



Dokumentation

**Auswirkungen des Krieges in der Ukraine auf die weltweite
Lebensmittelversorgung**
Europäische und nationale Handlungsmöglichkeiten

**Auswirkungen des Krieges in der Ukraine auf die weltweite
Lebensmittelversorgung**
Europäische und nationale Handlungsmöglichkeiten

Aktenzeichen: WD 5 - 3000 - 066/22
Abschluss der Arbeit: 02.06.2022
Fachbereich: WD 5: Wirtschaft und Verkehr, Ernährung und Landwirtschaft

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Fragestellung	4
2.	Einleitung	4
3.	Auswirkungen des Krieges auf die Lebensmittelversorgung in der EU und weltweit	7
3.1.	Weltweit	7
3.2.	Europa	10
4.	Verwendung von Getreide in der EU und in Deutschland	12
5.	Preisentwicklung	12
6.	Europäische und nationale Maßnahmen und Handlungsmöglichkeiten	14
6.1.	Aktivitäten der EU-Kommission	14
6.2.	Aktivitäten im Geschäftsbereich des BMEL	15
6.3.	Ökologische Vorrangflächen und Ausnahmeregelungen für das Jahr 2022	16
6.4.	Diskussion zur GAP 2023	20
6.4.1.	Produktivität im Falle der Aussetzung von GLÖZ 7 ab 2023	21
6.4.2.	Produktivität im Falle der Aussetzung von GLÖZ 8 ab 2023	22
6.5.	Weitere Vorschläge	22
6.5.1.	Götz/Rudloff (2022)	22
6.5.2.	Qaim (2022)	23
6.5.3.	Lakner (2022)	24
6.5.4.	Röder (2022)	24
7.	Ökolandbau und nachhaltige Landwirtschaft	24
7.1.	Äußerung der EU-Kommission	25
7.2.	Äußerung des BMEL	26
7.3.	Weitere Stimmen	26

1. Fragestellung

Die Dokumentation beschäftigt sich mit den Auswirkungen des Ukrainekriegs auf die europäische und weltweite Lebensmittelversorgung und auf die Preisentwicklung bestimmter Rohstoffe. Ferner werden einige Handlungsmöglichkeiten dargestellt, die der EU und Deutschland über die Agrarpolitik zur Verfügung stehen, um möglicherweise Abhilfe zu schaffen.

Zunächst wird aufgezeigt, welche Rolle die Ukraine (und in Teilen auch Russland) beim Export von Weizen und anderen Agrargütern auf dem Weltmarkt einnimmt. Anschließend werden die bisher erkennbaren Folgen für Drittabnehmerstaaten aufgezeigt, um die Frage zu beantworten, wie sich der Ukrainekrieg auf die Nahrungsmittelversorgung der EU und der restlichen Welt auswirkt.

Des Weiteren werden ausgewählte konkrete Maßnahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU (GAP), wie zum Beispiel zu Ökologischen Vorrangflächen (ÖVF) für das Jahr 2022 und Maßnahmen für die GAP nach 2023 dargestellt. Auch wie der im Koalitionsvertrag vorgesehene Ausbau des Ökolandbaus in Deutschland auf 30 Prozent bis 2030¹ sich auf die Lebensmittelsicherheit auswirken könnte, wird kurz angerissen.

2. Einleitung

Das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) erklärt am 31. Mai 2022:

„Unterbrechungen der Nahrungsmittelexporte aus der Ukraine setzen die globalen Agrarmärkte dem erhöhten Risiko einer knapperen Verfügbarkeit, einer nicht gedeckten Importnachfrage und höherer internationaler Nahrungsmittelpreise aus. Der wahrscheinliche Ausfall der Ukraine als Agrarexporteur, Exportbeschränkungen seitens Russlands, die aktuellen Preissteigerungen auf den Agrar- und Rohstoffmärkten sowie die sich abzeichnende fehlende Verfügbarkeit von Lebensmitteln und Düngemitteln aus anderen Regionen der Welt, könnte global zu Hungersnöten und Destabilisierung von Ländern führen. Hinzu kommen die spürbaren Auswirkungen der Klimakrise auf Vegetationsentwicklungen und Ernteprognosen.“²

Nach Angaben des Wissenschaftlichen Dienstes des Europäischen Parlaments (EPRS) im Mai 2022 sei Weizen für mehr als **35 Prozent der Weltbevölkerung** ein **Grundnahrungsmittel**, und die fehlende Substituierbarkeit und Ernährungsvielfalt würden den Druck auf die Weizenpreise wahrscheinlich noch verstärken.³

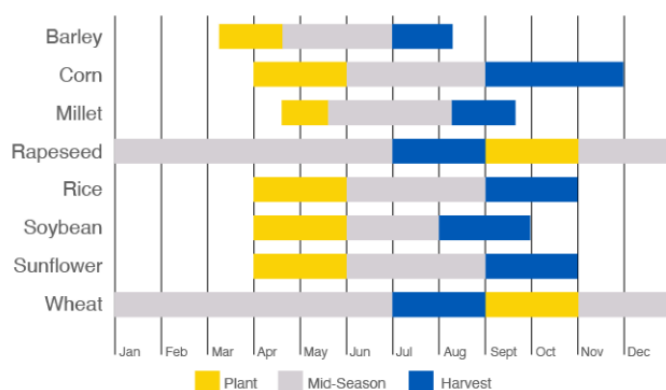
1 30 Prozent Ökolandbau bis zum Jahr 2030, https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag_2021-2025.pdf.

2 E-Mail-Antwort des BMEL vom 31.05.2022 an Verfasser der Dokumentation.

3 EPRS (2022), Future shocks 2022: Safeguarding EU and global food security, 20.05.2022, <https://epthink-tank.eu/2022/05/20/future-shocks-2022-safeguarding-eu-and-global-food-security/>.
Siehe auch Russia's war on Ukraine: Impact on food security and EU response, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2022/729367/EPRS_ATA\(2022\)729367_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2022/729367/EPRS_ATA(2022)729367_EN.pdf).

Nach Angaben des US-amerikanischen Agrarministeriums (USDA) mache **Winterweizen**, der von Anfang September bis Mitte November gesät und zwischen Juli und September geerntet wird, etwa **97 Prozent** der gesamten Weizenproduktion der Ukraine aus.⁴ Der aktuelle Ernte- und Saatkalendar der Ukraine in einer Darstellung des USDA zeigt den Aussaattermin für den Winterweizen⁵ (wheat) in der Ukraine (gelb). Die Ernte (blau) beginnt im Juli und August des Folgejahres. Des Weiteren finden sich dort die Aussaat- und Erntetermine für Gerste, Mais, Hirse, Raps, Reis, Soja und Sonnenblumen:

Ukraine Crop Calendar

USDA (2022).⁶

In einem Interview Anfang Mai 2022 betonte Josef Schmidhuber stellvertretender Direktor der FAO-Abteilung Handel und Märkte, die Weizenlager in der Ukraine seien aktuell gut gefüllt, das große Problem sei derzeit die fehlende Möglichkeit den Weizen zu exportieren und das Leeren der Weizenlager für die neue Ernte.⁷

Förster (2022) erläutert, seit Kriegsbeginn seien die Exporte eingebrochen, dies zeigten auch Zahlen, die das ukrainische Landwirtschaftsministerium veröffentlicht habe. Danach wurden vor Kriegsbeginn etwa **5 Mio. Tonnen (t) Getreide pro Monat** exportiert. Seit Kriegsbeginn seien über die Donau und das Schienennetz lediglich etwa 200.000 t transportiert worden, was vermuten

4 <https://www.fas.usda.gov/sites/default/files/2022-04/Ukraine-Factsheet-April2022.pdf>.

5 Sommerweizen wird von ca. Mitte Februar bis Ende März gesät. Vgl. Thünen, S. 31, https://www.thuenen.de/media/ti/Infothek/Vortragsfolien_30_03_2022_Ukraine_Krieg_und_seine_Folgen.pdf.

6 <https://www.fas.usda.gov/sites/default/files/2022-04/Ukraine-Factsheet-April2022.pdf>.

Barley=Gerste, Corn=Mais, Millet=Hirse, Rapeseed=Raps, Rice=Reis, Soybean=Soja, Sunflower=Sonnenblumen, Wheat=Winterweizen.

7 Interview „Tagesgespräch“, 04.05.2022, 13:00 Uhr, <https://www.srf.ch/audio/tagesgesprach/fao-experte-josef-schmidhuber-ueber-die-globale-lebensmittelkrise?id=12185991>.

lasse, dass schätzungsweise **21,5 Mio. t Altgetreide und Ölsaaten** in den Silos der Schwarzmeerbahnen lagerten.⁸ Der Internationale Getreiderat (International Grains Council – IGC) kritisiert scharf die Seeblockade durch Russland.⁹ Der IGR hat eine umfassende Zusammenfassung der Erzeugung und der Ausfuhren von Getreide (Weizen, Mais und Gerste), Ölsaaten (Sonnenblumenkerne und Raps) in der Ukraine (Menge und Bestimmung) sowie einen Überblick über die Ausfuhren von Sonnenblumenöl und -mehl erstellt. Auf der Grundlage der letzten verfügbaren Zoll- und in Grain Market Report (GMR 529 vom 17. Februar 2022) veröffentlichten Exportprognosen prognostiziert der IGR das verbleibende Versandvolumen im Jahr 2021/22 (Juli/Juni) mit **6,6 Mio. t für Weizen, 13,6 Mio. t für Mais und 0,4 Mio. t für Gerste**.¹⁰

Auch Lakner (2022) betont das aktuell schwerwiegende Problem der **fehlenden Exportmöglichkeiten** von Weizen aus der Ukraine und konstatiert zum unklaren Stand der Pflanzenproduktion Folgendes:

