

Öffentliche Anhörung im Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung des Deutschen Bundestages am 13. November 2024 zum Thema

„Export, Nutzung, Nutzen und Nebenwirkungen von in der Europäischen Union nicht zugelassenen Pflanzenschutzmitteln“

Harald von Witzke

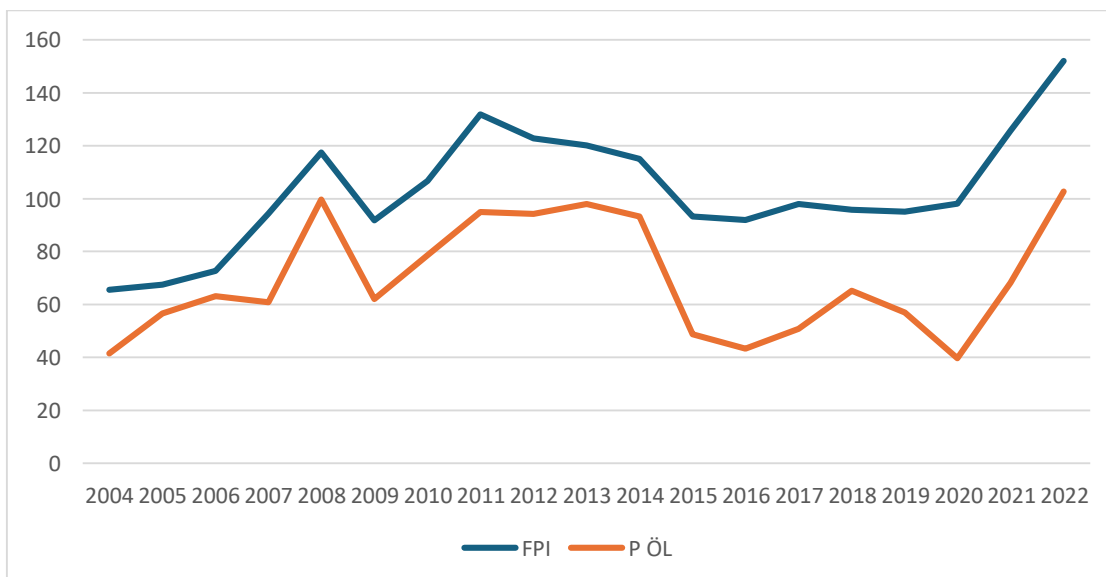
Der Autor ist Prof. a. D. für internationalen Agrarhandel und Entwicklung, Albrecht Daniel Thaer Institut, Humboldt-Universität zu Berlin

Veränderte weltwirtschaftliche Rahmenbedingungen für die Weltlandwirtschaft und deren Implikationen (Themenbereich a)

Von 1870 bis 2000 lebte die Welt in einer Ära des gefühlten Überflusses. Das war die Zeit in der die Landwirtschaft der Welt immer mehr Nahrung für immer mehr Menschen zu tendenziell sinkenden Preisen bereitgestellt hatte. In Deutschland, der EU, den USA und anderswo kam es seit Ende der 1970er Jahre zu wachsenden Agrarüberschüssen. Die Politik kam daher vielerorts zu der Ansicht, dass landwirtschaftlich nutzbarer Boden im Überfluss vorhanden ist. Als Folge wurden die Extensivierung der Produktion und die Stilllegung von landwirtschaftlich genutzten Flächen subventioniert.

Das Jahr 2000 hat eine neue Ära für die Landwirtschaft der Welt eingeläutet – eine **neue Ära der Knappheit**. Seit der Jahrtausendwende sind die agrarischen Rohstoffpreise tendenziell gestiegen. Diese Tendenz steigender Preise wird sich auf absehbare Zeit fortsetzen und hat zu wachsender Sorge um den Hunger auf der Welt geführt.

Schaubild 1: Entwicklung des Preises für Rohöl und des FAO Food Price Index (2004-2022)



Quelle: H. von Witzke, in Vorbereitung.

Auch beim Naturkapital der Welt, incl. landwirtschaftlich nutzbarer Böden, natürlicher Lebensräume, Biodiversität und Wasser haben sich zunehmende Knappheiten ergeben. Darüber hinaus ist Energie teurer geworden und hat sich zu einem dominanten Bestimmungsfaktor der Nahrungspreise entwickelt (Schaubild 1). So lag der durchschnittliche Preis von Weizen in 2000 bei US\$ 2,55 je Scheffel und in 2023 bei US\$ 7,86. Die neue Ära der Knappheit muss auch Konsequenzen für die Agrarpolitik haben.

