NAHRUNGSMITTELSYSTEME

Das Wichtigste in Kürze

- Die Nahrungsmittelsysteme müssen weltweit einer gewaltigen Dreifach-Herausforderung gerecht werden: Sie müssen die Ernährungssicherheit und Ernährung einer wachsenden Weltbevölkerung gewährleisten, Existenzgrundlagen entlang der Nahrungsmittelkette sichern und ökologisch nachhaltiger werden. Ein nachhaltiges Produktivitätswachstum ist dafür unerlässlich.
- Eine bessere Politik ist ebenfalls erforderlich. Die Synergien und Zielkonflikte zwischen den verschiedenen Dimensionen der dreifachen Herausforderung und ihre grenzüberschreitenden Ausstrahlungseffekte machen die Gestaltung wirksamer Politikmaßnahmen jedoch zu einem komplexen Unterfangen.
- Inklusive, transparente und evidenzbasierte Entscheidungsprozesse können helfen, Vertrauen aufzubauen und Fakten-, Interessen- und Wertekonflikte auszuräumen.

Worum geht es?

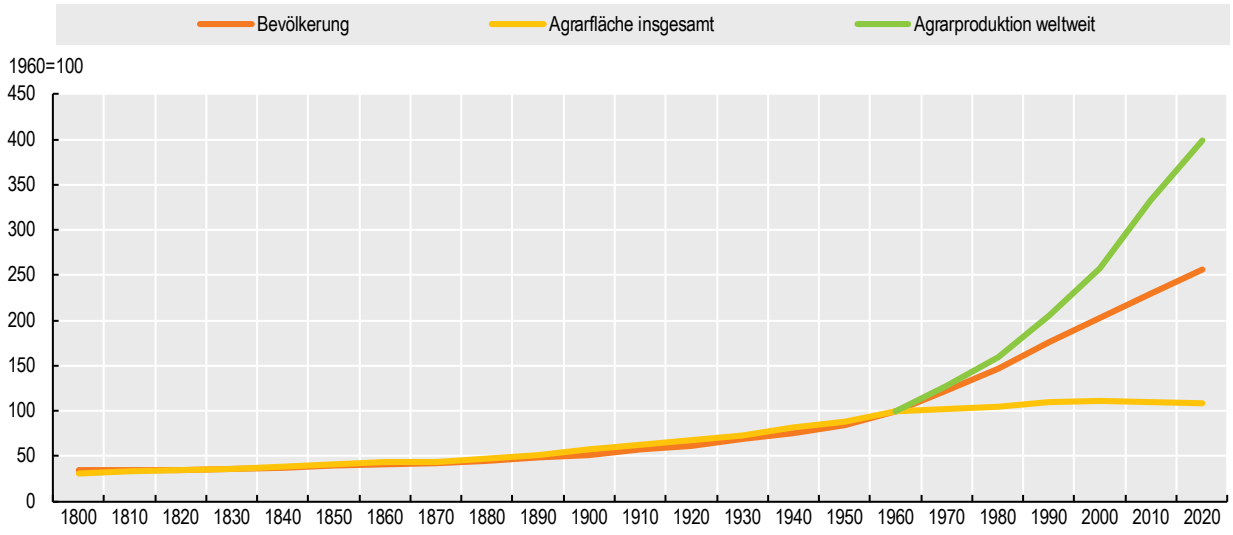
Ein Nahrungsmittelsystem umfasst alles von der Erzeugung bis zum Verzehr, d. h. nicht nur Landwirtschaft und Fischerei, sondern auch Betriebsmittel (wie Düngemittel), Nahrungsmittelverarbeitung, globale Lieferketten und auch Aspekte wie Ernährungsgewohnheiten oder Lebensmittelverschwendung in privaten Haushalten. Die verschiedenen Nahrungsmittelsysteme in aller Welt sind über den internationalen Handel und globale Umwelteffekte miteinander verknüpft.