„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.“¹¹

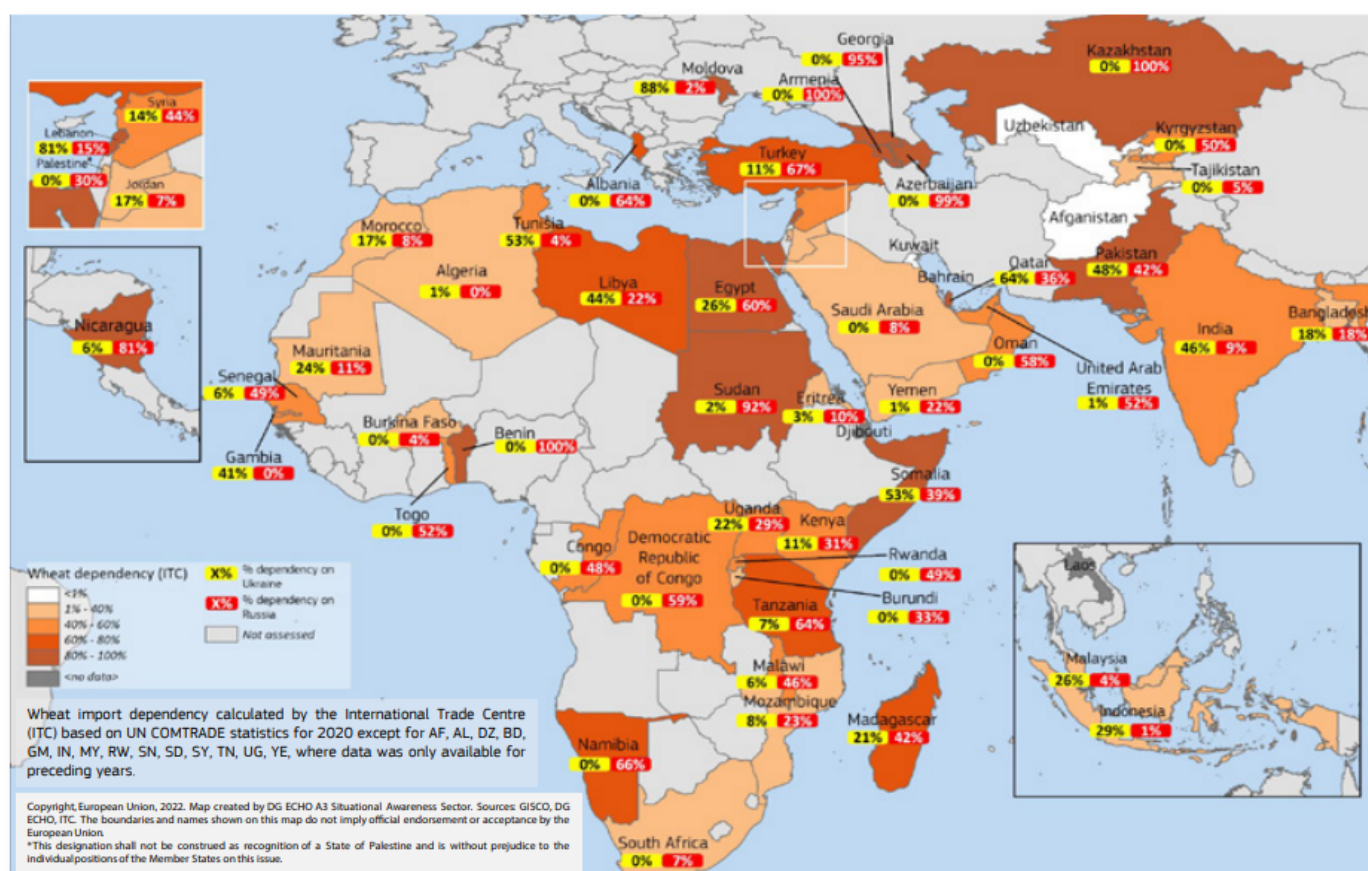
-
- 8 Förster, Nikos (2022), Landesbetrieb Landwirtschaft Hessen: „Zur Versorgungssicherheit am Weizenmarkt – ein Faktencheck“ 05. Mai 2022, <https://llh.hessen.de/unternehmen/marktinformation-und-preise/zur-versorgungssicherheit-am-weizenmarkt-ein-faktencheck/>
- 9 Internationaler Getreiderat (International Grains Council - IGC), https://www.igc.int/en/downloads/2022/Council-Declaration_06-04-2022.pdf; Statement by the Russian Federation, <https://www.igc.int/en/downloads/2022/gen21225add1-public.pdf>.
- 10 IGC (2022), Datenbank: Ukraine production and trade (main grains & oilseeds/products), <https://www.igc.int/en/downloads/2022/gen2122misc1.pdf>.
- 11 <https://www.bundestag.de/resource/blob/895168/1f287e6ffa44413f5bd9a588c23f652f/01-Stellungnahme-Prof-Dr-Sebastian-Lakner-data.pdf>.

3. Auswirkungen des Krieges auf die Lebensmittelversorgung in der EU und weltweit

3.1. Weltweit

Lakner (2022) erläuterte im Agrarausschuss des Bundestages, die Ukraine beliefe vor allem **importabhängige Entwicklungsländer** sowie das **World Food Program** direkt.¹² Die folgende Abbildung veranschaulicht die Abhängigkeiten bestimmter Länder von den **Weizenimporten** aus der Ukraine (gelbe Kästchen) und aus Russland (rote Kästchen) in Prozentzahlen:

Wheat import dependency on Ukraine and Russia



Quelle: EU-Kommission (2022).¹³

12 <https://www.bundestag.de/resource/blob/895168/1f287e6ffa44413f5bd9a588c23f652f/01-Stellungnahme-Prof-Dr-Sebastian-Lakner-data.pdf>.

13 https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/food-farming-fisheries/key_policies/documents/factsheet-tackling-food-security-affordability-challenges_en.pdf.

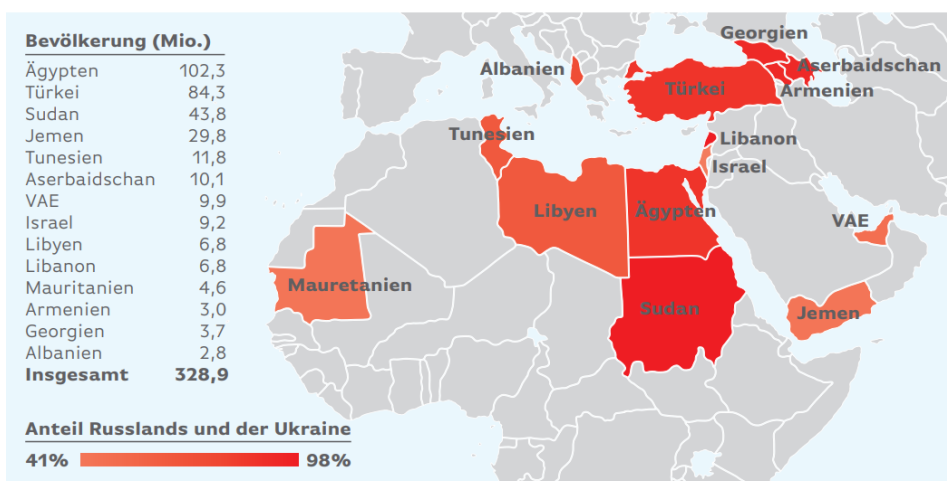
Im April 2022 veröffentlichten Glaube et al. (2022) vom Leibniz-Institut für Agrarentwicklung in Transformationsökonomien (IAMO) einen Policy Brief mit dem Titel „Der Ukrainekrieg offenbart angespannte Versorgungslagen auf Weltagrarmärkten: Gefordert sind wettbewerbsfähig agierende globale Handelsstrukturen zur Krisenbewältigung“. Die Autoren benennen die besonders vom Ausfall betroffenen Staaten:

„Dies betreffe vor allem die in [der folgenden Abbildung] aufgeführten 14 Länder der MENA-Region¹⁴, des Südkaukasus und der Türkei mit einer Gesamtbevölkerung von rund 330 Millionen Menschen, die allesamt mehr als 40 Prozent ihres Weizens aus Russland und/oder der Ukraine beziehen. Besonders betroffen wären insbesondere die Bevölkerungen von Ägypten, Libyen, Mauretanien, Sudan, Tunesien, Libanon, Jemen, sowie Georgien und Albanien, die bereits jetzt schon einem erhöhten Risiko der Unterernährung ausgesetzt sind [...]. Auch Regionen, die in geringerem Maße von Getreideimporten aus der Schwarzmeerregion abhängig sind, könnten in eine kritischere Ernährungssituation gelangen. Dies betreffe etwa Algerien, Marokko, Saudi-Arabien und Jordanien in der MENA-Region sowie Regionen in Zentralasien und Afghanistan. Ihr hoher Pro-Kopf-Verbrauch an Weizen wird maßgeblich durch Weizenimporte, wenn auch aus anderen Regionen, gedeckt. Das kann bei (konstant) hohen Weizenpreisen zu merklichen Belastungen führen. Natürlich können sich hohe Weizenpreise auf den Weltmärkten auch negativ auf ärmere Länder mit hohem Weizenkonsum (wie beispielweise Turkmenistan, Iran, Mongolei) auswirken, die weniger von Importen abhängig sind, sofern das inländische Preisniveau sich an den Weltmarktpreisen orientiert.“¹⁵

14 MENA=Middle East and North Africa.

15 Glaube, Thomas et al. (2022), Der Ukrainekrieg offenbart angespannte Versorgungslagen auf Weltagrarmärkten: Gefordert sind wettbewerbsfähig agierende globale Handelsstrukturen zur Krisenbewältigung, https://www.iamo.de/fileadmin/documents/IAMOPolicyBrief44_de.pdf.

