

Holzapfel, Sarah; Brüntrup, Michael

Research Report

SDG 2 (kein Hunger) in der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie: lassen wir die Hungernden zurück?

Analysen und Stellungnahmen, No. 11/2017

Provided in Cooperation with:

German Institute of Development and Sustainability (IDOS), Bonn

Suggested Citation: Holzapfel, Sarah; Brüntrup, Michael (2017) : SDG 2 (kein Hunger) in der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie: lassen wir die Hungernden zurück?, Analysen und Stellungnahmen, No. 11/2017, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), Bonn

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/200032>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



SDG 2 (kein Hunger) in der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie: Lassen wir die Hungernden zurück?

Zusammenfassung

Die in der Agenda 2030 der Vereinten Nationen beschlossenen Nachhaltigkeitsziele (*Sustainable Development Goals* – SDGs) sind universell und gelten für alle Länder, wobei jedes Land eigene Prioritäten festlegen kann. Um der Sorge zu begegnen, dass dabei die Unterstützung der Armutprobleme der Entwicklungsländer auf der Strecke bleibt, haben sich Industrieländer wie Deutschland verpflichtet, nationale Herausforderungen mit internationalen Zielen zu verknüpfen, insbesondere den armen Entwicklungsländern gegenüber – gemäß dem Agenda-Prinzip *Leaving no one behind*.

Wir haben die am 11. Januar 2017 beschlossene Neuauflage der „Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie“ (DNS), die Maßnahmen zur Umsetzung der Agenda 2030 aufzeigt, im Hinblick auf ein wesentliches Anliegen der Entwicklungsländer analysiert – Ziel Nummer 2: Den Hunger beenden, Ernährungssicherheit und eine bessere Ernährung erreichen und eine nachhaltige Landwirtschaft fördern.

Insbesondere haben wir die Indikatoren analysiert, d.h. den messbaren Kern der Strategie. Doch die in der DNS verwendeten Indikatoren beziehen die unmittelbaren Bedürfnisse der Entwicklungsländer nicht ein. Die Maßnahmen auf nationaler Ebene zielen vor allem auf die Verbesserung der ökologischen Nachhaltigkeit der deutschen Landwirtschaft ab: Speziell werden zwei verifizierbare Indikatoren für die Verbreitung des ökologischen Landbaus und die Verringerung des Stickstoffüberschusses in der Landwirtschaft benannt.

Diese Ziele sind für Deutschland sicher sinnvoll und können zur Erreichung anderer SDGs (z.B. Wasser, Biodiversität, Gesundheit) beitragen. Sie leisten jedoch kaum einen Beitrag

zum Kern des SDG 2. Im Gegenteil, die möglichen Folgen der beiden Indikatoren auf die Ernährungssicherung in Entwicklungsländern, und damit ihre entwicklungspolitische Kohärenz, werden nicht berücksichtigt. Die Folgen können Agrar-Extensivierung und damit tendenziell steigende Nahrungsmittelpreise sein. Unberücksichtigt bleiben auch andere Politikbereiche, die große Wirkung auf globale Ernährungssicherung haben (können), wie Bioenergie und Agrarhandel.

Für den internationalen Bereich werden zwar wichtige Maßnahmen genannt, die von Deutschland für die Erreichung von SDG 2 nötig sind und umgesetzt werden. Allerdings fehlen überprüfbare Indikatoren und Zusagen, dass diese Bemühungen in Zukunft fortgesetzt werden.

Insgesamt wird die deutsche Nachhaltigkeitsstrategie dem Anspruch der Agenda 2030 in Bezug auf SDG 2 bisher nicht gerecht. Was müsste sich in der für 2018 geplanten Weiterentwicklung der DNS ändern?

