

Stellungnahme des Einzelsachverständigen

Dr. Norbert Röder

Deutscher Bundestag
Ausschuss für
Ernährung und Landwirtschaft

Ausschussdrucksache

20(10)20-F

öA "Nahrungsmittelversorgung"

15. 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

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

**Stellungnahme im Rahmen einer öffentlichen Anhö-
rung im Ausschuss für Ernährung und Landwirtschaft
des Deutschen Bundestags am 16. Mai 2022**

Norbert Röder

Dr. Norbert Röder

Johann Heinrich von Thünen-Institut
Bundesforschungsinstitut für Ländliche Räume, Wald und Fischerei
Thünen-Institut für Lebensverhältnisse in ländlichen Räumen
Bundesallee 64
D-38116 Braunschweig

Tel.: 0531 596 5215

Fax: 0531 696 5599

E-Mail: norbert.roeder@thuenen.de

Der Autor bedankt sich bei Prof. Dr. Sebastian Lakner (Universität Rostock) sowie Prof. Dr. Martin Banse, Dr. Frank Offermann und Prof Dr. Peter Weingarten (alle Thünen-Institut) für hilfreiche Kommentare. Die hier dargestellten Einschätzungen sowie mögliche Fehler sind selbstverständlich meine eigenen.

Braunschweig/Deutschland,15.05.2022

1 Doppelte Versorgungskrise: Erzeugung landwirtschaftlicher Produkte und Verfügbarkeit von Düngemitteln betroffen

Der Angriffskrieg Russlands auf die Ukraine hat eine **doppelte Versorgungskrise im Bereich der Landwirtschaft**, wenn nicht ausschließlich ausgelöst, so doch verstärkt. Diese Versorgungskrise betrifft sowohl die Erzeugung von insbesondere pflanzlichen landwirtschaftlichen Erzeugnissen als auch die Verfügbarkeit von Düngemitteln.

Bei den landwirtschaftlichen Erzeugnissen sind die Auswirkungen des Krieges auf deren physische Verfügbarkeit bis zum Herbst 2022 im Augenblick nur schwer abschätzbar. Die Preisanstiege an den **Agrarmärkten** sind gegenwärtig stark von den **Erwartungen** der Handelspartner zum Umfang und zur Dauer der Einschränkungen des **Anbaus in der Ukraine** bzw. des Umfangs und der Dauer der Beeinträchtigung **der Transportrouten** für Nahrungsmittel aus der **Ukraine und Russland** getrieben.

Demgegenüber fallen auf den **Düngermärkten** Russland und Belarus als wichtige Exporteure von Kaliumdünger gegenwärtig weitgehend aus. Das Angebot an stickstoffhaltigen Düngern wird dagegen nicht nur durch weitgehenden Ausfalls Russlands eingeschränkt, sondern auch durch die deutlich reduzierte Produktion in vielen Staaten auf Grund der seit dem letzten Jahr stark und dem Beginn des Kriegs in der Ukraine enorm gestiegenen Energie- und v. a. Erdgaspreise. In Hinblick auf die Ertragsersparungen für die Ernten bis zum Herbst 2022 ist die Situation auf dem Markt für **Stickstoffdünger** sehr viel kritischer als bei Kaliumdünger, da die meisten landwirtschaftlichen Böden Schwankungen in der Kaliumversorgung zwischen den Jahren deutlich besser abfedern können als bei der Stickstoffversorgung. Vor diesem Hintergrund ist es wichtig, nicht nur mit den vorhandenen agrarischen Produkten, sondern auch den vorhandenen Düngemitteln möglichst **effizient** umzugehen, um auf globaler Ebene die benötigten Mengen an Nahrungsmitteln zu erzeugen.

