

Stellungnahme des Einzelsachverständigen

Prof. Dr. Sebastian Lakner

**Deutscher Bundestag**  
**Ausschuss für**  
**Ernährung und Landwirtschaft**

Ausschussdrucksache

**20(10)20-E**

**öA "Nahrungsmittelversorgung"**

**13. Mai 2022**

für die 10. Sitzung des Ausschusses für Ernährung und Landwirtschaft

öffentliche Anhörung

zu

dem Antrag der Fraktion der CDU/CSU

„Der Ukraine jetzt und in Zukunft helfen, Nahrungsmittelversorgung in der Welt  
sicherstellen sowie europäische und deutsche Landwirtschaft krisenfest  
gestalten“

(BT-Drs. 20/1336)

am Montag, dem 16. Mai 2022,

10:00 Uhr bis 12:00 Uhr



Öffentliche Anhörung im Ausschuss für Ernährung und Landwirtschaft (EL-Ausschuss) des Deutschen Bundestags am 16. Mai 2022 zum Antrag der CDU/CSU-Fraktion:

„Der Ukraine jetzt und in Zukunft helfen, Nahrungsmittelversorgung in der Welt sicherstellen sowie europäische und deutsche Landwirtschaft krisenfest gestalten“ (BT-Drs. 20/1336)

Stellungnahme von Prof. Dr. Sebastian Lakner<sup>1</sup>

13.05.2022

**1. Die Bedeutung des Krieges** in der Ukraine für die internationalen Agrarmärkte sollten ernst genommen werden: Die grundsätzlichen Herausforderungen der fehlenden Lieferungen von landwirtschaftlichen Rohstoffen werden in dem Antrag der CDU/CSU völlig richtig beschrieben. Die Ukraine hat sich in den letzten Jahren zu einem verlässlichen Lieferanten von landwirtschaftlichen Rohstoffen entwickelt und beliefert vor allem importabhängige Entwicklungsländer sowie das World Food Program direkt (vgl. von Cramon-Taubadel 2022, Glauben et al. 2022). Es zeichnet sich seit dem 24.02.2022 ab, dass die Ukraine in absehbarer Zeit nicht im gleichen Maße produzieren kann und dass die Exportwege insbesondere über das Schwarze Meer für Lieferungen aus der Ukraine blockiert sind.

**2. Stand der Produktion in der Ukraine:** Im Moment (Stand Mai 2022) ist unklar, wie stark die Anbauaktivitäten im Pflanzenbau durch das Kriegsgeschehen beschränkt sind. Regional sind die Felder z.B. durch Minen belegt, es fehlen Treibstoff sowie Betriebsmittel. Arbeitskräfte der Betriebe sind in die Kämpfe verwickelt und stehen nicht für die Arbeit zur Verfügung. Andererseits verläuft der Anbau in anderen Regionen des Landes, in denen nicht gekämpft wird, zumindest ansatzweise normal, selbst wenn auch hier Betriebsmittel knapp sind. Insofern muss sich in den nächsten Monaten zeigen, ob die Produktion normal verläuft und ob die Ukraine zumindest die Eigenversorgung gewährleisten kann. Aussagen des Präsidenten des Ukrainian Agribusiness Club, Dr. Alex Lissitsa deuten darauf hin, dass die Erntemenge (geschätzt) etwa ein Drittel der Vorjahre betragen wird (Interview in der FAZ vom 24.03.2022). Es ist auch bekannt, dass aktuell 4,5 Mio. t Getreide in Lagern in Odessa gelagert sind, die jedoch nicht exportiert werden können (vgl. Marquart 2022, Spiegel vom 11.05.2022). Insofern ist zum jetzigen Zeitpunkt eher die Frage, wie exportiert werden kann.

**3. Einschränkung der Handelswege:** Exporte über die Schwarzmeerhäfen Odessa und Mykolajiw sind eingeschränkt. Die Schiffs-Exporte über Straße oder Schiene ersetzen zu wollen, ist aufgrund der unterschiedlichen Spurweite und der fehlenden LKWs problematisch (Wax 2022). Die Frage des Transportes könnte in den nächsten Wochen und Monaten eine entscheidende Rolle für die globale

---

<sup>1</sup> Der Autor bedankt sich bei Dr. Nobert Röder (Thünen-Institut), Dr. Guy Pe'er (iDiv Leipzig) und Prof. Dr. Josef Settele (Umweltforschungszentrum Leipzig) für hilfreiche Kommentare. Die hier dargestellten Einschätzungen sowie möglicher Fehler sind selbstverständlich meine eigenen.