- Im nationalen Bereich wäre ein Indikator zur (Prüfung von und Bemühung um) Kohärenz von nationalen Politikmaßnahmen mit SDG 2 notwendig.
- Für die internationale Ebene bedarf es einer glaubhaften Absicherung des derzeitigen Engagements im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) bzw. einer Selbstverpflichtung zur Steigerung des deutschen Beitrags auch nach Ende der Sonderinitiative „EINWELT ohne Hunger“.
- Zielführend sind Indikatoren für die Nachhaltigkeit der gesamten deutschen Landwirtschaft, des Konsums von Agrarprodukten, insbesondere tierischer Produkte, und für genetische Vielfalt.

Die deutsche Nachhaltigkeitsstrategie und SDG 2

Am 11. Januar 2017 beschloss die Bundesregierung eine Neuauflage der „Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie“ (DNS). Die DNS bildet den Rahmen für die nationale Umsetzung der Agenda 2030 und definiert Ziele und Indikatoren für jedes der 17 *Sustainable Development Goals (SDGs)*, die den Stand der nachhaltigen Entwicklung abbilden und Grundlage für das Management der Strategie sind. Dabei geht es explizit „neben Maßnahmen mit Wirkung in Deutschland [...] um Maßnahmen durch Deutschland mit weltweiten Wirkungen“. Hinzu kommt die Unterstützung anderer Länder in Form der bilateralen Zusammenarbeit (Maßnahmen mit Deutschland).

Ziel unserer Betrachtung ist es, für das SDG 2 (deutsche Kurzbezeichnung: kein Hunger) die in der DNS definierten politischen Prioritäten und Indikatoren zu analysieren und zu bewerten. Unser besonderes Interesse gilt den Entwicklungsländer-bezogenen Aussagen, die gerade für dieses SDG im Vordergrund stehen muss(t)en. Wir prüfen, wie sich das internationale Ziel und seine Unterziele in der DNS widerspiegeln (intra-SDG 2-Kohärenz). Besonders schauen wir auf die Indikatoren, den messbaren Kern der Strategie. Außerdem betrachten wir die Interdependenzen zwischen SDG 2 und anderen SDGs.

Globale Ziele und Indikatoren

SDG 2 hat fünf Unterziele, die sich mit Ernährung und Landwirtschaft befassen (s. Kasten links). SDG 2 adressiert damit zwei zentrale Herausforderungen, die eng miteinander verbunden, aber nicht deckungsgleich sind.

Erstens gibt es große Ungleichheiten im globalen Ernährungssystem. Die FAO (2015) schätzt, dass heute etwa 800 Millionen Menschen Hunger leiden und weitere zwei Milliarden Menschen mangelernährt sind. Gleichzeitig sind zwei Milliarden Menschen übergewichtig oder sogar adipös, v.a. in Industrieländern, zunehmend jedoch auch in Entwick-

lungsländern. Um die vor allem in Afrika steigende und zunehmend wohlhabende Weltbevölkerung zu ernähren, sind je nach Schätzung bis 2050 Produktionssteigerungen von 70 bis 110 Prozent notwendig (Mauser et al., 2015). Die notwendigen Steigerungen in der Nahrungsmittelproduktion hängen von einer Vielzahl von Faktoren ab. Eine große Rolle spielt, wie sich Konsumgewohnheiten in den Industrie- und Entwicklungsländern ändern (z.B. Konsum tierischer Produkte, Überkonsum an Lebensmitteln, Lebensmittelverluste und -verschwendung) sowie der Einfluss des Klimawandels. Verbesserungen im Konsumbereich sind wichtig, können aber bei realistischen Annahmen den Zusatzbedarf nur teilweise ausgleichen. Erst bei radikalen Konsumänderungen wie weitgehendem globalem Vegetarismus sind keine Produktionssteigerungen nötig. Auch für Armut (SDG 1) und andere Ziele multidimensionaler Armut ist die Agrarproduktion zentral; für Kleinbauern – die Masse der Armen – ist sie als Einkommensquelle wichtig, für Konsumenten sind es niedrige Nahrungsmittelpreise.

