. Gefragt sind vielmehr standortangepasste Managementkonzepte, die hinsichtlich Sorten- und Artenvielfalt, Züchtung, Bodengesundheit und Bodenfruchtbarkeit, Nährstoffkreisläufe, Pflanzenschutz und Technik unterschiedliche Lösungsstrategien ermöglichen. Ziel sollte es sein, Produktionskonzepte (Tier und Pflanze) für ein resilientes, ökologisches Gesamtsystem zu entwickeln. Inwiefern in diesem Zusammenhang die Entwicklung eines Baukastens mit verschiedenen, zu kombinierenden Einzelelementen ein geeigneter Ansatz wäre, sollte weiter eruiert werden. Da Forschungsvorhaben in der Regel sich mit sehr spezifischen Fragen beschäftigen, wäre zu überlegen, ob bei der Bearbeitung standardmäßig mögliche Auswirkungen auf verschiedene Umweltgüter, das Tierwohl und die wirtschaftliche Situation der Betriebe berücksichtigt werden sollten.

Für die Leistungsfähigkeit ökologischer Agrarsysteme hat auch der Aspekt der Resilienz, d.h. die Fähigkeit eines Systems auf Umwelteinflüsse zu reagieren und mit Veränderungen umgehen zu können, eine große Bedeutung. Um die Resilienz zu erhöhen – auch das zeigten die Diskussionen auf der ZÖL-Konferenz 2019 – spielen die gleichen Ansätze eine Rolle, die allgemein zur Stärkung ökologischer Agrarsysteme wichtig sind. Im Kern geht es jeweils um die Ausnutzung systemischer Synergien auf betrieblicher Ebene (z.B. durch vielfältige Fruchtfolgen), lokaler Ebene (z.B. durch eine an die Agrarlandschaft angepasste Landnutzung) und regionaler Ebene (z.B. durch Nährstoffkooperationen). Darüber hinaus gilt es, resiliente Systeme durch geeignete Systemforschungsansätze von der Wurzel bis zum Verbraucher als Ganzes zu entwickeln. Im Rahmen künftiger Forschungsausschreibungen sollten diese Aspekte aufgegriffen werden. Ferner sollte überprüft werden, inwiefern die verfügbaren Forschungsmittel ausreichen, um die zu priorisierenden Forschungsfragen zu bearbeiten.

Aufgrund der Komplexität des Systems „Ökolandbau“ bieten sich für seine Weiterentwicklung insbesondere Praxis-Forschungsnetzwerke an. Diese ermöglichen es, wissenschaftliche Fragestellung auf landwirtschaftlichen Betrieben zusammen mit der Praxis ganzheitlich zu betrachten und praxisorientiert zu untersuchen. Grundsätzlich zu unterscheiden sind drei Kategorien von Praxis-Forschungsnetzwerken, die im Folgenden näher betrachtet werden.

In der Regel werden Praxis-Forschungsnetzwerke als *Projektnetzwerke* mit einer Laufzeit von drei bis fünf Jahren gefördert, in denen eine bestimmte Fragestellung bearbeitet wird. Der Aufbau und die Weiterentwicklung von Projektnetzwerken ist häufig mit zwei Herausforderungen verbunden: Erstens besteht zu Projektbeginn großer Netzwerke häufig die Schwierigkeit, möglichst schnell zur jeweiligen Forschungsfrage passende Betriebe zu finden. Dies ist in der Regel zeitaufwendig und bedingt einen verzögerten Beginn der Forschungsarbeit. Zweitens ist der Aufbau von Netzwerken mit erheblichen Ressourcen verbunden.

Eine Verstetigung der Netzwerkarbeit ist deshalb erstrebenswert. Dadurch könnten zudem relevante Daten über die Projektlaufzeit hinaus erhoben und die Netzwerkarbeit effizient gestaltet werden (z.B. durch das Vorfiltern von Fragestellungen, die Bündelung von Praxiswissen oder eine konstante Betreuung der Betriebe). In der Praxis fehlen bisher für eine Verstetigung jedoch häufig die dafür notwendigen Mittel oder personellen Ressourcen.