2 Steigerung der Agrarproduktion in Deutschland frühestens ab Sommer/Herbst 2023 möglich

In dem Antrag der CDU/CSU-Fraktion wird insbesondere die **Steigerung der Produktion** als Lösungsoption zur Adressierung der Versorgungsprobleme genannt. Dies greift meines Erachtens zu kurz. Jegliche Änderung des agrarpolitischen Rechtsrahmens wird zu keiner nennenswerten direkten Erhöhung der Produktion im Jahr 2022 in Deutschland führen, da die Anbauentscheidungen getroffen sind und das verbleibende Zeitfenster in der Vegetationsperiode zu klein ist, um zusätzliche Nahrungsmittel in Form von Getreide und Ölpflanzen anzubauen. Somit wird jede Entscheidung zur Nutzung oder Nicht-Nutzung von Flächen in Deutschland **frühestens** zu einer **Verbesserung der Versorgungslage im Sommer / Herbst 2023** führen.

3 Diskussion um Aussetzung von GLÖZ-8: Mehr an Getreide von 0,6 bis 1,0 Mio. t möglich

In Hinblick auf das **Produktionspotential** in Deutschland, dass durch die **Aussetzung der GLÖZ-8-Verpflichtung ab 2023** ist zu klären, in welchem Umfang es zu einer Ausdehnung des Getreideanbaus käme. Bei einer Umsetzung der GLÖZ-8-Verpflichtung ist von einem Umfang an Ackerbrachen zwischen 340.000 und 420.000 ha auszugehen. Dies ist weniger als 4 % der Ackerfläche, da zwischen 30.000 und 110.000 ha Landschaftselemente als nicht produktive Fläche angerechnet werden können. Zudem sind insbesondere viele Futterbaubetriebe von der Verpflichtung, Flächen aus der Produktion zu nehmen, befreit. Berücksichtigt man ferner, dass 40.000 ha Ackerland auf Gewässerrandstreifen mit Bewirtschaftungsauflagen belegt und

zusätzlich selbst in Jahren mit hohen Marktpreisen ein Sockel von ungefähr 200.000 ha Brachen in Deutschland zu verzeichnen war, dürfte das durch eine Aussetzung der GLÖZ-8-Verpflichtung erschließbare Flächenpotential bei 100.000 bis 180.000 ha liegen.

Da die Betriebe selbst entscheiden, welche Flächen sie im Rahmen der GLÖZ-Verpflichtung brachlegen, dürften diese Flächen in der Regel eine unterdurchschnittliche Produktivität aufweisen. Geht man davon aus, dass die Erträge auf den designierten Brachflächen 20 % geringer sind als im Durchschnitt und diese Flächen vollständig der Getreideproduktion gewidmet werden, ergibt sich ein Produktionspotential für **Getreide von 0,6 -1,0 Mio. Tonnen**.

4 Diskussion um GLÖZ-8: „Slow in – fast out“ bei Umweltwirkungen berücksichtigen

Hinsichtlich der **ökologischen Wirkung** einer vollständigen Nutzungsfreigabe von Brachen bzw. der Aufhebung der GLÖZ¹-8-Verpflichtung (nicht-produktive Flächen im Umfang von mindestens 4 % der Ackerfläche) ist zu berücksichtigen, dass die Dynamik der natürlichen Prozesse sowohl in Hinblick auf die Speicherung des Bodenkohlenstoffs als auch beim Aufbau artenreicher Zönosen am besten mit dem Prinzip ‚**slow in – fast out**‘ beschrieben werden kann. Dies bedeutet, dass der Aufbau unter günstigen Bedingungen lange dauert, aber durch einen einmaligen Eingriff (v.a. Pflügen in Hinblick auf den Bodenkohlenstoff; Umbruch, Anwendung von Pflanzenschutzmittel bzw. hohen Düngergaben bei der Biodiversität) schnell rückgängig gemacht werden kann. Vor dem Hintergrund der mit hohem Mittelaufwand in den **letzten Jahren erzielten Erfolge** (vgl. HNV-Indikator (vgl. Fuchs et al., 2022)) oder dem Anstieg bzw. der Stabilisierung einiger Feldvogelarten wie der Grauammer) sollte der **Sicherung der bestehenden Brachflächen eine hohe Priorität eingeräumt** werden. Für die Erreichung der Biodiversitätsziele in der Agrarlandschaft ist die Erhöhung des Anteils an nicht bzw. extensiv genutzten Flächen notwendig. Die negativen Effekte einer **zeitlichen Verschiebung des Ausbaufades** für nicht-genutzte Flächen sind dagegen deutlich geringer.

