

Lakner, Sebastian

**Article**

## Auswirkungen des Ukrainekrieges auf die EU-Agrarpolitik

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Lakner, Sebastian (2023) : Auswirkungen des Ukrainekrieges auf die EU-Agrarpolitik, Wirtschaftsdienst, ISSN 1613-978X, Sciendo, Warsaw, Vol. 103, Iss. 13 (Konferenzheft), pp. 42-49, <https://doi.org/10.2478/wd-2023-0066>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/271727>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*



<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

Sebastian Lakner

# Auswirkungen des Ukrainekrieges auf die EU-Agrarpolitik

**Der Ukrainekrieg hat gravierende Auswirkungen auf die internationalen Agrarmärkte, da sowohl die Ukraine als auch Russland auf dem Weltmarkt eine wichtige Rolle spielen. Schon vor Beginn des Angriffskrieges waren die Getreidepreise auf einem hohen Niveau, was auf eine bereits angespannte Angebotslage durch Pandemie, Klimaextreme und bewaffnete Konflikte hindeutete. Die EU-Agrarpolitik hat auf den Krieg reagiert, um die Situation zu entspannen. Insbesondere stellt sich nun die Frage, wie mit Brachflächen, der Beimischung von Biokraftstoffen und hohem Fleischkonsum umgegangen werden soll.**

Mit dem völkerrechtswidrigen Einmarsch Russlands in die Ukraine am 24. Februar 2022 wurden viele Politiken der vergangenen Jahre grundsätzlich infrage gestellt. Dies trifft insbesondere auf die internationalen Agrarmärkte und die Europäische Agrarpolitik zu, die durch den Krieg in der Ukraine in Turbulenzen gestoßen wurden. Die Ukraine und Russland (gemeinsam mit Kasachstan) spielen am Weltmarkt für pflanzliche Produkte eine wichtige Rolle. Die Ukraine hat beim Getreide 2021/22 einen Anteil von 14 % der am Weltmarkt gehandelten Menge, mit Russland und Kasachstan liegt der Anteil an der gehandelten Menge bei 30 % (USDA, 2022). Die Preise für Getreide stiegen schnell nach Kriegsbeginn an, blieben bis Juli 2022 auf Rekordniveau, gaben dann aber in der 2. Jahreshälfte wieder leicht nach (vgl. Abbildung 1).

Es wurde schnell befürchtet, dass Russlands Krieg in der Ukraine eine internationale Hungerkrise auslösen könnte (Osendarp et al., 2022), da viele Entwicklungsländer auf die Importe aus der Ukraine und Russland angewiesen

sind und selbst das World Food Program in erheblichem Maße aus der Ukraine beliefert wird. Ein Blick auf die Lage am Weltmarkt für Getreide zeigt, dass die Preise für Getreide bereits 2021, vor Kriegsbeginn, auf einem hohen Niveau waren, d. h. insofern verschlimmert der Krieg eine ohnehin angespannte Versorgungslage. Aufgrund der COVID-19-Pandemie, von Klimaextremen und bewaffneten Konflikten war die Angebotslage 2021 teilweise kritisch, die Zahl der Hungernden stieg von 135 Mio. auf 270 Mio. Menschen (WFP, 2021). Verschärfend wirkte die erhöhte Nachfrage Chinas nach Mais und Getreide 2020 und 2021. Schätzungen des US-Agrarministeriums vom Februar 2022 gingen von Exporten aus der Ukraine 2021/22 von etwa 63,8 Mio. t aus (USDA, 2022).

Das Problem einer potenziellen Ernährungskrise durch fehlende Mengen aus der Ukraine wurde schnell politisch wahrgenommen und es entstand die Diskussion, wie die EU-Mitgliedstaaten selbst auf die Herausforderung für die Welternährungslage reagieren könnten. Nachdem 2022 einige Krisenreaktionen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) erfolgt sind, bleibt die angespannte Angebotslage auf den Agrarmärkten Anfang 2023 weiterhin bestehen.

## Die agrarpolitische Krisenreaktion

### Europäische Union

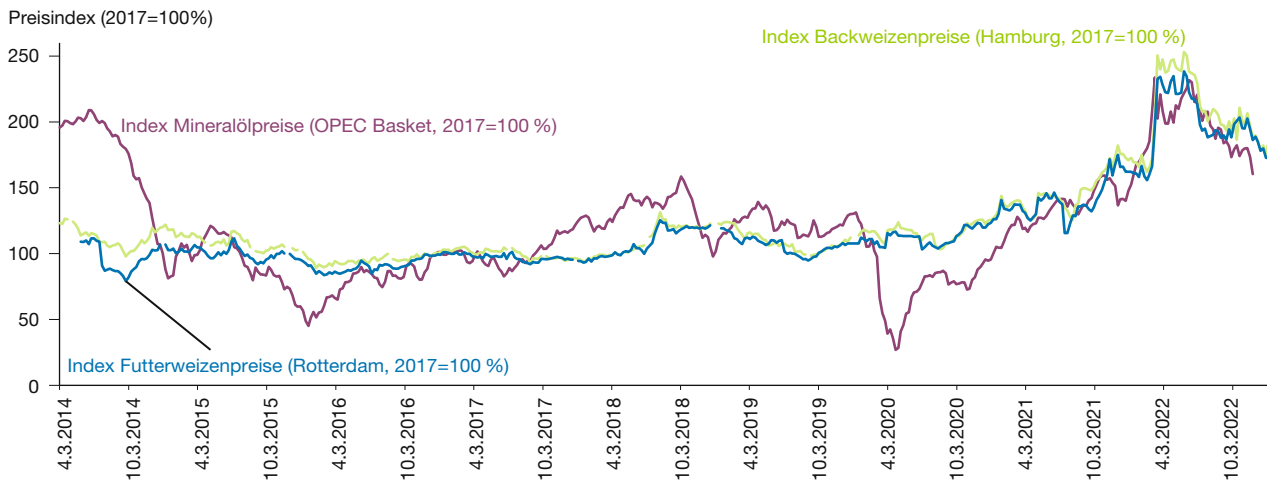
Eine der ersten politischen Reaktionen auf die durch den Krieg entstandene Lage kam am 8. März 2022 vom Europäischen Bauernverband Copa-Cogeca, der forderte „alle verfügbaren Flächen im Jahr 2022 bewirtschaften zu dürfen, um den Ausfall der russischen und ukrainischen Produktion auszugleichen“ (Copa-Cogeca, 2022). Gleichzeitig wurde eine Aussetzung der Farm-To-Fork-Strategie

© Der/die Autor:in 2023. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht ([creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de)).

