

## **Beschlussempfehlung und Bericht**

### **des Ausschusses für Ernährung und Landwirtschaft (10. Ausschuss)**

**zu dem Antrag der Abgeordneten Karlheinz Busen, Frank Sitta, Grigorios Aggelidis, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP  
– Drucksache 19/4530 –**

### **Anbau von Leguminosen stärken**

#### **A. Problem**

Die Fraktion der FDP weist darauf hin, dass durch den delegierten Rechtsakt der Kommission der Europäischen Union (EU) vom 14. Juni 2017, welcher die Direktzahlungen der 1. Säule im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) der EU, insbesondere die Greening-Auflagen, betrifft, seit dem 1. Januar 2018 der Einsatz von chemischen Pflanzenschutzmitteln auf ökologischen Vorrangflächen mit Leguminosen nicht mehr möglich ist. Die Anbaufläche von Leguminosen ist laut der Fraktion der FDP daraufhin im Verlauf des Jahres 2018 zurückgegangen.

Die Antragsteller legen dar, dass der Anbau von Leguminosen für einen konventionell wirtschaftenden Betrieb ohne den Einsatz von chemischem Pflanzenschutz nahezu unmöglich sowie nicht rentabel ist. Zwar ist nach Aussage der Fraktion der FDP auch eine mechanische Unkrautbekämpfung möglich, doch ist ihr zufolge die Gewinnspanne beim Anbau von Leguminosen selbst mit dem Einsatz von chemischen Pflanzenschutzmitteln sehr niedrig und Ertragseinbußen durch nicht ausreichenden Pflanzenschutz sind ökonomisch nicht in Kauf zu nehmen. Es führt laut der Fraktion der FDP dazu, dass wieder vermehrt Mais und andere Getreidearten angebaut werden sowie infolgedessen Soja als Futtermittel wieder stärker importiert wird.

Mit dem Antrag auf Drucksache 19/4530 soll die Bundesregierung insbesondere aufgefordert werden, sich in der EU dafür einzusetzen, dass die Ausnahmeregelung, bei welcher chemischer Pflanzenschutz beim Anbau von Leguminosen auf ökologischen Vorrangflächen erlaubt ist, grundsätzlich wieder eingeführt wird. Dabei sollen solche Herbizide beim Anbau von Leguminosen weiterhin erlaubt bleiben, die etwa auf Empfehlung der Landesbehörden zur Bekämpfung bestimmter Unkrautarten benannt werden.

**B. Lösung**

**Ablehnung des Antrags mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, AfD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion der FDP.**

**C. Alternativen**

Annahme des Antrags.

**D. Kosten**

Wurden nicht erörtert.

### **Beschlussempfehlung**

Der Bundestag wolle beschließen,  
den Antrag auf Drucksache 19/4530 abzulehnen.

Berlin, den 20. März 2019

### **Der Ausschuss für Ernährung und Landwirtschaft**

**Alois Gerig**  
Vorsitzender

**Hermann Färber**  
Berichterstatter

**Uwe Schmidt**  
Berichterstatter

**Franziska Gminder**  
Berichterstatterin

**Karlheinz Busen**  
Berichterstatter

**Dr. Kirsten Tackmann**  
Berichterstatterin

**Harald Ebner**  
Berichterstatter

## **Bericht der Abgeordneten Hermann Färber, Uwe Schmidt, Franziska Gminder, Karlheinz Busen, Dr. Kirsten Tackmann und Harald Ebner**

### **I. Überweisung**

Der Deutsche Bundestag hat in seiner 52. Sitzung am 27. September 2018 den Antrag der Fraktion der FDP auf **Drucksache 19/4530** erstmals beraten und an den Ausschuss für Ernährung und Landwirtschaft zur federführenden Beratung sowie zur Mitberatung an den Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit überwiesen.