Nahrungsmittelversorgung spielen, selbst wenn die ukrainische Landwirtschaft die Produktion trotz der angedeuteten Probleme hinbekommt.

**4. Internationale Koordination:** Es erscheint grundsätzlich wichtig, Reaktionsmaßnahmen auf die drohende Krise international zu koordinieren. Abstimmung innerhalb der EU, G7, G20 oder FAO spielen eine wichtige Rolle. Allerdings zeigt sich schon jetzt, dass die Interessen zwischen den einzelnen EU-Mitgliedsländern und zwischen Europa und den USA oder anderen Staaten sehr unterschiedlich sind, so dass diese Forderung nach Koordination zwar berechtigt ist, die politische Realität jedoch immer wieder zeigt, dass die Möglichkeiten einer solchen Koordination begrenzt sind.

**5. Die Lösungsvorschläge des Antrags** (Punkte 11-14) beziehen sich auf die Produktionsseite und bestehen weitgehend in einer „vorurteilsfreien“ Einschränkung von Umweltinstrumenten innerhalb der Agrarpolitik. Angesichts der weiter fortschreitenden globalen ökologischen Krisen, der Klima- und der Biodiversitätskrise erscheinen die Lösungsvorschläge einseitig und mit volkswirtschaftlichen Kosten verbunden. Die Stellungnahme der Leopoldina (2020) „Biodiversität und Management von Agrarlandschaften“ und der Bericht des IPBES zum Thema „Biodiversity and Ecosystem Services“ (IPBES 2019a, b; Diaz et al. 2019) wie auch der Degradierungs- und Restaurierungs-Bericht von IPBES (2018) heben hervor, dass der Rückgang der Biodiversität v.a. im Offenland weiter voran schreitet und eine Adressierung der Biodiversitätskrise gerade in der Agrarlandschaft von großer Bedeutung ist. Die Berichte des IPCC (2019) heben die Bedeutung einer nachhaltigen Landnutzung sowie die Rolle der Degradation von Landflächen hervor. Eine weitere Verschlechterung des ökologischen Zustands der europäischen Agrarsysteme kann langfristig schwerwiegende Auswirkungen auf das landwirtschaftliche Produktionspotenzial und damit auf die Ernährungssicherheit noch stärker gefährden. Es geht in der Umweltpolitik auch darum, die landwirtschaftlichen Ökosysteme fehlerfreundlicher zu gestalten, damit externe Schockwirkungen wie z.B. Extremwetterereignisse abgepuffert werden können. Insofern ist eine gezielte Agrarumweltpolitik aus wissenschaftlicher Sicht geboten und keineswegs eine Frage von „Vorurteilen“. Die Aufgabe der Politik besteht darin, bei der Bewältigung einer akuten Krise die langfristige Folgewirkungen und Schäden der Klima- und Biodiversitätskrisen nicht aus dem Blick zu verlieren.

**6. Aufhebung der nicht-produktiven Flächen im Rahmen der GAP:** Der Antrag fordert die Aufhebung der nationalen Umsetzung von GLÖZ 8 (4% des Ackerlandes als nicht-produktive Flächen). Es ist unklar, ob diese Aufhebung endgültig oder nur temporär erfolgen soll. Inhaltlich gibt es eine Reihe Gründe, die gegen eine solche Aufhebung sprechen und die im Folgenden erläutert werden.