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

**Prof. Dr. Sebastian Lakner** ist Professor für Agrarökonomie an der Agrar- und Umweltwissenschaftlichen Fakultät der Universität Rostock.

Abbildung 1  
Entwicklung der Mineralöl- und Getreidepreise 2014 bis 2022



Quelle: eigene Darstellung, Daten Mineralöl: En2x 2022, OPEC-Basket; Getreidepreise: EU-Kommission 2022c; Index-Basisjahr ist 2017.

gefordert. Diese Position wurde von der Wissenschaft teilweise als unsachlich und als ein „Spielen mit den Ängsten der Bevölkerung“ kritisiert (Foodnavigator, 2022). Die EU-Kommission reagierte am 23. März 2022 mit einem Thesenpapier „Gewährleistung der Ernährungssicherheit und Stärkung der Widerstandsfähigkeit der Lebensmittelsysteme“ (EU-Kommission, 2022a), in dem eine Reihe möglicher Handlungsoptionen für die Mitgliedstaaten skizziert wurden. Als Maßnahmen wurden den Mitgliedstaaten Möglichkeiten, wie z. B. die frühe Auszahlung von Direktzahlungen, eine Aussetzung der Beimischung von Biokraftstoffen oder eine Anpassung der Pflicht zur Bereitstellung von Brachen eingeräumt (EU-Kommission, 2022a). Ein wichtiger Schritt stellte am 22. Juli 2022 das Getreideabkommen, die sogenannte „Schwarzmeer-Getreide-Initiative“ zwischen der Ukraine und Russland dar, die unter der Vermittlung der Türkei und den Vereinten Nationen zustande kam. Das Abkommen sieht vor, dass Schiffe mit Getreide unter der Kontrolle von Inspektoren aus Russland und der Ukraine das Schwarze Meer passieren können, sodass der Export von Agrargütern aus der Ukraine ermöglicht wird (UN, 2022a). Bis Anfang Januar 2023 wurden so ca. 16,3 Mio. t Getreide und andere Nahrungsmittel exportiert. Den größten Anteil machen dabei Mais (7,4 Mio. t), Weizen (4,6) und Sonnenblumenöl (0,9) aus. Wichtigste Exportländer waren Spanien (2,9 Mio. t), China (2,7), die Türkei (1,9) und Italien (1,4). Immerhin gingen etwa 2,6 Mio. t in Regionen wie den Nahen Osten und Nordafrika (UN, 2022b), deren Versorgungslage aufgrund der ausbleibenden Lieferungen als kritisch bewertet wurde. Der Getreidepreis fiel bereits Anfang Juni, insgesamt

trug das Getreideabkommen zu einer leichten Absenkung der Weltagrarpreise bei (vgl. Abbildung 1). Ende November wurde das Abkommen für weitere 120 Tage verlängert.

#### Nationale Maßnahmen

Das BMEL reagierte am 11. März 2022 mit einigen kurzfristigen Maßnahmen wie z. B.

- der Freigabe des Aufwuchses von Zwischenfrüchten und Brachen für die Nutzung als Futter,
- dem Ausbau der bestehenden Eiweißpflanzenstrategie sowie
- des Ausbaus des Programms für Energieeffizienz.

Das BMEL bekannte sich weiterhin zu offenen Agrarmärkten (BMEL, 2022a). Im Laufe des Jahres nutzte die Bundesregierung verschiedene Treffen auf der Ebene der G7 und G20, um das Thema der internationalen Ernährungslage zu debattieren (BMEL, 2022b), allerdings ohne sichtbare Ergebnisse. Die Reaktion der berufständischen Vertreter fiel kritisch aus, forderte man doch (analog zu Copa/Cogeca) eine Freigabe der Brache für die Produktion sowie den Einsatz von Pflanzenschutzmitteln auf Brachen (DBV, 2022).

Das BMEL war lange Zeit zurückhaltend mit weiteren Maßnahmen, kündigte dann am 6. August 2022 an, dass die erstmalige Verpflichtung, 4 % der Ackerfläche als

Brachfläche bereitzustellen (GLÖZ 8) 2023 ausgesetzt werde. Die Standards des „Guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustands von Land (GLÖZ)“ sind Verpflichtung, die Betriebe für den Erhalt der Direktzahlungen erfüllen müssen. Mit der Aussetzung von GLÖZ 8 wurde erlaubt, auf solchen Flächen Getreide (ohne Mais), Sonnenblumen und Hülsenfrüchte anzubauen. Gleichzeitig wurde jedoch eingeschränkt, dass die bereits 2021 im Rahmen der ökologischen Vorrangfläche als Brache ausgewiesenen Flächen weiterhin als Brache zu führen seien. Auch die Fruchtwechsel-Vpflichtung (GLÖZ 7) ab 2023, keine Selbstfolge beim Getreideanbau zuzulassen, wurde ausgesetzt (BMEL, 2022c). Die Entscheidung stieß auf die Kritik der Umweltverbände (Greenpeace, 2022).

Zunächst sind die großen Vorentscheidungen für 2023 gefallen und mit dem verlängerten Getreideabkommen scheint nun etwas Zeit gewonnen. Gleichwohl stellt sich die Frage, inwieweit es auch 2023 agrarpolitischen Handlungsbedarf gibt. Erste Prognosen für das Jahr gehen davon aus, dass die Ukraine bei verschiedenen Produkten eine deutlich geringere Ernte erzielen dürfte. Fehlende Inputs, hohe Logistikkosten und durch den Krieg zerstörte Agrarflächen schränken die Produktionsmöglichkeiten ein (UCAB, 2022). Globale Ernteprognosen des Agrarministeriums der USA sind zwar vorsichtig optimistisch, aber manches hängt auch vom weiteren Witterungsverlauf in den verschiedenen Anbauregionen ab (USDA, 2023). Insofern bleibt die Frage nach einer angemessenen agrarpolitischen Reaktion auf nationaler und auf EU-Ebene auch 2023 aktuell.