### **II. Wesentlicher Inhalt der Vorlage**

Die Fraktion der FDP weist darauf hin, dass durch den delegierten Rechtsakt der Kommission der Europäischen Union (EU) vom 14. Juni 2017, welcher die Direktzahlungen der 1. Säule im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) der EU, insbesondere die Greening-Auflagen, betrifft, seit dem 1. Januar 2018 der Einsatz von chemischen Pflanzenschutzmitteln auf ökologischen Vorrangflächen mit Leguminosen nicht mehr möglich ist. Die Anbaufläche von Leguminosen ist laut der Fraktion der FDP daraufhin im Verlauf des Jahres 2018 zurückgegangen.

Aus Sicht der Fraktion der FDP ist die heimische Eiweißproduktion sinnvoll, um unabhängiger von (Futtermittel-)Importen zu sein. Neben der Auflockerung von Fruchtfolgen dienen nach Darstellung der Antragsteller Leguminosen als hervorragende Bienenweide und Förderer der Artenvielfalt. Leguminosen fixieren durch die Symbiose mit Rhizobien Stickstoff aus der Luft und reduzieren damit den Bedarf an mineralischen Stickstoffdüngern. Positiv zu bewerten ist für die Antragsteller die Anrechenbarkeit des Anbaus von Leguminosen als ökologische Vorrangfläche im Rahmen der GAP.

Die Antragsteller legen dar, dass der Anbau von Leguminosen für einen konventionell wirtschaftenden Betrieb ohne den Einsatz von chemischem Pflanzenschutz nahezu unmöglich sowie nicht rentabel ist. Zwar ist nach Aussage der Fraktion der FDP auch eine mechanische Unkrautbekämpfung möglich, doch ist ihr zufolge die Gewinnspanne beim Anbau von Leguminosen selbst mit dem Einsatz von chemischen Pflanzenschutzmitteln sehr niedrig und Ertragseinbußen durch nicht ausreichenden Pflanzenschutz sind ökonomisch nicht in Kauf zu nehmen. Es führt laut der Fraktion der FDP dazu, dass wieder vermehrt Mais und andere Getreidearten angebaut werden sowie infolgedessen Soja als Futtermittel wieder stärker importiert wird. Eine Importausweitung der EU führt nach Darstellung der Fraktion der FDP in den Hauptanbaustaaten für Soja zu sog. indirekten Landnutzungsänderungen (ILUCs: indirect land use changes), die ihr zufolge wiederum erhöhte Treibhausgasemissionen verursachen.

Mit dem Antrag auf Drucksache 19/4530 soll die Bundesregierung aufgefordert werden, sich in der EU dafür einzusetzen, dass die Ausnahmeregelung, bei welcher chemischer Pflanzenschutz beim Anbau von Leguminosen auf ökologischen Vorrangflächen erlaubt ist, grundsätzlich wieder eingeführt wird. Dabei sollen solche Herbizide beim Anbau von Leguminosen weiterhin erlaubt bleiben, die etwa auf Empfehlung der Landesbehörden zur Bekämpfung bestimmter Unkrautarten benannt werden.

### **III. Stellungnahme des mitberatenden Ausschusses**

Der **Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit** hat in seiner 36. Sitzung am 20. März 2019 mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion der FDP bei Stimmenthaltung der Fraktion der AfD empfohlen, den Antrag auf Drucksache 19/4530 abzulehnen.

#### IV. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss

##### 1. Abschließende Beratung

Der Ausschuss für Ernährung und Landwirtschaft hat den Antrag der Fraktion der FDP auf Drucksache 19/4530 in seiner 26. Sitzung am 20. März 2019 abschließend beraten.