**7. Das Ziel der nicht-produktiven Flächen besteht im Schutz der Biodiversität.** Eine Befragung von ca. 90 Ökologen EU-weit zur Eignung der verschiedenen Optionen für die ökologische Vorrangfläche (ÖVF) belegt deutlich, dass die Brachen (neben den Blühstreifen) mit am geeignetsten sind um Biodiversität zu schützen. Andere Optionen wie Zwischenfrüchte oder Leguminosen sind dagegen sehr viel weniger geeignet (Pe'er et al. 2017). Insofern sieht der Antrag der CDU/CSU die Beendigung einer recht geeigneten Maßnahme vor. Es gibt zahlreiche Studien, die Vorteile der Brachen für die Arten der Agrarlandschaft zeigen (vgl. Firbank et al. 2003). Es ist belegt, dass gerade Bodenbrüter (wie Feldlerche, Rebhuhn, Wachtelkönig und Kiebitz) signifikant von Brachen (sowohl von Rotationsbrachen also auch von Dauerbrachen) profitieren (vgl. etwa Henderson et al. 2000). Brachen bieten daneben auch Rückzugsräume für Ackerwildkräuter (v.a. bei selbstbegrüntem Brachen).

Brachen stellen auch strukturerhöhende Maßnahmen dar, die Insekten fördern können, die ihrerseits regulierende Effekte auf die benachbarten landwirtschaftlichen Kulturen ausüben. Dies betrifft v.a. die Schädlingsunterdrückung und die Bestäubung (vgl. Karp et al. 2018). Zugleich erhöhen die Brachen die

Durchlässigkeit insbesondere der intensiver genutzten Agrarlandschaft, was ein wichtiger Bestandteil einer Strategie der Integration von Klimawandel und Biodiversität darstellt, wie auch im gemeinsamen Bericht von IPCC und IPBES dargestellt (Pörtner et al. 2020). Die Literatur zeigt auch, dass Brachen vor allem in strukturarmen und ausgeräumten Landschaften besonders effizient sind und einen hohen zusätzlichen Nutzen stiften (Tschardt et al. 2010).

Brachen tragen darüber hinaus zur Bodenfruchtbarkeit und zur Vermeidung von Erosion bei. Brachen wirken als Puffer zur Aufnahme überschüssiger Nährstoffe und haben einen positiven Effekt auf die Klimabilanz der landwirtschaftlichen Produktion.

**8. Regionale Lage der Brachen:** Recht umfangreiche Forschung zur Lage von Brachen zeigt, dass sich diese unter den aktuellen Greening-Bedingungen 2022 insbesondere in Regionen mit geringem Ertragspotenzial befinden. Dies könnte sich durch die Regeln von GLÖZ 8 etwas ändern, weil diese Regeln vorsehen, dass alle Betriebe, die GAP-Zahlungen erhalten, 4% ihrer Ackerfläche als nicht-produktive Flächen bereitstellen müssen. Während es weiterhin Ausnahmetatbestände für kleine Betriebe (< 10 ha), Betriebe mit einem hohen Grünlandanteil (> 75 % der LF) und hohem Ackerfutteranteil (> 75 %) gibt, fallen die zwei anderen ÖVF-Optionen Zwischenfrüchte und Leguminosen weg. Es ist 2023 damit zu rechnen, dass auch in den Gunstlagen ein höherer Bracheanteil zu finden ist. Die Tatsache, dass Brachen in strukturarmen Agrarlandschaften einen besonders hohen zusätzlichen Nutzen stiften (Tschardt et al. 2011), sollte in diesem Kontext positiv bewertet werden, da sich gerade in ackerbaulichen Gunstlagen andernfalls häufig nur wenige Strukturelemente befinden und eine Zunahme von Brachen in Gunstregionen aus ökologischer Sicht daher besonders wichtig ist.

**9. Betriebsinterne Lage der Brachen:** Es ist auch ab 2023 damit zu rechnen, dass weiterhin die schlechtesten Flächen eines Betriebes als Brache gewählt werden. Die Auswertungen des Thünen-Institutes zeigen, dass Brachen häufig auf Flächen mit geringem Ertragspotenzial, mit schlechter Anbindung an das Verkehrsnetz und auf ungünstig geschnittenen oder kleinen Flächen angelegt werden (Röder et al. 2019). Daneben werden Brachen und Streifen genutzt, um die Einhaltung von Abstandsauflagen aus dem Dünge- und Pflanzenschutzmittelrecht zu dokumentieren (aus Nitsch et al. 2017). Es ist auch 2023 damit zu rechnen, dass Brachflächen betriebsintern die schlechteste Qualität aufweisen und in Produktion ein eher unterdurchschnittlicher Ertrag zu erwarten ist.

