

Welternährungsprobleme

Das Instrumentarium der Vereinten Nationen für ihre Lösung

WOLFGANG A. F. GRABISCH

Der Welternährungsrat, das oberste Leit- und Koordinierungsorgan für Ernährung und Landwirtschaft im UN-System, hielt vom 12. bis zum 15. Juni in Mexiko-Stadt seine vierte Tagung auf Ministerebene ab. Dies bietet Anlaß, Zwischenbilanz zu ziehen, wie es um die Verwirklichung des elementaren Rechtes des Menschen auf Nahrung steht. Nach zusammenfassender Darstellung der Ernährungssituation wird es notwendig sein, Engpässe und Hindernisse aufzuzeigen, die dieser vorrangigen Aufgabe der Völkergemeinschaft entgegenstehen. Auch soll eine Antwort auf die immer wieder gestellte Frage versucht werden, ob denn das vorhandene internationale Instrumentarium genüge, um das Ziel einer ausreichenden Ernährung der Weltbevölkerung zu erreichen?

Zur Welternährungslage

Im Juni 1978 schätzte der Welternährungsrat die Welternährungssituation in seiner »Erklärung von Mexiko« wie folgt ein.

»Eine genauere Prüfung der gegenwärtigen Welternährungslage zeigt, daß die Fortschritte bei der Lösung der grundlegenden Ernährungsprobleme bei weitem zu langsam sind. Die Beschäftigungs- und Einkommensmöglichkeiten der armen ländlichen Bevölkerung bleiben beträchtlich hinter der Bevölkerungszunahme und der Zuwachsraten der Agrarproduktion zurück.

Günstiges Wetter und wirksames Handeln der durch die Welternährungskrise angespornten Regierungen und Institutionen ermöglichten 1975—76 eine rasche Steigerung der Welternährungsproduktion. Weniger günstige Witterungsverhältnisse und verminderte Sorge hatten 1977 jedoch ernste Folgen — die Produktion nahm um knapp zwei Prozent zu und um nur ein Prozent in den Entwicklungsländern. In Afrika und Lateinamerika gab es überhaupt keine Zunahmen; im Nahen Osten ging die Produktion zurück . . .

Wären die wichtigen unmittelbaren Ziele der Welternährungskonferenz (1974) erreicht worden, hätte die gegenwärtige ungewisse Situation vermieden werden können. Wären die von der Konferenz geforderten grundlegenden Veränderungen wirksam und angemessen eingeleitet worden, bräuchten wir nicht um die Zukunft zu bangen.

Unsere Sorgen um die Zukunft beruhen auf folgenden Tatsachen:

- die Welternährungsproduktion hat in dieser Dekade langsamer zugenommen als in den sechziger Jahren;
- die Pro-Kopf-Nahrungsproduktion hat in dieser Dekade in den Ländern mit besonders ersten Ernährungsproblemen (food priority countries) abgenommen;
- die Zahl der unterernährten Menschen in der Welt — mit allen hiermit verbundenen Folgen — steigt jedes Jahr weiter an, vor allem in Ländern mit besonders ersten Ernährungsproblemen;
- die externe Unterstützung zur Steigerung der Nahrungsproduktion ging 1976 beträchtlich zurück und hat sich trotz einer kräftigen Erhöhung im Jahre 1977 real im Vergleich zu 1975 wenig gebessert. Sie liegt noch immer beträchtlich unter den im Manila-Kommuniqué erwähnten 8,3 Mrd US-Dollar;
- viele Entwicklungsländer haben der Nahrungsproduktion und der Ernährung trotz ihrer begrenzten Mittel eine höhere Priorität eingeräumt, viele andere Länder waren jedoch hierzu nicht in der Lage;
- ein neues Internationales Weizenabkommen einschließlich der Vorkehrungen für eine Getreidereserve und für mindestens 10 Mill Tonnen Nahrungsmittelhilfe auf gesicherter Grundlage ist bisher noch nicht ausformuliert worden;
- Handelsschranken, Handelsinstabilität und in einigen Fällen zunehmender Protektionismus behindern den Handel mit Ernährungsgütern, die Nahrungsproduktion und die Entwicklungsanstrengungen vieler Entwicklungsländer, und zwar trotz der Multilateralen Handelsverhandlungen und der Verhand-

lungen, die gerade unter Schirmherrschaft der UNCTAD durchgeführt werden . . .

Die Welternährungskonferenz erkannte an, daß die wichtigen Ernährungsprobleme nicht gelöst werden können, wenn der Ernährung nicht eine größere politische Priorität eingeräumt wird und wenn es nicht zu Vereinbarungen zwischen Regierungen und Organisationen kommt, diese Probleme in gemeinsamer Verpflichtung zu lösen.