### Handlungsoptionen

Grundsätzlich lassen sich zwei Strategien unterscheiden, wie auf die agrarpolitische Krise reagiert werden kann:

- Man kann *erstens* auf der Produktionsseite ansetzen und überlegen, wie man zusätzliche Flächenreserven aktivieren oder auch restriktive Umweltregeln aussetzen kann, um mehr zu produzieren. In diese Richtung wurde gleich zu Anfang der Debatte vom Bauernverband argumentiert. Diese Vorgehensweise ist jedoch nicht kostenlos, sondern geht mit einigen Einschränkungen und Nachteilen einher.
- Man kann *zweitens* beim Verbrauch ansetzen und überlegen, welche Arten des Verbrauchs notwendig sind und wie man durch Einsparungen und Verteuerungen fehlende Mengen am Weltmarkt ersetzen kann. Diese Strategie erscheint zunächst angesichts der Verbrauchsstruktur von Agrargütern naheliegend, allerdings zeigt die genaue Analyse auch hier einige Limitierungen und Nachteile.

Tabelle 1  
Schätzung des Produktionspotenzials für Brachen

Kriterium	Fläche (1.000 ha)	Ertrag je Fläche (dt/ha)	Produktionsmenge (Mio. t)
GLÖZ 8 Brachen			
Mindestens	100	60	0,6
Maximal	180	55,6	1
GLÖZ 7 Fruchtwechsel	380	89,5	3,4

Quelle: eigene Berechnung nach Daten des BMEL (2022c).

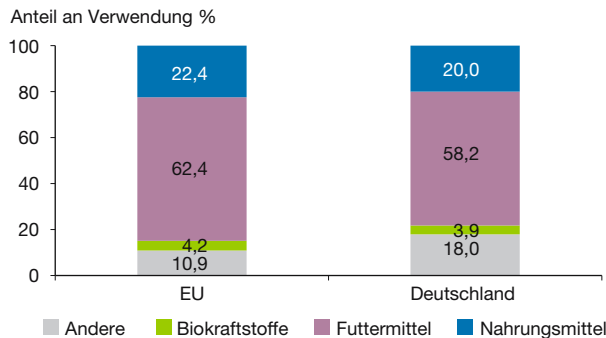
### Ausweitung der Produktion: Die Brachen-Debatte

Die erste Strategie besteht in einem Aussetzen von umweltpolitischen Maßnahmen, was im Ergebnis zu einer Steigerung der Produktion führen soll. Die wichtigsten umweltpolitischen Regelungen in der Landwirtschaft sind über die gemeinsame Agrarpolitik der EU definiert, die im Juni 2021 eine Reform durchlaufen hat. Im Rahmen dieser Reform wurde eine neue „Grüne Architektur“ mit neuen Umweltregeln, wie die GLÖZ-Standards, beschlossen. Für 2023 wurden die Regeln zum Fruchtwechsel (GLÖZ 7) ausgesetzt, sodass Weizen in Selbstfolge produziert werden kann. Diese Maßnahme setzt etwa 380.000 ha für die Produktion frei, sodass ca. 3,4 Mio. t Getreide erzeugt werden könnte. Auch die die GLÖZ 8-Verpflichtung, 4 % der Ackerfläche als Biodiversitätsfläche (Brache) auszuweisen, wurde eingeschränkt. Diese zweite Handlungsoption setzt etwa 100.000 bis 180.000 ha frei (BMEL, 2022c).

Wenn man das Produktionspotenzial für diese unterlassene Umweltleistung ansieht, ist festzuhalten, dass die Brache-Flächen innerbetrieblich jeweils ein geringes Ertragspotenzial aufweisen: Betriebe nutzen vor allem Flächen, die z. B. eine geringe Bodenqualität aufweisen, verkehrstechnisch schlecht angebunden sind oder eine für die Bewirtschaftung ungünstige Schlagform (z. B. Dreieck) aufweisen. Empirische Untersuchungen des Thünen-Instituts zeigen, dass Brachen überwiegend in Regionen mit einem niedrigen Produktionspotenzial zu finden sind. Gleichzeitig werden Brachen selten in Regionen mit hohem Viehbesatz (z. B. im Westen von Niedersachsen) und damit hoher Wertschöpfung auf der Fläche angelegt (Röder et al., 2021; Lakner et al., 2017). Dies deutet darauf hin, dass bei einer Aktivierung dieser Flächenpotenziale eine unterdurchschnittliche Produktionsmenge kompensiert würde. Eine Schätzung des Potenzials durch die Aufhebung von GLÖZ 7 und 8 ist in Tabelle 1 dargestellt.

Es zeigt sich, dass die zusätzliche Erntemenge in Deutschland von 0,6 t bis 1,0 Mio. t Getreide für GLÖZ 8 und 3,4 Mio. t für GLÖZ 7 einen eher geringen Beitrag (ca.

Abbildung 2  
Verwendung von Getreide (inklusive Mais) in der EU27 und in Deutschland 2020/21



Quelle: eigene Darstellung; Daten der EU-Kommission (2022b); BMEL (2022).

6,9 %) zum Ausgleich der fehlenden Exportmenge aus der Ukraine (63,8 Mio. t) ausmacht. Erschwerend kommt hinzu, dass mineralischer Dünger bereits seit 2021 teuer ist und man durch die Ausweitung der Produktion auf Brachen teure Betriebsmittel ausgerechnet auf den schlechtesten Standorten anwenden würde – aus ökonomischer Perspektive keine optimale Strategie.