Siehe auch Balma, Lacina et al. (2022), Long-Run Impacts of the Conflict in Ukraine on Food Security in Africa, Kiel Policy Brief, UKRAINE SPECIAL NO. 1, MARCH 2022, https://www.ifw-kiel.de/fileadmin/Dateiverwaltung/IfW-Publications/-ifw/Kiel_Policy_Brief/Ukraine/kpb_ukraine_special_1.pdf.

IAMO (2022).¹⁶

Die Autoren erklärten, über **Marktentwicklungen** für das folgende Wirtschaftsjahr und insbesondere darüber hinaus könne weitgehend nur **spekuliert** werden. Im April 2022 vermuteten sie noch, trotz der angespannten Versorgungslage könne davon ausgegangen werden, dass **bis Ende des Wirtschaftsjahres** angebotsseitig **hinreichend Ware (global) verfügbar** sei.¹⁷ Kurz darauf sprach Indien jedoch aufgrund einer durch eine Hitzewelle reduzierten Weizenproduktion ein **Exportverbot** für Weizen aus.¹⁸ Die Autoren betonen, die Gewährleistung **reibungsloser internationaler Warenströme** sei allerdings zentral für die globale Ernährungssicherung in Krisenzeiten. So sei ein kurzfristiger Abbau bürokratischer und tarifärer Handelshemmnisse anzuraten.¹⁹

Nach ersten Prognosen des IGC würden laut topagraronline im **Wirtschaftsjahr 2022/23** weltweit **779,9 Mio. Tonnen (t) Weizen** produziert. Den weltweiten Weizenverbrauch schätze der IGC für das Wirtschaftsjahr 2022/23 auf **784,6 Mio. t**. Besonders die kräftig gekürzten Prognosen für die

16 https://www.iamo.de/fileadmin/documents/IAMOPolicyBrief44_de.pdf.

17 https://www.iamo.de/fileadmin/documents/IAMOPolicyBrief44_de.pdf.

18 <https://de.marketscreener.com/boerse-nachrichten/nachrichten/Exklusiv-Indien-hat-keine-unmittelbaren-Plane-zur-Aufhebung-des-Weizenexportverbots-sagt-der-Handel--40541762/>.

AMIS, Food Export Restrictions During the Ukraine-Russia Crisis, <https://www.foodsecurityportal.org/node/1984>; Siehe zudem http://www.amis-outlook.org/fileadmin/user_upload/amis/docs/Market_monitor/AMIS_Market_Monitor_current.pdf; und den ständig aktualisierten Food Export Restrictions Tracker, Ukraine-Russia crisis, <https://public.tableau.com/app/profile/laborde6680/viz/ExportRestrictionsTracker/FoodExportRestrictionsTracker>.

19 https://www.iamo.de/fileadmin/documents/IAMOPolicyBrief44_de.pdf.

Ukraine (-13,6 Mio. t gegenüber 2021/22) und Australien (-8,5 Mio. t) seien Auslöser für die rückläufige Erzeugung.²⁰ Das USDA schätzte im Mai 2022 die weltweite Weizenproduktion für das Wirtschaftsjahr 2022/23 auf **775 Mio. t**.²¹

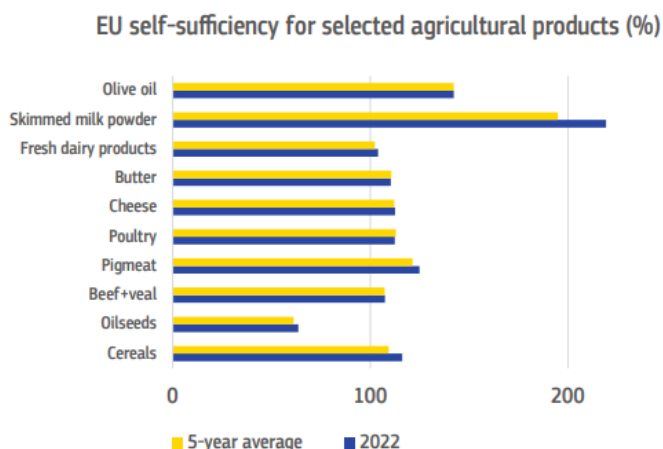
3.2. Europa

Die EU-Kommission erklärt, die Verfügbarkeit von Nahrungsmitteln stehe in der EU derzeit nicht auf dem Spiel, da sich der Kontinent bei vielen landwirtschaftlichen Erzeugnissen weitgehend **selbst versorgen** könne.²² Allerdings sei die EU nach Angaben des EPRS ein umfangreicher Nettoimporteur bestimmter Produkte, die kurzfristig nur schwer zu ersetzen seien, wie Sonnenblumenöl und Meeresfrüchte. Darüber hinaus habe die Krise die Abhängigkeit der EU von einer Reihe wichtiger importierter Inputs offengelegt: Energie, Futtermittel und Futtermittelzusatzstoffe sowie landwirtschaftliche Düngemittel.²³ Diese Anfälligkeit in Verbindung mit hohen Kosten für Betriebsmittel wie Düngemittel und fossile Energie stelle die Landwirte vor Produktionsprobleme und berge die Gefahr, dass die Lebensmittelpreise in die Höhe schnellen.²⁴

Herbert Dorfmann, Agrarsprecher der Fraktion der Europäischen Volkspartei (EVP) im Europäischen Parlament wies darauf hin, dass **viele europäische Saatguterzeuger Betriebe in der Ukraine** hätten und warnte vor Engpässen bei der Versorgung mit Saatgut in der EU im kommenden Jahr.²⁵

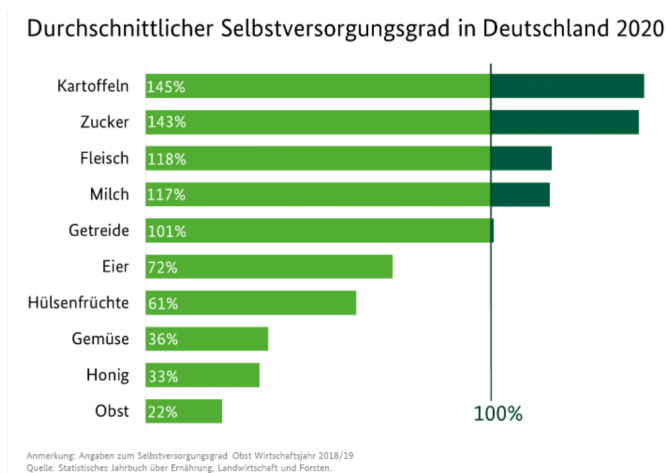
Die folgende Tabelle zeigt das **Selbstversorgungspotenzial der EU** im Fünfjahresdurchschnitt (gelb) und geschätzt für das Jahr 2022 (blau):

-
- 20 https://www.topagrar.com/markt/news/deutlich-hoeherer-weltweiter-weizenverbrauch-erwartet-13085141.html?utm_source=Maileon&utm_medium=email&utm_campaign=2022-05-05+NLNews+Donnerstag+ivw+zensus_&utm_content=https%3A%2F%2Fwww.topagrar.com%2Fmarkt%2Fnews%2Fdeutlich-hoeherer-weltweiter-weizenverbrauch-erwartet-13085141.html.
- 21 <https://apps.fas.usda.gov/psdonline/circulars/grain.pdf>.
- 22 https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_1963.
- 23 EPRS (2022), Future shocks 2022: Safeguarding EU and global food security, 20.05.2022, <https://epthink-tank.eu/2022/05/20/future-shocks-2022-safeguarding-eu-and-global-food-security/>.
- 24 https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_1963.
- 25 <https://www.badische-bauern-zeitung.de/so-will-bruessel-die-ukraine-krise-abfedern>.



EU-Kommission (2022).²⁶

Der **Selbstversorgungsgrad** für bestimmte Nahrungsmittel in **Deutschland** findet sich in der nächsten Grafik des Jahres 2020. Bei Kartoffeln liegt er bei 145 Prozent, bei Zucker sind es 143 Prozent, bei Fleisch 118 Prozent und bei Milch sind es 117 Prozent. Bei Getreide liegt der Selbstversorgungsgrad bei 101 Prozent:



BMEL (o.A.).²⁷

Siehe auch die Reihe des Thünen-Instituts (2022), Wie sich der Krieg in der Ukraine auf die Agrar-, Fischerei- und Holzmärkte auswirken kann:

<https://www.thuenen.de/de/infothek/wie-sich-der-krieg-in-der-ukraine-auf-die-agrar-fische-rei-und-holzmaerkte-auswirken-kann/>.

26 EU-Commission (2022). Security, stability and sustainability, Tackling global food security and affordability challenges, May 2022, https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/food-farming-fisheries/key_policies/documents/factsheet-tackling-food-security-affordability-challenges_en.pdf.

27 <https://www.bmel-statistik.de/ernaehrung-fischerei/versorgungsbilanzen>.

Und hier insbesondere die Beiträge:

Weizen, Mais und Co: Es wird teurer, <https://www.thuenen.de/de/infotehk/wie-sich-der-krieg-in-der-ukraine-auf-die-agrar-fischerei-und-holzmaerkte-auswirken-kann/weizen-mais-und-co-es-wird-teurer/>.

Droht eine Fischstäbchenkrise? Welche Bedeutung russische Meeresfisch-Importe für Deutschland haben, <https://www.thuenen.de/de/infotehk/wie-sich-der-krieg-in-der-ukraine-auf-die-agrar-fischerei-und-holzmaerkte-auswirken-kann/droht-eine-fischstaebchenkrise/>.