Bisher sind eine derartige Priorität und solche gemeinsamen Verpflichtungen nicht Wirklichkeit geworden. Schwächen im Welternährungssystem bestehen weiterhin.«

Die in den vergangenen beiden Jahren gemachten globalen Aussagen zur Welternährungslage klangen allgemein etwas günstiger als diese Einschätzung durch den Welternährungsrat. Auf die Ernteausfälle und Nahrungskrisen der Jahre 1972 bis 1974 waren 1975 und 1976 gute Ernten gefolgt; auch 1977 wurde weltweit eine wenn auch geringe Erhöhung der Nahrungsgüterproduktion (ohne Fisch) um zwei Prozent erzielt. Die Wiederaufstockung der stark dezimierten Getreidevorräte trug dazu bei, sich wieder sicherer zu fühlen.

Die Dringlichkeit einer nachhaltigen Lösung der Welternährungsprobleme, auf die der Welternährungsrat in seinem »Kommuniqué von Manila — Ein Aktionsprogramm zur Beseitigung von Hunger und Fehlernährung« im letzten Jahr deutlich hingewiesen hatte, wurde in jüngerer Zeit vor allem durch zwei Ereignisse unterstrichen. In den erst vor vier Jahren von Mißernten und Hunger heimgesuchten Ländern der afrikanischen Sahelzone traten wiederum Nahrungskrisen auf, die außerordentliche Anstrengungen notwendig machten und noch machen. Zweitens legte die Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (Food and Agriculture Organization of the United Nations, FAO) kürzlich ihren Vierten Bericht zur Welternährungslage (Fourth World Food Survey) vor, der in seinen Aussagen insgesamt keineswegs günstig ist. Die schwerwiegendste ist, daß die Zahl der Menschen, deren Nahrungsaufnahme unter dem kritischen Minimum (Grundumsatz mal 1,2) liegt, zwischen den Zeitspannen 1969—71 und 1972—74 in den Entwicklungsregionen (ohne asiatische Länder mit zentraler Planwirtschaft) von 401 auf 455 Mill gestiegen ist, und zwar vor allem in Afrika und im Fernen Osten. Zwei Drittel dieser unzureichend ernährten Menschen lebten in den ohnehin von Preissteigerungen am Weltmarkt am stärksten betroffenen Ländern (Most Seriously Affected Countries, MSAC). Zur Einschätzung der Welternährungslage im einzelnen wird auf S. 132 f. dieser Ausgabe verwiesen.

Auf der Aktivseite der im ganzen wenig günstigen Bilanz der Welternährungslage stehen insbesondere:

- > Das auf der Welt insgesamt vorhandene Agrarpotential einschließlich Wasser ist bei weitem nicht ausgeschöpft; es reicht bei sinnvoller Nutzung aus, um die Menschheit in den nächsten Jahrzehnten angemessen zu ernähren. Die Erzeugung muß dabei mittels höherer Erträge und Inproduktionsnahme neuer Flächen vor allem in Entwicklungsländern mit Nachdruck gesteigert werden.
- > Zu diesem Potential sind auch die großen Mengen bereits laufend produzierter Nahrungsgüter zu rechnen, die insbesondere nach der Ernte verderben oder auf andere Weise verlorengehen. Schon eine Verringerung dieser Verluste, die in Entwicklungsländern je nach Produkt durchschnittlich auf 10 bis 30 vH geschätzt werden, um weniger als die Hälfte, würde den für 1985 erwarteten Getreideeinfuhrbedarf der Entwicklungsländer auf 50 vH reduzieren. In Geld ausgedrückt, würden damit etwa 7,5 Mrd Dollar einge-

spart. Das ist beinahe die Summe, die nach verschiedenen Schätzungen als externe Hilfe für erforderlich gehalten wird, um die angestrebte vierprozentige Steigerung der Agrarproduktion in Entwicklungsländern zu erreichen. Diese Mengen müssen unverzüglich für Ernährungszwecke genutzt werden.

