


Gefördert durch:



aufgrund eines Beschlusses
des Deutschen Bundestages



beim Nationalen Verband der Landwirtschaftlichen Beratungsdienste der Ukraine 

Agrarpolitischer Bericht

APD/APB/05/2020

Bedeutung des EU-Green Deal für die Agrarwirtschaft und Auswirkungen für die Ukraine

Prof. Dr. Harald von Witzke

Kiew, Juni 2020

Durchgeführt von



Durchführer Bodenkomponente



Ansprechspartner:
APD Ukraine
wul. Reytarska 29-b, 01030 Kiew
info@apd-ukraine.de
www.apd-ukraine.de

Über das Projekt “Deutsch-Ukrainischer Agrarpolitischer Dialog” (APD)

Das Projekt Deutsch-Ukrainischer Agrarpolitischer Dialog (APD) wird vom Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) seit 2006 zunächst bis Ende 2021 gefördert und in dessen Auftrag über den Mandatar GFA Consulting Group GmbH sowie eine Arbeitsgemeinschaft bestehend aus der IAK AGRAR CONSULTING GmbH (IAK), dem Leibniz-Institut für Agrarentwicklung in Transformationsökonomien (IAMO) und der AFC Agriculture and Finance Consultants GmbH durchgeführt. Projektträger ist der Nationale Verband der Landwirtschaftlichen Beratungsdienste der Ukraine „Dorada“. Der APD kooperiert mit der BVVG Bodenverwertungs- und -verwaltungs GmbH bei der Umsetzung wichtiger Komponenten zur Entwicklung einer effektiven und transparenten Bodenverwaltung in der Ukraine. Benefiziar ist das Ministerium für Agrarpolitik und Ernährung der Ukraine.

In Übereinstimmung mit marktwirtschaftlichen und ordnungspolitischen Grundsätzen und unter Berücksichtigung der sich aus dem EU-Ukraine-Assoziierungsabkommen ergebenden Entwicklungspotentiale soll das Projekt die Ukraine bei der Entwicklung einer nachhaltigen Landwirtschaft, einer effektiven Verarbeitungsindustrie und bei der Steigerung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit sowie bei Schutz der nützlichen Ressourcen unterstützen. Dazu sollen vor allem deutsche, hier u.a. ostdeutsche, aber auch internationale, insbesondere EU-Erfahrungen bei der Gestaltung agrar- und forstpolitischer Rahmenbedingungen sowie bei der Organisation von entsprechenden Institutionen bereitgestellt werden.



www.apd-ukraine.de

Autor

Harald von Witzke

Disclaimer

Dieser Beitrag wird unter der Verantwortung des Deutsch-Ukrainischen Agrarpolitischen Dialogs (APD) veröffentlicht. Jegliche Meinungen und Ergebnisse, Schlussfolgerungen, Vorschläge und Empfehlungen beziehen sich auf die Autoren und müssen nicht den Ansichten des APD entsprechen.

BEDEUTUNG DES EU-GREEN DEAL FÜR DIE AGRARWIRTSCHAFT UND AUSWIRKUNGEN FÜR DIE UKRAINE

Alle reden vom Klimawandel! Und die EU jetzt auch wieder und zwar mit dem Vorschlag eines *Green Deal*. Von der Wortwahl her sind die geplanten Aktivitäten dem *US New Deal* angelehnt, dessen Gesetze zwischen 1933-38 verabschiedet wurden. Manche der US-Maßnahmen zeigen bis in die jüngste Vergangenheit schwere negative Auswirkungen, wie z. B. die Koppelung der Krankenversicherung an einen Arbeitsplatz. Geht dieser verloren endet auch die Krankenversicherung. Auch der Green Deal der EU hat das Potential, schwerwiegende negative Effekte zu zeitigen - jedenfalls soweit es die Landwirtschaft betrifft.

Zentrales Ziel des geplanten Deals der EU ist es, dass Europa bis 2050 per Saldo klimaneutral wird. Dies ist ein ambitioniertes und honoriges Ziel. Keine Frage: Wir Europäer müssen unseren Beitrag zum Klimaschutz leisten. Dies gilt auch für die Landwirtschaft der Europäischen Union.

