



AgEcon SEARCH
RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library

This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.

Help ensure our sustainability.

Give to AgEcon Search

AgEcon Search

<http://ageconsearch.umn.edu>

aesearch@umn.edu

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

de Haen, H.: Wissenschaftliche Politikanalyse – Erwartungen, Erfahrungen und Empfehlungen der Nutzer auf internationaler Ebene. In: Weingarten, P., Banse, M., Gömann, H., Isermeyer, F., Nieberg, H., Offermann, F., Wendt, H.: Möglichkeiten und Grenzen der wissenschaftlichen Politikanalyse. Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V., Band 46, Münster-Hiltrup: Landwirtschaftsverlag (2011), S. 9-13.

WISSENSCHAFTLICHE POLITIKANALYSE – ERWARTUNGEN, ERFAHRUNGEN UND EMPFEHLUNGEN DER NUTZER AUF INTERNATIONALER EBENE

Prof. Dr. Hartwig de Haen¹

Zusammenfassung

In dem kurzen Beitrag wird über persönliche Erfahrungen mit wissenschaftlichen Politikanalysen im Politikfeld internationale Ernährungssicherung berichtet. Unter Hinweis auf den enormen Handlungsbedarf zur Überwindung der Probleme von Armut, Hunger und Fehlernährung sowie die Herausforderungen einer weiter wachsenden Weltbevölkerung wird ein großer Bedarf an Politikanalysen konstatiert. Andererseits wird die These vertreten, dass bisher die Nachfrage nach Politikanalysen geringer war als der Bedarf. Dies wird begründet mit einer verbreiteten Reformunwilligkeit vieler Regierungen. In jüngster Zeit sind allerdings aufgrund zunehmenden demokratischen Aufbruchs in einer Reihe von ärmeren Ländern sowie erwarteter neuer Finanzhilfen Anzeichen einer wachsenden Nachfrage nach Politikanalysen zu beobachten. Vor diesem Hintergrund werden einige spezielle Themen vorgeschlagen, derer sich die Wirtschafts- und Sozialwissenschaften der Land- und Ernährungswirtschaft auf dem Politikfeld nachhaltige Ernährungssicherung in armen Ländern verstärkt annehmen sollten.

1 Die internationale Ebene im Politikfeld Nachhaltige Ernährungssicherung

Die Frage, was die internationale Ebene von Politikanalysen in unserem Fachgebiet erwartet, lässt sich in einem kurzen Vortrag nicht erschöpfend beantworten. Ich danke Herrn Weingarten daher für die Aufforderung, persönliche Akzente zu setzen und werde mich auf das Politikfeld ‚nachhaltige Ernährungssicherung‘ konzentrieren. Diesem globalen Ziel hat sich die internationale Staatengemeinschaft mehrfach feierlich verpflichtet.

Die sogenannte ‚internationale Ebene‘ mit Bezug zur Ernährungssicherung ist weit gespannt, wenn man nicht nur staatliche, sondern auch nicht-staatliche Institutionen dazu rechnet und wenn man bei der fachlichen Abgrenzung der einbezogenen Politikfelder der Multidimensionalität von Ernährungssicherheit Rechnung tragen möchte. Entsprechend vielschichtig sind die Erwartungen und Anforderungen der internationalen Ebene, je nachdem, von welcher Organisation die Rede ist.

Meine persönlichen Einschätzungen stammen vor allem aus meiner fünfzehnjährigen Tätigkeit bei der Welternährungsorganisation (FAO), also einer zwischenstaatlichen Organisation der Vereinten Nationen. Um ein Fazit vorwegzunehmen: die Wirtschafts- und Sozialwissenschaften der Land- und Ernährungswirtschaft weltweit haben meines Erachtens in den letzten Jahrzehnten den Bedarf der FAO an wissenschaftlichen Analysen und Politikberatung gut beantwortet. Dabei haben sich natürlich die inhaltlichen Schwerpunkte der Analysen im Laufe der Jahre ständig verändert. Mit dem Wandel der vorherrschenden politischen Positionen unter den 191 Mitgliedsstaaten der FAO wurden Schwerpunkte verlagert. Zum Beispiel waren seit Mitte der 1980er Jahre institutionelle Problemstellungen wie Agrarstruktur und Agrarverfassung in den Hintergrund geraten zugunsten von Fragestellungen im Zusammenhang mit makroökonomischer Strukturanpassung und Marktliberalisierung. In jüngster Zeit haben Fragen zur Gestaltung institutioneller Rahmenbedingungen für ländliche Entwicklung, guter Regierungsführung und moderner Informationssysteme an Bedeutung gewonnen.

