

Politikfolgenabschätzung – Welternährung Ein Vorschlag zur Nachhaltigkeits- prüfung

STELLUNGNAHME VON HARTWIG DE HAEN

Hartwig de Haen (i. R.), Department für Agrarökonomie und rurale Entwicklung, Universität Göttingen, Mitglied des Präsidiums der Welthungerhilfe, E-Mail: hdehaen@gmail.com

Fast eine Milliarde Menschen sind chronisch unterernährt. Ungefähr drei Milliarden leiden unter verschiedenen Formen von Fehlernährung.

Für den hartnäckigen Fortbestand von Hunger und Armut gibt es sicher eine Vielzahl von Ursachen. Die eigenen Regierungen der betroffenen Länder haben daran in vielen Fällen einen erheblichen Anteil. Denn vielen fehlt es am nötigen politischen Willen, klare Prioritäten für die nachhaltige Ernährungssicherung ihrer Bevölkerung zu setzen und entsprechend zu handeln.

Dennoch gibt es für den Fortbestand von Hunger und Fehlernährung in der Welt auch eine Mitverantwortung der reichen Länder, insofern durch ihre Politiken Menschen in anderen Ländern in ihrem Zugang zu Nahrung beziehungsweise ihren Möglichkeiten zur Überwindung von Hunger und Armut direkt oder indirekt behindert werden. Die folgenden Beispiele sollen der Veranschaulichung dieser These dienen, ohne Anspruch auf Vollständigkeit zu erheben.

Die wettbewerbsverzerrenden Wirkungen von Agrarsubventionen sind hinreichend dokumentiert. Besonders existenzbedrohend können sie für arme Bauern in Entwicklungsländern sein, die nicht von Subventionen profitieren und die durch ihre Regierungen nicht vor dem Konkurrenzdruck geschützt werden können. Kleinbauern und Landarbeiter repräsentieren drei von vier Armen und chronisch Unterernährten in den Entwicklungsländern. Für diese Menschen sind günstige Marktchancen für ihre Produkte eine der Voraussetzungen, um sich aus Hunger und Armut befreien zu können. Eben diese Voraussetzungen werden durch den Agrarprotektionismus der Industrieländer beeinträchtigt. Es trifft zwar zu, dass im Rahmen der Welthandelsorganisation (World Trade Organization (WTO)) seit Beginn der Uruguayrunde spürbare Fortschritte im Abbau des Protektionismus erreicht wurden. Es ist auch anzuerkennen, dass zum Beispiel die Europäische Union (EU) den „am wenigsten entwickelten Ländern“ völlige Zollfreiheit einräumt. Aber nach wie vor nehmen wettbewerbsverzerrende Agrarsubventionen und Handelspolitiken vieler Industrieländer den Bauern in ärmeren Ländern eigene Entwicklungschancen. Der Zugang zu subventionierten Nahrungsmitteln aus Europa oder Nordamerika nutzt zwar kurzfristig den Verbrauchern der importierenden Entwicklungsländer, aber längerfristig werden

dadurch die Chancen der Entwicklungsländer verschlechtert, durch Wachstum ihrer eigenen Landwirtschaft eine nachhaltige und eigenständige Ernährungssicherung zu erreichen. Der ohnehin armen Landbevölkerung werden Anreize für Investitionen und Produktivitätssteigerungen genommen, und viele werden weiter in die Armut getrieben.

Ein weiteres Beispiel negativer Außenwirkungen nationaler Politiken der Industrieländer ist die Förderung der Verwendung von agrarischen Rohstoffen für die Herstellung von Biotreibstoffen. Experten sind sich einig, dass die Umlenkung von Getreide, zucker- und ölhaltigen Pflanzen vom „Teller in den Tank“ zu den in jüngster Zeit beobachteten massiven Preissteigerungen auf den Weltmärkten für Nahrungsmittel mehr oder weniger stark beiträgt. Mit der Debatte um die Vor- und Nachteile des E10-Kraftstoffs ist inzwischen die Konkurrenzbeziehung zwischen Nahrung und Treibstoff auch der breiteren Öffentlichkeit bewusster geworden. Hinzu kommen wachsende Zweifel an den positiven Klimaeffekten, die als zentrale Begründung für die Einführung der Förderung der Biotreibstoffe genannt wurden. Unter Experten besteht Einigkeit, dass die erheblichen Preiserhöhungen beziehungsweise Preisschwankungen, die in den Jahren 2007/2008 die jüngsten Nahrungs- und Finanzkrisen ausgelöst haben, auf ein komplexes Ursachenbündel zurückzuführen sind. Hier besteht weiterer Forschungsbedarf. Die Krise hat Hunderte von Millionen Menschen an den Rand des Verhungerns und in die absolute Abhängigkeit von externer Hilfe getrieben. Der Beitrag der Umwandlung von Agrarrohstoffen in Biokraftstoffe zu den Preissteigerungen bei Nahrungsmitteln lässt sich nicht genau quantifizieren. Es ist aber realistisch anzunehmen, dass er signifikant und ansteigend ist. Dies ist insofern politikrelevant, als ohne die starke staatliche Förderung der Biotreibstoffe in Europa und Nordamerika die Produktion von Biotreibstoffen aus landwirtschaftlichen Hauptprodukten bei den derzeitigen Energiepreisen wesentlich weniger wettbewerbsfähig wäre.