Der nach oben zeigende Preistrend findet seine Ursache darin, dass die weltweite Nachfrage tendenziell schneller wächst als das Angebot. Das Nachfragewachstum wird vor allem durch Entwicklungen in den ärmeren Ländern getrieben, weil dort der Verbrauch je Person und auch die Bevölkerung rasant zunehmen. In der ersten Hälfte des 21. Jahrhunderts wird die Weltbevölkerung zahlenmäßig (nicht prozentual) schneller wachsen als jemals zuvor in der Geschichte der Menschheit - von 6 auf 10 Mrd. Menschen.

Der sehr rasch wachsende Bedarf der Welt kann im Prinzip dadurch gedeckt werden, dass die weltweiten Agrarflächen ausgedehnt werden oder dadurch, dass auf den vorhandenen Flächen die Erträge gesteigert werden. Die Ausdehnung der Agrarflächen ist nur begrenzt möglich. Die tendenziell produktivsten Flächen befinden sich bereits in der Agrarnutzung. In vielen Teilen der Welt, incl. der EU gibt es keine bedeutenden Bodenreserven mehr, die für die Agrarproduktion verfügbar sind. Wo es solche Flächen noch gibt, wie z. B. die tropischen Regenwälder, sollten diese aus Umweltgründen nicht in die agrarische Nutzung überführt werden.

Die FAO geht davon aus, dass bis 2050 90% des notwendigen Produktionswachstums das Resultat von Steigerungen der Flächenerträge sein müssen. Für 2050 wird erwartet, dass im Durchschnitt nur noch das Äquivalent der beiden Strafräume eines Fußballfelds an Ackerland je Person auf der Welt verfügbar sind. Die Landwirtschaft der Welt muss also immer mehr Nahrung auf immer weniger Fläche je Person produzieren. Der Boden muss also produktiver genutzt werden.

Die armen Länder der Welt waren einst Nettoexporteure von Nahrung im Handel mit den reichen Ländern. Heute sind sie Nettoimporteure. Sie sind gefangen in der Malthusischen Falle: Selbst unter den besten aller denkbaren und realistischen Umstände werden die allermeisten dieser Länder nicht einmal annähernd in der Lage sein, ihre rasch wachsende Bevölkerung aus heimischer Produktion zu versorgen. Die FAO erwartet daher, dass die Importlücke der armen Länder weiter rasant wachsen wird. Dieses Nahrungsdefizit kann dadurch verringert werden, dass auch die reichen Länder mehr produzieren und exportieren und nicht weniger, wie das gegenwärtige Dogma der EU Agrarpolitik lautet.

Für die EU wäre schon viel gewonnen, wenn sie aufhören würde, eine der größten Nettoimporteurinnen im Agrarbereich zu sein. Wenn man die agrarischen Handelsströme auf die Rohstoffebene herunterbricht und damit um die Wertschöpfung der Nahrungsmittelwirtschaft und der Nutztierproduktion bereinigt, ergibt sich, dass die EU wegen Vernachlässigung ihres Produktivitätswachstums jährlich per Saldo, je nach Ausfall der Ernten im In- und Ausland, zwischen 17 und 37 Mio. ha außerhalb ihrer Grenzen zur Befriedigung ihrer eigenen Bedürfnisse nutzt. Deutschland trägt mit 5 bis 6 Mio. ha erheblich

zu diesem Defizit bei. Der Green Deal und der Plan zur Restaurierung der Natur werden dieses EU Defizit noch deutlich wachsen lassen.

Die EU ist eine der bedeutendsten Versorgerinnen der Welt mit Weizen, dem wichtigsten Nahrungsgetreide der Welt. Durch den Green Deal allein würde die EU zu einer Nettoimporteurin von Weizen werden. Der Plan zur Wiederherstellung der Natur würde diesen Effekt noch verstärken.

Lösungsansätze (Themenbereich b)

Die Herausforderung für die Land- und Ernährungswirtschaft besteht darin, durch Innovation und Produktivität in nachhaltiger Weise genug Nahrung für die rasch wachsende Weltbevölkerung bereitzustellen und dies zu Preisen die sich auch die Armen der Welt leisten können. Die Produktion in den armen Ländern kann dazu in dreierlei Weise gesteigert werden. Dies kann durch Verringerung der Verluste bei und nach der Ernte möglich werden z. B. durch Verbesserung der öffentlichen und privaten Infrastruktur für Ernte, Transport, Lagerung und Verteilung des Ernteguts. Auch die Vorernteverluste sind nach wie vor erheblich. Hierbei spielt die Verfügbarkeit elementarer Technologien eine wichtige Rolle, denn der Hunger ist in denjenigen Regionen am ausgeprägtesten, in denen die Produzenten den geringsten Zugang zu modernem Pflanzenschutz, Mineraldünger und ertragreiches Saatgut haben.