Um das Management von und die Teilnahme an entsprechenden Praxis-Forschungsnetzwerke zu erleichtern und die ökologische Praxisforschung in Deutschland zu stärken, sollten daher zwei neue Netzwerkstrukturen geschaffen werden:

- eine *Plattform landwirtschaftlicher, forschungsaffiner Öko-Betriebe* mit dem Ziel, für unterschiedliche Forschungsvorhaben geeignete Betriebe zu rekrutieren. Das bestehende Netzwerk Verbund Ökologische Praxisforschung (V.Ö.P.), welches Öko-Verbandsbetriebe enthält, könnte zu einer solchen Plattform ausgebaut werden oder dort partizipieren.
- ein *bundesweites, dauerhaftes Referenznetzwerk* mit langfristiger Einbindung von Betrieben auf Basis des seit über 15 Jahren im Rahmen des BÖLN geförderten Pilotbetriebsnetzwerks, mit dem Ziel, Basis- und Vergleichsdaten über einen längeren Zeitraum zu erheben und auszuwerten. Ein solches Referenznetzwerk könnte zudem ohne zeitlichen Vorlauf für ad hoc Untersuchungen zu aktuellen Fragen genutzt werden.

Die Netzwerke würden vielfältige Synergien erlauben. Bisher ungeklärt ist jedoch die Frage, wie die Koordination langfristig auszurichtender Netzwerke finanziert werden kann. Denkbar wären eine institutionelle Förderung oder die Schaffung einer Planstelle in einer öffentlichen Einrichtung des Bundes. Eine Entscheidung hierzu sollte nach Möglichkeit zeitnah getroffen werden.

► Weitere Informationen und Überlegungen zum Status-Quo, zentralen Herausforderungen und zusätzlichen Fördermöglichkeiten der Öko-Forschung werden im Anhang 2 (A2.4 Weiterentwicklung ökologischer Produktionssysteme, A2.7 Weiterentwicklung von Praxis-Forschungsnetzwerken) und im Anhang 3 (A3.7 NutriNet – Gemeinsames Lernen zur Verbesserung des Nährstoffmanagements) beschrieben.

3.7 Europäischer Rechtsrahmen

Nachdem die Europäische Kommission 2014 einen Vorschlag zur Überarbeitung der der EG-Öko-Verordnung vorgestellt hat, wurde 2018 die neue Verordnung (EU) 2018/848 nach intensiven Debatten vom Europäischen Parlament und Rat beschlossen. Im Rahmen des Revisionsprozesses hat sich das BMEL für eine praxistaugliche und wachstumsorientierte Weiterentwicklung der EU-Rechtsvorschriften eingesetzt und konnte u.a. folgende Vereinbarungen erzielen:

- speziellen Regelungen zur Biokontrolle sind weiterhin in der Ökoverordnung verortet und das zweistufige Kontrollsystem (Kontrollstellen/Kontrollbehörde) wurde beibehalten
- keine Einführung gesonderter Schwellenwerten für Rückstände aus im Ökolandbau nicht zugelassenen Betriebsmitteln
- Aufrechterhaltung bewährter Regelungen der derzeitigen Verordnung
- zeitliche Streckung und Konditionierung des Abbaus von Ausnahmeregelungen für den Einsatz konventioneller Vorleistungen (Saatgut, Eiweißfuttermittel) an die Verfügbarkeit
- Einführung von rechtlichen Erleichterungen für Saatgut (heterogenes Material)
- Stärkung der Überwachung der Kontrollstellen in Drittländern

Gegenwärtig laufen auf europäischer Ebene die Beratungen zum Sekundärrecht (Delegierte Rechtsakte und Durchführungsbestimmungen), die bis zum Herbst 2020 abgeschlossen werden sollen. Das Hauptaugenmerk wird spätestens dann darauf liegen, die Unternehmen der ökologischen Land- und Lebensmittelwirtschaft auf die veränderten rechtlichen Rahmenbedingungen vorzubereiten. Durch geeignete Informationsmaßnahmen könnte die ZÖL hierzu einen Beitrag leisten.

Die Frage, wie der Rechtsrahmen kohärent und wachstumsorientiert auszugestalten ist bzw. weiterentwickelt werden sollte, bleibt auch künftig eine wichtige Aufgabe der Politik und damit ein zentraler Bestandteil der ZÖL. Zum einen besteht die Notwendigkeit, die Auswirkungen der neuen EU-Öko-Verordnung zu bewerten und bei Bedarf die rechtlichen Bestimmungen neu zu justieren. Zum zweiten ist in der ab 2021 geltenden Verordnung eine dynamische Anpassung einiger Rechtsbereiche vorgesehen. Dies betrifft die Anerkennung der Gleichwertigkeit nationaler Rechtsbestimmungen von Drittstaaten, den Einsatz von Pflanzenvermehrungsmaterial, Tieren und Eiweißfuttermittel aus konventioneller Produktion sowie das Vorhandensein von Erzeugnissen oder Stoffen, die in der ökologischen Produktion nicht zugelassen sind.