Die **Fraktion der CDU/CSU** betonte, es sei bedauerlich, dass auf Ebene der Europäischen Union (EU) der Einsatz von Pflanzenschutzmitteln auf ökologischen Vorrangflächen im Zuge des Anbaus von Leguminosen verboten worden sei, obwohl der Ausschuss für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung des Europäischen Parlaments (EP) im Jahr 2017 für die Ablehnung dieses Einsatzverbotes von Pflanzenschutzmittel gestimmt hätte. Auch die Bundesregierung habe sich damals gegenüber der Kommission der EU dagegen ausgesprochen bzw. dafür eingesetzt, dieses Einsatzverbot von Pflanzenschutzmitteln nicht zu erlassen. Im Zeitraum von 2017 auf 2018 habe es in Deutschland einen Rückgang des Anbaus bei Körnerleguminosen und bei Futtererbsen um 15 000 Hektar (ha), bei Süßlupinen um 5 500 ha und einen Zuwachs von ca. 9 000 ha bei Ackerbohnen gegeben. In der Summe wären auf 10 000 ha weniger Leguminosen angebaut worden. Die Gründe dafür seien vielseitig. Dieser Rückgang habe nicht nur mit dem Pflanzenschutzmittelverbot, sondern auch mit höheren Erträgen und Gewinnen bei Konkurrenzfrüchten wie Getreide, Mais, Zuckerrüben und Raps, mit dem komplexeren Anbaumanagement, den stärker schwankenden Erträgen, der mangelnden Vermarktung und den fehlenden Aufbereitungsmöglichkeiten zu tun. Jeder landwirtschaftliche Praktiker wisse, dass gerade bei Futtererbsen, wenn sie reif seien und das Wetter nicht mitspiele, ein Verlust von 100 Prozent möglich wäre. Leguminosen hätten nicht den Marktwert, der ihnen eigentlich zustehen sollte. Daraus resultierten weniger Einsatz und Engagement in die Züchtung neuer Sorten. Im Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD für die 19. Wahlperiode wäre vereinbart worden, dass die Attraktivität von Leguminosen mit der Eiweißpflanzenstrategie erhöht werden müsse. Es gehe hierbei darum, Wettbewerbsnachteile zu verringern, Forschungslücken zu schließen und Maßnahmen in die Praxis umzusetzen. Es müsse insgesamt verstärkt für die Attraktivität der Eiweißpflanzen geworben werden. Das gehe nicht allein mit der Aufhebung des Pflanzenschutzmittelverbotes auf ökologischen Vorrangflächen. Der Antrag der Fraktion der FDP gehe nicht weit genug, um die Probleme zu lösen.

Die **Fraktion der SPD** erklärte, sie begrüße die Erweiterung der Anreize zum Anbau von Leguminosen in der Landwirtschaft. Sie halte allerdings das Anliegen des Antrags der Fraktion der FDP, dieses Ziel über den Einsatz von Pflanzenschutzmitteln auf ökologischen Vorrangflächen zu erreichen, für falsch. Leguminosen seien ein wichtiger Baustein für eine nachhaltigere Landwirtschaft. Deshalb sei im Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD für die 19. Legislaturperiode festgehalten worden, die Attraktivität des Anbaus von Leguminosen durch die Weiterentwicklung der Eiweißpflanzenstrategie zu erhöhen. Die Fraktion der SPD sehe den Anbau von Leguminosen im ökologischen Landbau als Stärke und als wichtigen Faktor für den Beitrag der Landwirtschaft zum Klimaschutz. Sie wolle die Hülsenfrüchtler verstärkt im nationalen Anbau haben, weil damit über die Futtermittelerzeugung und die Bodenaufbereitung hinaus ein wichtiger Impuls für eine gesunde Ernährung mit weniger Fleischkonsum gesetzt werden könne. Auch in der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) der EU wolle sie mehr Umwelt-, Natur- und Klimaschutz, ein höheres Umweltniveau, mehr Kreislaufwirtschaft und Bioökonomie sowie mehr Einsatz für Artenvielfalt. Allein mit ihrer Blüte seien Leguminosen eine Bienenweide, die sie nicht mehr sein würden, wenn sie „totgespritzt“ würden. Der Antrag der Fraktion der FDP erwähne richtigerweise die Funktion dieser Pflanzen für die Stickstoffbindung und den besonderen Bodenschutz durch Humusaufbau und die besondere Bienenweide als Förderer der Artenvielfalt. Gleichzeitig wolle die Fraktion der FDP zur Ertragssicherung die „chemische Keule“ einsetzen, womit sie ihre vorherigen Ausführungen in ihrem Antrag zunichtemache. Dabei werde beim Anbau von Leguminosen mit weitergestellten Fruchtfolgen das Risiko von Resistenzbildung gegen Pflanzenschutzmittelwirkstoffe vermindert und ein Beitrag zum integrierten Pflanzenschutz geleistet. Dadurch könne der Einsatz von Pflanzenschutzmitteln und deren negative Wirkung auf die ökologische Vielfalt verringert werden. Mit dem Nationalen Aktionsplan Pflanzenschutz (NAP) habe Deutschland sich verpflichtet, eher monetäre Anreizsysteme zu entwickeln und die Landwirte zu unterstützen, die den Einsatz chemischer Pflanzenschutzmittel reduzierten.