Sie stehen weltweit vor einer gewaltigen Dreifach-Herausforderung. Sie müssen

- ausreichende, sichere und nährstoffreiche Nahrungsmittel für eine Weltbevölkerung bereitstellen, die bis 2050 voraussichtlich auf 10 Milliarden anwachsen wird,
- für mehr als 600 Millionen landwirtschaftliche Beschäftigte Existenzgrundlagen entlang der Nahrungsmittelkette sichern, und
- ökologisch nachhaltiger wirtschaften, nämlich mit geringerem Wasserverbrauch und geringeren Treibhausgasemissionen, ohne den Flächenverbrauch zu erhöhen und angepasst an klimatische Veränderungen.
- Zudem müssen die Nahrungsmittelsysteme in allen drei Dimensionen widerstandsfähig sein.
- Fast alle der 17 Ziele für nachhaltige Entwicklung (SDG) der Vereinten Nationen hängen mit den Nahrungsmittelsystemen zusammen. Aktuell sieht es jedoch nicht so aus, als könnten die Nahrungsmittelsysteme die SDG bis 2030 verwirklichen. Bereits vor der Coronapandemie und Russlands Invasion in der Ukraine waren weltweit über 800 Millionen Menschen unterernährt. Noch größer ist die Zahl derer, die unter Übergewicht oder Fettleibigkeit leiden. Strukturelle Veränderungen schmälern unterdessen die Einkommen von Landwirt*innen, die nicht in der Lage sind, die erforderlichen Anpassungen vorzunehmen. Die Nahrungsmittelproduktion verursacht außerdem erhebliche Umweltschäden: Die Nahrungsmittelsysteme sind für ein Drittel der globalen Emissionen und einen Großteil der Entwaldung, des Verlusts an biologischer Vielfalt sowie des Wasserverbrauchs und der Wasserverschmutzung weltweit verantwortlich.

Die Nahrungsmittelsysteme haben jedoch bereits enorme Herausforderungen bewältigt – und sie können das auch wieder schaffen. Seit 1960 hat sich die Weltbevölkerung mehr als verdoppelt, von 3 Milliarden auf rd. 7,5 Milliarden heute. Im selben Zeitraum hat sich die weltweite Agrarproduktion verdreifacht, sodass trotz des beispiellosen Bevölkerungswachstums pro Kopf mehr Nahrungsmittel zur Verfügung stehen als früher. Dabei ist der landwirtschaftliche Flächenverbrauch nur mäßig gestiegen, um rd. 10–15 %. Innovationen, Effizienzsteigerungen und technologische Fortschritte haben es ermöglicht, die Agrarproduktion zu erhöhen und zugleich den ökologischen Fußabdruck der Nahrungsmittelproduktion zu senken, selbst wenn die Gesamtauswirkungen nach wie vor erheblich sind.

Abbildung 1. Langfristige Entwicklung der Bevölkerung, Nahrungsmittelproduktion und landwirtschaftlichen Flächennutzung



Quelle: OECD (2021), *Making Better Policies for Food Systems*, OECD Publishing, Paris.

Eine Neufokussierung auf ein nachhaltiges Produktivitätswachstum kann den Nahrungsmittelsystemen helfen, die dreifache Herausforderung zu meistern. Dies erfordert verstärkte Investitionen in Innovationen, Infrastruktur und Kompetenzen. Der Agrar- und Ernährungssektor wird zwar in erheblichem Maße aus staatlichen Mitteln gefördert, die meisten dieser Maßnahmen sind jedoch nicht wirksam im Hinblick auf die dreifache Herausforderung und in manchen Fällen sind sie sogar kontraproduktiv. Auch in anderen Bereichen sind wirksame Maßnahmen notwendig, z. B. zur Reduzierung von Lebensmittelverlusten und -verschwendung und zur Begrenzung der übermäßigen Kalorien- und Proteinzufuhr.