Grundsätzlich haben die Erfahrungen in den letzten Jahren gezeigt, dass die bestehenden Diskussionsformate in Deutschland (und in Europa) geeignet sind, um die rechtlichen Rahmenbedingungen des ökologischen Landbaus problembezogen weiterzuentwickeln. Sie haben aber auch verdeutlicht, wie wichtig hierfür eine ausreichende Ressourcenausstattung in der Agrarverwaltung ist. Insofern sollte es ein Anliegen der ZÖL sein, die politischen Handlungskapazitäten auf nationaler Ebene weiter auszubauen.

► Weitere Informationen und Überlegungen zum Status-Quo, zentralen Herausforderungen und zusätzlichen, flankierenden Fördermöglichkeiten bzgl. des EU-Rechtsrahmens werden im Anhang 3 (A3.2 Jungtiere – Verfügbarkeit und Leistungsfähigkeit ökologischer Jungtiere, A3.3 Saatgut–Verfügbarkeit und Leistungsfähigkeit von ökologischem Saatgut) beschrieben.

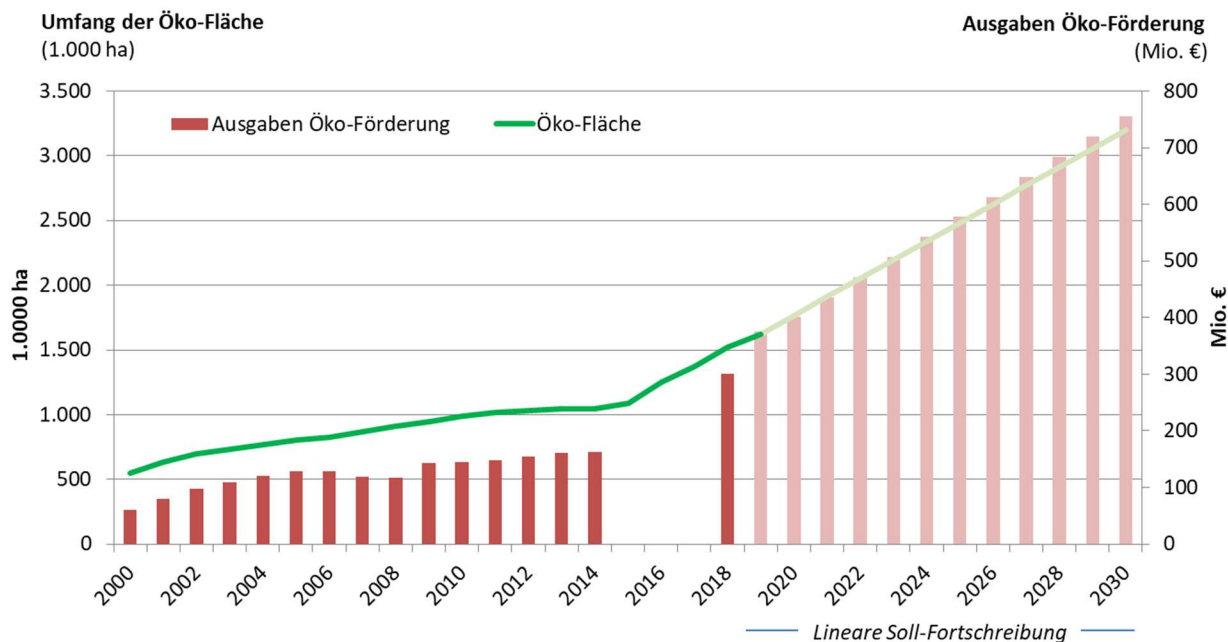
3.8 Umweltleistungen

Wie bereits im ersten europäischen Öko-Aktionsplan dargelegt (Europäische Kommission, 2004), fällt der Politik mit der Honorierung von Umweltleistung ein zentraler Gestaltungs- und Verantwortungsbereich zu, um den ökologischen Landbau zu stärken. Demnach erzeugt der ökologische Landbau systemimmanent zwei unterschiedliche Arten von Produkten. Zum einen private Güter in Form von Lebensmitteln, die von den Verbraucher*innen nachgefragt werden. Zum zweiten öffentliche Güter, beispielsweise in Form einer Verminderung der Gewässerbelastung oder Erhaltung der biologischen Vielfalt, die der Staat im Rahmen der bestehenden Agrarumweltprogramme nachfragt.