- > Vorhandenes Fachwissen, Erfahrungen und Arbeitsmethoden gestatten bei richtiger Anwendung die sinnvolle Nutzung des gegebenen Potentials.
- > Vorhandene und im Ausbau stehende nationale und internationale Agrarforschungskapazitäten lassen Ergebnisse erwarten, die zu weiteren, erheblichen Produktivitätssteigerungen führen können.
- > Im Wettrennen zwischen Pflug und Storch scheint sich eine gewisse Wendung zugunsten der Entwicklungsländer abzuzeichnen. Die Bevölkerungszuwachsraten soll sich nach jüngsten Ermittlungen abgeschwächt haben, so daß die ursprüngliche Prognose, die von 6,3 Mrd Menschen im Jahre 2000 ausgeht, zu hoch sein könnte und merklich nach unten korrigiert werden müßte.
- > Die Völkergemeinschaft hat sich auf der Welternährungskonferenz 1974 zur gemeinsamen Verantwortung für die Lösung der Welternährungsprobleme bekannt. Auch in der UN-Generalversammlung haben Industrie- und Entwicklungsländer mehrfach bekräftigt, daß sie diese vorrangige Aufgabe in gemeinsamer Anstrengung erfüllen wollen.

Engpässe und Hindernisse

Welche Schwierigkeiten stellen sich dieser erstrangigen Aufgabe, der Verwirklichung des elementaren Rechtes des Menschen auf Nahrung, entgegen? Diese sind so zahlreich und vielfältig, von Land zu Land und von Region zu Region so verschieden, daß hier nur die wichtigsten kurz herausgestellt werden können.

Da sind zunächst der politische Wille, etwas zu tun oder nicht zu tun, und die Möglichkeiten und Fähigkeiten, etwas als politisch notwendig Erkanntes auch durchzusetzen. Niemand wird den Teilnehmerstaaten der Welternährungskonferenz oder den UN-Mitgliedern unterstellen wollen, sie hätten bei der Bekräftigung notwendiger gemeinsamer Anstrengungen zur Beseitigung von Hunger und Fehlernährung in der Welt nicht den notwendigen politischen Willen aufgebracht. Es ist vielmehr davon auszugehen, daß sie bei diesen Anlässen guten Willens waren.

Wo ist dann die Schwachstelle, so ist zu fragen, zwischen diesen politischen Willensäußerungen und der bereits angeführten Feststellung des Welternährungsrates aus seiner Mexiko-Erklärung: »Bisher sind eine derartige (größere politische) Priorität (für Ernährung) und solche gemeinsamen Verpflichtungen nicht Wirklichkeit geworden«. Diese Schwachstelle ist in nicht ausreichender oder fehlender politischer Durchsetzungskraft zu sehen, und zwar bei Entwicklungs- und entwickelten Ländern. Wäre dem nicht so, könnten die beiden folgenden Feststellungen beispielhaft nicht gemacht werden. Erstens: Wenn die Entwicklungsländer nach 1974 der Erhöhung der Agrarproduktion und der Verbesserung der Ernährung die allgemein für erforderlich gehaltene Priorität eingeräumt hätten, dann müßte sich das unter anderem in einer deutlichen Zunahme der Unterstützungsanträge für Agrarprojekte und -programme niedergeschlagen haben. Das aber war nach Aussagen bilateraler und multilateraler Geber nicht der Fall, vereinzelt wurde sogar ein Rückgang beobachtet. Zweitens: Der Anteil der öffentlichen Hilfe am Bruttosozialprodukt ist bei den Mitgliedstaaten der OECD (Organization for Economic Cooperation and Development), die ihrem Entwicklungshilfeausschuß angehören, von 0,33 vH (1976) auf 0,31 vH (1977) zurückgegangen; und das, obwohl diese Industrieländer die Notwendigkeit einer stärkeren finanziellen Unterstützung der Entwicklungsländer ausdrücklich anerkannt

haben. Die Erhöhung dieser Leistungen der wichtigsten Industrieländer der westlichen Welt im Jahre 1977 um 1,1 Mrd auf insgesamt 14,8 Mrd Dollar, davon schätzungsweise 28 vH für den Agrarsektor im weiteren Sinne, wird von den Entwicklungsländern als zu gering angesehen.

Das Sekretariat des Welternährungsrates hat diesen Engpaß klar erkannt. Vereinfacht ausgedrückt, ist er darin zu sehen, daß die Entwicklungsländer als Voraussetzung für die als notwendig erkannte vierprozentige Erhöhung der Agrarproduktion 8,3 Mrd Dollar an jährlicher Unterstützung von außen fordern. Die entwickelten Länder gehen hingegen davon aus, daß externe Hilfe nur die Eigenanstrengungen der Entwicklungsländer ergänzend unterstützen könne. Diese seien ausschlaggebend. Man wüßte deshalb gern mehr über deren Umfang und Wirkungsgrad.

Der Welternährungsrat hat sich daher auf seiner vierten Tagung zu Recht dieses wichtigen Fragenkomplexes angenommen, dessen Diskussion in eine Sackgasse geraten war. Freilich übte er dabei die nötige Rücksicht auf die Empfindlichkeiten einzelner Entwicklungsländer. Einige sehen nämlich bereits einen Eingriff in innere Angelegenheiten, wenn sie aufgefordert werden, Angaben über interne öffentliche Aufwendungen zugunsten des Agrar- und Ernährungssektors zu machen oder interne Hemmnisse ihrer Landwirtschafts- und Ernährungspolitik zu erörtern.