¹ Beigeordneter Generaldirektor der FAO (1990 bis 2005). Vortrag auf der Jahrestagung 2010 der GEWISOLA, Braunschweig, 29. September 2010.

Zwischenstaatliche Organisationen wie die FAO nutzen wissenschaftliche Politikanalysen zum einen, um ihre eigene Position zu politisch relevanten Fragestellungen zu entwickeln, und zum anderen, um die Regierungen ihrer Mitgliedsstaaten zu beraten. Gelegentlich fragen einzelne Regierungen auch direkt bei ausländischen Wissenschaftlern Politikanalysen nach, aber dieser direkte Weg ist bisher noch eher die Ausnahme und beschränkt sich vor allem auf Schwellen- und Transformationsländer.

Außenstehende kennen kaum die Vielfalt der politikrelevanten Aktivitäten der UN auf dem weiten Gebiet der Ernährungssicherung. Die FAO produziert z.B. nicht nur Statistiken und Berichte, ist Forum für Debatten unter Mitgliedsstaaten und hat ein großes Projektportfolio. Ganz im Sinne der UN Idee ist sie auch Forum für zwischenstaatlichen Erfahrungsaustausch über Agrar- und Ernährungspolitik sowie formale Vereinbarungen. Beispiele sind der Internationale Verhaltenscode für Verteilung und Nutzung von Pestiziden, die Lebensmittelstandards von Codex Alimentarius, der Internationale Code für verantwortliche Fischerei, die Freiwilligen Richtlinien zum Recht auf Nahrung oder das Internationale Abkommen zu pflanzengenetischen Ressourcen. Bis auf das zuletzt genannte, das rechtlich bindend ist, ist die Einhaltung der meisten Richtlinien und Verhaltenscodes zwar freiwillig, viele Länder übernehmen aber ihren Inhalt in nationale Politik und Gesetzgebung. Dabei entsteht häufig Bedarf an sehr speziellen Politikanalysen.

Natürlich ist die uns interessierende internationale Ebene weit größer als die FAO. Zu ihr gehören auch der International Fund for Agricultural Development (IFAD) und das Welternährungsprogramm (WEP), die internationale Agrarforschung, insbesondere das International Food Policy Research Institute (IFPRI), aber auch wichtige Programmbereiche von Weltbank, IWF, WTO, WHO und UNEP, um nur einige zu nennen.

2 Der Bedarf an wissenschaftlichen Politikanalysen ist größer als die Nachfrage

Wenn Politikanalyse dazu da ist, Bereiche von Politik zu einander in Beziehung zu setzen, zu gewichten und daraus Empfehlungen abzuleiten, dann sind viele der genannten Aktivitäten auf der internationalen Ebene von potentieller Relevanz für wissenschaftliche Politikanalysen. Aber, um meine persönliche Einschätzung auf den Punkt zu bringen: der Bedarf ist größer als die Nachfrage.

Der Bedarf an Politikanalysen ergibt sich aus der enormen Dimension der ungelösten Probleme weltweit. Fast eine Milliarde Menschen sind chronisch unterernährt. Etwa drei Milliarden sind fehlernährt. 60 Prozent der Agrarökosysteme in der Welt gelten als mehr oder weniger stark degradiert. Die Vulnerabilität der Weltagarmärkte nimmt zu. Neue Herausforderungen werden sich daraus ergeben, dass bis zum Jahre 2050 die Weltbevölkerung sehr wahrscheinlich auf 9,2 Milliarden Menschen anwachsen wird, wobei der gesamte Zuwachs in den heutigen Entwicklungsländern erwartet wird, und zwar vor allem in den Städten.

Man könnte einwenden, dass allein die Existenz dieser Probleme noch keine hinreichende Begründung für Bedarf an Politikanalysen liefere. Reformwillige Länder bräuchten doch nur die Politik der Erfolgsbeispiele nachzuahmen. Dieser Einwand ist aber nicht stichhaltig.