Weitere zentrale Ziele sind der Schutz sowie die Verbesserung des Naturkapitals. Dabei soll gleichzeitig die Wirtschaft gerecht, inklusiv und nachhaltig gestaltet werden. Ferner soll die EU zu einer modernen, ressourceneffizienten und wettbewerbsfähigen Volkswirtschaft werden, deren Gesellschaft sich durch Fairness und Wohlstand auszeichnet. Die Europäische Union erkennt an, dass ihre Umweltziele nur in Zusammenarbeit mit Nachbar- und Partnerländern erreicht werden können. Auf welcher Basis diese Zusammenarbeit geschehen soll, bleibt allerdings offen. Länder, deren Klima- und Umweltpolitiken nicht den EU-Vorstellungen entsprechen, sollen mit handelsbeschränkenden Maßnahmen oder Vermarktungsverboten getroffen werden.

Es sollte keinen Zweifel mehr geben. Der Klimawandel ist real. Er findet statt. Er ist zum allergrößten Teil die Folge menschlicher Aktivitäten.

Der Klimawandel wird teuer. - Und er wird noch teurer, wenn die politischen Weichen falsch gestellt werden. In Deutschland beabsichtigt die Agrarpolitik derzeit, genau das Falsche zu tun. Mit dem Green Deal würde es die Europäische Union dem Mitgliedsland Deutschland gleichtun. Die bisherige Konzeption des Green Deal, soweit es die Landwirtschaft betrifft, ist in einer zentralen Komponente nicht geeignet, die in ihn gesetzten Ziele zu erreichen. Darüber hinaus ist nicht erkennbar, wie die Europäische Union ihrer Verantwortung für die Sicherung der Welternährung bei gleichzeitigem weltweitem Schutz von Klima und Umwelt nachkommen will.

Die Landwirtschaftssektoren Deutschlands, der Europäischen Union und der Welt insgesamt stehen von zwei großen Herausforderungen, die beide auf das engste miteinander verwoben sind, nämlich der nachhaltigen Sicherung der Welternährung und dem Klimawandel. Die Agrarproduktion der Welt wird durch den Klimawandel per Saldo negativ betroffen. Unter sonst gleichen Bedingungen wird die Agrarproduktion der Welt zurückgehen. Die allermeisten der armen Länder liegen in agroklimatischen Regionen der Welt, die am stärksten negativ vom Klimawandel betroffen werden. Unglücklicherweise sind die meisten dieser Länder bereits heute Nettoimporteure von Nahrungsgütern. Die Agrar-

und Ernährungsorganisation der Vereinten Nationen (FAO) erwartet, dass die Importlücke dieser Länder in den kommenden Jahrzehnten dramatisch zunehmen wird.

Die globalen Rahmenbedingungen unter denen die Land- und Ernährungswirtschaft aber auch die Agrar- und Ernährungspolitik in Deutschland, in der EU und anderswo ihre Entscheidungen treffen müssen, haben sich seit der Jahrtausendwende deutlich geändert. Der mehr als 100 Jahre währende Trend sinkender Agrarpreise ist zu Ende gegangen. Seit 2000 steigen die Preise tendenziell an, was zu wachsender Sorge um die Sicherung der Welternährung geführt hat.

Die armen Länder der Welt sind gefangen in der Malthusschen Falle: Der heimische Bedarf wächst wegen raschen Bevölkerungswachstums und Verbrauchszunahme je Kopf weit stärker als die Kapazität ihrer heimischen Agrarwirtschaften, diese zu befriedigen. Die rasch wachsende Importlücke der armen Länder wird sich daher nur dann wirklich schließen lassen, wenn auch die reichen Länder, einschließlich der Europäischen Union, ihre Agrarproduktion steigern. Bereits heute sterben nach Angaben von UNICEF jeden Tag 8500 Kinder an Unterernährung.

Die Zeit des Überflusses auf den Agrarmärkten sind zu Ende gegangen. Für die Welt hat eine neue Ära der Knappheit begonnen. Dies gilt nicht nur für Nahrungsgüter, sondern auch für das gesamte Naturkapital der Welt, einschließlich landwirtschaftlich nutzbarer Flächen, natürlicher oder naturnaher Lebensräume, Wasser sowie Biodiversität.