Daß sie sich zu solchen Angaben und Diskussionen in ihren regionalen Gremien bereiterklärt haben, daß das Ergebnis dieses Gedanken- und Erfahrungsaustausches dann ebenso im Welternährungsrat erörtert werden soll wie die verstärkten Überlegungen der entwickelten Länder, wie sie die Eigenanstrengungen der Entwicklungsländer wirksamer unterstützen könnten, ist als Erfolg der Mexiko-Tagung des Welternährungsrates zu buchen. Wenn sich die betroffenen internationalen Organisationen und Finanzierungsinstitutionen an dieser vorgesehenen allgemeinen »Gewissenserforschung« beteiligen, könnte es zu einer Art loser Überwachung der im einzelnen eingeleiteten Politik und getroffenen Maßnahmen kommen. Solchem Vorgehen gegenüber werden sich aufgeschlossene, zu echter Zusammenarbeit bereite Entwicklungsländer kaum verschließen. Denn wenn es so etwas wie eine gemeinsame Verantwortung für die Lösung der Welternährungsprobleme gibt, sollte es auch eine Offenlegung der zu diesem Zweck getroffenen Maßnahmen geben können.

Gelänge es auf solche Weise, der Erhöhung der Agrarproduktion und der Verbesserung der Ernährung im Rahmen der Länderplanung verstärkt den notwendigen Vorrang zu geben und solches Vorgehen zu ergänzen durch soziale, wirtschaftliche und bevölkerungspolitische Maßnahmen, so könnte man mit mehr Berechtigung als bisher eine Besserung der Ernährung und der allgemeinen Situation in Entwicklungsländern erwarten. Die Erhöhung des Selbstversorgungsgrades würde zu einer Verringerung der beträchtlichen Nahrungsmittelimporte führen, die Zahlungsbilanzen entlasten und Mittel für andere Maßnahmen im Dienste der Entwicklung freisetzen.

Die Schlüsselrolle für kohärentes Vorgehen liegt beim einzelnen Entwicklungsland. Geht dieses nach einer solchen in sich geschlossenen längerfristigen Politik vor, müßte es multilateral und bilateral in seinen Eigenanstrengungen zeitgerecht und ausreichend unterstützt werden. Auf Geberseite dürfte es dann allerdings möglichst keine Engpässe wie beispielsweise während der Liquiditätskrise des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (UNDP) 1975/76 geben.

Ein weiteres Hemmnis für die Entwicklung des Agrarsektors war und ist vielerorts, daß Förderungsmaßnahmen für Einzelbereiche dieses Sektors durchgeführt wurden, ohne nach einem in sich abgestimmten, geschlossenen Gesamt-Agrarentwicklungskonzept vorzugehen. Der Wirkungsgrad solcher Einzelmaßnahmen war dann auch meist geringer als erwartet, weil notwendige parallele Maßnahmen unterblieben oder un-

zureichend waren. Enttäuschungen auf Nehmer- und auf Geberseite waren die Folge. Spät und längst noch nicht überall hat man erkannt, daß für eine nachhaltige Verbesserung der Situation ein breit angelegtes Vorgehen notwendig ist, das Maßnahmen einschließt zu: Produktion, Vermarktung und Verteilung, Infrastruktur, fachlicher Aus- und Fortbildung, Verbesserung der Agrarstruktur, ausreichender Versorgung mit Betriebsmitteln, Einsatz von den örtlichen Verhältnissen angepaßten Technologien und Arbeitsmethoden, Anreizpreissystemen, Schaffung von Arbeitsplätzen und Hebung der Kaufkraft.

Dieses Konzept einer sogenannten integrierten ländlichen Entwicklung (oder Vielfältigkeitsstrategie) ist, wenn es den jeweiligen örtlichen Bedingungen angepaßt und mit einer gewissen Flexibilität durchgeführt wird, wahrscheinlich die einzige Lösung, um zu einer landwirtschaftlichen Produktionserhöhung und einer bestmöglichen Nutzung der vorhandenen Ressourcen auf längere Sicht sowie zu einer Hebung des Lebensstandards der ländlichen Bevölkerung zu kommen.