Die **Fraktion der AfD** äußerte, es sei richtig, dass in der EU eine Eiweißlücke bestehe bei Betrachtung des Futtermittelaufkommens im Wirtschaftsjahr 2016/2017 in Deutschland könne z. B. festgestellt werden, dass

ca. 26 Prozent des verdaulichen Eiweißes aus importierten Futtermitteln stammten. Daran hätten importierte Sojabohnen einen Anteil von rund 75 Prozent. Der Antrag der Fraktion der FDP zielt auf die Ausweitung der heimischen Eiweißproduktion ab, um dadurch u. a. unabhängiger von Importen zu werden. Dieses Ansinnen sei grundsätzlich positiv zu bewerten. In Wirklichkeit sei es aber das Ziel des Antrags der Fraktion der FDP, für ein chemiebasiertes Pflanzenbaumodell weiter Greening-Zulagen von der EU im Rahmen der GAP zu erhalten. Dabei sei der Anstieg des Eiweißpflanzenanbaus in der EU keineswegs mit der Einführung der ökologischen Vorrangflächen verknüpft. Leguminosen wüchsen nicht nur auf ökologischen Vorrangflächen. Die GAP in der Förderperiode 2014 bis 2020 habe den Mitgliedstaaten der EU durch die Möglichkeit der gekoppelten Förderung des Anbaus von Eiweißpflanzen ein Instrument in die Hand gegeben, mit dem eine effektive Ausweitung des Anbaus von Leguminosen ermöglicht würde. Diese gekoppelten Zahlungen würden von 16 Mitgliedstaaten der EU genutzt. Nur Deutschland habe sich als einziger Mitgliedstaat der EU entschieden, keine gekoppelten Zahlungen vorzunehmen, weil die Politik der Auffassung gewesen wäre, dass diese nicht marktkonform seien. Dabei hätte Deutschland mit der gekoppelten Förderung ohne besondere Auflagen ein Vielfaches dessen an Fläche erreichen können, was nun möglich sei. Wenn Deutschland den Weg der gekoppelten Zahlungen gehen würde, wäre die von der Fraktion der FDP geforderte Freigabe für den Einsatz chemischer Pflanzenschutzmittel auf ökologischen Vorrangflächen überflüssig. Beim Thema Eiweißpflanzen dürfe der heimische Raps nicht vergessen werden. Raps sei Deutschlands wichtigste Eiweißpflanze. Deshalb müssten die Rahmenbedingungen für den Rapsanbau verbessert werden und die Neuzulassung und Weiterentwicklung von Pflanzenschutzmitteln vorangetrieben werden, um wieder für mehr Anbausicherheit zu sorgen.

