

**Öffentliche Anhörung im Deutschen Bundestag
(Ausschuss für Wirtschaft und Energie)**

**„Marktkonzentration im Agrarmarkt stoppen –
Artenvielfalt und Ernährungssouveränität erhalten“**

am 27. Juni 2018 in Berlin

Stellungnahme von Prof. Dr. Martin Qaim (Agrarökonom, Universität Göttingen)

Marktmacht ist grundsätzlich problematisch

Wettbewerbsfähige Märkte im Agrarsektor sind wichtig für nachhaltige Entwicklung. Wettbewerb fördert Vielfalt, Innovation, faire Preise für Technologie und Lebensmittel sowie gesamtgesellschaftliche Wohlfahrt. Die Marktbedingungen im Agrarsektor können einen erheblichen Einfluss auf Umwelt, Klima und Welternährung haben. Deswegen ist es wichtig, strukturelle Trends zu analysieren, deren Triebkräfte und Auswirkungen zu verstehen und die Entwicklungen durch geeignete Politik in gewünschte Bahnen zu lenken. In bestimmten Bereichen des Agrarsektors hat die Marktkonzentration in den vergangenen 20 Jahren deutlich zugenommen. Dies trifft vor allem auf einige Märkte in den Bereichen Saatgut und Pflanzenschutzmittel zu. Marktmacht in diesen Bereichen sollte vermieden werden. Allerdings greift der Fokus auf kartellrechtliche Fragen allein zu kurz. Geplante Fusionen oder Übernahmen von Firmen zu verhindern, kann im Einzelfall richtig sein, bekämpft aber letztlich nur das Symptom und nicht die Ursachen der Marktkonzentration. Wichtiger ist es, die Ursachen zu verstehen und genau dort durch Politikverbesserungen anzusetzen (siehe unten).

Tatsächliche Marktkonzentration teilweise überschätzt

Gängige Statistiken besagen, dass – ohne die anstehenden Fusionen und Übernahmen – die fünf größten Saatguthersteller weltweit einen Marktanteil von gut 50% haben. Das klingt viel. Aber diese Zahlen können leicht missverstanden werden, denn sie beziehen nicht das gesamte Saatgut mit ein. In die Berechnungen einbezogen sind nur kommerzielle Märkte für diejenigen Kulturarten, in denen die großen Saatguthersteller aktiv sind; das sind vor allem Mais, Zuckerrüben, Soja, Baumwolle und einige Gemüsearten. Für diese Kulturarten wird teilweise eine hohe Marktkonzentration beobachtet, allerdings mit regionalen Unterschieden. In den meisten Ländern Afrikas (und auch in vielen Teilen Asiens) ist die Marktkonzentration bisher gering. Für Mais z.B. verwendet über die Hälfte der afrikanischen Kleinbauern Saatgut aus der eigenen Vermehrung oder kauft es auf informellen, lokalen Märkten zu; dieses Saatgut taucht in den Statistiken für kommerzielles Saatgut nirgends auf. Für viele andere Kulturarten – inklusive Weizen und Reis als die weltweit wichtigsten Grundnahrungsmittel – ist selbst auf den kommerziellen Märkten der Anteil großer Firmen gering. Insofern muss bei der Bewertung von Konzentration nach Kulturarten unterschieden werden, und auch regionale Marktbedingungen sind mit zu berücksichtigen.

Ein weiteres Beispiel soll veranschaulichen, wie missverständlich einige Zahlen aufgefasst werden können. In Indien wird inzwischen auf 95% der Baumwollfläche (rund 12 Mio. Hektar) gentechnisch verändertes Saatgut mit eingebauter Insektenresistenz verwendet. Diese Technologie wurde ursprünglich von Monsanto entwickelt. Hieraus wird oft geschlossen, dass Monsanto den indischen Markt für Baumwollsaatgut dominiert und zu 95% nur Sorten dieser Firma angebaut werden. In Wirklichkeit werden in Indien aber rund 1000 verschiedene Baumwollsorten mit eingebauter Insektenresistenz verwendet, die von über 50 verschiedenen Saatgutfirmen und auch von öffentlichen Instituten angeboten werden (Krishna et al. 2016).

Was treibt die Marktkonzentration?