5 Nachfrageseite: Beimischungspflichten (Diesel, Benzin) aussetzen, Substratbasis für Biogasanlagen erweitern, „Qualitäts“normen für Backweizen anpassen

Deutlich schneller wirken Veränderungen auf der **Nachfrageseite** für Agrarrohstoffe. Diese betreffen zwei wesentliche Stellschrauben. Den Bereich der **energetischen Nutzung** von Agrarrohstoffen und die „**Qualitäts**“normen an die landwirtschaftlichen Produkte.

In Hinblick auf die energetische Nutzung sind zwei Aspekte zu nennen: Erstens die Aussetzung der Beimischungszwänge bei Diesel und Benzin und zweitens die (temporäre) Erweiterung der Substratbasis in Biogasanlagen.

Durch eine **Aussetzung der indirekten Beimischungspflichten bei Diesel und Benzin** würde die Nutzung dieser Stoffe sehr schnell auf das ökonomische Optimum absinken. Die freigesetzten Agrarrohstoffe können entweder direkt für die menschliche Ernährung genutzt werden oder entlasten zumindest den Futtermittelmarkt. Die Wirkung würde ohne Zeitverzug eintreten.

Die **Freigabe von alternativen Biomassequellen für landwirtschaftliche Biogasanlagen** bzw. die befristete Steigerung der Wirtschaftlichkeit der Nutzung von alternativen Biomassequellen erfordert entweder Anpassungen im zugrundeliegenden Ordnungs- oder Förderrecht. So ist gegenwärtig die Nutzung des Grünschnittes von Wegrändern nur in Anlagen mit abfallwirtschaftlicher Genehmigung möglich und erfolgt

¹ GLÖZ = guter landwirtschaftlicher und ökologischer Zustand.

deshalb nicht. Denselben Bewirtschaftungstermin vorausgesetzt ist, aus Sicht des Naturschutzes, eine Mahd mit Abtransport des Mähguts in aller Regel positiver zu bewerten als ein Mulchen der Flächen (Schoof et al, 2019). Aus diesem Grunde sollte temporär die Freigabe der Nutzung von ÖVF (inkl. Zwischenfrüchte) nicht auf Futterzwecke beschränkt werden. Ferner könnten AUKM der Länder mit einem jährlichen Mulchgebot (z. B viele Blühstreifen) für eine Nutzung nach der jeweiligen Sperrfrist geöffnet werden. Diese Änderungen haben im Wesentlichen zwei positive Wirkungen. Erstens wird die Substratbasis für die Biogasanlagen verbreitert und damit sinkt tendenziell der Flächenbedarf für den Substratanbau in 2023. Zweitens führt die Nutzung zu einem Nährstoffentzug (NPK) auf den gemähten Flächen. Diese Nährstoffe stünden einerseits als weitere Düngemittel für die produktiven Flächen zur Verfügung und andererseits steigt tendenziell unter den gegenwärtigen Bedingungen in Mitteleuropa die ökologische Wertigkeit von nicht oder gering genutzten Flächen, je geringer die Biomasseproduktivität einer solchen Fläche ist. Eine solche Erweiterung der Bewirtschaftungsoptionen bzw. Einsatzmöglichkeiten führt auf Grund der vorhandenen Nutzungselastizitäten beim Mais zu einem erhöhten Angebot auf den Getreidemärkten. Dieser Effekt dürfte für 2022 eher gering ausfallen, entsprechende Witterungsbedingungen vorausgesetzt kann er für 2023 deutlich über 1 Mio. Tonne liegen.