Die Landwirtschaft ist nach wie vor der weltgrößte Wirtschaftsbereich. Nahezu 30% aller Arbeitskräfte sind allein in der Produktion landwirtschaftlicher Rohstoffe beschäftigt. Daher ist es auch wenig überraschend, dass die Landwirtschaft wesentlich zum Klimawandel beiträgt. Dabei sind zwei Quellen von Bedeutung. Die eine ist die Emission von Klimagasen auf den bereits heute genutzten Flächen von wohl etwa 1,5 Mrd. ha. Das Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) beziffert diese direkten Emissionen in CO₂ Äquivalenten (CO₂e) auf $6,2 \pm 1,4$ Mrd. t pro Jahr. Dies entspricht 4,1 t je ha. Für Deutschland liegt dieser Wert mit 3,9 t CO₂e je ha in derselben Größenordnung.

Die andere Emissionsquelle ist die jährliche Ausdehnung der weltweiten Flächennutzung von geschätzten knapp 4,5 Mio. ha., die noch einmal $4,9 \pm 2,5$ Mrd. t CO₂e freisetzt. Das sind fast 80 % der Emissionen auf den bereits bewirtschafteten Flächen. Bei diesen Angaben fällt ein sehr großer Unsicherheitsbereich auf. Die Ursachen hierfür liegen in den beträchtlichen Unsicherheiten der Schätzungen der landwirtschaftlichen Flächen und ihrer Veränderung im Zeitablauf sowie den je ha Flächenausdehnung emittierten Klimagasen. Die IPCC Angaben implizieren übrigens mehr als 1000 t CO₂e Emissionen je ha Flächenausdehnung oder weit mehr als die genannten knapp 4,5 Mio. ha Flächenausdehnung pro Jahr. Angesichts der doch recht großen Datenunsicherheit basieren die im Folgenden präsentierten quantitativen Aussagen auf den sehr vorsichtigen Annahmen der Analysen des Humboldt Forum for Food and Agriculture e. V., nämlich eine jährliche globale Flächenausdehnung von 4,35 Mio. ha sowie Emissionen je ha Flächenausdehnung in Höhe von 183 t CO₂e.

Die Atmosphäre, in der unser Klima entsteht ist eine globale Allmende – eine von allen Menschen weltweit genutzte Ressource. Solange die Emissionen von Klimagasen so gering sind, dass sie sich nicht in einer Erhöhung des Gehalts an Klimagasen auswirken,

gibt es keine ernststen Probleme. Sobald dies aber der Fall ist, zeigt sich das als Tragödie der Allmende bezeichnete Phänomen der Überbeanspruchung einer gemeinsam genutzten Ressource.

Die Beziehungen zwischen Landwirtschaft und Klimawandel sowie die Auswirkungen klimapolitischer Eingriffe können daher nur in einem internationalen Kontext korrekt eingeordnet und bewertet werden. Dabei muss immer bedacht werden, wie sich das eigene Handeln auf andere Nutzer der Allmende auswirkt und wie deren Reaktionen die Allmende insgesamt beeinflussen. Genau dieser Aspekt wird im Green Deal ausgeblendet, was zu irreführenden Schlussfolgerungen verleitet und die Gefahr heraufbeschwört, dass zentrale umwelt- und klimapolitische Ziele des landwirtschaftlichen Teils des Green Deal verfehlt werden.

Im Zentrum der Analyse, die zu diesem Ergebnis führen, steht ein Konzept, dass mit indirekter Landnutzungsänderung bezeichnet wird. Oft wird hierfür das englische Akronym ILUC (indirect land use change) verwandt. Das ILUC Phänomen spielte in der öffentlichen Debatte um die Folgen der Ausdehnung der Bioenergieproduktion eine zentrale Rolle. Dabei wurde korrekterweise argumentiert, dass die direkte Landnutzungsänderung in Deutschland bzw. der Europäischen Union durch den wachsenden Anbau von Bioenergiepflanzen die weltweite Produktion von Nahrungspflanzen vermindert, was deren Preise steigen lässt. Als Folge steigt nicht nur der Hunger in der Welt, sondern es werden auch indirekt Landnutzungsänderungen in anderen Teilen der Welt induziert und zwar in Form der Ausdehnung landwirtschaftlich genutzter Flächen. Diese wiederum verursachen weltweit Verluste natürlicher oder naturnaher Lebensräume und mit ihnen die dort heimische Biodiversität. Außerdem werden dabei, wie eingangs angesprochen, erhebliche Mengen an Klimagasen freigesetzt.