Beide Politikfelder, die Subventionierung der eigenen Landwirtschaft und die Förderung von Biotreibstoffen, sind Beispiele direkter oder indirekter Rückwirkungen auf die Welternährungslage, die Industrieländer durch Interventionen zugunsten der eigenen Landwirte beziehungsweise Bioenergieproduzenten auslösen. Die negativ Betroffenen in Drittländern gehören zwar unterschiedlichen sozialen Gruppen an – im Falle der Agrarsubventionen sind es Produzenten beziehungsweise Bauern, die mit den niedrigen Preisen von Produkten einer subventionierten Landwirtschaft konkurrieren müssen, und im Falle der Förderung der Biotreibstoffe sind es Verbraucher, die höhere Preise für Nahrungsmittel bezahlen müssen. In beiden Fällen sind die Ärmsten unter den Betroffenen überproportional vertreten. Und in beiden Fällen hätten die für solche Politik verantwortlichen Industrieländer durchaus alternative Möglichkeiten, ihre Ziele mithilfe von Politiken zu erreichen, die den Armen und Hungernden weniger schaden würden.

Neben der Agrar- und Energiepolitik ließen sich andere Bereiche der Politik Deutschlands beziehungsweise der EU benennen, die ebenfalls außerhalb ihres unmittelbaren Geltungsbereichs negative Auswirkungen auf die unter Hunger und Armut leidenden Menschen haben oder haben können. Dazu gehören zum Beispiel Politiken, die direkt oder indirekt zum Klimawandel beitragen, denn dieser trifft die Menschen in den ländlichen Gebieten der südlichen Hemisphäre bekanntlich überproportional, obwohl diese wenig zu seiner Verursachung beitragen. Politikrelevant ist im Übrigen auch die unter Experten kontrovers diskutierte Frage, ob beziehungsweise in welchem Ausmaß Finanzmarktspekulationen zu der in jüngster Zeit beobachteten Steigerung der Volatilität der Agrarpreise beigetragen haben.

Die in der Regel unbedachten negativen Nebenwirkungen von Politiken, die Deutschland wie andere Industrieländer zugunsten der eigenen Bevölkerung oder einzelner Interessengruppen praktiziert, stehen im Widerspruch zu Deutschlands Verantwortung und eingegangenen Verpflichtungen für eine sozial gerechte und nachhaltige Entwicklung in der Welt. Deutschland hat sich in der Vergangenheit wiederholt für den weltweiten Abbau von Hunger und Armut ausgesprochen und setzt dafür unter anderem in seiner Entwicklungszusammenarbeit erhebliche Ressourcen ein. Für einen konsistenteren Beitrag zur weltweiten Bekämpfung von Hunger und Fehlernährung durch alle Politikbereiche (Politikkohärenz) sprechen mindestens drei Gründe:

- Hunger und Fehlernährung sind Indikatoren der Verletzung eines fundamentalen Menschenrechts, des Rechts auf angemessene Nahrung. Deutschland ist mit seiner gesamten Politik der Verwirklichung der Menschenrechte verpflichtet. Das Recht auf Nahrung ist zudem das bisher einzige der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte, für das sich die Mitgliedsstaaten der Vereinten Nationen in der Welternährungsorganisation (FAO), übrigens mit besonderer Unterstützung durch die deutsche Regierung, auf freiwillige Leitlinien (FAO 2005) geeinigt haben, die Anleitungen zur praktischen Umsetzung dieses Rechtes beinhalten.
- Die internationale Staatengemeinschaft hat den Abbau von Hunger (und Armut) zum ersten Millenniumsziel gemacht. Und nicht nur das: Fortschritte beim Millenniumsziel eins tragen nachweislich entscheidend zur Erreichung mehrerer anderer lebenswichtiger Millenniumsziele bei.
- Ein Abbau von Hunger und Fehlernährung ist nicht nur aus sozialer und moralischer Verantwortung geboten. Es ist empirisch belegt, dass dadurch auch enorme Impulse für Wirtschaftswachstum, Handel, Entwicklung und politische Stabilität ausgelöst werden können. Hierzu aktiv beizutragen und mindestens Fortschritte in diese Richtung nicht durch Nebenwirkungen der eigenen Politik zu behindern, wäre im Sinne der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesrepublik und Ausdruck internationaler Verantwortung.

Diese vielfältigen Gründe für eine kohärent angelegte und zielgerichtete Politik gegen den Hunger in der Welt liefern starke Argumente dafür, in Deutschland und anderen OECD-Ländern wissenschaftlich fundierte und unabhängige Politikfolgenabschätzungen für solche Gesetzes- und Politikvorhaben einzuführen, die potentiell Auswirkungen auf die Ernährungssicherheit in armen Ländern haben. Eine solche „Politikfolgenabschätzung Welternährung“ würde sicherstellen, dass im politisch-parlamentarischen Beratungs- und Entscheidungsprozess mögliche gewollte und ungewollte Folgen von Politiken für die Lösung eines existenziellen Menschheitsproblems explizit erörtert werden, bevor Entscheidungen getroffen werden. Wünschenswert wären auch politikbegleitende Folgenabschätzungen.