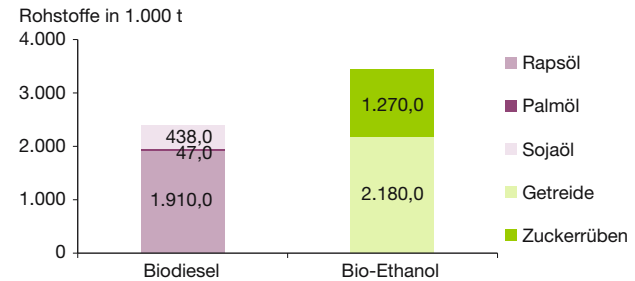
Die Freigabe der Brache erfolgt jedoch nicht kostenlos, sondern führt zu einer Reduktion von Flächen, die für die Entwicklung der Artenvielfalt in der Agrarlandschaft zur Verfügung stehen sollten. Die agrarökologische Forschung der letzten 20 Jahre zeigt deutlich, dass gerade Brachen für den Erhalt der Artenvielfalt einen wichtigen Beitrag leisten können (Henderson et al., 2000; Firbank et al., 2003; Pe'er et al., 2017; Karp et al., 2018). Der Rückgang der Artenvielfalt in der Agrarlandschaft ist durch einige Studien für verschiedene Artengruppen gut beschrieben (Hallmann et al., 2017). Eine Ausweitung der Produktion auf Brachen weist ein begrenztes Ertragspotenzial auf, geht aus agrarökologischer Sicht jedoch gleichzeitig mit erheblichen ökologischen Nachteilen einher. In die politische Debatte fanden diese evidenzbasierten Argumente kaum Eingang. Landwirtschaftsminister Cem Özdemir (Bündnis 90/Die Grünen) ließ sich die Entscheidung lange offen, aber im Juli wurde der politische Druck von CDU/CSU und dem Bauernverband offenbar zu groß und er setzte die Brachen-Verpflichtung aus.

## Maßnahmen der Anpassung der Nachfrage

### Marktstruktur

Die zweite Strategie besteht in der Anpassung der Nachfragestruktur. Die Nutzung von Getreide als Futtermittel und als Rohstoff für die politisch geförderte Biokraftstoffproduktion in Industriestaaten führt zu einer weltweiten Verknappung

Abbildung 3  
Verwendung landwirtschaftlicher Rohstoffe für Biokraftstoff in Deutschland 2020



Darstellt ist hier die Verwendung, d. h. Importe und Produktion, abzüglich Exporte.

Quelle: eigene Darstellung nach Daten der FNR (2022).

von Getreide als Nahrungsmittel. Abbildung 2 zeigt die wichtigsten Verwendungen für Getreide in der EU und in Deutschland 2020/2021 vor dem Ukraine-Krieg (vgl. Abbildung 2). Es zeigt sich, dass auf EU-Ebene der größte Teil des Getreides als Futtermittel verwendet wird, auf EU-Ebene 62 %, in Deutschland 58 %. Der Anteil der Nahrungsmittel ist dagegen deutlich geringer bei 22 % bzw. 20 %. Insofern ist ein wichtiger Treiber der knappen Versorgungslage der hohe Anteil an Futtermitteln, der vor allem für die Veredlung (Herstellung von Rinder-, Schweine- und Geflügelfleisch, sowie Eiern) und in geringerem Umfang für die Milchproduktion verwendet wird. Im Hinblick auf den landwirtschaftlichen Außenhandel ergibt sich ein differenziertes Bild. Die EU ist für Getreide in Summe ein Nettoexporteur, allerdings trifft dies vor allem auf Weizen zu, hier bezieht die EU kaum Mengen aus der Ukraine und Russland. Beim Mais ist die EU dagegen Nettoimporteur und bezieht aus der Ukraine erhebliche Mengen an Mais, der vor allem in der Futtermittelindustrie verwendet wird. Ein weiterer Treiber der knappen Versorgungslage am Weltmarkt ist seit Beginn der 2000er Jahre die Förderung der Biokraftstoffe in Industriestaaten: Die EU und die USA haben ihre Biokraftstoffproduktion seit Mitte der 2000 deutlich ausgeweitet und tragen damit zur Verknappung von Getreide, Ölsaaten und Mais bei.

### Aussetzen der Beimischung von Biokraftstoffen

Die Beimischung von Biokraftstoffen wird in Deutschland über das Bundesimmissionsschutzgesetz (BImSchG) geregelt, das Mineralölkonzerne dazu verpflichtet, je verkaufter Menge Kraftstoff 7 % der Treibhausgase über die Beimischung von Biokraftstoffen einzusparen. In Deutschland sind die wichtigsten landwirtschaftlichen Rohstoffe in der Verarbeitung für Biokraftstoffe einerseits Raps- und Sojaöl für Biodiesel und Getreide und Zuckerrüben für Bioethanol (vgl. Abbildung 3).

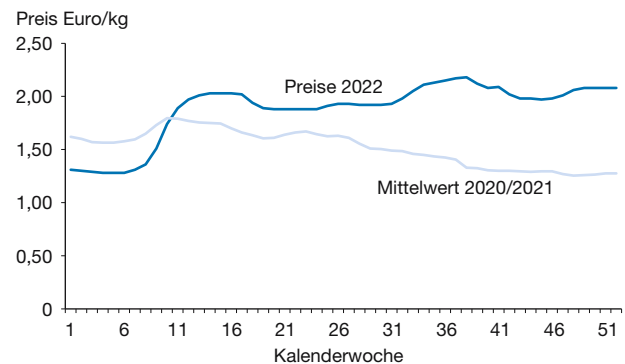
Eine mögliche Maßnahme wäre das temporäre Aussetzen der Beimischungspflicht von Biokraftstoffen, so dass weniger Rohstoffe gebunden wären. Diese Option wird seit Sommer 2022 tatsächlich von der Bundesregierung geprüft. Rechtlich würde temporär das THG-Einsparungsziel oder die Strafzahlung (Pönale) reduziert oder ausgesetzt. In Deutschland werden aktuell etwa 2,2 Mio. t Getreide für Bioethanol verwendet, was im Fall einer Aussetzung der Beimischung als Rohstoff dem Handel zur Verfügung stünde und Futtergetreide in den Rationen ersetzen könnte. Durch die bessere Rohstoffversorgung könnten wiederum die besseren Futtergetreidepartien als Backgetreide genutzt werden. Die Aussetzung der Beimischung würde somit eine Verschiebung im deutschen Markt auslösen und Getreide- und Raps-Mengen freisetzen.