Die **Fraktion der FDP** lege dar, dass sie die heimische Eiweißproduktion stärken wolle. Leguminosen besäßen als Futtermittel für die Schweine- und Rinderhaltung einen hohen Wert. Außerdem leisteten Leguminosen einen großen Beitrag zur Artenvielfalt und zum Artenschutz. In diesem Zusammenhang werde in der agrarpolitischen Debatte von einigen immer „gejammert“, in welchem schlechten Zustand die hiesige Natur sei und u. a. an vielen Stellen mehr Blühstreifen auf ökologischen Vorrangflächen gefordert. Durch den Anbau von Leguminosen würde dieses Problem gelöst. Das seit 1. Januar 2018 in der EU geltende Verbot des Einsatzes von Pflanzenschutzmitteln auf ökologischen Vorrangflächen sei ein deutlicher Rückschritt. Die Bundesregierung müsse sich dafür einsetzen, dass Ausnahmeregelungen geschaffen würden, um den Pflanzenschutz im Anbau von Leguminosen auf ökologischen Vorrangflächen zu ermöglichen. Der Markt für Leguminosen habe sich in der Vergangenheit bereits positiv entwickelt. Allein in Nordrhein-Westfalen sei die Anbaufläche von Leguminosen zwischen 2014 und 2018 von 3 100 ha auf 11 400 ha angestiegen. Ackerbohnen und Körnererbsen böten wertvolle Eiweiße für die Schweine- und Rinderhalter. Sollte es weitere Verbote im Pflanzenschutz geben, werde die heimische Eiweißproduktion weiter aufs Spiel gesetzt, obwohl Leguminosen großes Potenzial böten und Landwirte bereit seien, Leguminosen anzupflanzen.

Die **Fraktion DIE LINKE.** bemerkte, zu Leguminosen und der Entwicklung von Pflanzenproteinen in der EU insgesamt habe sich der Ausschuss erst kürzlich in einer Ausschusssitzung ausführlich ausgetauscht. Die „Wohltaten“, die mit dem stärkeren Anbau von Leguminosen getan werden könnten, sowohl für das Tierwohl als auch für Klima und andere ökologische Aspekte, seien offensichtlich. Darin seien sich unterdessen alle Fraktionen einig. Woran es „klemme“, dass es nicht so vorangehe, wie es gebraucht würde, habe der Ausschuss bereits vor einigen Wochen miteinander besprochen. Es handle sich um eine Vielzahl von Maßnahmen, mit denen die Agrarpolitik den Anbau von Leguminosen stärken könnte. Was die Fraktion der FDP in ihrem Antrag inhaltlich vorgelegt habe, sei weder entscheidend beim Anbau von Leguminosen noch zeige es, dass sie das Konzept der ökologischen Vorrangflächen grundsätzlich verstanden habe. Bei der Diskussion zur Entwicklung der GAP für die Förderperiode 2014 bis 2020 habe es eine ausführliche Debatte zu den ökologischen Vorrangflächen, d. h. zur Frage, ob auf ihnen überhaupt ein Anbau oder ausschließlich ökologisch wertvolle hochwertige Maßnahmen zugelassen werden sollten, gegeben. Damals wäre der Kompromiss gefunden worden, dass für eine besonders ökologische Produktion, z. B. für den Leguminosen-Anbau, diese ökologischen Flächen zur Verfügung gestellt werden sollten. Diese damalige Entscheidung wäre von der Fraktion DIE LINKE. unterstützt worden. Den gefundenen Kompromiss jetzt zu konterkarieren, indem zukünftig, wenn es nach der Fraktion der FDP ginge, das Gleiche wie auf den restlichen Anbauflächen gemacht werden könnte, sei absurd. Die Fraktion DIE LINKE. halte diese Argumentation der Fraktion der FDP für hinderlich, weil durch sie die Legitimation der Agrarpolitik für die Förderung im Rahmen der GAP nach 2020 nicht gestärkt würde. Deswegen ginge der Antrag der Fraktion der FDP von seinem Ansatz her an beiden Themen, sowohl an den ökologischen Vorrangflächen als an der Stärkung des Leguminosen-Anbaus, völlig vorbei.