Es stimmt zwar, dass sich Länder mit Erfolg in der Hungerbekämpfung in der strategischen Richtung ähneln. Drei von vier Armen leben (noch) auf dem Lande. Daher investieren erfolgreiche Regierungen mehr als andere in ländliche Entwicklung. Und nicht nur das: sie bieten sozial schwachen Gruppen ergänzend Schutz durch soziale Sicherungssysteme. Tatsächlich gibt es für solche zweigleisigen (twin-track) Strategien, die Investitionen in landwirtschaftlich-ländliches Wachstum mit sozialen Schutzprogrammen für die besonders Bedürftigen kombinieren, Erfolgsbeispiele in allen Entwicklungsregionen, auch in Afrika. Zu ihrer Konzeption und theoretischen Begründung haben auch die Wirtschafts- und Sozialwissenschaften wichtige Beiträge geleistet.

Aber die Wege zum Erfolg sind im Detail sehr unterschiedlich. Das hat IFPRI gerade in einer Studie am Beispiel sogenannter ‚proven successes‘ gezeigt². Die Wege reichen von Forschung für Produktivitätswachstum bei Grundnahrungsmitteln über partizipativen Ressourcenschutz und effektive Institutionen bis zur Reform gesamtwirtschaftlicher Rahmenbedingungen.

Nur die grobe Richtung reicht also als Politikempfehlung nicht aus. Jedes einzelne Land muss seine Strategie auf der Grundlage einer eigenen Erfassung von Situation, Zielen, Optionen und Restriktionen entwickeln. Eben das sollte Gegenstand von Politikanalysen sein.

Damit komme ich zur Nachfrage nach Politikanalysen. Der geringe Fortschritt im Abbau des Hungers zeigt vor allem, dass vielen Regierungen der politische Wille zu umfassenden Reformen fehlt. Entsprechend gering war in den letzten 20 Jahren die Nachfrage nach umfassenden Politikanalysen zum Entwurf von Strategien der Ernährungssicherung in einzelnen Ländern. Auch die bilateralen und multilateralen Geber haben sich mit Hilfen für ländliche Entwicklung sehr zurückgehalten.

UN-Organisationen wie die FAO haben ebenso wie kleinere bilaterale Geber in der Regel nur die Mittel der entwicklungspolitischen Überzeugung, um Regierungen zu Prioritätenänderungen und Reformen zu veranlassen. Gegenüber reformresistenten Regierungen reichen aber rationale Argumente oder politisches Drängen, dem Abbau von Hunger und Armut höhere Priorität zu geben, oft nicht aus.

Im entwicklungspolitischen Tagesgeschäft sind daher seit längerem umfassende Sektor- bzw. Strategieanalysen eher selten geworden. Stattdessen überwiegen Pläne, Projekt- und Programmanalysen für Teilsektoren wie Bewässerung, Wegebau, Kleinbauernförderung, Saatgut- und Düngemittelverteilung. Seit einiger Zeit wird ein Teil der externen Finanzhilfen in Form von Budgethilfen gegeben, deren konkrete Verwendung den Empfängerländern weitgehend überlassen wird. In wieweit für die interne Verwendung solcher Mittel Politikanalysen durchgeführt werden, ist nicht dokumentiert. Insgesamt ist zu vermuten, dass oft ungeprüft bleibt, welches die gesamtwirtschaftlich effizientesten Wege sind, um die angestrebten Entwicklungsziele zu erreichen, und ob überhaupt die marktwirtschaftlichen und institutionellen Voraussetzungen, einschließlich guter Regierungsführung, gegeben sind, um die Effektivität einzelner öffentlich finanzierter Programme und Investitionen zu gewährleisten.

Anders sieht es bei Weltbank, IWF und anderen internationalen Finanzinstitutionen aus, die den Hebel der Vergabe großer günstiger Kredite als Druckmittel einsetzen. Dort sind umfassende Politikanalysen in der Regel der erste Schritt vor der Vergabe von Krediten. Die Kredite selbst werden dann mit mehr oder weniger strengen Auflagen verbunden, deren Durchsetzung von Politikanalysen begleitet wird. Das betrifft nicht nur die fachlichen Aspekte der unterstützten Sektoren, sondern auch institutionelle Reformen und die Kernelemente von guter Regierungsführung. Inhaltlich handelt es sich bei der Weltbank z. B. um die schon länger laufende Förderung von Poverty Reduction Strategies und seit 2005 um das Policy Lending Programme. Dabei gibt es auch agrarökonomische Fragestellungen, aber umfassende Ernährungssicherung steht seltener im Mittelpunkt.