Eine bessere Politik kann hier hilfreich sein, die Agrar- und Ernährungspolitik ist aber seit jeher schwer reformierbar. Dies ist z. T. auf die Komplexität der Nahrungsmittelsysteme zurückzuführen, die durch zahlreiche Synergien und Zielkonflikte sowie grenzüberschreitende Ausstrahlungseffekte gekennzeichnet sind. Andere häufige Konfliktquellen sind strittige Fakten, konkurrierende Interessen und unterschiedliche Wertvorstellungen:

- Fakten: Bei vielen Politikherausforderungen liegen keine hinreichenden Daten über das Ausmaß der Probleme, die Größenordnung etwaiger Zielkonflikte und Synergien sowie die Wirksamkeit verschiedener Politikoptionen vor. Zudem deckt sich die öffentliche Wahrnehmung nicht immer mit der Faktenlage.
- Interessen: Bei Politikreformen kann es Gewinner und Verlierer geben. Daher versuchen Interessengruppen, Einfluss auf den politischen Entscheidungsprozess zu nehmen.
- Werte: Welche Werte Menschen wichtig sind, ist oft individuell sehr unterschiedlich. Solche Wertekonflikte können es erschweren, eine Einigung über Politikprioritäten zu erzielen.
- Diese Konflikte können sich zudem gegenseitig verstärken, z. B. wenn Menschen nicht bereit sind, die Richtigkeit von Daten zu akzeptieren, die im Widerspruch zu ihren eigenen Wertvorstellungen stehen. Dies kann zu heftigen politischen Kontroversen führen.

Was sollten die Politikverantwortlichen tun?

Nahrungsmittelsysteme sind komplex und müssen im Kontext gesehen werden. Es gibt keine Standardlösung für die Bewältigung der dreifachen Herausforderung. Vielmehr müssen die Politikverantwortlichen Maßnahmen konzipieren, die sowohl dem Kontext vor Ort als auch internationalen Verpflichtungen Rechnung tragen. Robuste politische Entscheidungsprozesse sind von wesentlicher Bedeutung, um Konflikte über Fakten, Interessen und Werte auszuräumen:

- Fakten: Zu einem gemeinsamen Verständnis der Fakten gelangen, beispielsweise indem Gesetzesfolgenabschätzungen und wissenschaftliche Erkenntnisse mit Verfahren zur Einbindung betroffener Akteure kombiniert werden.

© OECD 2022

- Interessen: Sicherstellen, dass alle Akteure Gelegenheit zur Stellungnahme erhalten. Dabei muss aber volle Transparenz gewährleistet sein, um gleiche Bedingungen für alle zu schaffen. In einigen Fällen könnten auch Kompensationsmaßnahmen für diejenigen notwendig sein, die durch die geplanten Reformen Nachteile erleiden.
- Werte: Die Nutzung von deliberativen Mechanismen erwägen, um den Bürger*innen zu helfen, bei schwierigen gesellschaftlichen Entscheidungen einen Konsens zu finden. In der Ernährungs- und Agrarpolitik wurde OECD-weit bereits wiederholt auf deliberative Verfahren zurückgegriffen.
- Bei politischen Kontroversen (aufgrund strittiger Fakten, konkurrierender Interessen und unterschiedlicher Wertvorstellungen) gilt „Vorbeugen ist besser als Heilen“: Durch die Umsetzung der vorstehend beschriebenen Empfehlungen in Institutionen und Politikprozessen kann verhindert werden, dass es zu einer Polarisierung kommt.

So kann das Vertrauen gestärkt werden, das unerlässlich ist, um wirksame Politikmaßnahmen zur Bewältigung der dreifachen Herausforderung der Nahrungsmittelsysteme zu entwickeln.

Quelle: Die Informationen und Abbildungen in diesem Hintergrunddokument stammen aus OECD (2021), *Making Better Policies for Food Systems*, OECD Publishing, Paris.

Weiterführende Informationen

Deconinck, K. et al. (2021), „Overcoming evidence gaps on food systems“, OECD Food, Agriculture and Fisheries Papers, No. 163, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/44ba7574-en.

OECD (2021), Making Better Policies for Food Systems, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/ddfba4de-en.

OECD (2020), Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions: Catching the Deliberative Wave, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/339306da-en.

© OECD 2022