Die **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** kritisierte, der Antrag der Fraktion der FDP sei inhaltlich von jeder rationalen Herangehensweise weit entfernt. Bei der Einführung der ökologischen Vorrangflächen im Rahmen des Greenings bei der GAP ab 2014 habe es zwei Ziele gegeben. Ein Ziel wäre es gewesen, dass die Vorrangflächen tatsächlich ökologischen Nutzen brächten. Das andere Ziel hätte gelautet, politisch zu zeigen, dass etwas von der Agrarpolitik für die Ökologie getan werde. Deshalb wäre es auch folgerichtig gewesen, dass der Entwurf des damaligen EU-Agrarkommissars Dacian Ciolos für die Umsetzung des Greenings bei der GAP ab 2014 ein Verbot des Pestizideinsatzes auf ökologischen Vorrangflächen vorgesehen habe. Bedauerlicherweise sei dieses Verbot in den späteren Verhandlungen mit den Mitgliedstaaten der EU diversen Interessengruppen zum Opfer gefallen. Es mache aber keinen Sinn, ökologische Vorrangflächen zu haben, die „totgespritzt“ würden. Es wäre daher richtig gewesen, dass dieses zunächst ausgefallene Pestizidverbot später, zum 1. Januar 2018, von der Kommission doch noch eingeführt worden sei. Diese zwei Dinge passten im Antrag der Fraktion der FDP nicht zusammen. Sie müsse sich entscheiden, ob sie etwas für die Bienen oder etwas für Rentabilität und Gewinnspannen tun wolle. Dann könne u. a. über geeignete Förderprogramme für Eiweißfuttermittel gesprochen werden. Die Ertragsrückgänge beim Anbau von Leguminosen im Jahr 2018 in Deutschland hätten ihre Ursache in der Dürre gehabt. Versuche eines norddeutschen Pflanzenzuchtunternehmens bezüglich des Anbaus von Körnererbsen mit Striegel einerseits und unter Verwendung von Herbiziden andererseits hätten zum Ergebnis gehabt, dass der Anbau ohne Herbizide ertragreicherer gewesen wäre. Der Fraktion der CDU/CSU sei zuzustimmen, dass über Jahre die Züchtung bei Leguminosen vernachlässigt worden sei. Die am Markt befindlichen Sorten seien bisher oft nicht konkurrenzfähig. Aus diesem Grund müsse die Bundesregierung die Frage beantworten, welche Gedanken sie sich bei der Züchtungsunterstützung für Leguminosen mache und wie sie die entsprechenden Lieferketten stärken wolle.

Die **Bundesregierung** führte aus, es sei zutreffend, dass es eine Auseinandersetzung im EP in der Frage des – später eingeführten – Verbotes des Einsatzes von Pflanzenschutzmitteln auf ökologischen Vorrangflächen gegeben habe. Sie gehe davon aus, dass sich in der laufenden Förderperiode der GAP keine Änderungen mehr an diesem Verbot ergeben würden. Die Bundesregierung setze auf die weitere Verbreitung des Anbaus von Leguminosen in Deutschland. Sie verstärke daher Forschung und Entwicklung sowie den Wissenstransfer zu Anbau und Verarbeitung von Leguminosen über ihre Eiweißpflanzenstrategie. Dazu habe sie den Etat für ihre Eiweißpflanzenstrategie im Bundeshaushalt 2018 und 2019 von 4 auf 6 Millionen Euro pro Jahr erhöht.

## 2. Abstimmungsergebnis

Der **Ausschuss für Ernährung und Landwirtschaft** beschloss mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD, AfD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion der FDP, dem Deutschen Bundestag zu empfehlen, den Antrag der Fraktion der FDP auf Drucksache 19/4530 abzulehnen.

Berlin, den 20. März 2019

**Hermann Färber**  
Berichtersteller

**Uwe Schmidt**  
Berichtersteller

**Franziska Gminder**  
Berichterstellerin

**Karlheinz Busen**  
Berichtersteller

**Dr. Kirsten Tackmann**  
Berichterstellerin

**Harald Ebner**  
Berichtersteller