**10. Produktionspotenzial:** Das Thünen-Institut schätzt die Brachflächen für 2023 auf etwa 475.000 ha. Bei einem reduzierten konventionellen Ertrag (70 % des Durchschnittsertrages = 6,43 t/ha) kann man durch Produktion etwa 3,06 Mio. t Weizen ersetzen, was etwa 5,1 % der fehlenden Getreidemenge der Ukraine auf dem Weltmarkt ausmacht. Allein durch die temporäre Aussetzung von GLÖZ 7 (Fruchtwechsel) lässt sich eine größere Menge Weizen (3,86 Mio. t) gewinnen.

**11. In Abwägung des Produktionspotenzials und der ökologischen Wirkung** der Brachflächen, erscheint der Umbruch der Brachen als wenig sinnvoll, da die ersetzte Menge begrenzt ist, die ökologischen Schäden dagegen erheblich.

**12. Erweiterung der Handlungsoptionen:** Grundsätzlich ist zu empfehlen, alle Optionen für eine Stützung der Versorgungslage auf den Weltmärkten zu prüfen. Im Antrag der CDU/CSU fehlen die Hinweise über die Verwendungsseite von Getreide. Innerhalb der EU werden etwa 69 % der Getreidemenge als Futtermittel und weitere 6,5 % für sonstige Zwecke (Biokraftstoffe, Biogas und industrielle Zwecke), nur etwa 24 % der Rohstoffe werden für Nahrungsmittel verwendet (Tabelle 1).

**Tabelle 1: Durchschnittliche Verwendung von Getreide in der EU-27 2014-2019**

	Menge (1.000 t)	Anteil
Futtermittel	154.176,67	69,6%
Nahrungsmittel	55.492,17	25,0%
Andere Nutzungen	11.949,17	5,4%
<b>Gesamt</b>	<b>221.618,00</b>	

Quelle: FAO 2022; Getreide inklusive Mais, url: <https://www.fao.org/faostat/en/#home>

Selbst bei einem Fokus auf die Verwendung des Weizens in Deutschland zeigt sich, dass etwa 40 % der Mengen als Futtermittel verwendet werden, auch hier spielt die energetische Nutzung mit ca. 10 % eine wichtige Rolle (vgl. Tabelle 2).

**Tabelle 2: Anteil der Verwendung von deutschem Weizen 2015-2020**

	2015/16	2016/17	2017/18	2018/19	2019/20	2020/21v
Saatgut	3,0%	2,8%	2,6%	2,9%	2,6%	2,6%
Futtermittel	45,2%	44,0%	48,0%	42,9%	40,9%	42,0%
Verluste	4,2%	4,0%	3,8%	3,7%	4,1%	3,9%
Industrielle Verwendung	7,6%	6,2%	7,4%	6,9%	6,7%	7,1%
Energetische Nutzung	10,3%	12,1%	11,3%	9,7%	10,2%	10,2%
Nahrungsmittel	29,7%	31,0%	26,9%	33,8%	35,3%	34,2%

Quelle: Eigene Berechnung nach Angaben der AMI 2022.

**13. Eine Aussetzung der Beimischung von Biokraftstoffen sollte geprüft werden.** Hierbei müssten die Mineralölkonzerne kurzfristig von der Verpflichtung der THG-Reduktion über die Beimischung von Biokraftstoffen aus Getreide und Ölsaaten entbunden werden. Einsparmaßnahmen von Kraftstoffen könnten über verkehrspolitische Maßnahmen einen Teil der fehlenden Mengen kompensieren. Die Maßnahme könnte kurzfristig über eine veränderte Gesetzgebung durchgeführt werden.