Die Aussetzung der Biokraftstoffe hätte jedoch eine Reihe von Nebeneffekten: Zunächst würden die durch Biokraftstoffe eingesparten Treibhausgase wieder wegfallen. Die CO<sub>2</sub>-Vermeidungskosten liegen mit im Durchschnitt 250 Euro je vermiedene Tonne CO<sub>2</sub>-Äquivalente vergleichsweise hoch (Zimmer et al., 2022, 58), allerdings auch mit erheblicher Bandbreite je nach Gesteungsverfahren, bei denen vor allem Biokraftstoff aus Reststoffen günstig abschneidet. Im Vergleich zu anderen erneuerbaren Energien fallen die CO<sub>2</sub>-Vermeidungskosten bei Biokraftstoffen eher hoch aus (Naumann et al., 2019). Problematisch erscheint der mögliche Anstieg der Kraftstoffpreise, der auch Effekte auf die Inflation hätte. Bei der Herstellung von Biodiesel fällt als Nebenprodukt Rapskuchen an, der in der Tierfütterung verwendet wird, auch dieses Nebenprodukt würde wegfallen.

### Reduktion des Fleischkonsums

Eine weitere Strategie könnte darin bestehen, die Verwendung von Getreide als Futtermittel zu besteuern und zu verteuern, damit qualitativ hochwertigere Getreidepartien für die Verwendung als Nahrungsmittel freigesetzt werden. Diese Lösung ist jedoch in vielfacher Hinsicht komplizierter und nicht ohne Risiken. Zunächst wäre eine solche Besteuerung auf Produktionsebene nicht möglich, da viele viehhaltende Betriebe ihr Futter selbst erzeugen und es keinen Flaschenhals gibt, bei dem eine Besteuerung ansetzen könnte. Der erste Ansatzpunkt in der Lieferkette besteht beim Verkauf von Fleisch. Es könnte erwogen werden, den Konsum von Fleisch über eine Steuer oder Abgabe zu verteuern und durch den daraus resultierenden Nachfragerückgang auch die Veredelung von Getreide ökonomisch weniger attraktiv zu gestalten. Im Moment sind zwei konkurrierende Modelle in der Diskussion, eine Anhebung der Umsatzsteuer auf Fleischprodukte von 7 % auf den regulären Steuersatz von 19 % und eine Tierwohl-

Abbildung 4  
Schlachtpreise für Schweine der Qualitätsklasse S  
2020 bis 2022



Quelle: eigene Auswertung nach Daten des BMEL 2020 bis 2022.

abgabe auf Fleisch, die im Zuge der Förderung des Tierwohls diskutiert wird.

Ein möglicher Mengeneffekt ist schwer abzuschätzen. Studien zur Anpassung der Nachfrage auf Preissteigerungen zeigen Preiselastizitäten der Nachfrage zwischen -0,3 und -1,2, die je nach Fleischart eine starke oder schwache Reaktion auf Preisanstiege darstellen (Schröck, 2013; Thiele, 2008). Nimmt man eine durchschnittliche Elastizität von -0,6 an, würde ein Preisanstieg von 11,2 % durch die höhere Umsatzsteuer zu einem Rückgang der nachgefragten Fleischmenge um 6,7 % führen (Lakner et al., 2022). Diese Zahl ist jedoch eine höchst unsichere Schätzung: Schätzungen von Elastizitäten beziehen sich in der Regel auf geringe Preisschwankungen, während die aktuellen Preisanstiege beim Fleisch deutlich über das Maß einer Standardabweichung hinaus gehen (vgl. Abbildung 4). Insofern geben die geschätzten Elastizitäten allenfalls eine grobe Orientierung.

Das Ziel einer Reduktion des Fleischkonsums wäre mit einigen anderen Zielen der Ernährungs- und Agrarpolitik, wie z. B. der Ernährungs- und Tierschutzpolitik, kompatibel: Der Fleischkonsum in der EU und Deutschland liegt deutlich über der empfohlenen Menge nach „Planetary Health Diet“, sodass aus gesundheitspolitischer Sicht ein geringerer Fleischverzehr empfohlen wird, selbst, wenn diese Frage immer eine individuelle Frage des Ernährungsstils ist (WBAE, 2022, 114). Auch aus Sicht des Tierwohls wird ein Umbau der Tierhaltung empfohlen. Das von der großen Koalition 2019 eingesetzte „Kompetenznetzwerk Nutztierhaltung“ empfiehlt eine Kennzeichnung von verschiedenen Haltungsformen und die Förderung von besonders auf das Tierwohl ausgerichteten Stallformen. Zur Finanzierung dieser Transformation schlägt das

Netzwerk eine „Rücknahme des ermäßigten Umsatzsteuersatzes auf tierische Produkte oder die Einführung einer mengenbezogenen staatlichen Tierwohlabgabe“ vor (Borchert-Kommission, 2022). Projektionen des Agrarsektors bis 2040 deuten darauf hin, dass die Tierzahl in Deutschland (abgesehen von Masthähnchen) leicht bis deutlich rückläufig sein wird. Ein Umbau des Tierwohls in der skizzierten Form geht mit geringeren Viehbesatzdichten und höheren Produktionskosten einher, die in einer Reduktion der Tierzahlen in Deutschland resultieren (Deblitz et al., 2021). Auch aus einer entwicklungspolitischen Perspektive wird die Reduktion des Fleischkonsums in Industriestaaten in die Diskussion gebracht (Parlasca und Qaim, 2022).

Bei der Umsetzung dieser Option gibt es einige Probleme: Im Hinblick auf einen möglichen Markteingriff ist zunächst festzuhalten, dass die Futtermittelpreise Anfang 2023 ohnehin hoch sind: Der durchschnittliche Futterweizenpreis lag vor Februar 2022 bei 265 Euro/t und stieg danach auf einen Durchschnitt von 361 Euro/t, bis Juli 2022 lagen die Spitzenwerte bei über 400 Euro/t (vgl. Abbildung 1). Angesichts der hohen Inputpreise stehen gerade Veredelungsbetriebe in der Schweinemast bei der Aufstallung vor der schwierigen Entscheidung, ob sie angesichts der hohen Futtermittelpreise überhaupt aufstallend oder den Stall leer stehen lassen, bis die Futtermittelpreise wieder eine profitable Produktion zulassen. Gleichzeitig sind die Fleischpreise mit dem Beginn des Krieges in der Ukraine von 1,30 Euro/kg (KW 1-8) auf über 1,90 Euro/kg angestiegen und blieben 2022 deutlich über dem Durchschnittspreis der Vorjahre (vgl. Abbildung 4).