Daneben bestehen insbesondere in der Milchviehfütterung weiterhin erhebliche Potentiale durch ein **verbessertes Management**, insbesondere den Einsatz von eiweißreichem Kraftfutter zu reduzieren oder durch Grundfutter ohne nennenswerte Produktivitätsrückgänge zu ersetzen. So lag beispielsweise die durchschnittliche Grundfutterleistung bayerischer Milchkühe im Jahr 2019/20 unter 3.500 kg Milch (LfL, 2021) obwohl Grundfutterleistungen von 5.000 bis 6.000 kg sowohl technisch machbar und betriebswirtschaftlich sinnvoll sind (vgl. u. a. LfL, 2022; Wurm 2022). Die gegenwärtig hohen Kraftfutterpreise sind ein deutlicher Anreiz für die Landwirt:innen ihren Fokus von der Produktivität des Produktionssystems auf dessen Effizienz zu verschieben. Allerdings sind nur ein Teil der möglichen bzw. notwendigen Anpassungen kurzfristig machbar. Mit der Steigerung der Grundfutterleistung ist weiterhin eine Reduzierung der Stickstoff und Phosphatüberschüsse in den Betrieben verbunden.

In Hinblick auf die Getreideerzeugung sollten insbesondere die **Qualitätsnormen im Weizen kritisch reflektiert** werden. Der Erzeugerpreis für Weizenpreis nimmt mit steigendem Proteingehalt des Kornes zu. Allerdings nimmt mit jedem Prozentpunkt an Protein der Massenertrag um 5 bis 10 % ab (vgl. u. a. Fritsch, 2020). Zwar ist der Proteingehalt das entscheidende Kriterium für Zuschläge für Weizen, die Backqualität des Kornes ist aber bestenfalls sehr lose mit diesem Kriterium korreliert. So werden für A-Weizen abzüglich Toleranz 13 % Proteingehalt gefordert und für Eliteweizen 14 %. Entsprechende Sorten vorausgesetzt, können bereits ab 11 bis 11,5 % Proteingehalt zufriedenstellende Backqualitäten erreicht werden [top agrar, 2019]. Zudem steigen mit zunehmendem Proteingehalt des Weizenbestandes die unvermeidlichen Verluste bei der Stickstoffdüngung. Die deutsche Weizenernte schwankte im letzten Jahrzehnt zwischen 21 und 23 Mio. t pro Jahr. Ausgehend von der aktuellen Verteilung der Produktion auf die unterschiedlichen Qualitätsstufen (Arent & Hüsken, 2021)] und einer Absenkung des Proteingehaltes von 1 % beim Eliteweizen und 0,5 % beim A-Weizen könnte die deutsche Weizenproduktion um 0,4 bis 0,8 Mio. Tonnen ohne weiteren Flächen- oder Düngebedarf gesteigert werden.

6 Angespannte Agrarmarktlage nicht nur als kurzfristiges, sondern auch als langfristiges Problem erkennen

Meines Erachtens ist die **angespannte Versorgungslage auf den Agrarmärkten nicht nur ein kurzfristiges, sondern wird mit Schwankungen die nächsten Jahrzehnte prägen**. Dafür sprechen folgende Gründe:

1. Produktionsseitig
 - a. Geringe Ertragszuwächse bei den Hauptkulturen im letzten Jahrzehnt auf nationaler und globaler Ebene
 - b. Limitierung insbesondere der nutzbaren Phosphat-Reserven
 - c. Zunehmende Degradation von Ackerflächen auf globaler Ebene bzw. Verlust von fruchtbaren Ackerflächen durch Anstieg des Meeresspiegels oder Überbauung
 - d. Im Zuge des Klimawandels werden die Produktionsbedingungen insbesondere in den Weltregionen zunehmend ungünstiger, die durch ein hohes Bevölkerungswachstum und hohe Bevölkerungsdichten gekennzeichnet sind
 - e. Vor allem auf nationaler Ebene, aber z. T. auch auf globaler Ebene ist eine massive Umstellung der Landwirtschaft auf vielen Standorten notwendig, wenn die Ziele, zu denen sich Deutschland und andere Staaten im Klima- und Biodiversitätsschutz verpflichtet haben, erreicht werden sollen.
2. Nachfrageseitig
 - a. Zunehmende Weltbevölkerung
 - b. Tendenziell zunehmender globaler Wohlstand, der in der Vergangenheit mit einem zunehmenden Konsum an tierischen Produkten einherging. Bei der Umwandlung von pflanzlichen Proteinen und Kalorien in tierische Produkte kommt es zu großen Verlusten, so dass die Agrarproduktion insgesamt umso größer sein muss, je höher der Anteil tierischer Produkte an der Welternährung ist.
 - c. Zunehmende Substitution fossiler durch biogene Kohlenstoffquellen, wenn die Ziele im Bereich Klimaschutz erreicht werden sollen.

7 Verschiebung der Umsetzung der GAP-Reform um ein Jahr nicht sinnvoll

Die im Antrag der CDU/CSU-Fraktion geforderte Verschiebung der Einführung der GAP-Reform ist kritisch zu bewerten. Eine Aussetzung der Einführung hätte insbesondere im Bereich der 2. Säule negative Effekte. So würde das für 2023 angebotene Maßnahmenportfolio nicht die Verschiebung der politischen Prioritäten im letzten Jahrzehnt widerspiegeln. Ferner würden die Bewirtschaftungsverpflichtung für Umwelt und Klima (EU-VO 2021/2115 Art. 70) „standardmäßig“ auf Grund des fünfjährigen Mindestverpflichtungszeitraums in die nächste Förderperiode hineinreichen. Verpflichtungen über das Ende der Förderperiode sind sowohl für die Landwirt:innen als die Verwaltung problematisch. Erstens wird die „Katze im Sack gekauft“, da es z. B. zum heutigen Zeitpunkt vollkommen unklar ist, welche grundlegenden Anforderungen die GAP an die Flächenbewirtschaftung nach 2027 stellt. So ist es offen, welche Rolle bestimmte Elemente der „Grünen Architektur“ ab 2027 übernehmen sollen, um die fachlichen Ziele zu erreichen. Zweitens müssen für eine Übergangsperiode zwei sich verschränkende Fördersysteme mit ähnlichem Inhalt und Zielstellung aber unterschiedlichen Detailauflagen bzw. Förderhöhen von den Verwaltungen parallel abgewickelt und den Landwirt:innen berücksichtigt werden.

8 Multifunktionale Landnutzung stärker in den Blick nehmen

Ferner ist zu berücksichtigen, dass meines Erachtens der **Erhalt der spezifischen oberirdischen Biodiversität** auf den **Produktionsflächen** in Regionen in denen die Landwirtschaft seit Jahrtausenden die mit Abstand dominierende Landnutzung ist, wie z. B. in weiten Teilen Europas und Asiens, bei den **gegenwärtigen oder noch höheren Produktionsniveaus nicht erreichbar** ist, da viele typische Arten dieser Systeme auf lückige Vegetationsbestände angewiesen sind und Steigerung des Produktionsniveaus fast unweigerlich mit dichteren Beständen einhergehen.