Auch Veränderungen bestehender Agrarstrukturen haben sich erfahrungsgemäß, als Einzelmaßnahmen durchgeführt, eher ungünstig als positiv auf die Zielsetzung einer erhöhten Agrarproduktion und Verbesserung der Lebensverhältnisse im ländlichen Raum ausgewirkt. Die auf diesem Gebiet noch der Lösung harrenden Aufgaben sind so wichtig, vordringlich und andererseits so kompliziert, daß es für notwendig gehalten wurde, eine *Weltkonferenz über Agrarreform und ländliche Entwicklung* für die Zeit vom 12. bis zum 21. Juli 1979 nach Rom einzuberufen.

Im Vergleich zu solchen Hemmnissen, die der Verwirklichung einer kohärenten Vielfältigkeitsstrategie entgegenstehen, erscheinen andere Hindernisse eher zweitrangig. Doch einige dieser Art seien noch kurz angeführt. Die vielfach auch nach der Weltbevölkerungskonferenz von 1974 anzutreffende Meinung, die Wachstumsrate der Bevölkerung sei eine unveränderbare Größe, bedarf zweifellos einer gewissen Korrektur. Es ist vielmehr zu erwägen, wie beide Entwicklungen, das Wachstum der Agrarproduktion und das der Bevölkerung, wirksamer aufeinander abgestimmt werden könnten.

Es ist auch der Auffassung entgegenzutreten, die Landwirte in Entwicklungsländern würden, da ihnen keine Alternative bleibe, ohnehin produzieren, besondere Produktionsanreize seien daher nicht erforderlich und wirkten sich auch nicht aus. Im übrigen lebe ein großer Teil von ihnen ohnehin von der Subsistenzlandwirtschaft, lasse sich nur schwer mobilisieren und übe daher auf die Gesamtentwicklung kaum Einfluß aus.

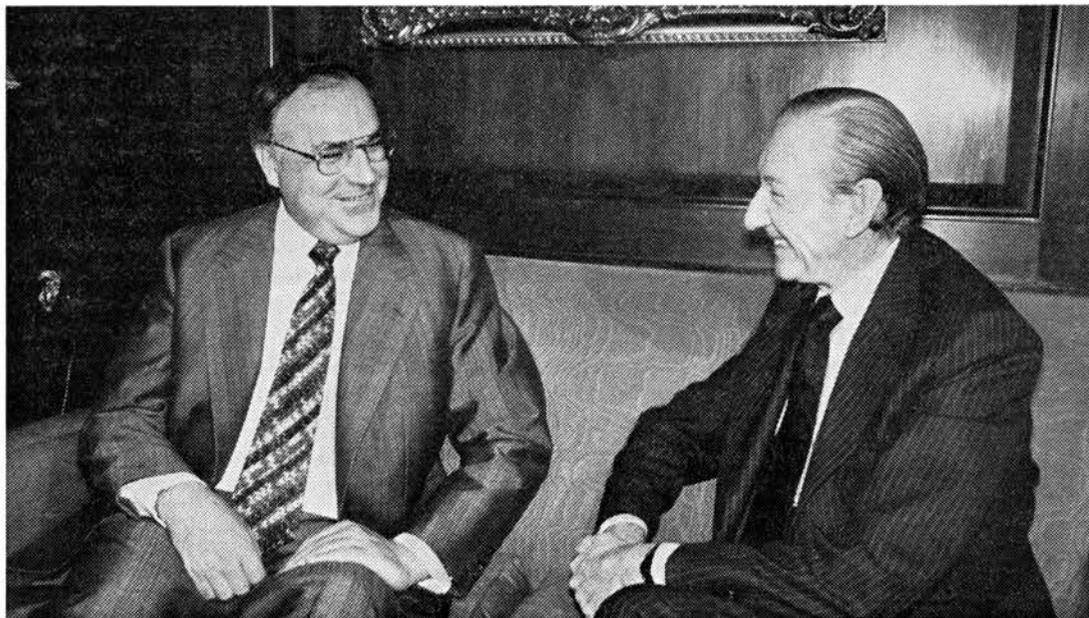
Das in den letzten Jahren in erfreulichem Maße gestiegene Selbstvertrauen der Entwicklungsländer in ihre eigenen Leistungen und Fähigkeiten kann noch nicht als eine in sich voll gefestigte Größe gewertet werden. Diese Entwicklung bedarf vielmehr der kräftigen Unterstützung durch die Entwicklungsländer selbst und auch durch die entwickelten Länder. Insbesondere müssen Rückschläge vermieden werden. So ist beispielsweise behutsam vorzugehen, wenn nationale Institutionen verstärkt in die Durchführung von Entwicklungsprogrammen und -projekten eingeschaltet werden sollen. Vierterorts sind hervorragende Spitzenfachleute vorhanden; es mangelt jedoch noch häufig an Fachkräften des mittleren Ausbildungsstandes.