4. Verwendung von Getreide in der EU und in Deutschland

Lakner (2022) erläutert, innerhalb der EU werde etwa 69 % der Getreidemenge als Futtermittel, 6,5 % für sonstige Zwecke (Biokraftstoffe, Biogas und industrielle Zwecke) und nur etwa 24 % der Rohstoffe für Nahrungsmittel verwendet.²⁸ In Deutschland werde 40 % der Weizenmengen als Futtermittel genutzt und ca. 10 % für die energetische Nutzung.²⁹

5. Preisentwicklung

Der Verband Deutscher Mühlen erläutert, die Preise, die in Deutschland für Weizen zu zahlen seien, würden maßgeblich von den Börsennotierungen an den Warenterminbörsen in Chicago und Paris bestimmt. Der Getreidepreis sei demnach trotz der regionalen Produktion innerhalb Deutschlands eng an die Entwicklungen auf dem Weltmarkt gekoppelt.³⁰ Die folgende Grafik zeigt die Entwicklung des Raps- und Weizenpreise an der Matif³¹ in Paris:

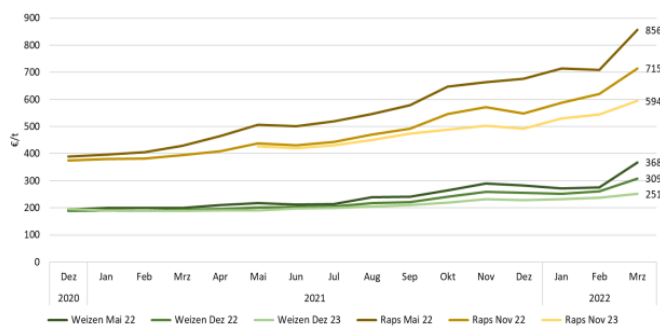
28 Die Daten beziehen sich auf die EU-27 für die Jahre 2014-2019. <https://www.bundestag.de/resource/blob/895168/1f287e6ffa44413f5bd9a588c23f652f/01-Stellungnahme-Prof-Dr-Sebastian-Lakner-data.pdf>.

29 <https://www.bundestag.de/resource/blob/895168/1f287e6ffa44413f5bd9a588c23f652f/01-Stellungnahme-Prof-Dr-Sebastian-Lakner-data.pdf>.

30 <https://www.muehlen.org/rohstoffe/getreidemarkt-preise>.

31 Marché à Terme International de France.

Entwicklung Raps- und Weizenpreis an der Matif



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von AMI 2022.

Seite 35
30.03.2022

M. Banse, T. de Witte, V. Laquai, F. Offermann, K. Reiter, N. Röder und F. Wüstemann
Der Ukraine-Krieg und seine Folgen: Auswirkungen auf die agrarpolitische Debatte

THÜNEN

Thünen (2022).³²

Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes haben sich die Preise für Weizen, Gerste, Roggen, und Hafer im März 2022 gegenüber dem Vorjahresmonat um 65,3 Prozent verteuert. Die **Gründe** für den Preisanstieg seien **vielfältig**: eine **hohe weltweite Nachfrage** und ein **verknapptes Angebot** aufgrund **schlechter Wetterbedingungen** in wichtigen Anbauländern wie den USA, Kanada, Australien oder Südamerika, **hohe Düngemittelpreise** und **steigende Transport- und Energiekosten**. Der **Ukraine-Krieg** habe den Preisanstieg noch zusätzlich verstärkt.³³

Das Thünen-Institut konstatiert, wie stark die Nahrungsmittelpreise steigen würden, lasse sich derzeit nicht eindeutig beantworten. Die wichtige Frage dabei sei nicht so sehr die Höhe, sondern ganz wesentlich die Dauer der Hochpreisphase. Beim Blick auf die „Nahrungsmittelpreis Krise“ 2007/08 werde deutlich, dass die Preise in den Folgejahren auch wieder auf einem deutlich niedrigeren Niveau lagen. In der EU seien die Preissteigerungen bei Nahrungsmitteln, die durch erhöhte Rohstoffpreise verursacht werden, als gering einzustufen. Denn die Rohstoffkosten hätten nur einen geringen Anteil an den Gesamtkosten der Produktion. Preissteigerungen in anderen Bereichen, beispielsweise Energie, könnten hier einen größeren Einfluss haben. Weiter sei zu beachten, dass Haushalte in der EU nur einen vergleichsweise geringen Anteil ihres verfügbaren Geldes für Nahrungsmittel ausgaben, im Gegensatz zu ärmeren Ländern, die auf Nahrungsmittelimporte angewiesen seien.³⁴

32 S. 35, https://www.thuenen.de/media/ti/Infothek/Vortragsfolien_30_03_2022_Ukraine_Krieg_und_seine_Folgen.pdf.

33 Statistisches Bundesamt (Destatis), Getreide so stark verteuert wie zuletzt 2011, Pressemitteilung vom 13. Mai 2022, https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2022/05/PD22_N027_61.html.

34 <https://www.thuenen.de/de/infothek/wie-sich-der-krieg-in-der-ukraine-auf-die-agrar-fischerei-und-holzmaerkte-auswirken-kann/weizen-mais-und-co-es-wird-teurer/>.

6. Europäische und nationale Maßnahmen und Handlungsmöglichkeiten

6.1. Aktivitäten der EU-Kommission

Aufgrund des Kriegs in der Ukraine verteilt die EU-Kommission **500 Mio. Euro** an nationalen Zuweisungen zur direkten Unterstützung an Landwirte, die am stärksten von höheren Inputkosten und der Schließung von Exportmärkten betroffen sind (die EU-Länder können diese Unterstützung bis zu **200 %** mit nationalen Mitteln ergänzen). Des Weiteren

- eröffnet die EU-Kommission die Möglichkeit für die EU-Länder, höhere GAP-Direktzahlungen im Voraus zu leisten, um die Cashflow-Schwierigkeiten der Landwirte zu beheben;
- und führt Marktsicherheitsmaßnahmen zur Unterstützung des Schweinefleischsektors ein angesichts der besonders schwierigen Lage, in der er sich befindet;
- und gewährt eine außergewöhnliche und befristete Ausnahmeregelung, um die Erzeugung von Pflanzen auf stillgelegten Flächen innerhalb der EU zu ermöglichen, wobei die Greening-Zahlungen für Landwirte in vollem Umfang beibehalten werden;
- und ermöglicht Flexibilität bei den Einfuhranforderungen für Futtermittel, um den Druck auf den Futtermittelmarkt zu mindern;
- wird der neu eingerichtete EFSCM [European Food Security Crisis preparedness & response Mechanism³⁵] für eine gründliche Bestandsaufnahme der Risiken und Schwachstellen in der EU-Lieferkette genutzt, gefolgt von Empfehlungen und geeigneten Abhilfemaßnahmen;
- und schlägt einen neuen, eigenständigen vorübergehenden Krisenrahmen („Temporary Crisis Framework“³⁶) vor, der auch Landwirte, Düngemittelhersteller und den Fischereisektor unterstützen soll.³⁷

Auf der Seite des Thünen-Instituts finden sich Folien zur Online-Veranstaltung „Der Ukraine-Krieg und seine Folgen: Auswirkungen auf die agrarpolitische Debatte“ am 30. März 2022³⁸:

35 https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/market-measures/agri-food-supply-chain/contingency-plan_en.

36 https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_22_1949.

37 https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/market-measures/agri-food-supply-chain/contingency-plan_en#efscm.

38 Banse, Martin; Witte, Thomas de; Laquai, Verena; Offermann, Frank; Reiter, Karin; Röder, Norbert; Wüstemann, Friedrich (2022), Der Ukraine-Krieg und seine Folgen: Auswirkungen auf die agrarpolitische Debatte, Braunschweig, online 30. März 2022, Informations- und Diskussionsveranstaltung im Rahmen des sozioökonomischen Kolloquiums, https://www.thuenen.de/media/ti/Infothek/Vortragsfolien_30_03_2022_Ukraine_Krieg_und_seine_Folgen.pdf.

Banse, Martin; Witte, Thomas de; Laquai, Verena; Offermann, Frank; Reiter, Karin; Röder, Norbert; Wüstemann, Friedrich (2022), Der Ukraine-Krieg und seine Folgen: Auswirkungen auf die agrarpolitische Debatte, Braunschweig, online 30. März 2022 Informations- und Diskussionsveranstaltung im Rahmen des sozioökonomischen Kolloquiums, S. 15, https://www.thuenen.de/media/ti/Infothek/Vortragsfolien_30_03_2022_Ukraine_Krieg_und_seine_Folgen.pdf.

6.2. Aktivitäten im Geschäftsbereich des BMEL

Das BMEL benennt gemeinsames Handeln als zentral. Nach eigenen Angaben hat es zusammen mit dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) und dem Auswärtigen Amt (AA) eine Task Force Ernährungssicherung initiiert und stimmt sich mit den G7-Partnern eng ab. Entscheidend sei hierbei die enge Kooperation mit der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (Food and Agriculture Organization of the United Nations - FAO) und den in Rom ansässigen UN-Organisationen.³⁹

So schlägt auch das Thünen-Institut als **Möglichkeiten der Marktstabilisierung** besonders für die Länder des globalen Südens eine konzertierte weltweite Aktion vor. Wobei Maßnahmen wie z.B. Exportverbote vermieden werden sollten, da sie nur die gegenwärtige Volatilität auf den internationalen Märkten verschärfen würden und dazu beitragen den Hunger zu forcieren. In Ländern mit hohem Einkommen sollte mit sozialpolitischen Instrumenten versucht werden, die Inflation der Lebensmittelpreise abzumildern. Vor allem in den wohlhabenden Industrienationen wie Deutschland könne ein verändertes Konsumverhalten mit weniger Fleischverbrauch und weniger Lebensmittelverschwendung dazu beitragen, die Märkte zu stabilisieren.⁴⁰

Als Maßnahmen zur **Unterstützung der Landwirtschaft** aufgrund des Ukraine-Krieges wird das BMEL nach eigener Aussage:

1. „... sich im Rahmen der deutschen G7-Präsidentschaft dafür einsetzen, dass die **Märkte offenbleiben und der globale Handel funktioniert**, um weiteren Preissteigerungen für landwirtschaftliche Betriebe sowie Verbraucherinnen und Verbraucher in Deutschland und weltweit entgegenzuwirken.
2. ... für 2022 als Ausnahmeregelung den **Aufwuchs auf ökologischen Vorrangflächen der Kategorien "Brache" und "Zwischenfrüchte" als Futter freigeben**. Damit kann ein Beitrag zur Futtermittellieferung geleistet und die Wirkungen der steigenden Futtermittelpreise für die Landwirtinnen und Landwirten abgemildert werden.
Zum Hintergrund: Das, was auf diesen Flächen aufwächst, darf normalerweise nicht genutzt werden, sondern wird untergepflügt für die Bodenverbesserung. Der Flächenumfang lag dafür 2021 bei 1,06 Millionen Hektar Zwischenfrüchte-Flächen und 0,17 Millionen Hektar Brache.