Zweitens ist die Landwirtschaft in zentraler Verantwortung für den Verlust und die Schädigung vieler natürlicher Ressourcen und Ökosysteme. Schon für die langfristige Erhaltung der eigenen Produktionsgrundlage muss die Landwirtschaft die von ihr genutzten Ressourcen besser erhalten. Darüber hinaus gilt es Zielkonflikte zwischen Nahrungssystemen (*food systems*) einerseits und etwa der Wasserqualität und -verfügbarkeit (SDG 6), Biodiversität auf dem Land (SDG 15) und im Wasser (SDG 14) sowie Klima (SDG 13) zu berücksichtigen.

Nationale Ziele und Indikatoren

Die DNS wird diesem komplexen Zielgefüge nur bedingt gerecht. Zwar wird die globale Ebene als Teil der politischen Prioritäten und geplanten Maßnahmen ausführlich thematisiert. Aber bei den Indikatoren, die für die Rechenschaftslegung entscheidend sind, hat sich Deutschland entschieden, nur für das Ziel 2.4, das für die nationale ökologische und ge-

Kasten: Globale und nationale Unterziele und Indikatoren des SDG 2	
Globale Ziele und Indikatoren	Nationale Ziele und Indikatoren
2.1 Hunger beenden (Indikatoren: Verfügbarkeit und Zugang zu Nahrung)	In unseren Kulturlandschaften umweltverträglich produzieren – Verringerung der Stickstoffüberschüsse der Gesamtbilanz für Deutschland auf 70 Kilogramm je Hektar landwirtschaftlich genutzter Fläche im Jahresmittel 2028 – 2032. – Erhöhung des Anteils des ökologischen Landbaus an der landwirtschaftlich genutzten Fläche auf 20 Prozent in den nächsten Jahren
2.2 Alle Formen der Mangelernährung beenden (Indikatoren: chronische und akute Unterernährung)	
2.3 Produktivität und Einkommen von kleinen Nahrungsmittelproduzenten verdoppeln (Indikatoren: Produktionsvolumen pro Arbeitseinheit; Durchschnittseinkommen von kleinen Nahrungsmittelproduzenten)	
2.4 Nachhaltigkeit der Systeme der Nahrungsmittelproduktion sicherstellen (Indikator: Anteil der landwirtschaftlichen Fläche, die produktiv und nachhaltig bewirtschaftet wird)	
2.5 Die genetische Vielfalt bewahren (Indikatoren: Anzahl der gesicherten pflanzlichen und tierischen genetischen Ressourcen; Anteil der lokal vorkommenden Arten, die als gefährdet/nicht gefährdet eingestuft werden)	
Quellen: UN (2017), Bundesregierung (2016)	

sundheitliche Entwicklung als besonders bedeutend eingeschätzt wird, Indikatoren zu definieren. Die Indikatoren zeigen eine Pfadabhängigkeit und wurden schon vor der Anpassung der DNS an die SDGs verwendet. Sie messen a) den jährlichen Stickstoffüberschuss für den Sektor Landwirtschaft und b) den Flächenanteil des ökologischen Landbaus an der gesamten landwirtschaftlich bewirtschafteten Fläche (s. Kasten rechts). Damit werden in erster Linie ökologische Ziele verfolgt: die Verringerung der Nitratbelastung im Grundwasser, der Stickstoff-Übersorgung im Gewässern, der als Treibhausgas höchst wirksamen Stickoxid-Emissionen sowie die Verbesserung der ökologischen Diversität.

Die Förderung einer gesunden und ausgewogenen Ernährung formuliert die Bundesregierung als weitere Priorität auf der nationalen Ebene für das SDG 2. Auch für dieses Ziel gibt es einen Indikator, die Adipositasquote von Erwachsenen und Jugendlichen, die jedoch als Teil von SDG 3 (Gesundheit und Wohlergehen) gemessen wird.