Genau die gleichen Effekte stellen sich ein, wenn in Deutschland oder der EU der Ökolandbau ausgedehnt würde, wie es erklärtes Ziel der Bundesregierung und auch des Green Deal ist. Untersuchungen des Humboldt Forum for Food and Agriculture e. V. (HFFA) in Berlin zeigen, dass die Ausdehnung die Ökolandbaus ziemlich dramatische negative Auswirkungen auf Klima und Umwelt hätte. Selbst bei sehr konservativer Schätzung würde die Ausdehnung der Ökolandbaus in Deutschland auf 100% der Fläche zu einer zusätzlichen Ausdehnung der weltweiten Agrarflächen von nahezu 6,5 Mio. ha führen. Das entspricht mehr als der Hälfte der Ackerfläche Deutschlands. Gleichzeitig würden weltweit natürliche oder naturnahe Lebensräume ebenfalls um 6,5 Mio. ha vernichtet. Dabei würden (wiederum sehr konservativ geschätzt) Klimagase in Höhe von 1,1 Mrd. t CO₂e freigesetzt mit Kosten für die Gesellschaft in Höhe von € 220 Mrd. Der Verlust der damit einhergehenden Biodiversität entspräche bis zu 2,2 Mio. ha Regenwald. Die Klimakosten der zum Ökolandbau umgewidmeten Flächen lägen bei mehr als € 18.000 je ha.

Analog dazu bedeutet jeder Prozentpunkt Steigerung der Flächenerträge in der EU, dass die weltweite Flächenausdehnung um 1,1 Mio. ha geringer ausfällt, wodurch natürliche oder naturnahe Flächen in gleichem Umfang erhalten werden. Gleichzeitig verringern sich durch den ILUC Effekt die Emissionen von Klimagasen um 220 Mio. t, was einem Klimanutzen von € 44 Mrd. entspricht.

Innovation und Produktionswachstum sind daher die Schlüssel zu einer klimaschonenden und umweltgerechten Landwirtschaft in Europa und weltweit. Die Innovationen der modernen Landwirtschaft in der EU haben dazu geführt, dass das Wachstum der Flächenerträge durch den ILUC Effekt wichtige Beiträge zur Verringerung der weltweiten landwirtschaftlichen Emissionen von Klimagasen geleistet hat.

Durch die neuen molekularen Verfahren der Pflanzenzüchtung könnten weitere Steigerungen der Flächenerträge in der EU erzielt werden und das bei sinkender Intensität der Bodennutzung. So könnten beispielsweise Nutzpflanzen geschaffen werden, die den Luftstickstoff verwerten, die das Sonnenlicht noch effizienter nutzen oder die resistent sind gegen Pflanzenkrankheiten und -schädlinge sowie Hitze-, Kälte- oder Trockenheitsstress, was den Einsatz von Düngemitteln und Pflanzenschutz verringern würde sowie die Ertragsicherheit erhöhen könnte. Allerdings haben sich die Mitgliedsländer der EU weitgehend gegen den Einsatz dieser Innovationen entschieden. - Zu Lasten der Armen und Hungernden der Welt und auf Kosten von Klima und Umwelt.

Wie fehlgeleitet der Green Deal in dieser Hinsicht für den Agrarbereich ist, zeigt auch die Aussage im Green Deal Dokument, dass die Europäische Union mit der Ausdehnung der Ökolandwirtschaft als Vorreiter und Vorbild für andere Länder vorangehen will. Das macht nun aber ganz und gar keinen Sinn. Wenn andere Länder tatsächlich diesem Modell folgen und sich für eine weniger produktive Landwirtschaft entscheiden würden, dann müssten die landwirtschaftlichen Flächen weltweit noch stärker ausgedehnt werden - mit noch höheren Kosten für Klima und Umwelt. Der Schaden für Alle in unserer globalen Klimaallmende, incl. Deutschlands, der EU und der Ukraine, wäre dann sogar noch größer. Die durch Produktivitätssteigerungen in der Europäischen Union realisierten weltweiten Einsparungen an Klimagasemissionen müssen der heimischen Landwirtschaft auch angerechnet werden. Andernfalls werden die klimapolitischen Weichen für die Landwirtschaft falsch gestellt.