39 E-Mail-Antwort vom 31.05.2022 an Verfasser der Dokumentation.

40 <https://www.thuenen.de/de/infothek/wie-sich-der-krieg-in-der-ukraine-auf-die-agrar-fischerei-und-holzmaerkte-auswirken-kann/weizen-mais-und-co-es-wird-teurer/>.

3. ... die bestehende **Eiweißpflanzenstrategie ausbauen und finanziell stärken**, um u.a. das Angebot an regional erzeugten Futtermitteln und damit die Unabhängigkeit Deutschlands bei der Versorgung mit GVO-freien Eiweißfuttermitteln auszubauen.
4. ... bestehende **Programme zur Förderung von Energieeffizienz und Erneuerbaren Energien in der Landwirtschaft entbürokratisieren** und attraktiver wie breiter bekannt machen, damit Geld besser bei den Betrieben ankommt. Damit soll die Landwirtschaft von fossilen Energien unabhängiger werden. Zudem soll für Verbraucherinnen und Verbraucher die Kostensteigerung bei Lebensmitteln gedämpft werden, für die Energiepreise ein relevanter Faktor sind.
Zum Hintergrund: Es stehen allein 2022 voraussichtlich 48 Millionen Euro bereit. Gefördert werden weitgehend technologieoffen Maßnahmen zur Energieeinsparung und Erzeugung erneuerbarer Energie zur Verwendung in der landwirtschaftlichen Produktion. Bei mobilen Maschinen werden Investitionen in alternative Antriebe gefördert (Elektro, Biomethan, Pflanzenöle).
5. ... sich auf EU-Ebene dafür einsetzen, dass pragmatisch und flexibel alle Möglichkeiten geprüft werden, weiterhin **eine tiergerechte Fütterung in der ökologischen Tierhaltung zu ermöglichen**. Der Ökolandbau ist vom Wegfall der Futtermittel aus der Ukraine in besonderem Maße betroffen.
Zum Hintergrund: Tiere im Ökolandbau müssen seit 2022 mit 100% ökologisch erzeugtem Futter versorgt werden. Das ist in Normalzeiten auch richtig, aber durch den Ausfall von Ökofutter aus der Ukraine schwierig umzusetzen. Das BMEL setzt sich deshalb auf EU-Ebene in dieser besonderen Situation für Ausnahmen ein.
6. ... die Diskussion über **Krisenmaßnahmen der EU-Kommission ("Maßnahmen gegen Marktstörungen")** konstruktiv und im Sinne einer zielgerichteten Unterstützung der betroffenen landwirtschaftlichen Betriebe in Deutschland begleiten.⁴¹

Von den von der EU-Kommission den Mitgliedstaaten zur Verfügung gestellten 500 Mio. Euro erhalte **Deutschland** nach Angaben des BMEL gut **60 Mio. Euro**, die um den doppelten Betrag national aufgestockt werden und sich somit auf insgesamt **180 Mio. Euro** belaufen sollen.⁴²

6.3. Ökologische Vorrangflächen und Ausnahmeregelungen für das Jahr 2022

Das BMEL führt zur Ökologischen Vorrangfläche (ÖVF)⁴³ Folgendes aus:

„Im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) sind landwirtschaftliche Betriebe mit mehr als 15 Hektar Ackerland grundsätzlich verpflichtet, fünf Prozent ihrer Ackerflächen im

41 <https://www.bmel.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2022/28-ukraine-krieg-massnahmen-landwirtschaft.html>.

42 <https://www.bmel.de/DE/themen/internationales/ukraine-massnahmen-bmel.html>. Siehe auch <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2022/kw12-de-landwirtschaft-884204>.

43 Flächennutzung im Umweltinteresse, Art. 46 Abs. 2 Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 mit Vorschriften über Direktzahlungen an Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe im Rahmen von Stützungsregelungen der Gemeinsamen Agrarpolitik und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 637/2008 des Rates und der Verordnung (EG) Nr. 73/2009 des Rates, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1307&qid=1653899309413&from=DE>.

Umweltinteresse zu nutzen, diese also als ökologische Vorrangflächen auszuweisen. Das, was auf diesen Flächen wächst, darf bei Brachen und Zwischenfrüchten normalerweise nicht genutzt werden. Es kann aber untergepflügt werden für die Bodenverbesserung. Der Flächenumfang lag dafür 2021 bei 1,06 Millionen Hektar Zwischenfrüchte-Flächen und 0,17 Millionen Hektar Brache.“⁴⁴

Das Greening in der noch aktuellen GAP umfasst u. a. die Bereitstellung von ÖVF auf Ackerland. Es wird als „Flächennutzung im Umweltinteresse“⁴⁵ bezeichnet. Es ist eine zentrale Maßnahme zum **Schutz und zur Förderung der Biodiversität**.⁴⁶ Laut Erwägungsgrund 44 der VO (EU) Nr. 1307/3 sollten zu den „im Umweltinteresse genutzte Flächen“ daher solche Flächen gehören, „die die biologische Vielfalt unmittelbar beeinflussen, etwa brachliegende Flächen, Landschaftselemente, Terrassen, Pufferstreifen, Aufforstungsflächen und Agrarforstflächen, oder Flächen, die aufgrund einer verminderten Nutzung der Produktionsmittel des Betriebs die biologische Vielfalt mittelbar beeinflussen, etwa Flächen mit Zwischenfruchtanbau und Winterbegrünung.“⁴⁷

Im März genehmigte die **EU-Kommission** eine **befristete Ausnahmeregelung**⁴⁸, die den Anbau beliebiger Kulturen auf brachliegenden Flächen im Jahr 2022 erlaubt, wobei die Greening-Zahlungen für Landwirte in voller Höhe beibehalten werden.⁴⁹ „Als mögliche Kulturarten, die jetzt noch auf den ÖVF ausgesät werden könnten, nannte die EU-Kommission Mais, Sommergerste, Erbsen und Sonnenblumen. Zudem könnten Brachflächen auch als Grünfutter genutzt oder beweidet

44 <https://www.bmel.de/DE/themen/landwirtschaft/eu-agrarpolitik-und-foerderung/ukraine-oekologische-vorrang-flaechen.html>.

45 Ecological Focus Areas (EFA).

46 <https://www.bfn.de/sites/default/files/BfN/service/Dokumente/skripten/skript472.pdf>.

47 Erwägungsgrund 44 der VO EU) Nr. 1307/2013, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1307&qid=1653899309413&from=DE>.

48 Englische Fassung: ÖVF=ecological focus areas. COMMISSION IMPLEMENTING DECISION (EU) 2022/484 of 23 March 2022 providing for derogations from Regulation (EU) No 1307/2013 of the European Parliament and of the Council and from Commission Delegated Regulation (EU) No 639/2014 as regards the implementation of certain conditions relating to the greening payment for claim year 2022, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022D0484>.

Deutsche Fassung: ÖVF= Flächennutzung im Umweltinteresse. Durchführungsbeschluss (EU) 2022/484 der Kommission vom 23. März 2022 zur Ermöglichung von Ausnahmeregelungen von der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates und der Delegierten Verordnung (EU) Nr. 639/2014 der Kommission hinsichtlich der Anwendung bestimmter Bedingungen im Zusammenhang mit der Ökologisierungszahlung für das Antragsjahr 2022, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022D0484&qid=1653645699818&from=DE>.

49 <https://www.euractiv.com/section/agriculture-food/news/meps-ask-to-pause-cap-biodiversity-requirements-amid-ukraine-war/>.

werden [...]. Die Maßnahme betrifft danach vor allem Frankreich, Deutschland, Italien und Spanien, wo 70% der ökologischen Vorrangflächen lägen.“⁵⁰

Umgesetzt wird der Durchführungsbeschluss der EU in Deutschland durch die Dritte Verordnung zur Änderung der Direktzahlungen-Durchführungsverordnung⁵¹. Sie sieht allerdings nur **Ausnahmeregelungen** für die **Futternutzung** von **ÖVF** vor. Dort heißt es:

„Flächen, die im Jahr 2022 als im Umweltinteresse genutzte Flächen ausgewiesen wurden“⁵², werden zur **Futternutzung** freigegeben:

Brachen: „Auf brachliegenden Flächen, die als ökologische Vorrangflächen ausgewiesen sind, ist in diesem Jahr bereits ab dem 1. Juli eine Beweidung durch Schafe, Ziegen und weitere Tierarten möglich, ebenso eine Schnittnutzung für Futterzwecke. Nach geltender Rechtslage müssen solche Flächen eigentlich grundsätzlich während des ganzen Antragsjahres brachliegen - frühestens ab dem 1. August dürfen Schafe oder Ziegen den Aufwuchs beweidern.“⁵³

Zwischenfruchtanbau: „Auf ökologische Vorrangflächen mit Zwischenfruchtanbau oder Gründecke dürfen ebenfalls ausnahmsweise andere Tierarten neben Schafen und Ziegen weiden, während die Flächen mit einer bestimmten zulässigen Kulturpflanzenmischung bestellt sind. Auch hier ist im Jahr 2022 eine Schnittnutzung für Futterzwecke zulässig.“⁵⁴