Bewertung der Indikatoren

Die Ziele der DNS für SDG 2 adressieren wichtige Problembereiche. Die Indikatoren der DNS sind jedoch unzureichend, einseitig und gehen am Kern des Ziels – Hunger zu beenden – vorbei. Die Indikatoren sehen wir aus drei Gründen kritisch.

Erstens wird durch diese Indikatoren eventuell das Gegenteil von dem erreicht, was der Kern von SDG 2 ist: Hungerbekämpfung. Denn sowohl die Reduzierung von Stickstoffdünger wie auch die Verbreitung von Ökolandbau können zu einem Rückgang der Produktion führen. Beides sind in Deutschland Extensivierungsstrategien, durch die ein Nachfrageüberhang nach Agrarprodukten entstehen kann, was international zu Agrarpreissteigerungen führen kann. Dies könnte negative Auswirkungen auf arme Konsumenten haben, vor allem dann, wenn die Agrarpreise (wie derzeit) schon hoch sind.

Zweitens sind die Indikatoren aus unserer Sicht nicht ausreichend, um eine nachhaltige Landwirtschaft zu erreichen. In Industrieländern sind mehrere (Neben-) Wirkungen (Nitrat- und Phosphatüberschüsse, Pestizidrückstände, artenarme Äcker und Grünland, Verlust der Bodenqualität, ausgeräumte Landschaften) die Kernprobleme der modernen Landwirtschaft. Daher wäre anstelle kleinerer Korrekturen eine bessere Regulierung und Durchsetzung von Nachhaltigkeitsregeln in der gesamten Landwirtschaft das deutlich stärkere Mittel, etwa durch Verschärfung der sogenannten *cross-compliance* Anforderungen an eine gute landwirtschaftliche Praxis. Dies entspräche auch besser dem globalen SDG-Indikator „Anteil der landwirtschaftlichen Fläche, die produktiv und nachhaltig bewirtschaftet wird“. Der ökologische Landbau kann als Motor einer nachhaltigen Landwirtschaft dennoch gefördert werden.

Drittens sind die zusätzlichen Effekte der für SDG 2 definierten nationalen Indikatoren selbst für die ökologische Nachhaltigkeit der Landwirtschaft in Deutschland gering, da die

damit verfolgten Ziele bereits als Teil anderer Ziele in der DNS adressiert werden:

- Die Nährstoffeinträge aus der Landwirtschaft werden durch Indikatoren in den SDGs 6 (sauberes Wasser und Sanitäreinrichtungen), 13 (Klima), 14 (Leben unter Wasser) und 15 (Leben an Land) adressiert.
- Die Förderung des ökologischen Landbaus spielt auch bei SDG 12 (Nachhaltige/r Konsum und Produktion) eine Rolle und wird dort durch den Indikator „Marktanteil von Produkten mit staatlichen Umweltzeichen“ erfasst.

Die gewählten Indikatoren lösen also Probleme nur in Deutschland, nur für SDG 2.4 und für andere ökologische SDGs (allerdings nur in geringem und redundantem Maße), sind aber für den Kern von SDG 2 nicht zielführend und eventuell sogar schädlich.