Fast alle großen Spieler auf den heutigen Saatgutmärkten haben ihren Ursprung im Bereich der chemischen Pflanzenschutzmittel. Seit den 1980er Jahren wurde aber zunehmend deutlich, dass die moderne Pflanzengenetik nicht nur großes Wachstumspotential hat, sondern die Märkte für chemische Pflanzenschutzmittel auch erheblich gefährden kann. Die Züchtung von Pflanzen mit genetischen Resistenzen gegen Krankheiten und Schädlinge könnte die Nachfrage nach chemischen Pflanzenschutzmitteln zukünftig erheblich reduzieren. Diese Einsicht führte dazu, dass große Chemiefirmen anfangen, Saatgutfirmen zu kaufen, um so selbst von den Entwicklungen im Bereich der Pflanzengenetik profitieren zu können.¹

Maßgeblich angeheizt wurde dieser Trend der Marktkonzentration durch die Überregulierung der Gentechnik. Anders als konventionell gezüchtete Pflanzen müssen gentechnisch veränderte Organismen (GVOs) sehr umfangreiche Zulassungsverfahren durchlaufen, die mehrjährige Risikostudien voraussetzen und zudem stark politisiert und von der öffentlichen Gentechnikablehnung beeinflusst sind. 30 Jahre Forschung belegen aber, dass GMOs von den Risiken her nicht anders zu bewerten sind als konventionell gezüchtete Pflanzen. Eine Regulierung, die nach Züchtungsmethoden differenziert, ist demnach wissenschaftlich ungerechtfertigt. Dennoch existiert diese ineffiziente Art der GMO-Regulierung weiterhin und verhindert, dass kleinere Anbieter GMOs entwickeln und zulassen können. Die Überregulierung verursacht Millionenkosten, abgesehen von der politischen Unsicherheit darüber, ob eine als sicher eingestufte Technologie am Ende auch wirklich zugelassen wird. Sehr große Firmen können mit diesen Bedingungen umgehen, kleinere Firmen und öffentliche Forschungsinstitute nicht. Diese Art der Überregulierung ist eine der Hauptgründe für die zunehmende Marktkonzentration (Qaim 2016). Die Zulassungsverfahren sollten auf Basis der wissenschaftlichen Evidenz angepasst und vereinfacht werden. Übrigens gilt das auch für die neuen Verfahren der Genomchirurgie (CRISPR/Cas9 etc.). Diese neuen Verfahren nach dem geltenden Gentechnikrecht zu regulieren, würde die Marktkonzentration weiter begünstigen.

Unnötige Regulierungshürden und die damit verbundenen Kosten reduzieren aber nicht nur den Wettbewerb zwischen Firmen, sondern auch die Kulturartenvielfalt auf dem Acker. Verfahren der Gentechnik und der Genomchirurgie können prinzipiell für alle Pflanzenarten angewendet werden. Wenn aber die Regulierungskosten sehr hoch sind, werden Zulassungen nur für diejenigen Kulturarten beantragt, für die es große kommerzielle Märkte gibt. Für kleinere Kulturarten lohnen sich die hohen Regulierungskosten kaum.

Über die Zulassungshürden für GMOs hinaus, tragen auch Patente im Bereich der Pflanzenbiotechnologie mit zur Marktkonzentration bei. Die Vielzahl existierender Patente schränkt die Freiheit von Forschung und Entwicklung ein. Für große Firmen mit vielen eigenen Patenten ist es leichter, Lizenzen für andere Patente zu bekommen. Kleine Firmen sind in einer deutlich schlechteren Verhandlungsposition. Das heißt nicht zwangsläufig, dass gar keine Patente im Bereich der Pflanzenbiotechnologie die bessere Lösung wären. Aber über eine Reform des derzeitigen Systems muss ernsthaft nachgedacht werden. Digitale Technologien und Big Data haben auch das Potential, weitere Marktkonzentration im Agrarbereich zu begünstigen. Entsprechende Trends müssen durch effiziente Regulierung begleitet werden.

Neue Züchtungstechnologien und nachhaltige Ernährungssicherung

Die globale Landwirtschaft steht vor großen Herausforderungen. Zum einen muss die Produktion weiterhin gesteigert werden, um die wachsende Weltbevölkerung zu ernähren und mit erneuerbaren Rohstoffen zu versorgen. Zum anderen muss die Produktion ressourcenschonender sowie umwelt- und klimafreundlicher werden. Neue Züchtungstechnologien können und müssen einen wichtigen Beitrag leisten.² Pflanzen mit genetischen Resistenzen

¹ Dies erklärt auch das große Interesse von Bayer an Monsanto. Bayer Crop Science hat nach wie vor sein Hauptgeschäft im Bereich der chemischen Pflanzenschutzmittel, kennt aber die großen Zukunftspotentiale der modernen Pflanzengenetik, in denen Monsanto der unangefochtene Weltmarktführer ist.