Das UN-Instrumentarium für Landwirtschaft und Ernährung

Höchstes Organ der Vereinten Nationen ist auch für die Gebiete Landwirtschaft und Ernährung die *Generalversammlung*. Sie soll im Rahmen ihrer Aufgabenstellung für den Wirtschafts- und Sozialbereich gemäß der Charta die Lösung weltweiter wirtschaftlicher und sozialer Probleme, zu denen im weiteren Sinne auch solche der Landwirtschaft und Ernährung gehören, fördern, globale Strategien zu diesem Zweck entwickeln und Prioritäten für die Arbeiten des UN-Systems setzen. Diesem Mandat entsprechend hatte die Generalversammlung angesichts der Ernährungskrise von 1972—74 eine Welternährungskonferenz einberufen, die 1974 in Rom stattfand. Ihre Aufgabe war es, die eingetretene Welternährungssituation zu prüfen sowie Maßnahmen und Wege vorzuschlagen, wie die vordringlichste Aufgabe, nämlich die ausreichende Ernährung der Weltbevölkerung, durch gemeinsame Anstrengungen der Völkergemeinschaft gelöst werden kann.

Neues Organ zusätzlich zur FAO

Das Ergebnis der Welternährungskonferenz war bedrückend und hoffnungsvoll zugleich. Bedrückend war das Eingeständnis, daß Ernährung und Landwirtschaft weltweit nicht die ihnen gebührende Priorität eingeräumt worden war. Hoffnungen zeichneten sich ab, weil übereinstimmend und klar festgestellt wurde, daß die Ernährungsprobleme der Entwicklungsländer langfristig nur durch eine nachhaltige Erhöhung der Agrarproduktion in diesen Ländern selbst gelöst werden können, zugleich aber auch Maßnahmen und Wege dazu aufgezeigt wurden. Die Welternährungskonferenz, an der 133 Staaten und viele internationale Organisationen teilnahmen, verabschiedete in diesem Zusammenhang 22 Entschlüsse mit gezielten Empfehlungen an die Teilnehmer, an interna-



Eine Unterredung, in der auch der für das kommende Jahr vorgesehene Besuch des Generalsekretärs der Vereinten Nationen in der Bundesrepublik Deutschland zur Sprache kam, hatten Kurt Waldheim und Helmut Kohl, Vorsitzender der CDU und der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, Ende Juni. Generalsekretär Waldheim hatte den deutschen Politiker zum Frühstück in seiner New Yorker Residenz zu Gast.

tionale Organisationen und Institutionen sowie an die Völkergemeinschaft als Ganzes. Die Generalversammlung hat diese Ergebnisse ausdrücklich bestätigt und eine an sie selbst gerichtete Empfehlung institutioneller Art sogleich verwirklicht. Als oberstes Leit- und Koordinierungsorgan für Ernährung und Landwirtschaft im UN-System setzte sie 1974 einen aus 36 Mitgliedstaaten bestehenden *Welternährungsrat* (World Food Council) ein. Seine Mitglieder werden von ihr für drei Jahre gewählt. Das kleine Sekretariat mit Sitz in Rom wird von einem Exekutivdirektor geleitet, den der UNO-Generalsekretär in Konsultation mit den Mitgliedstaaten und dem FAO-Generaldirektor ernannt. Das sogenannte Bureau, dem eine gewisse Leitungsfunktion zugebilligt wurde, wird für vier Jahre gewählt; es setzt sich aus dem Präsidenten, zwei Vizepräsidenten, dem Berichterstatter und dem Exekutivdirektor zusammen. Der Welternährungsrat berichtet und unterbreitet seine Vorschläge der Generalversammlung über den Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC).

Die 32. Generalversammlung hat 1977 das Ergebnis der dritten Tagung des Welternährungsrates, das »Kommuniqué von Manila — Ein Aktionsprogramm zur Beseitigung von Hunger und Fehlernährung« voll bestätigt und gleichzeitig beschlossen, auf der 33. Tagung das Thema Ernährung und Landwirtschaft daraufhin zu überprüfen, inwieweit die empfohlenen Folgemaßnahmen zur Welternährungskonferenz sowie die Empfehlungen des Kommuniqués von Manila bis dahin verwirklicht wurden. Der Bericht des Welternährungsrates über seine vierte Tagung sowie seine »Erklärung von Mexiko« werden hierbei die wichtigste Ausgangsbasis sein.