Das Thünen-Institut sieht einen relativ geringen Effekt durch die Freigabe der Brachenutzung für den Anbau bestimmter Kulturen in Deutschland, da nur noch wenige von ihnen für die Aussaat in Frage kämen und z. T. nur begrenzt Saatgut verfügbar sei. Zu den Aussaatzeiträumen verschiedener Sommerungen siehe die folgende Tabelle. Sojabohne, Lupine, Zuckerrübe und Kartoffel seien aus unterschiedlichen Gründen nicht geeignet:

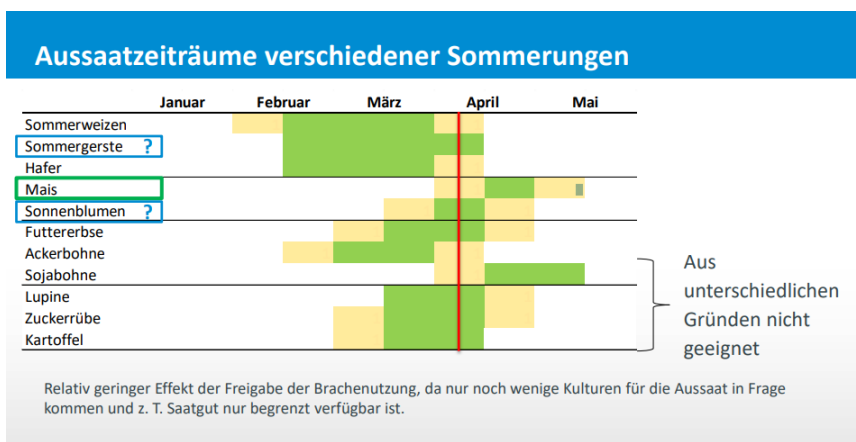
50 <https://www.topagrar.com/management-und-politik/news/eu-gibt-4-mio-ha-oekologische-vorrangflaeche-zum-anbau-frei-13059533.html>.

51 Verkündet im Bundesanzeiger am 13.04.2022, <https://www.bundesrat.de/SharedDocs/beratungsvorgaenge/2022/0101-0200/0140-22.html>.

52 <https://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2022/0101-0200/140-22.pdf?blob=publicationFile&v=1>.

53 <https://www.bundesrat.de/DE/plenum/bundesrat-kompakt/22/1019/1019-pk.html?nn=4732016#top-42>.

54 <https://www.bundesrat.de/DE/plenum/bundesrat-kompakt/22/1019/1019-pk.html?nn=4732016#top-42>.

Seite 31
30.03.2022M. Banse, T. de Witte, V. Laquai, F. Offermann, K. Reiter, N. Röder und F. Wüstemann
Der Ukraine-Krieg und seine Folgen: Auswirkungen auf die agrarpolitische DebatteThünen (2022).⁵⁵

Röder (2022) geht davon aus, dass **jegliche Änderung des agrarpolitischen Rechtsrahmens** zu keiner nennenswerten direkten Erhöhung der Produktion im Jahr 2022 in Deutschland führen werde, da die Anbauentscheidungen getroffen seien und das verbleibende Zeitfenster in der Vegetationsperiode zu klein sei, um zusätzliche Nahrungsmittel in Form von Getreide und Ölpflanzen anzubauen. Somit werde jede Entscheidung zur Nutzung oder Nicht-Nutzung von Flächen in Deutschland **frühestens** zu einer Verbesserung der **Versorgungslage im Sommer/Herbst 2023 führen**.⁵⁶

Auf die Frage, warum die Bundesregierung die ÖVF nicht für sämtliche Kulturarten freigebe, so wie es die EU-Kommission empfehle, antwortete die Bundesregierung, dass bei allen Sofortmaßnahmen die Ziele der Versorgungsgewährleistung und des Schutzes der Umweltgüter – insbesondere der Biodiversität – in Einklang gebracht werden müssten. Vor diesem Hintergrund erscheine die von der EU-Kommission eröffnete Möglichkeit für nationale Ausnahmeregelungen hinsichtlich der Einbeziehung aller Kulturen sehr weitgehend.⁵⁷

Auch Qaim äußerte in einem Interview im Tagesspiegel-Online am 27. Mai 2022 auf die Frage, ob in diesem Jahr der Anbau von Getreide als Nahrungsmittel möglich gewesen sei: die Potenziale, die auf ÖVF-Flächen kurzfristig mobilisiert werden könnten, seien relativ klein. Die ÖVF spiele für den Erhalt der Biodiversität eine entscheidende Rolle. Es sei aber überlegenswert, die geplante EU-Regelung, der zufolge die Stilllegungsflächen auf vier Prozent hochgeschraubt werden sollten, noch einmal auszusetzen. Das würde nicht bedeuten, existierende Stilllegungsflächen

55 S. 31, https://www.thuenen.de/media/ti/Infothek/Vortragsfolien_30_03_2022_Ukraine_Krieg_und_seine_Folgen.pdf.

56 <https://www.bundestag.de/resource/blob/895474/ca6a091bd85fad1f7b48b8f64d5c8189/03-Stellungnahme-Dr-Norbert-Roeder-data.pdf>.

57 <https://dserver.bundestag.de/btd/20/014/2001469.pdf>. Siehe hierzu auch Antwort auf Frage 143, <https://dserver.bundestag.de/btd/20/016/2001679.pdf>. Agrarministerkonferenz vom 01.04.2022, https://www.agrarministerkonferenz.de/documents/endgueltiges-ergebnisprotokoll-amk-01april-2022_1649841270.pdf.

zurückzubauen, sondern die geplante EU-Regelung zur Ausweitung ein oder zwei Jahre später greifen zu lassen.⁵⁸

Nach Handelsblattangaben rechnet Bauernverbandspräsident Rukwied damit, dass von den ÖVF für das Erntejahr 2023 rund **250.000 Hektar** wieder landwirtschaftlich genutzt werden könnten - um **1,5 Mio. t** Weizen anzubauen. Das Landwirtschaftsministerium hingegen rechne mit einer deutlich niedrigeren Produktionskapazität.⁵⁹

6.4. Diskussion zur GAP 2023

Gem. Art. 12 der Verordnung (EU) 2021/2115⁶⁰ müssen **Direktzahlungsbegünstigte** in der GAP nach 2023 die im Anhang III⁶¹ gelisteten GLÖZ⁶²-Standards einhalten. Die GAP ab 2023 definiert **neun GLÖZ-Standards**. Wegen des Kriegs in der Ukraine gibt es Überlegungen **GLÖZ-Standard 7** und **GLÖZ-Standard 8** für einige Zeit auszusetzen bzw. zu verschieben. Diese Ausnahmen in der GAP ab 2023 müssen von der EU-Kommission allerdings noch geprüft werden.⁶³ Ziel des **GLÖZ-Standards 7**, der einen Fruchtwechsel auf Ackerland vorsieht (ausgenommen sind Kulturen im

58 Meier, Albrecht (2022), Agrarökonom über weltweite Weizenknappheit „Putin will Staaten gefügig machen“, In: Tagesspiegel-Online vom 27. Mai 2022, 09:07 Uhr.

59 Stiens, Teresa (2022), Sollen Bauern mehr Getreide produzieren? Anbaupläne für nächste Ernte führen zu Streit. Der Deutsche Bauernverband will für 2023 mehr Getreide anbauen und argumentiert mit der Nahrungsmittelkrise. Das Landwirtschaftsministerium bremst, <https://www.handelsblatt.com/politik/international/ernaehrungskrise-sollen-bauern-mehr-getreide-produzieren-anbauplaene-fuer-naechste-ernte-fuehren-zu-streit/28301568.html>.

60 Verordnung (EU) 2021/2115 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 2. Dezember 2021 mit Vorschriften für die Unterstützung der von den Mitgliedstaaten im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik zu erstellen und durch den Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) und den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) zu finanzierenden Strategiepläne (GAP-Strategiepläne) und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 sowie der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R2115&qid=1653993266902&from=DE>.

61 ANHANG III VORSCHRIFTEN FÜR DIE KONDITIONALITÄT GEMÄß ARTIKEL 12 der Verordnung (EU) 2021/2115, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R2115&qid=1653993266902&from=DE>.

62 GLÖZ=Guter landwirtschaftlicher und ökologischer Zustand.

63 https://www.topagrar.com/management-und-politik/news/eu-kommissar-offen-fuer-aussetzung-von-fruchtwechsel-in-gap-ab-2023-13100720.html?utm_source=Maileon&utm_medium=email&utm_campaign=2022-05-26+NLNews+Donnerstag+ivw+zensus&utm_content=https%3A%2F%2Fwww.topagrar.com%2Fmanagement-und-politik%2Fnews%2Feu-kommissar-offen-fuer-aussetzung-von-fruchtwechsel-in-gap-ab-2023-13100720.html.

War in Ukraine: Agriculture MEPs ask for CAP derogations, 18-05-2022, <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20220517IPR29927/war-in-ukraine-agriculture-meps-ask-for-cap-derogations>.