Der im Green Deal vorgeschlagene Ausbau der Ökolandwirtschaft ist, was dessen Klima- und Umweltwirkungen angeht so, als würde man vor den Nachbarn protzen, wie umweltgerecht man sich verhält, weil man regelmäßig weniger in der Mülltonne hat als die Nachbarn. Aber heimlich werden große Teile des eigenen Mülls in den Tonnen der Nachbarn oder am Wegesrand entsorgt.

Die gelegentlich als Lösung nahezu aller Probleme der nachhaltigen Sicherung der Welternährung vorgeschlagenen Aktivitäten, nämlich die Verringerung der Nahrungsverschwendung und eine gesündere Ernährung in den reichen Ländern, wären zur Sicherung der Welternährung bei weitem nicht ausreichend. Nur etwa 20 % der Weltbevölkerung lebt in den reichen Ländern. Der Nahrungsbedarf der Welt steigt nach unserer Einschätzung in der ersten Hälfte des 21. Jahrhunderts um 120 %. Selbst wenn in den reichen Ländern der Nahrungsverbrauch halbieren werden würde, müsste die Weltproduktion im genannten Zeitraum immer noch mehr als verdoppelt werden.

Natürlich gibt es noch Potentiale zur Verringerung der CO₂e Emissionen auf den in Deutschland bewirtschafteten Flächen. Hierzu hat eine Arbeitsgruppe des Agrar- und Ernährungsforums Oldenburger Münsterland eine lange Liste von Vorschlägen erarbeitet, die kaum zu negativ zu beurteilenden ILUC Effekten führen würden. Hierzu zählen z. B.

die luftdichte Lagerung des Wirtschaftsdüngers und dessen umgehende Einarbeitung nach dem Ausbringen oder die Rückgewinnung der Stallabwärme.

Bisweilen wird argumentiert, dass in der Europäischen Union die Erträge schon sehr hoch seien und eine weitere Steigerung der Erträge nicht wünschenswert wäre, weil dies zu einer Zunahme der Intensität der Bodennutzung führen würde, was aus Umweltgründen nicht wünschenswert sei. Diesem Argument ist allerdings entgegen zu halten, dass zum einen eine Steigerung der Intensität der Bodennutzung nicht per se positiv oder negativ zu beurteilen ist. Sie muss vielmehr wie alles, was in der Volkswirtschaft geschieht, nachhaltig sein. Zum anderen zeigt die empirische Evidenz, wie in der folgenden Tabelle ersichtlich ist, dass in der Europäischen Union die Flächenertragssteigerungen bei sinkender Intensität der Landnutzung erreicht wurden.

Dort sind für wichtige Feldfrüchte die durchschnittlichen jährlichen Wachstumsraten der Flächenerträge in der Europäischen Union für den Untersuchungszeitraum 2003 -2013 dargestellt. Die Flächenertragssteigerungen hätten nun im Prinzip das Resultat von Steigerungen der Flächenintensität sein können – also z. B. mehr Düngemittel und/oder Pflanzenschutz per ha. Oder aber sie hätten das Resultat sein können von Innovation – also dadurch, dass mit einem gegebenen Faktoreinsatz mehr produziert wurde. Innovation wird gemessen in der Veränderung der totalen Faktorproduktivität je ha (TFP). Wie man sieht, hat die TFP durchgängig höhere Wachstumsraten aufgewiesen als die Flächenerträge. Dies bedeutet, dass die Steigerungen der Flächenerträge bei sinkender Intensität der Flächennutzung erzielt wurden. Die wichtigsten Triebkräfte hierfür sind Innovationen gewesen, wie beispielsweise die wachsende Verbreitung des Präzisionslandbaus oder des pfluglosen Ackerbaus. Weitere nachhaltige Ertragssteigerungen bei sinkender Intensität der Bodennutzung wären möglich, wenn der EU-Landwirtschaft Sorten verfügbar gemacht würden, die mit Hilfe moderner molekulargenetischer Verfahren erzeugt wurden.