Zentrale Bedeutung kommt auf dem Gebiet von Ernährung und Landwirtschaft im internationalen Rahmen nach wie vor der *Welternährungs- und Landwirtschaftsorganisation*, der FAO, zu. 1945 gegründet, ist sie jetzt mit 144 Mitgliedstaaten — zu denen die Sowjetunion und die DDR nicht zählen — und etwa 6 000 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, je etwa zur Hälfte im Feld und im Sekretariat in Rom, die größte UN-Sonderorganisation.

Das ihr bei der Gründung gegebene Mandat ist angesichts der ungünstigen Welternährungslage weiter voll gültig. In der Präambel zu ihrer Satzung niedergelegt, läßt es sich wie folgt zusammenfassen: Den Ernährungs- und Lebensstandard weltweit zu heben und damit zur Befreiung der Menschheit vom Hunger beizutragen; die Erzeugung und Verteilung der Agrarproduktion zu verbessern; günstigere Lebensbedingungen für die ländliche Bevölkerung zu schaffen; die Expansion der Weltwirtschaft zu fördern.

Ursprünglich in erster Linie Informationszentrum für Ernährungs- und Landwirtschaftsfragen im breitesten Sinne, ist die FAO immer stärker in die Rolle eines weltweiten agrarpolitischen Forums hineingewachsen, in dem auch die notwendige gedankliche Grundlagenarbeit für Analyse und konkrete Maßnahmen geleistet wird. Seit der Welternährungskonferenz, deren Empfehlungen überwiegend an die FAO gerichtet sind, insbesondere aber seit der 19. FAO-Konferenz vom November 1977, hat die FAO ihre Arbeiten zuehrend auf praxisorientierte Maßnahmen zur Erhöhung der Agrarproduktion und Verbesserung der Ernährung in Entwicklungsländern ausgerichtet. Hierfür werden ihr zusätzlich zum laufenden Zweijahreshaushalt 1978—79 in Höhe von rund 211 Mill Dollar schätzungsweise 250 Mill Dollar vom UNDP sowie weitere, von außen zur Verfügung gestellte Mittel für Sonderprogramme zufließen. Die im Grundsatz begrüßenswerte Umorientierung darf andererseits nicht dazu führen, die Rolle als das agrarpolitische Welt-Forum zu vernachlässigen. Wo, wenn nicht in der FAO, sollten sonst diese wichtigen Diskussionen international geführt werden?

Die Neuausrichtung der Arbeit der FAO sollte zu einer noch besseren Planung, Koordinierung und Durchführung aller Maßnahmen auf dem Gebiet der Ernährung und Landwirtschaft im UN-System führen. Die von der 32. Generalver-

sammlung beschlossenen Grundzüge und Empfehlungen für eine Neugliederung des Wirtschafts- und Sozialbereichs der Vereinten Nationen zielen auch für diesen Sektor darauf ab. Bei aller Notwendigkeit der Koordinierung der Programmplanung und Maßnahmen zwischen den Leitern der verschiedenen Organisationen, Institutionen und Gremien im UN-System liegt die entscheidende Rolle einer sinnvollen Planung, Koordinierung — auch mit der bilateral erhaltenen Unterstützung — und einer aufeinander abgestimmten Durchführung aller entwicklungspolitischen Maßnahmen beim jeweiligen Entwicklungsland selbst. Dabei soll möglichst nach mehrjährigen Länderprogrammen vorgegangen werden. Es war daher angebracht, wenn die 19. FAO-Konferenz beschloß, ihre Arbeiten auf Länderebene zu verstärken und noch mehr auf die praktischen Bedürfnisse der Entwicklungsländer auszurichten. Die FAO verfügt mit den alle zwei Jahre stattfindenden Regionalkonferenzen über ein besonderes Instrument, um die Lage von Ernährung und Landwirtschaft regional und subregional praxisnah laufend zu überprüfen und ihr Gesamtarbeitsprogramm entsprechend zu formulieren.