Andere bzw. weitere Indikatoren sind notwendig

Andere bzw. weitere Indikatoren sind notwendig, um die vielfältigen Herausforderungen unter SDG 2 adäquat anzugehen. Sinnvoll wäre die Verwendung eines Indikators, der den Land-Fußabdruck Deutschlands abbildet. Der Land-Fußabdruck misst die Landfläche pro Kopf, die notwendig ist, um die Güter und Dienstleistungen zu produzieren, die durchschnittlich pro Individuum konsumiert werden. Damit erfasst er die globalen Auswirkungen des Konsums und auch von nationalen Extensivierungsstrategien. Liegt er über dem global pro Kopf zur Verfügung stehenden Land, ist der Konsum nicht nachhaltig. In Europa liegt der Land-Fußabdruck pro Kopf ca. 40 Prozent über der globalen Pro-Kopf-Verfügbarkeit (Weinzettel et al., 2013). Da insbesondere der Konsum tierischer Produkte aller Art den Land-Fußabdruck bestimmt – für die Produktion tierischer Lebensmittel werden heute in Deutschland bereits 80 Prozent der Agrarfläche genutzt – wäre alternativ auch ein Indikator denkbar, der den Pro-Kopf-Verbrauch an tierischen Proteinen misst. Er würde nicht nur die negativen Auswirkungen der intensiven, Ackerbau-basierten Tierhaltung auf die Umwelt und auf Ernährungssicherung in Entwicklungsländern aufzeigen, sondern auch einen Beitrag leisten, Fehlernährung in Deutschland zu verringern.

Des Weiteren fehlen Indikatoren für das Unterziel 2.5 (genetische Vielfalt bewahren), das für die langfristige Erhaltung der Grundlagen züchterischen Fortschritts in der Landwirtschaft sehr wichtig ist. Da die Arten- und Sortenvielfalt am besten *in situ* (im Anbau) erhalten wird, sollten die für die globale Ebene formulierten Indikatoren (siehe Kasten) auch auf nationaler Ebene gemessen werden.

Um die internationale Verantwortung Deutschlands zu betonen, sollte die Bundesregierung ebenfalls messbare Indikatoren benennen, die den direkten Beitrag Deutschlands zur Erreichung der Ziele in Entwicklungsländern messen. Dies ist vor allem Aufgabe der EZ. Bisher fehlt dafür in der DNS eine Vision. Unter „Maßnahmen mit Deutschland“ wird fast ausschließlich über die derzeitigen Aktivitäten des BMZ innerhalb der Sonderinitiative „EINWELT ohne Hunger“ (SEWOH) berichtet, die zur besseren Positionierung Deutschlands in

diesem Bereich beigetragen hat. Aber es steht noch nicht fest, ob die SEWOH längerfristig weitergeführt wird und damit, ob die EZ-Mittel für Landwirtschaft, ländliche Entwicklung und Ernährungssicherung auf dem jetzigen Niveau konsolidiert oder sogar angehoben werden.

Um den Beitrag Deutschlands durch EZ zu SDG 2 zu messen, empfehlen wir einen Proxy-Indikator auf Inputebene, wie z.B. „Mittelsteigerungen im Bereich Ernährungssicherung und Landwirtschaft“. Ein Input-Indikator anstelle eines Outcome-Indikators wird empfohlen, da es schwierig ist, die Wirkungen der Maßnahmen eines Gebers auf der globalen Ebene zu messen. Ähnliche Input-Indikatoren finden sich auch an anderen Stellen, etwa SDG 13 (Zahlungen zum Klimaschutz vorrangig an Entwicklungs- und Schwellenländer). Dies hätte den zusätzlichen Nutzen, dass damit auch andere, bisher diffuse und daher oft kritisierte Beiträge Deutschlands zu multilateralen Initiativen messbar würden, wie z.B. zum Versprechen der G7, 500 Millionen Menschen aus Hunger und Mangelernährung zu befreien.

Politikkohärenz und eine ressortübergreifende Strategie der Ernährungssicherung

Deutschland ist in vielfältiger Weise in Politiken auf nationaler und europäischer Ebene eingebunden, die starke Auswirkungen auf SDG 2 haben (können). Dazu zählen Agrarpolitik, (Bio-) Energiepolitik, Bioökonomie, Handelspolitik, Klimapolitik, Gesundheits- und Wirtschaftspolitik (bspw. wenn es um Standards und Regulierungen geht). Die Wirkungsweisen dieser Politiken auf das SDG 2 sind allerdings komplex und situationsabhängig. Sie wirken einmal über Agrarpreise auf Einkommen und Kaufkraft von Agrar-Produzenten und -Konsumenten und der vielen hundert Millionen ländlichen/landwirtschaftlichen Haushalte, die beides