Eine höhere Besteuerung von Fleisch würde dagegen die Inflation, die Ende 2022 bei 8 % bis 10 % lag (Destatis, 2023), weiter anheizen, was die politische Akzeptanz dieser Maßnahme schnell infrage stellen könnte. Entsprechend der höheren Preise lag die Schlachtmenge mit 3,87 Mio. t 2022 niedriger als in den zwei Vorjahren, in denen durchschnittlich 4,30 Mio. t geschlachtet wurden (eigene Auswertung nach Daten des BMEL, 2020-2022). Laut Bundesanstalt für Landwirtschaft (BLE) wurden 2022 nur noch 53,6 % des Getreides für Futtermittel verwendet, was gegenüber dem Vorjahr ein Rückgang um 4,6 % war (BLE, 2022, vgl. Abbildung 2).

Markteffekte haben im Hinblick auf die Versorgungslage günstiger gewirkt als politische Maßnahmen dies 2022 vermocht hätten. Insofern erscheint ein politischer Eingriff in den Fleischmarkt aus Erwägungen der globalen Versorgungslage zumindest kurzfristig wenig sinnvoll. Marktprozesse sorgen dafür, dass weniger Fleisch konsumiert und damit auch Futtergetreide verwendet wird.

Allein durch diese Marktreaktion kam es 2022 zu einer leichten Entlastung der knappen Angebotslage.

Mittelfristig bleibt die Versorgungslage angespannt und der Weltmarktpreis hoch. Eine Verteuerung von Fleisch erscheint insofern weiterhin denkbar, zumal dies ohnehin im Hinblick auf andere Politikziele (Umwelt, Tierwohl) diskutiert wird. Hierbei ist zu beachten, dass, wenn Fleisch durch politische Maßnahmen bei gleichbleibendem Fleischkonsum in Deutschland verteuert würde, fehlende Mengen aus dem Ausland importiert werden müssten. Die Veredelung mit ihren problematischen Effekten auf globale Versorgungslage, Umwelt oder Tierwohl würde somit lediglich ins Ausland verschoben, für die Problemfelder globale Versorgung, Umwelt und Tierwohl wäre somit wenig gewonnen. Eine Strategie einer Verteuerung von Fleischprodukten funktioniert daher nur bei einem gleichzeitigen Rückgang des heimischen Fleischkonsums. Dies zeigt, dass der Umbau der Tierhaltung nur mithilfe einer ganzheitlichen Strategie für Tierwohl, Ernährung und Umwelt gestaltet werden kann (WBAE, 2020).

## Fazit

Die Diskussion zeigt, dass die skizzierten Strategien teilweise mit erheblichen Nachteilen einhergehen und es kurzfristig keine einfach umsetzbare Reaktion auf die potenzielle Krise am Weltmarkt gibt, die zeitnah größere Getreidemengen für den Weltmarkt freisetzen. Die europäischen und internationalen „Agri-Food-Systeme“ sind integriert und ökonomisch optimiert und bieten daher wenig Spielraum für große Verschiebungen in Angebot und Nachfrage durch politische Markteingriffe.

Das Problem einer knappen Versorgungslage bleibt jedoch trotz des verlängerten Getreideabkommens auf absehbare Zeit bestehen. Die russische Regierung spielt weiterhin mit der unsicheren Versorgungslage von Entwicklungsländern. Gleichzeitig ist damit zu rechnen, dass die ukrainische Landwirtschaft 2023 aufgrund mangelnder Betriebsmittel (Saatgut, Dünge- und Pflanzenschutzmitteln sowie Treibstoffe) und kontaminierter Agrarflächen eine geringere Ernte erzielen wird. Die Situation auf den Weltagarmärkten bleibt somit auch 2023 angespannt. Die agrarpolitischen Handlungsoptionen lassen sich in kurz- und mittelfristige Empfehlungen unterteilen.

Kurzfristig bleiben zunächst vier grundlegende Schlussfolgerungen für 2023 richtig:

- *Erstens* ist die internationale Gemeinschaft bei der humanitären Hilfe z. B. durch das World Food Program finanziell gefragt, denn hohe Weltmarktpreise bedeuten auch hohe Kosten für den Einkauf von Nahrungsgütern

für Entwicklungsländer. Ähnlich wie in der Außenpolitik erscheint ein abgestimmtes Vorgehen hier besonders wichtig.

- *Zweitens* erscheint es handelspolitisch wichtig, international für das Offenhalten von Agrarmärkten und den Verzicht von Exportbesteuerungen zu werben. Dies erscheint insbesondere wichtig, damit Preissignale global zu einer Angebotsreaktion führen.
- *Drittens* tragen auch Konsument:innen in Industriestaaten wie Deutschland über ihren Konsum eine gewisse Verantwortung, daher könnten hier Appelle und eine gesellschaftliche Debatte das Bewusstsein schärfen. Andererseits ist hier vor moralischem Über-eifer zu warnen, denn Entscheidungen über die Ernährungsstile sind hochgradig individuell und emotional. Debatten über die „richtige“ Ernährung bergen immer die Gefahr des politischen Paternalismus. Insofern sind Debatten um das Thema Ernährung immer eine heikle Gratwanderung.
- *Viertens* erscheint als nationale Maßnahme die Aussetzung der Beimischung von Biokraftstoffen kurzfristig umsetzbar.

Die vom BMEL gewählte kurzfristige Maßnahmen, nämlich die Aussetzung der Brachen-Verpflichtung (GLÖZ 8), erscheint dagegen fragwürdig und mit erheblichen Kosten für die Umwelt behaftet. Es gab gegenüber der Brachen-Verpflichtung aus dem Berufsstand erhebliche Skepsis. Dies deutet darauf hin, dass die fachlichen Vorteile im Hinblick auf die Biodiversität in landwirtschaftlichen Kreisen nicht ausreichend vermittelt wurden. Hier könnte eine verbesserte Kommunikation hilfreich sein.