Nassanbau⁶⁴), ist die **Erhaltung des Bodenpotenzials**.⁶⁵ Der **GLÖZ-Standard 8** hat die Verbesserung der **Biodiversität** innerhalb landwirtschaftlicher Betriebe zum Ziel. Es ist vorgeschrieben einen Mindestanteil der landwirtschaftlichen Fläche für nichtproduktive Flächen oder Landschaftselemente zu nutzen. Ein „Mindestanteil von 4 % des Ackerlandes auf Ebene des landwirtschaftlichen Betriebs ist für nichtproduktive Flächen und Landschaftselemente, einschließlich brachliegender Flächen, vorgesehen“.⁶⁶ Diese Regelung gilt für alle Landwirtschaftsbetriebe.⁶⁷

6.4.1. Produktivität im Falle der Aussetzung von GLÖZ 7 ab 2023

Bundesagrarminister Özdemir setzt sich für die Verschiebung der vorgesehenen Fruchtwechsel-Regelung (GLÖZ 7) ein.⁶⁸ Lakner erläutert, durch die temporäre Aussetzung von GLÖZ 7 lasse sich eine größere Menge Weizen (**3,86 Mio. t**) gewinnen als durch GLÖZ 8.⁶⁹

64 „Der Fruchtwechsel erfolgt auf Ebene der Parzelle mindestens einmal im Jahr (außer im Falle von mehrjährigen Kulturen, Gras oder anderen Grünfütterpflanzen bzw. brachliegenden Flächen), einschließlich entsprechend bewirtschafteter Nebenkulturen. Angesichts der Vielfalt der Bewirtschaftungsmethoden und der landwirtschaftlich-klimatischen Bedingungen können die Mitgliedstaaten in den betreffenden Regionen andere Verfahren des erweiterten Fruchtwechsels mit Leguminosen oder der Anbaudiversifizierung genehmigen, die im Sinne der Ziele dieses GLÖZ-Standards auf die Verbesserung und Erhaltung des Bodenpotenzials ausgerichtet sind.

Die Mitgliedstaaten können von der nach diesem Standard geltenden Verpflichtung Betriebe ausnehmen,

a) bei denen mehr als 75 % des Ackerlandes für die Erzeugung von Gras oder anderen Grünfütterpflanzen genutzt wird, brachliegendes Land ist, dem Anbau von Leguminosen oder einer Kombination dieser Nutzungen dient;

b) bei denen mehr als 75 % der förderfähigen landwirtschaftlichen Fläche Dauergrünland ist, während eines bedeutenden Teils des Jahres oder während eines bedeutenden Teils des Anbauzyklus für die Erzeugung von Gras oder anderen Grünfütterpflanzen oder für den Anbau von Kulturen im Nassanbau genutzt wird oder einer Kombination dieser Nutzungen dient oder

c) deren Ackerland bis zu 10 Hektar beträgt. Als Maßnahme gegen große Monokulturflächen können Mitgliedstaaten für Flächen mit einer einzigen Kultur eine Obergrenze festlegen. Bei gemäß der Verordnung (EU) 2018/848 zertifizierten Landwirten wird davon ausgegangen, dass sie diesen GLÖZ-Standard erfüllen.“

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R2115&qid=1653993266902&from=DE>.

65 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R2115&qid=1653993266902&from=DE>.

66 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R2115&qid=1653993266902&from=DE>.

67 <https://www.euractiv.com/section/agriculture-food/news/meps-ask-to-pause-cap-biodiversity-requirements-amid-ukraine-war/>.

68 BMEL (2022), Özdemir setzt sich für Verschiebung vorgesehener Fruchtwechsel-Regelung ein, Der Bundesminister für Ernährung und Landwirtschaft, Cem Özdemir, setzt sich bei der EU-Kommission dafür ein, dass die in der neuen EU-Agrarpolitik ab 2023 vorgesehene Fruchtwechsel-Regelung (GLÖZ 7) erst später zur Anwendung kommt. <https://www.bmel.de/SharedDocs/Meldungen/DE/Landwirtschaft/oezdemir-fruchtwechsel.html>.

69 <https://www.bundestag.de/resource/blob/895168/1f287e6ffa44413f5bd9a588c23f652f/01-Stellungnahme-Prof-Dr-Sebastian-Lakner-data.pdf>.

6.4.2. Produktivität im Falle der Aussetzung von GLÖZ 8 ab 2023

Nach einer ausführlichen Begründung kommt Röder vom Thünen-Institut zu dem Ergebnis, dass das durch eine Aussetzung der GLÖZ-8-Verpflichtung erschließbare Flächenpotential bei **100.000 bis 180.000 ha** liege und geht von einem Produktionspotential für **Getreide** von **0,6 - 1,0 Mio. t** aus.⁷⁰

6.5. Weitere Vorschläge

6.5.1. Götz/Rudloff (2022)

Götz/Rudloff (2022) von der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) schlagen im März 2022 Folgendes vor:

„Erst in der Erntezeit im **Herbst** werden ausfallende Lieferungen der großen Agrarregion **volle Wirkungen** zeigen, die nur zu einem kleinen Teil durch Ernten anderer großer Produzenten wie Australien, die USA und die EU ausgeglichen werden können.

Große Agrarländer könnten eine **vorausschauend koordinierte Marktentspannung** verfolgen, um Potenziale für die Nahrungsversorgung schnell zu identifizieren. Damit daraus keine Symbolpolitik oder ein Protektionsreflex für die heimische Produktion entsteht, sollten aber Mengen- und Preiseffekte **möglicher Ansätze** wie **Aussetzung von Flächenstilllegungsprogrammen, verringerter Agrarkraftstoffeinsatz** oder **Flächenumwidmung von Futter- zu Nahrungsmittelerzeugung** genau abgeschätzt werden. Ist ein Beitrag zur Marktentspannung zu erwarten, sollten entsprechende Maßnahmen für das anstehende Erntejahr als befristete Krisenmaßnahme schnell auf den Weg gebracht werden. Auf **preistreibende Sanktionen** hinsichtlich **Düngemittel und Agrargüter** sollte **weitgehend verzichtet** werden, zumindest aber sollten sie von Hilfskonzepten begleitet werden, um Versorgungsrisiken aufzufangen.

Das in den vergangenen Agrarpreiskrisen von der G20 entwickelte **Monitoringsystem »Agricultural Market Information System« (AMIS)** sollte, wie zu Beginn der Corona-Krise, für eine groß angelegte internationale Aufklärungskampagne genutzt werden, um **preistreibende Exportrestriktionen** mittels Appellen zu **verhindern**. Wichtiger als diese Appelle wäre es aber, auf WTO-Ebene durchsetzbare strenge Kriterien und Fristen für diese der Versorgungssicherung dienenden Maßnahmen zu beschließen.

Perspektivisch sollte AMIS neben Agrarprodukten, Düngemitteln und Energieträgern den Zustand und Zugang zu Handelsinfrastruktur erfassen. Hier haben Einschränkungen großen Einfluss auf Angebot und Preis. Daher sollte sie in ein umfassendes Warnsystem für internationale Lieferpotenziale Eingang finden.

70 <https://www.bundestag.de/resource/blob/895474/ca6a091bd85fad1f7b48b8f64d5c8189/03-Stellungnahme-Dr-Norbert-Roeder-data.pdf>.

Für die Zukunft braucht es auch eine **internationale politische Offensive für Düngemittel** und ihre Rohstoffe: nicht nur die Marktsituation muss erfasst und bei Knappheit durch Hilfen begleitet werden. Es bedarf auch **Technologien**, um ihren **Einsatz effizienter** zu gestalten und die Düngemittelproduktion zu steigern. Ansätze zur Substitution – ob technologischer Art oder im Anbau – sind ebenso gefragt.“⁷¹

6.5.2. Qaim (2022)

Neben höheren staatlichen **Finanzhilfen** an das **World Food Program (WFP)** und anderen nationalen und internationalen **Nothilfeprogrammen** nennt Quaim als **kurzfristige** Handlungsempfehlungen in einer öffentlichen Anhörung im Agrarausschuss des Bundestages:

„Zudem muss die Nutzung von Getreide, Zucker und Pflanzenölen für Zwecke außerhalb der unmittelbaren menschlichen Ernährung reduziert werden. Das setzt Mengen und Ressourcen frei, die dann wiederum für direkte Ernährungszwecke anderswo genutzt werden könnten. Die Weltmarktpreise für Lebensmittel würden sinken. Zu den Stellschrauben zählen vor allem:

- Reduktion von Bioethanol, Biodiesel und Biogas auf Basis von Getreide, Zucker und Pflanzenölen. Aussetzen der Beimischungsquoten für Biokraftstoffe.
- Reduktion von Getreide und Soja in der Tierfütterung. Verringerung der Tierbestände und des Konsums von Fleisch und anderen tierischen Produkten.
- Reduktion von Verlusten und Verschwendung.

Diese Maßnahmen sind nicht nur temporär wichtig, sondern es handelt sich um ohnehin überfällige Schritte, um das Agrar- und Ernährungssystem langfristig nachhaltiger zu machen.

Zudem sollten alle Länder der Versuchung widerstehen, auf Autarkie zu setzen und die Globalisierung zurückzufahren, weil das die meisten Probleme weiter verschärfen würde:

- Offener Handel ist wichtig, um knappe Ressourcen nicht zu vergeuden und einen effizienten Austausch zwischen Mangel- und Überschussregionen zu ermöglichen.“⁷²

71 Götz, Linde; Rudloff, Bettina (2022), Ukraine-Krieg und Ernährungssicherheit: Umsichtige »Food First«-Strategie für den Herbst entwickeln, Kurz gesagt, 09.03.2022, <https://www.swp-berlin.org/publikation/ukraine-krieg-und-ernaehrungssicherheit-umsichtige-food-first-strategie-fuer-den-herbst-entwickeln>.

72 <https://www.bundestag.de/resource/blob/895170/06d26d596bf329f069582fd46f5ad54d/02-Stellungnahme-Prof-Dr-Matin-Qaim-data.pdf>.