Mit der in diesem Jahr begonnenen Entwicklung eines leistungsdifferenzierten Honorierungssystems schafft das BMEL im Rahmen der ZöL die fachliche Grundlage, um künftig Vorschläge zu erarbeiten, wie künftig Umweltzahlungen stärker am Wert und Umfang der erbrachten öffentlichen Leistungen ausgerichtet werden können. Um eine zeitnahe Umsetzung, d.h. ab 2023 / 2024, zu ermöglichen, kommt es neben der Ausarbeitung des eigentlichen Konzeptes dabei entscheidend darauf an, frühzeitig während der Konzeptentwicklung abzuklären, wie der Ansatz anschließend in einigen Bundesländern flächendeckend getestet werden kann. Die ZöL bietet sich in diesem Zusammenhang als eine Diskussionsplattform an, um die Vorstellungen der Bundesländer und des Bundes zu konkretisieren.

Neben der Frage, auf welcher Grundlage die Erbringung öffentlicher Leistungen ermittelt werden sollte, ist es für die Entwicklung des ökologischen Landbaus in Deutschland entscheidend, dass unter der GAP nach 2020/22 ausreichende Mittel zur Finanzierung dieser Leistungen zur Verfügung gestellt werden. Eine im Hinblick auf die Zielerreichung angestrebte Verdoppelung der ökologisch bewirtschafteten Fläche würde auch einen deutlich höheren Finanzierungsbedarf zur Folge haben. Gemäß einer vereinfachten Überschlagsberechnung, würde ceteris paribus der Mittelbedarf für die bisherige flächenbezogene Förderung des ökologischen Landbaus von 300 Mio. € in 2018 auf rund 750 Mio. € in 2030 steigen (Abbildung 4). Insofern wird es auch in den nächsten Jahren darauf ankommen, dass sich das BMEL für eine ausreichende Finanzierung der flächenbezogenen Förderung des ökologischen Landbaus einsetzt und ggf. die Notwendigkeit einer weiteren Umschichtung von Mitteln der ersten in die zweite Säule der GAP prüft.

Abbildung 4 Entwicklung und Fortschreibung der ökologisch bewirtschafteten Fläche und öffentlichen Ausgaben zur Finanzierung der flächenbezogenen Umstellungs- und Beibehaltungsprämien im Hinblick auf das 20%-Ziel



Quelle: Eigene Darstellung und Berechnung auf der Grundlage von Daten des BMEL

► Weitere Informationen und Überlegungen zum Status-Quo, zentralen Herausforderungen und zusätzlichen Fördermöglichkeiten bzgl. der Honorierung von Umweltleistungen werden im Anhang 2 (A2.8 Neue Honorierungssysteme für Umweltleistungen) und Anhang 3 (A3.8 Nachhaltigkeitsbewertung – Betriebliche Nachhaltigkeitsleistungen erfassen und optimieren, A3.9 Tierwohl – messen und verbessern) beschrieben.

4 Fazit

In den letzten drei Jahren hat das BMEL zusammen mit den Geschäftsstellen des BÖLN und der EPS begonnen, die verschiedenen Maßnahmen der Zukunftsstrategie ökologischer Landbau umzusetzen. Das Förderangebot wurde dadurch gezielt ausgebaut und die Rahmenbedingungen für die ökologische Land- und Lebensmittelwirtschaft verbessert. Festzuhalten ist ferner, dass mit der ZöL die Ökolandbaupolitik des Bundes ein zentrales Gesicht bekommen hat und die Unterstützung für den Ökolandbau zu keinem Zeitpunkt so gut verankert war wie heute. Der deutliche Anstieg der ökologisch bewirtschafteten Fläche in den letzten Jahren verdeutlicht, dass im Hinblick auf das 20 %-Flächenziel die Entwicklung in Deutschland in die richtige Richtung geht.