Mittelfristig bleibt für die europäische Landwirtschaft und die Agrarpolitik das Ziel, eine rationale Balance zwischen hohen Erträgen in der Produktion und der Moderation von Risiken in resilienten (fehlerfreundlichen) und nachhaltigen Agrarsystemen zu finden und zu fördern. Hierbei konkurrieren unterschiedliche Flächenansprüche um den knappen Boden. Die Krise infolge des Ukrainekrieges hat die Hauptaufgabe der Landwirtschaft, die nachhaltige Produktion von Agrarrohstoffen für die Lebensmittelherstellung stärker in den Fokus gerückt. Das Ersetzen von Produktionsmengen von 60 Mio. t erscheint global als beinahe unlösbare Aufgabe. Die deutsche und französische Landwirtschaft erzielt im Getreideanbau im weltweiten Vergleich die höchsten Erträge, d.h. Ertragssteigerungen sind hier nur zu hohen Kosten zu erreichen. Es erscheint naheliegender, in anderen Weltregionen an der Verbesserung von Erträgen zu arbeiten. Für Europa sollten eher ganzheitliche Strategien gefunden werden, wie

das vergleichsweise hohe Ertragsniveau in Deutschland mit dem Ziel von geringeren Pflanzenschutzmittel- und Düngergaben verknüpft werden kann. Hierfür werden alle Anbaumethoden und -technologien benötigt, vom Ökolandbau, über den integrierten Anbau bis hin zur modernen Präzisionslandwirtschaft und modernen Züchtungsverfahren wie Crispr/Cas. Gleichzeitig bleibt es weiterhin wichtig, Flächen in der Agrarlandschaft für den Schutz der Biodiversität bereitzustellen (Leopoldina, 2020), auch, damit die Agrarökosysteme funktionsfähig bleiben. Andere Flächenansprüche, wie z. B. die Vernässung von Mooren für den Klimaschutz oder die Ansprüche der Erneuerbaren Energien (Windkraft, Agri-Photovoltaik), gilt es klug zu moderieren.

## Literatur

- BLE – Bundesanstalt für Landwirtschaft (2022), Getreidebilanz 2021/22: Futtermittelverwendung um 16 Prozent gesunken – Selbstversorgungsgrad leicht gestiegen, *Pressemitteilung*, 23. November, <https://bit.ly/3XvwbZp> (31. Januar 2023).
- BMEL – Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (2020-2022), Wochenbericht über Schlachtvieh und Fleisch nach der 1. FIGDV, <https://www.bmel-statistik.de/archiv/statistischer-monatsbericht> (31. Januar 2023).
- BMEL – Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (2022a), Auswirkungen des Ukraine-Krieges: BMEL bringt erste Maßnahmen zur Unterstützung der Landwirtschaft auf den Weg, *Pressemitteilung*, 28. März, <https://bit.ly/3Q8nlZt> (31. Januar 2023).
- BMEL – Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (2022b), Erklärung zur Invasion der Ukraine durch die Streitkräfte der Russischen Föderation, 11. März, <https://bit.ly/3Q9fS1P> (31. Januar 2023).
- BMEL – Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (2022c), Özdemir: Kompromiss zugunsten der Ernährungssicherung, *Pressemitteilung*, 110, 6. August, <https://bit.ly/3leR9as> (31. Januar 2023).
- BMEL – Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (2022d), Versorgungsbilanz Getreide für Deutschland, Datensatz, <https://bit.ly/3QwB1TR> (31. Januar 2023).
- Borchert-Kommission (2022), Empfehlungen des Kompetenznetzwerks Nutztierhaltung vom 19. April, <https://bit.ly/3DHhZoP> (31. Januar 2023).
- Copa-Cogeca (2022), Europe must equip its agriculture with a food shield to face the consequences of two major crises: the war in Ukraine and climate change, *Presseerklärung*, 8. März, <https://copa-cogeca.eu/press-releases> (31. Januar 2023).
- DBV – Deutscher Bauernverband (2022), Anliegen des Deutschen Bauernverbandes zur Frühjahr-Agrarministerkonferenz 2022, *Pressemitteilung*, 30. März, <https://bit.ly/3WIFVVd> (31. Januar 2023).
- Deblitz, C., J. Effen, M. Banse, F. Isermeyer, C. Rohlmann, H. Tergast, P. Thobe und M. Verhaagh (2021), Politikfolgenabschätzung zu den Empfehlungen des Kompetenznetzwerks Nutztierhaltung, *Thünen-Working-Paper*, 173, <https://bit.ly/3ZBujA7> (31. Januar 2023).
- Destatis (2023), Verbraucherpreisindex: Deutschland, Monate, Statistisches Bundesamt (Destatis), <https://bit.ly/3Xhp1rQ> (31. Januar 2023).
- EU-Kommission (2022a), Gewährleistung der Ernährungssicherheit und Stärkung der Widerstandsfähigkeit der Lebensmittelsysteme, 23. März, COM (2022) 133 final, <https://bit.ly/3G0CbIK> (31. Januar 2023).
- EU-Kommission (2022b), EU cereal balance sheets, 2005/2006-2021/2022, (Datensatz), EU-Kommission, Direktorat Landwirtschaft und Ländliche Entwicklung, <https://bit.ly/3VUvR56> (31. Januar 2023).
- EU-Kommission (2022c), EU Cereals statistics, Direktorat Landwirtschaft und Ländliche Entwicklung, <https://bit.ly/3QK5D4d> (31. Januar 2023).
- En2x (2022), Rohölpreise Datenbank, Mineralölwirtschaftsverband.