6.5.3. Lakner (2022)

Lakner schlägt u.a. vor, die Aussetzung der Beimischung von Getreide und Ölsaaten in Biokraftstoffen zu prüfen, eine gewissen Reduktion der Verwendung von Getreide in der Tierhaltung vorzusehen, die Lebensmittelverschwendung zu reduzieren, und z.B. das sog. Containern zu legalisieren oder einen pragmatischeren Umgang mit abgelaufenen Lebensmitteln zu pflegen.⁷³

6.5.4. Röder (2022)

Röder hob im Bundestagsausschuss in seiner Stellungnahme folgende Punkte hervor:

1. „Doppelte Versorgungskrise: Erzeugung landwirtschaftlicher Produkte und Verfügbarkeit von Düngemitteln eingeschränkt
2. Nennenswerte Steigerung der Agrarproduktion in Deutschland frühestens zum Sommer/Herbst 2023 möglich
3. Produktionspotenzial bei der stärkeren Nutzung von Brachen (Aussetzung von GLÖZ-8) begrenzt: Getreideproduktion könnte dadurch um 0,6 bis 1,0 Mio. t gesteigert werden
4. Diskussion um GLÖZ-8: „Slow in – fast out“ bei Umweltwirkungen berücksichtigen, d. h. Aufbau artenreicher Gemeinschaften und Speicherung von Bodenkohlenstoff erfordert mehrere Jahre Nutzungsruhe; dieser positive Effekt kann selbst durch einmalige Eingriffe rückgängig gemacht werden
5. Handlungsoptionen auf der Nachfrageseite wirken schneller und haben mehr Potenzial, die Versorgungslage zu verbessern: Beimischungspflichten (Diesel, Benzin) aussetzen, Substratbasis für Biogasanlagen erweitern, „Qualitäts“normen für Backweizen anpassen
6. Angespannte Agrarmarktlage nicht nur als kurzfristiges, sondern auch als langfristiges Problem erkennen
7. Verschiebung der Umsetzung der GAP-Reform um ein Jahr nicht sinnvoll
8. Multifunktionale Landnutzung stärker in den Blick nehmen.“⁷⁴

7. Ökolandbau und nachhaltige Landwirtschaft

Die Diskussion, inwieweit Ökolandbau und Lebensmittelsicherheit kompatibel sind, wird nachfolgend kurz dargestellt.

Spiller/Iweala (2022) beschäftigen sich mit der Frage, ob Bio die Zukunft sei und erklären zunächst die Ziele der EU und Deutschlands zum Ökolandbau:

„Die Europäische Kommission hat mit der Farm-to-Fork-Strategie als Teil des sogenannten Europäischen Green Deals, durch den Europa bis 2050 klimaneutral werden soll, einen ambitionierten Plan vorgelegt. [...]

73 <https://www.bundestag.de/resource/blob/895168/1f287e6ffa44413f5bd9a588c23f652f/01-Stellungnahme-Prof-Dr-Sebastian-Lakner-data.pdf>.

74 Zusammengefasst auf der Seite des Thünen-Instituts, <https://www.thuenen.de/de/lr/aktuelles-und-service/detail-aktuelles-start/news/detail/News/dr-norbert-roeder-im-agrarausschuss-des-bundestages/>.

Im selben Zeitraum soll die ökologische Landwirtschaft ("bio") von jetzt etwa 10 auf **25 Prozent der landwirtschaftlichen Fläche** ausgeweitet werden. Im **Koalitionsvertrag** der neuen Bundesregierung wurde für Deutschland mit **"30 Prozent Ökolandbau bis zum Jahr 2030"** ein noch ambitionierteres Ziel formuliert.⁷⁵

Die Autoren weisen darauf hin, dass der Beitrag des Ökolandbaus zur Nachhaltigkeit keineswegs unumstritten sei und erläutern Vor- und Nachteile des Ökolandbaus sowie verschiedene Ansätze zu einer nachhaltigeren Landwirtschaft.

7.1. Äußerung der EU-Kommission

Die EU-Kommission (2022) äußerte zur Bewältigung der globalen Herausforderung der Ernährungssicherheit und Erschwinglichkeit im Mai 2022:

Nachhaltigkeit sei für die Ernährungssicherheit von grundlegender Bedeutung. Der Aufbau einer nachhaltigen, produktiven und widerstandsfähigen Landwirtschaft werde auf lange Sicht fortgesetzt - im Einklang mit den Strategien "Farm to Fork" und "Biodiversität". Die GAP könne hinsichtlich des Klimas, der Biodiversität und Bodenerosion helfen. Geplant seien:

- die Verringerung des Einsatzes und der Risiken von Pestiziden
- eine nachhaltige Steigerung der Ernteerträge
- die Ausweitung des Einsatzes agrarökologischer Verfahren und der Präzisionslandwirtschaft
- die Ausweitung des ökologischen Landbaus, der Agroforstwirtschaft und der Kohlenstoffbewirtschaftung
- die Bewertung von Optionen für Vorschriften über neue genomische Techniken
- der Ausbau der Erzeugung erneuerbarer Energie aus Biomasse aus der Forst- und Landwirtschaft sowie aus organischen Abfällen
- die Sicherstellung einer gerechteren Verteilung der Einkommensbeihilfen
- die Unterstützung des Übergangs zu einem nachhaltigen Tierhaltungssektor
- die Unterstützung der Erzeugung von Eiweißpflanzen

Die aktuelle Krise mache die Abhängigkeit des EU-Lebensmittelsystems von importierten Inputs wie fossilen Brennstoffen, Düngemitteln und Futtermitteln deutlich und bestätige die

75 Spiller, Achim; Iweala, Sarah (2022), Ist Bio die Zukunft? Politik für eine nachhaltigere Landwirtschaft, <https://www.bpb.de/shop/zeitschriften/apuz/landwirtschaft-2022/507087/ist-bio-die-zukunft/>.

Notwendigkeit einer grundlegenden Neuausrichtung der EU-Agrarkultur und der EU-Lebensmittelsysteme auf Nachhaltigkeit im Einklang mit dem Green Deal und der reformierten Gemeinsamen Agrarpolitik.⁷⁶

7.2. Äußerung des BMEL

Das BMEL erklärte am 31. Mai 2022 zur Bedeutung des Ökolandbaus

„Der ökologische Landbau ist Leitbild für die gesamte Landwirtschaft und wird dazu beitragen, auch die konventionelle Landwirtschaft nachhaltiger aufzustellen. Vor diesem Hintergrund erarbeitet das BMEL derzeit eine Eiweißpflanzenstrategie mit dem Ziel, die Ökosystemleistungen und den Ressourcenschutz zu verbessern, regionale Wertschöpfungsketten zu stärken und die Eiweißversorgung aus heimischer Produktion zu steigern.

Ökologische Erzeugung ist keine Ursache für Engpässe bei der Lebensmittelversorgung, auch jetzt infolge des Krieges in der Ukraine nicht.

Der Verlust von Anbauflächen (z.B. durch Flächenversiegelung), die Ernte- und Lagerverluste und der hohe Flächenanteil der Futtermittelerzeugung für die tierische Produktion haben größere Auswirkungen auf die Lebensmittelversorgung als die ökologische Erzeugung infolge ihrer niedrigeren Erträge. Mehr ökologischer Landbau ist umweltfreundlicher und biodiversitätsfördernd und macht uns langfristig unabhängiger von Energie-, Futtermittel- und Düngemittelimporten. Neben den schon bekannten Vorteilen des Ressourcenschutzes und der CO₂-Bindung sind gerade das aktuelle Gründe, am 30%-Ziel festzuhalten.“⁷⁷

7.3. Weitere Stimmen

Der **Ökolandbau** erklärt auf seiner Internetseite, bei einem Vergleich der Erträge im biologischen und konventionellen Landbau ernteten beim Getreideanbau Bio-Landwirtinnen und -landwirte die Hälfte. Der Vergleich mit anderen Ländern zeige aber, dass die Bioerträge dort, wo konventionelle Landwirtschaft extensiver betrieben würde als hierzulande, vergleichsweise hoch seien oder gleiche Werte wie die konventionellen Erträge erreichten. Dies sei zum Beispiel in vielen osteuropäischen Ländern, aber auch in den USA und Kanada der Fall. Dort sei eine Umstellung auf Biolandbau leichter. In Ländern mit intensiver Düngung wie Deutschland, aber auch den Niederlanden oder Belgien seien die Ertragsunterschiede besonders groß.⁷⁸

76 Security, stability and sustainability, Tackling global food security and affordability challenges, May 2022, https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/food-farming-fisheries/key_policies/documents/factsheet-tackling-food-security-affordability-challenges_en.pdf.

77 E-Mail-Antwort des BMEL vom 31.05.2022 an Verfasser der Dokumentation.

78 <https://www.oekolandbau.de/handel/marktinformationen/der-biomarkt/marktberichte/ertraege-im-biologischen-und-konventionellen-landbau/>.

Zum Ökolandbau äußerte Qaim im Tagesspiegelinterview vom 27. Mai 2022, er befürworte an der „Farm to Fork“-Strategie der EU noch etwas zu ändern, die besage, den Anteil des Biolandbaus EU-weit auf 25 Prozent zu erhöhen. Der Biolandbau sei nicht automatisch klimafreundlicher. Bei Getreide würde im Biolandbau in Deutschland nur die Hälfte der Erträge erzielt. Es gehe um viele Millionen Tonnen Getreide, die fehlen würden und importiert werden müssten. Mehr Biolandbau in Deutschland führe zu weiteren Preissteigerungen auf den weltweiten Getreidemärkten und zur Flächenausdehnung anderswo.⁷⁹

Siehe auch: Eberhard Scholz (2022), Maßnahmen für nachhaltige Landwirtschaft und gegen Klimawandel, ihre Auswirkung auf die Selbstversorgung mit Agrarprodukten und die daraus folgende Konsequenz: Leitbild ökologische Intensivierung, <http://www.leipzigersocietaet.de/publikationen/Heft41.pdf>.

* * *

79 Meier, Albrecht (2022), Agrarökonom über weltweite Weizenknappheit „Putin will Staaten gefügig machen“, In: Tagesspiegel-Online vom 27. Mai 2022, 09:07 Uhr.