**14. Die Reduktion von Getreide als Futtermittel erscheint ebenfalls naheliegend.** Es ist zunächst zu erwarten, dass die Produktion von Schweinefleisch dieses Jahr aufgrund hoher Futtermittelpreise zurück geht. Perspektivisch könnte dies durch einen Umbau der Tierhaltung hin zu mehr Qualität und besseren Haltungsformen flankiert werden. In diesem Bereich gäbe es eine hohe Zielkohärenz. Eine erhöhte Umsatzsteuer für Fleisch könnte den Konsum verteuern und so zu einem zusätzlichen Rückgang des Fleischkonsum führen. Allerdings erscheint dieses Instrument kurzfristig nicht unproblematisch, da wir aktuell eine hohe Inflation beobachten und eine solche Maßnahme bei ohnehin hohen Preisen ggf. auch aus sozial- und wirtschaftspolitischen Gründen problematisch wäre. Insgesamt könnten Marktkräfte jedoch bereits zu einer gewissen Reduktion der Verwendung von Getreide in der Tierhaltung führen.

**15. Eine Reduktion der Lebensmittelverschwendung** erscheint zwar grundsätzlich auch sinnvoll im Sinne des oben genannten Ziels, allerdings sind die politischen Möglichkeiten zur Reduktion der Lebensmittelverschwendung begrenzt und wirken häufig sehr langsam. Die Legalisierung des sog. Containers oder einen pragmatischeren Umgang mit abgelaufenen Lebensmitteln könnten jedoch einen kleinen Beitrag leisten können und damit eine Signalwirkung haben

## **16. Langsamer Einstieg bei GLÖZ 8 ist als Politik-Option zwar möglich aber nicht unproblematisch:**

Mit einem schrittweisen Einstieg bei GLÖZ 8 könnte zwar vordergründig ein Kompromiss zwischen der Produktion und der Beibehaltung der aktuellen Brachflächen im Sinne des Schutzes von Biodiversität erzielt werden. Die erste Maßgabe einer solchen Maßnahme ist, dass die Brachen nicht abnehmen, sondern sogar moderat ansteigen, nur eben nicht sofort auf 4%. Ein langsamer Einstieg in GLÖZ 8 sollte mit einem klaren Bekenntnis zum Ausbau der Brachen und des Biodiversitätsschutzes verbunden werden. Die o.g. Studien zeigen, dass eine Steigerung des Bracheanteils mittelfristig notwendig ist, um den Rückgang der Artenvielfalt in der Agrarlandschaft zu stoppen und langfristig eine nachhaltige, sichere und produktive Landwirtschaft zu fördern. Insofern ist dringend zu empfehlen, den temporär geringeren Prozentsatz der Brachen über GLÖZ 8 mit einem politischen Bekenntnis zu den ökologischen Zielen der GAP-Reform zu kombinieren.

### **Literatur:**

AMI (2022): Marktbilanz Getreide und Ölsaaten 2022; Agrarmarktinformation mbH, Bonn.

Díaz S., J. Settele, E.S. Brondízio, H.T. Ngo, J. Agard [...] C.N. Zayas (2019): Pervasive human-driven decline of life on Earth points to the need for transformative change. *Science* 366 (6471), doi: <https://doi.org/10.1126/science.aax3100>

FAO (2022): Datenbank Pflanzenproduktion, Food and Agricultural Organization (FAO), Rom.  
url: <https://www.fao.org/faostat/en/#home>

FAZ (2022): „Auf unseren Feldern lagen Hunderte von Leichen“, Interview mit Alex Lissitsa mit der Frankfurter Allgemeinen Zeitung, url: <https://bit.ly/3l25nyC>

Firbank, L.G., S.M. Smart, J. Crabb, C.N.R. Critchley, [...] & M.O. Hill (2003): Agronomic and ecological costs and benefits of set-aside in England, *Agriculture, Ecosystem and Environment* 95 (2003) 73–85

Glauben, T., M. Svanidze, L. Götz, S. Prehn, [...], & L. Kuhn (2022): Der Ukrainekrieg offenbart angespannte Versorgungslagen auf Weltagrarmärkten: Gefordert sind wettbewerblich agierende globale Handelsstrukturen zur Krisenbewältigung, Policy Brief Nr. 44 des Leibniz-Institut für Agrarentwicklung in Transformations- ökonomien (IAMO). url: <https://bit.ly/39ZBSeE>

Henderson, I.G., J. Cooper, R.J. Fuller & J. Vickery (2000): The relative abundance of birds on set-aside and neighbouring fields in summer, *Journal of Applied Ecology* 37 (3): 335-347  
<https://www.istor.org/stable/2655914>