Trotz der positiven Gesamtsituation stellt sich die Frage, ob das 20 %-Flächenziel der Bundesregierung bis 2030 ohne weitere Anstrengungen zu erreichen ist. Hierfür müssten die ökologisch bewirtschaftete Fläche und der Biohandelsumsatz in den nächsten zehn Jahren mehr

als verdoppelt werden. Vor diesem Hintergrund zeigt der vorliegende Bericht verschiedene Handlungsoptionen auf, wie der ökologische Landbau weiter gestärkt und die ZÖL inhaltlich weiterentwickelt werden könnte.

Ein Flächenanteil von 20 % bleibt eine ambitionierte Zielsetzung. Eine entsprechende Ausdehnung ist nur denkbar, wenn alle relevanten Akteure in der Wirtschaft und in der Politik an einem Strang ziehen und in ihren jeweiligen Kompetenzbereichen kohärent handeln. Um in diesem Zusammenhang eine gemeinsame Lösungsfindung sowie eine zielgerichtete Nutzung der vorhandenen Erfahrungs- und Wissensressourcen zu ermöglichen, bedarf es eine geeignete Form des Austauschs. Die ZÖL könnte in diesem Zusammenhang eine wichtige Plattform-Funktion ausüben, um die verschiedenen Akteure noch besser zu vernetzen und die verschiedenen Aktivitäten aufeinander abzustimmen. Ferner sollte geprüft werden, wie die Strategiesteuerung agiler gestaltet werden kann, um auf Veränderungen kurzfristig reagieren sowie eine kontinuierliche Anpassung, Priorisierung und Optimierung der Strategie vornehmen zu können.

Bibliographische Angaben

Agence Bio (2019): Le marché alimentaire bio en 2018. Agence Bio. Paris.

Agence Bio (2020): Edition 2020 du baromètre de consommation et de perception des produits biologiques en France. Agence Bio. Paris.

Europäische Kommission (2004): Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament. Europäischer Aktionsplan für ökologische Landwirtschaft und ökologisch erzeugte Lebensmittel. Kommission der Europäischen Gemeinschaften. Brüssel.

GTAI (2019): Absatz von Biolebensmitteln in Frankreich legt zu. Online verfügbar unter <https://www.gtai.de/gtai-de/trade/branchen/branchenbericht/frankreich/absatz-von-biolebensmitteln-in-frankreich-legt-zu-115476>, zuletzt geprüft am 31.05.2020.

KANTAR (2019): The formula for FMCG success in France. Online verfügbar unter <https://www.kantarworldpanel.com/global/News/The-formula-for-FMCG-success-in-France>, zuletzt geprüft am 31.05.2020.

Oekolandbau.de (2020) Klimaschutz in Großküchen. Online verfügbar unter <https://www.oekolandbau.de/ahv/betriebsmanagement/betriebswirtschaft/klimaschutz/klimaschutz-in-grosskuechen>, zuletzt geprüft am 31.05.2020.

Roehl, R. (2019): Update Bio-Gastronomie. Wie sich die Außer-Haus-Verpflegung in Deutschland und Europa auf die wachsende Bio-Nachfrage einstellen. BMEL-Nachhaltigkeits-Konferenz. Berlin, 02.10.2019.

Sanders, J.; Heß, J. (Hg.) (2019): Leistungen des ökologischen Landbaus für Umwelt und Gesellschaft. 2. Auflage. Braunschweig: Thünen-Institut (Thünen Report, 65).

Liste der Anhänge

- A1 Bericht über die Organisation und Durchführung der ZÖL-Konferenz 2019**
- A2 Bericht über die Ergebnisse der Konferenz-Workshops**
- A3 Bericht über die Diskussionen auf dem Markt der Möglichkeiten**
- A4 Bericht über Vorschläge für neue Fördermaßnahmen**
- A5 Bericht über Vorschläge für die Durchführung der nächsten ZÖL-Konferenz**
- A6 Bericht zur Umsetzung der bisherigen ZÖL-Maßnahmen**
- A7 Bericht zur Entwicklung der ökologischen Land- und Lebensmittelwirtschaft**
- A8 Erfolgskontrollbericht**



Johann Heinrich von Thünen-Institut
Bundesallee 50
38116 Braunschweig

info@thuenen.de
www.thuenen.de



FiBL Projekte GmbH
Kasseler Straße 1a
60486 Frankfurt am Main

info.projekte@fibl.org
www.fibl.de