Die Europäische Union will mit dem Green Deal auch Innovationen vorantreiben, die den Düngemittel- und Pflanzenschutzmitteleinsatz deutlich verringern. Dieses kann mit Hilfe von Investitionen in die Pflanzenzüchtung unter Verwendung moderner molekulargenetischer Verfahren gelingen. Aber genau dies lehnt die große Mehrheit der Mitgliedsländer ab. Entweder, der Einsatz dieser Methoden in der EU wird generell gestattet oder die genannten Ziele des Green Deal werden nur unvollkommen bzw. gar nicht erreicht.

Wachstum der Flächenerträge in der EU: Innovation und Produktivität statt Intensivierung, 2003-2013

Feldfrucht	Ertragssteigerung (% dt je ha & Jahr)	Innovation (% TFP je ha & Jahr)
Weizen	0,86	1,44
Mais	1,26	1,86
Raps	0,98	1,58
Zuckerrüben	2,46	3,06
Kartoffeln	1,85	2,45

Quelle: Noleppa, 2016.

Die wichtigsten Implikationen für die ukrainische Landwirtschaft und Agrarpolitik aus den veränderten internationalen Rahmenbedingungen zusammen mit dem EU Green Deal für die Landwirtschaft sind wie folgt:

- Die Ukraine sollte auf eine produktive und innovative Landwirtschaft setzen. Hierdurch würde nicht nur ein wichtiger Beitrag zur Sicherung der Welternährung geleistet, sondern auch zum globalen Klima- und Ressourcenschutz.
- Dies erfordert einen effizienten Einsatz von ökonomischen Ressourcen für Investitionen in die ukrainische Agrarforschung sowie die agrarwirtschaftliche Ausbildung und agrarpolitische Beratung.
- Zentral wird sein, dass die Ertragssteigerungen in nachhaltiger Weise erzielt werden und dabei sowohl die heimische als auch die weltweite Umwelt sowie das Klima geschont werden. Den modernen molekulargenetischen Methoden der Pflanzenzüchtung kommt dabei eine wichtige Rolle zu.
- Es ist beim gegenwärtigen Stand der Diskussion um den Green Deal noch nicht absehbar, unter welchen Bedingungen welche CO₂ bedingten Importbeschränkungen oder EU-Vermarktungsverbote eingeführt würden. Empfehlenswert ist sicherlich, dass die ukrainische Agrarpolitik die Entwicklung der EU-Entscheidungsfindung fortwährend beobachtet und in ihren Auswirkungen analysiert.
- Eine für die Ukraine optimistisch stimmende Variante wäre ein EU Green Deal, der ohne CO₂ bedingte EU-Importbeschränkungen und Vermarktungsverbote auskommt.
- In einer für die Ukraine pessimistisch stimmenden Variante, nämlich mit den genannten EU-Maßnahmen der Einfuhrkontrolle könnten Exporte in die EU erschwert werden.
- Noch wichtiger ist, dass von EU klimabedingten Handelsbeschränkungen oder Vermarktungsverboten Tendenzen zu einem Wiedererstarken eines weltweiten Handelsprotektionismus unter dem Deckmantel des Umwelt- und Klimaschutzes ausgehen könnten. Dies wäre für die Ukraine, mit ihrem enormen Exportpotential im Agrar- und Ernährungssektor, besonders schädlich.

Zur modernen Landwirtschaft und ihren Innovationen und Produktivitätsgewinnen in der Europäischen Union, der Ukraine und der Welt insgesamt gibt es unter den globalen Rahmenbedingungen des 21. Jahrhunderts keine Alternative. Nur mit einer solchen Landwirtschaft kann es gelingen, in 2050 Nahrung für 10 Mrd. Menschen bereitzustellen und gleichzeitig dem Klimawandel sowie der Erosion des Naturkapitals erfolgreich Einhalt zu gebieten.

LITERATUR

Harald von Witzke, *Ökodämmerung der Landwirtschaft? Hunger Klimaschutz und Nachhaltigkeit* (in Vorbereitung).