In den armen Ländern der Welt werden oft bis zu 50 % der potentiellen Ernte durch Pflanzenkrankheiten und Pflanzenschädlinge bereits vor der Ernte vernichtet, von denen wohl die knappe Hälfte vermeidbar wäre, wenn das gesamte Spektrum von Pflanzenschutzmaßnahmen verfügbar wäre, incl. biologischer und chemischer Methoden des Pflanzenschutzes. Der Einsatz moderner Verfahren des Pflanzenschutzes erfordert für eine erfolgreichen Anwendung ohne Schädigung der Qualität von Erntegut und Naturkapital fachlich hinreichend gut ausgebildete Arbeitskräfte und geeignete regulative Rahmen sowie deren Durchsetzbarkeit. Dies ist in vielen der armen Länder noch nicht hinreichend gegeben.

Die neuen Methoden der molekulargenetischen Pflanzenzüchtung haben indes das Potential, in vielerlei Hinsicht sehr deutlich zu höheren und sichereren Erträgen beizutragen. Auch Fehler im Einsatz von Pflanzenschutzmaßnahmen sind so leichter vermeidbar. Mit Hilfe der molekularen Methoden können an die jeweiligen agroklimatischen Bedingungen Nutzpflanzen geschaffen werden, die den Luftstickstoff verwerten, wie Leguminosen (z. B. Sojabohnen, Luzerne oder Klee) dies in Milliarden von Jahren im Prozess der Evolution gelernt haben, was den Einsatz von Stickstoffdüngern deutlich reduzieren könnte. Auch wird intensiv daran gearbeitet, unsere Nutzpflanzen mit der Fähigkeit auszustatten, das Sonnenlicht noch effizienter zur Produktion von Biomasse der gewünschten Art zu nutzen, so dass die Flächenerträge bei sinkender Intensität der Bodennutzung gesteigert werden können.

Weiterhin können mit den Methoden der molekularen Pflanzenzüchtung Nutzpflanzen geschaffen werden, die widerstandsfähig gegen biotischen Stress durch Pflanzenkrankheiten und Schädlinge sind. Dies könnte sowohl in den armen als auch in den reichen Ländern

helfen, den Pflanzenschutzmitteleinsatz deutlich zu verringern und auch Vorernteverluste zu verringern. Auch die Widerstandkraft der Nutzpflanzen gegenüber abiotischem Stress, wie z. B. Hitze, Frost, Trockenheit oder Staunässe, kann hierdurch erhöht werden

Insgesamt ist festzuhalten, dass die Produkte der molekularen Pflanzenzüchtung außerordentlich geeignet sind zur Reduktion der möglichen Gefahren der Anwendung gegenwärtig üblicher Pflanzenschutzmittel in Entwicklungsländern. Gleichzeitig können hierdurch die Flächenerträge gesteigert und die Ernteschwankungen verringert werden. Die hier zur Diskussion stehende Politikänderung wäre dann obsolet.

Die Begrenzung der EU Exporte von Pflanzenschutzmitteln, deren Einsatz in der EU nicht erlaubt ist, kann – **je nach Ausgestaltung** - eine Reihe von Konsequenzen haben:

- Die Produktion dieser Pflanzenschutzmittel wandert in andere Länder ab. Der Effekt auf den Einsatz solcher Mittel in anderen Teilen der Welt wäre sehr begrenzt. Mit der Produktion würden auch Arbeitsplätze in andere Länder abwandern.
- Die daraus resultierenden Effekte auf Klimagasemissionen und Naturkapital von Herstellung und Verwendung von in der EU nicht zugelassenen Pflanzenschutzmitteln können kontraproduktiv werden, wenn diese durch handelspolitische Maßnahmen anderer Länder flankiert werden.
- Mit der hier diskutierten Politikänderung würde sich die EU dem Vorwurf seitens armer Länder aussetzen, eine neokoloniale Politik zu betreiben.
- Außenpolitischer Streit wäre dann vorprogrammiert und könnte handelspolitische Reaktionen auslösen, die dann in andere Bereiche ausstrahlen.
- Das Resultat kann dann das Gegenteil dessen sein, was vorgeblich damit erreicht werden soll.
- Beispiele: Green Deal, Naturschutzpolitik in Botsuana.

Insgesamt würde die vorgeschlagene Maßnahme vermutlich keinen nennenswerten Beitrag zur Erreichung des angestrebten Ziels, der Verminderung des Einsatzes von in der EU verbotenen Pflanzenschutzmitteln leisten. Vielmehr würden Produktionskapazitäten und Arbeitsplätze in andere Teile der Welt abwandern. Außerdem würde der bürokratische Aufwand steigen und es würde das Risiko diplomatischer und/oder handelspolitischer Dispute geschaffen werden.