- Firbank, L. G. et al. (2003), Agronomic and ecological costs and benefits of set-aside in England, *Agriculture, Ecosystem and Environment*, 95, 73-85.
- FoodNavigator (2022), Ukraine war detonates EU food security debate, but will sustainability be collateral damage? Katy Askew, 7. März, <https://bit.ly/3GVZQ7w> (31. Januar 2023).
- Greenpeace (2022), Greenpeace kommentiert Özdemirs Vorschlag zum Aussetzen von EU-Vorgaben, *Pressemitteilung*, 6. August, <https://bit.ly/3ITxmXL> (31. Januar 2023).
- Hallmann, C. A., M. Sorg, E. Jongejans, H. Siepel, N. Hofland, [...] und H. De Kroon (2017), More than 75 Percent Decline over 27 Years in Total Flying Insect Biomass in Protected Areas, *PLoS One*, 12(10): E0185809.
- Henderson, I. G., J. Cooper, R. J. Fuller und J. Vickery (2000), The relative abundance of birds on set-aside and neighbouring fields in summer, *Journal of Applied Ecology*, 37(3), 335-347.
- Karp, D. et al., Crop pests and predators exhibit inconsistent responses to surrounding landscape composition, *Proceedings of the National Academy of Sciences PNAS*, 115(33).
- Lakner, S., W. Klümper und K. Mensah (2022), Ukraine-Krieg und globale Lebensmittelversorgung: Auswirkungen und agrarpolitische Handlungsoptionen, Politische Studie im Auftrag von Martin Häusling (MdEP) und Sarah Wiener (MdEP), <https://bit.ly/3W9akpu> (31. Januar 2023).
- Lakner, S., N. Röder, S. Baum und A. Ackermann (2017), What we can learn from the German implementation of Greening: Effectiveness, Participation and Policy Integration with the Agri-Environmental Programs, Beitrag zur Gewisola 2017, [https://literatur.thuenen.de/digbib\\_extern/dn059213.pdf](https://literatur.thuenen.de/digbib_extern/dn059213.pdf) (31. Januar 2023).
- Leopoldina (2020), Biodiversität und Management von Agrarlandschaften – Umfassendes Handeln ist jetzt wichtig, <https://bit.ly/3WrDlrf> (31. Januar 2023).
- Naumann, K. et al. (2019), Monitoring Biokraftstoffsektor (4. Aufl.), *DBFZ Report*, 11, <https://bit.ly/2nbpUqp> (31. Januar 2023).
- Osendarp, S., G. Verburg, Z. Bhutta, R. E. Black, S. de Pee, C. Fabrizio, D. Headey, R. Heidkamp, D. Laborde und M. T. Ruel (2022), Act now before Ukraine war plunges millions into malnutrition, *Nature*, 604 (28 April), 620-624, <https://doi.org/10.1038/d41586-022-01076-5> (31. Januar 2023).
- Parlasca, M. C. und M. Qaim (2022), Meat Consumption and Sustainability, *Annual Review of Resource Economics*, 14, 17-41.
- Pe'er, G., Y. Zinngrebe, J. Hauck, S. Schindler, A. Ditttrich, S. Zingg, T. Tschardtke, R. Oppermann, L. M. E. Sutcliffe, C. Sirami, J. Schmidt, C. Hoyer, C. Schleyer und S. Lakner (2017), Adding Some Green to the Greening: Improving the EU's Ecological Focus Areas for Biodiversity and Farmers, *In Conservation Letters*, 10(5), 517-530.
- Röder, N., A. Ackermann, S. Baum, H. G. S. Böhner, B. Laggner, S. Lakner, S. Ledermüller, J. Wegmann, M. Zinnbauer, J. Strassemeyer und F. Pöllinger (2022), Evaluierung der GAP-Reform von 2013 aus Sicht des Umweltschutzes anhand einer Datenbankanalyse von InVeKoS-Daten der Bundesländer, <https://bit.ly/3Gu75mA> (31. Januar 2023).
- Schröck, R. (2013), Analyse der Preiselastizitäten der Nachfrage nach Biolebensmitteln unter Berücksichtigung nicht direkt preisrelevanten Verhaltens der Verbraucher, <https://bit.ly/3Xw7fAW> (31. Januar 2023).
- Thiele, S. (2008), Elastizitäten der Nachfrage privater Haushalte nach Nahrungsmitteln – Schätzung eines AIDS auf Basis der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2003, *Agrarwirtschaft*, 57(5).
- UCAB – Ukrainian Agribusiness Club (2022), Forecast: in 2023 the sown area under grain in Ukraine will be reduced by 45%, and the gross harvest – by 60%; *Pressemitteilung*, <https://bit.ly/3Wh0XUJ> (31. Januar 2023).
- UN (2022a), Black Sea Grain Initiative – Joint Coordination Centre, <https://www.un.org/en/black-sea-grain-initiative> (31. Januar 2023).
- UN (2022b), Vessel Movements – Data, <https://www.un.org/en/black-sea-grain-initiative/vessel-movements> (31. Januar 2023).
- USDA – United States Department of Agriculture (2022), World Agricultural Supply and Demand Estimates (WASDE)-Report 12. Februar.
- USDA – United States Department of Agriculture (2023), World Agricultural Supply and Demand Estimates (WASDE)-Report 12. Januar.
- WBAE – Wissenschaftlichen Beirats für Agrar- und Ernährungspolitik beim BMEL (2020), Politik für eine nachhaltigere Ernährung – Eine integrierte Ernährungspolitik entwickeln und faire Ernährungsumgebungen gestalten.
- WFP – World Food Program (2021), WFP chief calls for urgent funds to avert famine, *Presseinformation*, 11. Mai, <https://bit.ly/3G03ZdC> (31. Januar 2023).
- Zimmer, W., R. Blanck, K. Kreye, J. Graichen und P. Kasten (2022), Die Rolle der CO<sub>2</sub>-Bepreisung im Instrumentenmix für die Transformation im Verkehrssektor, <https://bit.ly/3iYRfJ3> (31. Januar 2023).

#### Title: *Impact of the Ukraine War on the EU Agricultural Policy*

**Abstract:** *The Ukraine war has had some serious impacts on international agricultural markets, as both Ukraine and Russia play an important role in the world market. Even before the war began, grain prices were high, indicating an already tight supply situation due to pandemic, climate extremes and regional armed conflicts. EU agricultural policy has reacted to ease the situation created by the war. The following article discusses the three potential policy reactions: 1) the suspension of fallow land as an agri-environmental measure, 2) the suspension of biofuel-blending and 3) the reduction of meat consumption.*