sind bzw. die über ländliche und agrarbasierte Arbeitsmärkte von Agrarpreisen betroffen sind. Darüber hinaus sind indirekte Wirkungen auf Landnachfrage, Intensivierungsstrategien und Verdrängungseffekte möglich. Im Einzelfall sind also sehr komplexe Beziehungen möglich – wichtig ist hier nur zu bemerken, dass mögliche Konflikte innerhalb des SDG 2, zwischen SDGs und zwischen der nationalen und der globalen Ebene in der DNS bisher nicht oder nur unzureichend erörtert werden. Auch in der EZ sollten Interdependenzen noch stärker berücksichtigt werden als dies bisher der Fall ist. Zum Beispiel könnte eine ernährungssensitive Gestaltung sozialer Sicherungssysteme (SDG 1) und von arbeitsintensivem Wachstum (SDG 8) für besonders Arme (SDG 1) dazu beitragen, Hunger und Mangelernährung besser zu adressieren.

Zur Politikkohärenz sollte es angesichts der vielen potenziell relevanten nationalen und europäischen Politiken für SDG 2 und der geschilderten komplexen, teilweise situationsbedingten Wirkungszusammenhänge besser keine allzu verkürzten, simplifizierenden Ziele und Indikatoren geben. In Ermangelung eines eindeutigen Outcome-Indikators ist daher ein Aktivitäten-Indikator wie das systematische ex-ante und begleitende Kohärenz-Wirkungsscreening solcher Politiken mit SDG 2 die bessere Alternative. Dafür sollte die seit 2009 bestehende Verpflichtung zur Nachhaltigkeitsprüfung bei Gesetz- und Verordnungsentwürfen auf die internationale Ebene ausgeweitet werden, zumindest bei plausiblen Wirkungsvermutungen. Eine ressortübergreifende Strategie der Ernährungssicherung von BMZ, BMEL, AA, BMUB, BMBF, BMG und BMWi kann ebenfalls zu größerer Politikkohärenz beitragen. Um größtmögliche Kohärenz zu erreichen, könnte nach dem Vorbild der *Feed the Future-Initiative* der USA eine *Whole-of-Government-Initiative* initiiert werden, um die Aktivitäten und Programme der EZ verschiedener Ressorts zu koordinieren.

Literatur

Bundesregierung. (2016). *Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie*. Neuauflage 2016. Berlin.

Mausser, W., Klepper, G., Zabel, F., Delzeit, R., Hank, T., Putzenlechner, B., & Calzadilla, A. (2015). Global biomass production potentials exceed expected future demand without the need for cropland expansion. *Nature Communications*, 6.

UN (2017). *Report of the Inter-Agency and Expert Group on Sustainable Development Goal Indicators* (E/CN.3/2017/2). Annex III: Revised list of global Sustainable Development Goal indicators.

Weinzettel, J., Hertwich, E., Peters, G., Steen-Olsen, K., & Galli, A. (2013). Affluence drives the global displacement of land use. *Global Environmental Change*, 23, 433-438.

Diese Arbeit ist Teil des Forschungsprojekts „Ergebnisorientierte Förderung der Ernährungssicherheit im ländlichen Raum Subsahara-Afrikas“ des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik (DIE) und wird im Rahmen der Sonderinitiative „EINEWELT ohne Hunger“ (SEWOH) des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) von diesem gefördert.



Dr. Sarah Holzapfel
Wissenschaftliche Mitarbeiterin
Abteilung „Bi- und multilaterale Entwicklungspolitik“
Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)



Dr. Michael Brüntrup
Wissenschaftlicher Mitarbeiter
Abteilung „Nachhaltige Wirtschafts- und Sozialentwicklung“
Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)