IPCC (2019): Special Report on Climate Change and Land, The Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), Genf, Schweiz. url: <https://www.ipcc.ch/srccl/>

IPBES (2019a): Global assessment report of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services, Brondízio, E. S., Settele, J., Díaz, S., Ngo, H. T. (eds). IPBES secretariat, Bonn, Deutschland. url: <https://zenodo.org/record/6417333#.Yn4DWd-xXmE>

IPBES (2019b): Das globale Assessment der biologischen Vielfalt und Ökosystemleistungen – Zusammenfassung für politische Entscheidungsträger. S. Díaz, J. Settele, E. S. Brondízio E.S., et al. (Hrsg.). IPBES Sekretariat, Bonn, Deutschland. url: <https://zenodo.org/record/5502690#.Yn4D-N-xXmE>.

Karp DS, R. Chaplin-Kramer, T.D. Meehan, E.A. Martin, F. DeClerck [...] & Y. Zou (2018): Crop pests and predators exhibit inconsistent responses to surrounding landscape composition. *Proc Natl Acad Sci USA*, Doi. <https://doi.org/10.1073/pnas.1800042115>

- Leopoldina (2020): Biodiversität und Management von Agrarlandschaften – Umfassendes Handeln ist jetzt wichtig; Stellungnahme der Leopoldina Nationale Akademie der Wissenschaften, Halle/Saale. url: <https://bit.ly/3oRqwvY>
- Marquart, M. (2022): Warum die Ukraine auf Getreide sitzen bleibt; Artikel im Spiegel vom 11.05.2022, url: <https://bit.ly/3syv6my>
- Nitsch, H., N. Röder, R. Oppermann, E. Milz, [...] & J. Schramek (2017): Naturschutzfachliche Ausgestaltung von Ökologischen Vorrangflächen: Endbericht zum gleichnamigen F+E-Vorhaben (FKZ 3514 8241 00). Bonn: Deutschland Bundesamt für Naturschutz, 192 p. BfN-Skripten 472e, url: <https://bit.ly/3w7ECzi>
- Pe'er, G., Y. Zinggrebe, J. Hauck, S. Schindler, [...], & S. Lakner (2017): Adding some green to the greening: Improving the EU's ecological focus areas for biodiversity and farmers. Conservation Letters 10 (5): 517–530.
- Pörtner, H.O., R.J. Scholes, J. Agard, E. Archer, [...] & N.T. Ngo (2021): IPBES-IPCC co-sponsored workshop report on biodiversity and climate change; IPBES and IPCC.  
Gesamtbericht url: [https://zenodo.org/record/5101125#.YeazUN8o\\_mE](https://zenodo.org/record/5101125#.YeazUN8o_mE) ;  
Zusammenfassung url: [https://zenodo.org/record/5101133#.YeazLd8o\\_mE](https://zenodo.org/record/5101133#.YeazLd8o_mE) ;  
Deutsche Fassung der Synopsis: url: <https://bit.ly/3yAbqTa>
- Röder, N., A. Ackermann, S. Baum, M. Birkenstock, [...] & M. Schmidt (2019): Evaluierung der GAP-Reform aus Sicht des Umweltschutzes – GAPEval Abschlussbericht; Studie für das Umweltbundesamt, Dessau/Berlin. url: <https://bit.ly/3vfkZ6z>.
- Traba, J. & M.B. Morales (2019): The decline of farmland birds in Spain is strongly associated to the loss of fallow land. Scientific Reports, 9, 9473. <https://doi.org/10.1038/s41598-019-45854-0>
- Tscharntke, T., P. Batáry & C.F. Dormann (2011): Set-aside management: How do succession, sowing patterns and landscape context affect biodiversity? Agriculture, Ecosystems and Environment 143 (2011) 37–44, doi: <https://doi.org/10.1016/j.agee.2010.11.025>
- von Cramon-Taubadel, Stephan (2022): Russia's invasion of Ukraine – implications for grain markets and food security, Report, Universität Göttingen, url: <https://bit.ly/3MbXv9T>
- Wax, E. (2022): EU plans to help Ukraine's food exports dodge Black Sea blockade, Politico-Artikel vom 10.05.2022, url: <https://politi.co/3sv9lnG>