3 Anzeichen einer Belebung der Nachfrage nach Politikanalysen

Es gibt aber auch im Bereich der Ernährungssicherung neuere Entwicklungen, die eine Belebung der Nachfrage nach wissenschaftlichen Politikanalysen auslösen könnten. Regierungen von Industrie- und Entwicklungsländern haben bei verschiedenen Gelegenheiten auf höchster Ebene eine Prioritätenänderung zugunsten von Ernährungssicherung und ländlicher Entwicklung eingefordert und Industrieländer haben Unterstützung versprochen. Immer mehr Regierungen stehen auch intern unter zunehmendem demokratischen Druck zu Reformen.

² D. J. Spielman and R. Pandya-Lorch (Hrsg.), Millions Fed – Proven Successes in Agricultural Development. IFPRI, Washington 2009

Selbst reformbereite Regierungen erkennen aber oft, dass ihnen in Bezug auf den status-quo der Gesamtheit aller in ihren eigenen Ländern zurzeit durchgeführten Politiken und Programme der Überblick fehlt. Grund sind oft fehlende Statistiken, mangelnde Transparenz und Koordinierung des politisch-administrativen Bereichs sowie schwache Kapazitäten für wissenschaftliche Politikanalysen. Seit kurzem gibt es dazu eine UN-weite Initiative, sogenannte ‚mapping tools‘ zu entwickeln, die eine systematische Bestandsaufnahme des agrarpolitischen status-quo auf nationaler Ebene ermöglichen sollen³.

Agrarpolitische Bestandsaufnahme ist der erste Schritt zu einer Wirkungsanalyse politischer Maßnahmen. Auch zur quantitativen Abschätzung der Wirkung von agrar- und ernährungspolitischen Maßnahmen in Entwicklungsländern ist gerade ein Projekt angelaufen. Gates Foundation, OECD und FAO wollen afrikanischen Ländern in einem Forschungs- und Beratungsprojekt helfen, Kapazitäten aufzubauen, mit denen sie nicht nur die Auswirkungen agrarpolitischer Maßnahmen auf Preise und Einkommen in grober Anlehnung an das OECD Modell der Producer bzw. Consumer Subsidy Equivalents (PSEs und CSEs) messen, sondern darüber hinaus auch Entwicklungshemmnisse in Gestalt exzessiver Kosten und Marktpannen identifizieren können, um daraus Ansätze für politische Reformen abzuleiten.⁴

Diese beiden jüngsten Initiativen sowie einige andere parallele Entwicklungen, insbesondere unter der Mitwirkung von IFPRI, könnten eine Stimulierung der Nachfrage nach analytischem know-how mit sich bringen.

Schließlich gibt es Bemühungen um eine bessere ‚Global Governance‘ der Ernährungssicherheit. Dazu wird zurzeit das FAO Committee on World Food Security (CFS) als zentrales Forum reformiert. Nicht-Regierungsorganisationen haben jetzt z.B. mehr Mitspracherechte. Vor allem sollen die Kompetenzen des CFS verstärkt werden. Aber bisher ist nicht voll geklärt, wie das konkret aussehen kann, d. h. wie international Politiken besser koordiniert, wie Krisen vermieden oder jedenfalls effektiver überwunden werden können und wie der Zugang der Ärmsten zu Nahrung in Krisenzeiten gesichert werden soll. Hier sind Ideen gefragt. Dazu wird das CFS durch einen High Level Panel of Experts beraten. Bisher sind im Steering Committee des neuen Panels übrigens Deutsche nicht vertreten.⁵

Unabhängig von diesen gerade anlaufenden Initiativen hat die Agrar- und Entwicklungsökonomik meines Erachtens Möglichkeiten, durch die Bearbeitung international interessanter Themen das Interesse an Politikanalysen sozusagen von der Angebotsseite aus zu beleben. Dazu abschließend sechs Themenbeispiele:

1. *Politische Ökonomie der Ernährungssicherungspolitik.* Es gibt m. E. einen Mangel an politökonomischer Forschung über Länder ohne Erfolg beim Hungerabbau. Gerade unabhängige universitäre Forschung könnte diese Lücke füllen, z.B. durch Arbeiten über Ursachen und Folgen schlechter Regierungsführung oder die Chancen einer schrittweisen Realisierung des Menschenrechts auf Nahrung.
2. *Soziale Sicherungssysteme.* Es besteht zurzeit ein großes Interesse an Vorschlägen für die Ausgestaltung von sozialen Sicherungssystemen (social safety nets) für die Ärmsten und deren Kombination mit Anreizen für Produktivitätswachstum.
3. *Krisenvorsorge.* Noch ist die internationale Staatengemeinschaft auf die nächste globale Ernährungskrise nicht besser vorbereitet als auf die vorige. Auch hier gibt es Bedarf an weiteren Vorschlägen.
4. *Reaktion auf Umweltbelastung und Klimawandel.* Von Ressourcenknappheit, Umweltschäden und Klimawandel gehen erhebliche Gefahren für die Ernährungssicherheit aus. Gefragt sind Erfahrungen mit realisierbaren und finanzierbaren Politikansätzen.

³ http://www.fao.org/unfao/govbodies/wfsfinal_en.asp

⁴ <http://www.fao.org/mafap/mafap-home/en/>

⁵ <http://www.fao.org/cfs/en/>

5. *Ernährungspolitik.* AgrarökonomInnen sollten sich m. E. mehr mit Kosten und Nutzen von verbraucherpolitischen Maßnahmen gegen Hunger und Fehlernährung befassen. Hinweise auf den enormen nationalen wie globalen NettNutzen von Verbesserungen der Ernährung könnten möglicherweise den Druck zu politischem Handeln verstärken.
6. *Abschluss der Doha-Runde der WTO.* Diese Runde soll bekanntlich Probleme der Entwicklungsländer besonders berücksichtigen, stockt aber zurzeit. Ideen der Wissenschaft können vermutlich wenig ausrichten, sind aber weiter gefragt.

4 Schlussfolgerungen

Es gibt also durchaus Anlass für einen positiven Ausblick. Verschiedene Möglichkeiten einer Mitwirkung auf der internationalen Ebene an der Verbesserung der weltweiten Ernährungssicherheit sind konkret möglich. Das schließt die kurzzeitige oder längerfristige Mitarbeit in internationalen Organisationen selbst ein. Ich persönlich fand die Zeit bei der FAO außerordentlich bereichernd. Durch die Arbeit in einem großen multikulturellen Team guckt man automatisch über den eigenen Tellerrand und bekommt Einblicke in die Welt der UN und der Diplomatie.

Ich glaube aber auch, dass universitäre Forschung ihre komparativen Vorteile auf der internationalen Ebene noch besser nutzen kann. Sie ist unabhängig und kann sich zu politisch sensiblen Themen äußern. Und sie kann durch Forschung und Lehre in und über Entwicklungsländer den interkulturellen Dialog in der Wissenschaft fördern, etwa durch Universitätspartnerschaften mit gemeinsam betreuten Master- und Promotionsvorhaben.

Eine Voraussetzung für eine breitere Einbeziehung deutscher Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler in die wissenschaftliche Politikanalyse auf der internationalen Ebene ist sicher nicht nur, dass diese sich mit relevanten Fragen beschäftigen, was ohnehin schon an vielen Orten der Fall ist, sondern dass die Ergebnisse ihrer Arbeiten in einer oder mehreren der international verbreiteten Sprachen zugänglich gemacht werden.

An Themen mangelt es jedenfalls nicht. Nach den jüngsten Versprechungen der G8, die Mittel für Ernährungssicherung in den ärmsten Ländern aufzustocken, sollten Politikanalysen eigentlich auch nicht an Geldmangel scheitern müssen.

Ich möchte mit einem Zitat von M. S. Swaminathan schließen. Es setzt eine hohe Messlatte für den Erfolg von Ernährungspolitik. Daran gemessen gibt es aus der Perspektive einer globalen Ernährungssicherung noch erheblichen politischen Handlungs- und Analysebedarf:

*“The test of our progress is not whether we add more to the abundance of those who have much; it is whether we provide enough for those who have little”.*⁶

⁶ M.S. Swaminathan (2002), From Rio to Johannesburg – Action today and not just promises for tomorrow. East West Books, Madras: S. 223.