Die genannten Leitlinien zum Recht auf angemessene Nahrung enthalten einen Abschnitt über „Internationale Zusammenarbeit und Einseitige Maßnahmen“. Darin heißt es unter anderem:

„Die Staaten werden dringend aufgefordert, [...] einseitige Maßnahmen zu vermeiden oder von solchen abzusehen, [...] die der vollständigen Erreichung der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung anderer Länder entgegenstehen und ihre Anstrengungen in Richtung auf die schrittweise Verwirklichung des Rechts auf angemessene Nahrung im Rahmen nationaler Ernährungs-

sicherheit behindern“. Diese von Deutschland mit getragene Aufforderung könnte konkrete Maßgabe für die hier vorgeschlagene Politikfolgenabschätzung sein.

Für eine Politikfolgenabschätzung Welternährung müssten in Deutschland keine neuen Institutionen geschaffen werden. Sie könnte in die bestehenden Verfahren der Gesetzesfolgenabschätzung (GFA) integriert werden. Der Deutsche Bundestag praktiziert seit einiger Zeit eine systematische Nachhaltigkeitsprüfung im Rahmen der GFA. Eine der dabei zugrundeliegenden vier Leitlinien ist (neben Generationengerechtigkeit, Lebensqualität und sozialem Zusammenhalt) die „Internationale Verantwortung“. Es läge im Sinne dieser internationalen Verantwortung und wäre ein Beitrag zur Nachhaltigkeit weltweiter Entwicklung, wenn dabei geplante Politikmaßnahmen systematisch in Bezug auf die möglichen Folgen für die Ernährungssicherheit auch außerhalb der eigenen Grenzen abgeschätzt würden. Eine solche Politikfolgenabschätzung läge auch im Interesse einer größeren Kohärenz zwischen allen binnen- und außenorientierten Politikbereichen.

Um zu den eingangs genannten Beispielen zurückzukommen: Eine umfassende „Politikfolgenabschätzung Welternährung“ würde in den erwähnten Politikbereichen durch die Ex-ante-Befassung mit den von neutralen Fachleuten für möglich gehaltenen externen Rückwirkungen mindestens die Wahrscheinlichkeit erhöhen, dass als problematisch eingestufte Politiken in Zukunft von vornherein vermieden oder so angepasst werden, dass sie die angestrebten Ziele im eigenen Land mit weniger oder gar keinen Schäden für die Ernährungssicherheit von Menschen in anderen Ländern erreichen.

Der Fortbestand von Hunger und Fehlernährung in der Welt ist ein Skandal, denn die Welt verfügt über das Wissen, die Mittel und Ressourcen, um allen Menschen eine angemessene Ernährung zu ermöglichen. An Beispielen erfolgreicher Länder, unter ihnen sehr arme Länder in allen Entwicklungsregionen, fehlt es nicht. Sie zeigen, was zu einer effektiven Ernährungssicherungsstrategie gehört: stabile politische Rahmenbedingungen, gute Regierungsführung, Reformen und Investitionen vor allem zugunsten der Armen und Hungernden. In den meisten Ländern heißt das bis auf Weiteres Investitionen und Reformen in Landwirtschaft und ländlichen Gebieten, wo immer noch drei von vier Armen leben, sowie ergänzende soziale Schutzprogramme für die besonders Hilflosen und Bedürftigen. Solange fast die Hälfte der Entwicklungsländer sich auf einem Entwicklungspfad befindet, auf dem sie das Millenniumsziel Nummer eins „Halbierung des Anteils der Hungernden bis 2015“ nicht erreichen werden, ist deren Regierungen dringend zu raten, es den erfolgreichen Ländern nachzutun. Die entwickelten Länder haben die besondere Verantwortung dafür zu sorgen, dass durch die Außenwirkungen ihrer eigenen Gesetze, Programme und Politiken die Chancen zum Abbau des Hungers in anderen Ländern nicht behindert, sondern ermutigt und befördert werden. Zur globalen Verantwortung gehört es auch, dass zwischen den einzelnen Politikbereichen Konsistenz besteht bezüglich der positiven und nachhaltigen Wirkungen auf den Abbau des Hungers in anderen Gebieten der Welt.

Literaturverzeichnis

- Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO) (2005): Voluntary Guidelines to support the progressive realization of the right to adequate food in the context of national food security. www.fao.org/docrep/009/y7937e/Y7937E00.HTM. Stand 15.2.2013. Für die deutsche Version: Freiwillige Leitlinien zur Unterstützung der

schrittweisen Verwirklichung des des Rechtes auf angemessene Nahrung im Rahmen der nationalen Ernährungssicherheit. www.fian.at/assets/Freiwillige-Leitlinien-FAO-dt.pdf?PHPSESSID=e2f88ab7f4e59080003da1e35d5f6cd6. Stand 15.2.2013.