² Natürlich werden auch andere Technologien und Maßnahmen benötigt. Neue Züchtungstechnologien sollten nicht als Allheilmittel, sondern als ein wichtiger Baustein auf dem Weg zu nachhaltigeren Formen der Landwirtschaft verstanden werden.

gegen Krankheiten und Schädlinge können helfen, Ertragsverluste zu reduzieren und den Einsatz von Pflanzenschutzmitteln zu senken. Nährstoffeffizientere Pflanzen ermöglichen hohe Erträge mit geringerem Einsatz von Düngemitteln. Hitze-, dürre-, überschwemmungs- und salztolerante Pflanzen verbessern die Ertragssicherheit bei zunehmendem Klimastress. Diese Potentiale nicht zu nutzen, wäre unverantwortlich. Aufgabe der Politik ist es, dafür zu sorgen, dass dies in wettbewerbsfähigen Märkten stattfindet und vom privaten Sektor vernachlässigte Bereiche durch öffentliche Forschung ergänzt werden.

Potentiale der Gentechnik richtig einschätzen und nutzen

Obwohl weltweit über 180 Mio. Hektar mit GVOs angebaut werden, ist das Spektrum der veränderten Merkmale noch sehr begrenzt. Bisher werden vor allem herbizidtolerante (HT) und insektenresistente (IR) Pflanzen verwendet.³ Die Effekte dieser beiden Technologien sind sehr unterschiedlich.

HT-Pflanzen (Soja, Mais, Raps) werden vor allem in Nord- und Südamerika angebaut. Sie helfen den Bauern, Kosten bei der Bodenbearbeitung und Unkrautbekämpfung zu senken. Wegen der Kosteneinsparungen und der effektiven Unkrautbekämpfung ist diese Technologie beliebt und wird großflächig eingesetzt, allerdings oftmals in unangemessener Weise. Die vereinfachte Unkrautbekämpfung hat mit dazu beigetragen, dass HT-Soja heute vielfach als Monokultur angebaut wird, was zu Herbizidresistenzen in Unkrautpopulationen führt, Probleme mit Krankheiten und Schädlingen nach sich zieht und den Spritzmitteleinsatz insgesamt vergrößert (Qaim 2016). Dieses Beispiel wird vielfach als Argument verwendet, um zu „beweisen“, dass die Gentechnik nicht nachhaltig sei. Allerdings handelt es sich bei HT-Pflanzen nur um ein einzelnes Merkmal, was zudem unsachgemäß eingesetzt wird. Keine Saatguttechnologie kann gute ackerbauliche Praxis ersetzen. Die Einhaltung fachlicher Regeln muss durch agrarpolitische Maßnahmen sichergestellt werden.

Das andere viel genutzte gentechnisch veränderte Merkmal ist die IR, die bisher vor allem bei Mais und Baumwolle zum Einsatz kommt. Studien zeigen, dass durch den Anbau von IR-Sorten der Einsatz chemischer Insektizide um rund 40% gesenkt werden konnte (Klümper und Qaim 2014). Gleichzeitig profitieren die Bauern mit IR-Sorten von höheren Erträgen und gestiegenen Einkommen. In Indien und China wird IR-Baumwolle von rund 15 Mio. Kleinbauern angebaut, deren Lebenssituation sich durch die Technologie erheblich verbessert hat (Kathage und Qaim 2012; Qaim und Kouser 2013). Viele Kleinbauern konnten aufgrund der gestiegenen Einkommen der Armut entkommen; außerdem wurde durch die höheren Erträge zusätzliche Beschäftigung im ländlichen Raum geschaffen (Qaim 2016).

Der Vergleich zwischen HT und IR zeigt, dass nicht die Züchtungsmethode, sondern das jeweilige Merkmal und die Umstände entscheidend für die Auswirkungen einer Technologie sind. HT-Soja und IR-Baumwolle wurde übrigens beide ursprünglich von Monsanto entwickelt. Man würde sich mehr Positivbeispiele von mehr Anbietern und in einer größeren Vielfalt von Kulturarten wünschen. Das erfordert einen anderen politischen und gesellschaftlichen Umgang mit der Gentechnik und anderen neuen Züchtungstechnologien. Hier liegt ein wesentlicher Schlüssel, um weitere Marktkonzentration zu verhindern.

Literatur

- Kathage, J., M. Qaim (2012). Economic impacts and impact dynamics of Bt (*Bacillus thuringiensis*) cotton in India. *Proceedings of the National Academy of Sciences USA* 109, 11652-11656.
- Klümper, W. M. Qaim (2014). A meta-analysis of the impacts of genetically modified crops. *PLoS ONE* 9, e111629.
- Krishna, V., M. Qaim, D. Zilberman (2016). Transgenic crops, production risk and agrobiodiversity. *European Review of Agricultural Economics* 43, 137-164.
- Qaim, M. (2016). *Genetically Modified Crops and Agricultural Development*. Palgrave Macmillan, New York.
- Qaim, M., S. Kouser (2013). Genetically modified crops and food security. *PLoS ONE* 8, e64879.

³ Viele andere Merkmale sind bisher an den o.g. Zulassungshürden gescheitert, obwohl sie bereits erfolgreich im Feld getestet wurden (Qaim 2016).