Hieraus ergibt sich für mich die folgende Leitidee: Die **Multifunktionalität der Landnutzung muss stärker in den Blick genommen werden**. Dazu sollten stärker als bisher zwischen den politisch zuständigen Ressorts zusammengearbeitet werden und das Denken in starren Nutzungskategorien bzw. Nutzungszuschreibungen sollte aufgebrochen werden. Ein Beispiel soll dies verdeutlichen: Viele Arten, die durch Brachen oder Blühstreifen gefördert werden sollen, könnten auch zwischen Photovoltaikanlagen stehen. In diesem Sinne können auch Freiflächen-PV-Anlagen auf landwirtschaftlich produktiven Standorten bei entsprechender Ausgestaltung sehr sinnvoll sein. Auch im Naturschutz kann der Flächenanspruch durch die verstärkte Umsetzung von hochwertigen Maßnahmen in gewissen Rahmen reduziert werden. Allerdings erfordern solche hochwertigen Maßnahmen in der Regel einen höheren Kenntnisstand und Managementaufwand bei allen Beteiligten.

Die im Antrag der CDU/CSU-Fraktion vorgenommene Bewertung einer Maßnahme (hier Ausbau Photovoltaik) allein an Hand eines Kriteriums wie der Flächengröße ist weder sinnvoll noch zielführend. Um die Effizienz der Landnutzung zu steigern, sollte in Hinblick auf die Landwirtschaft die Auswirkungen einer Maßnahme auf das Produktionspotential für nachgefragte Marktgüter unter Berücksichtigung aller Ansprüche an die Landschaft und der erzielbaren Synergien im Zentrum der Überlegungen stehen. Hier ist darauf hinzuweisen, dass nicht nur der gegenwärtige Rechtsrahmen, sondern auch die Kostenrelationen der einschlägigen Marktgütern für eine flächeneffiziente Landnutzung nur bedingt förderlich sind.

9 Literatur

- Arent L, Hüskens A (2021). Die Qualität der deutschen Winterweizenernte 2021. In: Mühle und Mischfutter, 2021(158):20, 590-99.
- Fritsch F (2020). BONA Backweizen ohne Nitratauswaschung. Abschlussbericht. [https://www.dlr.rlp.de/Internet/global/themen.nsf/ALL/E5DOC2B6B3936312C12585CE0028DCFA/\\$FILE/200824_Abschlussbericht%20EIP-Vorhaben_BONA.pdf](https://www.dlr.rlp.de/Internet/global/themen.nsf/ALL/E5DOC2B6B3936312C12585CE0028DCFA/$FILE/200824_Abschlussbericht%20EIP-Vorhaben_BONA.pdf). Aufgerufen am 14.05.2022. Dienstleistungszentrum Ländlicher Raum Rheinhessen-Nahe-Hunsrück.
- Fuchs D (2022) Kartierungsergebnisse 2021. 14. Bund-Länder-Treffen der Verantwortlichen für den HNV-Indikator. Videokonferenz, 9. März 2022.
- LfL (Landesanstalt für Landwirtschaft) (2021). Milchreport 2020. https://www.lfl.bayern.de/mam/cms07/publikationen/daten/informationen/milchreport_bayern_2020_lfl-information_final_stand_23-12-2021.pdf. Aufgerufen am 15.05.2022.
- LfL (Landesanstalt für Landwirtschaft) (2022). Eiweißüberschüsse reduzieren in sieben Schritten. <https://www.lfl.bayern.de/ite/rind/287862/index.php>. Aufgerufen am 14.05.2022.
- Mayer C (2019). Das „Wasserschutzbrot“ nimmt Fahrt auf. Top-agrar. <https://www.topagrar.com/suedplus/news/das-wasserschutzbrot-nimmt-fahrt-auf-11506670.html>. Aufgerufen am 15.05.2022.
- Schoof et al (2019) Grünlandschutz in Deutschland. Treiber der Biodiversität, Einfluss von Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen, Ordnungsrecht, Molkereiwirtschaft und Auswirkungen der Klima- und Energiepolitik. BfN-Skript 539. Bonn.
- Wurm K (2022). Kraftfutter bei Milchkühen effizient einsetzen. <https://stmk.lko.at/kraftfutter-bei-milchkuehen-effizient-einsetzen+2400+3621815>. Aufgerufen am 15.05.2022.