Finanzierung und internationale Forschung

Auf Empfehlung der Welternährungskonferenz wurde mit einiger Verzögerung am 17. Dezember 1976 eine neue Finanzierungsinstitution zur Förderung von Maßnahmen auf dem Gebiet der Ernährung und Landwirtschaft im UN-System geschaffen: der *Internationale Fonds für landwirtschaftliche Entwicklung (IFAD)*. Für die von der Welternährungskonferenz geforderten zusätzlichen Investitionen zur Steigerung der Agrarproduktion in Entwicklungsländern wäre solch ein neuer Fonds nicht unbedingt notwendig gewesen. Seine Initiatoren wollten jedoch auf diese Weise zusätzliche Leistungen der traditionellen Geber erbracht sehen, die ölproduzierenden Staaten (OPEC) als potentielle Geber zu zusätzlichen Leistungen für die vorrangigen Bereiche Ernährung und Landwirtschaft gewinnen und ein neuartiges Finanzierungsorgan schaffen, in dem die Entwicklungsländer im Sinne einer Neuen Weltwirtschaftsordnung ein stärkeres Mitwirkungsrecht als in bereits bestehenden Finanzierungsinstitutionen haben. Mit Kapitalzusagen von insgesamt 1,02 Mrd Dollar (davon 567,3 Mill aus 20 Industrieländern und 435,5 Mill aus 12 ölproduzierenden Ländern) von 21 Industrie- und 73 Entwicklungsländern gegründet, hat der IFAD im Dezember 1977 seine Arbeit aufgenommen. 23 weitere Mitglieder sind hinzugestoßen. Der Fonds beruht ausschließlich auf freiwilligen Beiträgen; er ist mithin keine neue Entwicklungsbank mit Zutritt zum Kapitalmarkt zwecks Mittelbeschaffung. Sein Ziel ist, die Mitgliedstaaten in ihren Anstrengungen um eine Erhöhung der Agrarproduktion und in der Bekämpfung von Unterernährung und Armut zu unterstützen. Hierbei sollen die ärmsten Länder in der Gewährung von Mitteln zu günstigen Bedingungen bevorzugt werden.

Der IFAD soll keine Aufgaben ausführen, die bereits von nationalen sowie internationalen Institutionen der technischen Zusammenarbeit durchgeführt werden. Er soll lediglich finanzielle Mittel für bestimmte Projekte genehmigen und bereitstellen und hierüber mit dem Empfängerland Darlehensverträge abschließen. Die Durchführung und Überwachung von Vorhaben der Kapitalhilfe sowie die Auszahlung dieser Mittel soll vor allem bei der Weltbankgruppe und bei den Regionalbanken liegen. Für Vorhaben der technischen Zusammenarbeit sollen FAO und UNDP zur Verfügung stehen. Durch diese Einschaltung bereits bestehender Finanzierungs- und Fachorganisationen sollen Überschneidungen und Doppelarbeit vermieden und der Verwaltungsapparat des IFAD klein gehalten werden.

Zunehmend positive Auswirkungen auf die Entwicklung der Landwirtschaft in Entwicklungsländern gehen in den letzten Jahren von der *Weltbankgruppe — Weltbank (IBRD), Internationale Entwicklungsorganisation (IDA), Internationale Fi-*

nanzkorporation (IFC) — aus. Diese Gruppe hat ihren Ruf als wirksames multilaterales Instrument für die Mobilisierung und Vergabe von beachtlichen finanziellen Mitteln zur Förderung der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung in den Entwicklungsländern zweifellos festigen können. Die Gesamtzusagen dieser Gruppe stiegen nominell von 3,5 Mrd Dollar (1974) auf 7,3 Mrd Dollar im Wirtschaftsjahr 1977. Im Rahmen dieses Zuwachses konnte die Vergabepolitik stärker auf die ärmeren Länder umorientiert werden. Projekte der Weltbankgruppe sollen dazu beitragen, Armut auf dem Lande und in den Städten zu beseitigen. Im Zuge dieser verstärkt entwicklungspolitischen Ausrichtung der Tätigkeiten wurde vor allem dem landwirtschaftlichen Bereich Vorrang gegeben. So stiegen die von der Weltbank für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung gewährten Mittel von 956 Mill Dollar (1974) auf schätzungsweise 3,3 Mrd Dollar (1978) an. Mit vermehrter Tätigkeit im Agrarbereich ist weiterhin zu rechnen. Das könnte auch für die Regionalbanken zutreffen.

Das *Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP)* wurde 1965 von der Generalversammlung gegründet. Hervorgegangen aus dem 1949 entstandenen erweiterten Programm für Technische Hilfe und dem Sonderfonds (Special Fund), ist es zum größten multilateralen Programm für technische Hilfe und Vorinvestitionen geworden. Rund zwei Drittel aller Aktivitäten technischer Zusammenarbeit der Organisationen der UN sowie ihrer Sonderorganisationen werden vom UNDP finanziert. Ziel des Programms ist die Unterstützung der Entwicklungsländer bei ihrer wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung im weitesten Sinne. Hilfe wird auf Antrag der jeweiligen Regierung und in Übereinstimmung mit ihr geleistet, Maßnahmen müssen in die allgemeine Entwicklungsplanung des Empfängerlandes integriert und die Projekte gemeinsam geplant sein. Die Mehrheit der Projekte wird von den Sonderorganisationen durchgeführt. Die vom UNDP geleistete Hilfe konzentriert sich vor allem auf den Agrarbereich einschließlich Forstwirtschaft und Fischerei (1976 beispielsweise 28 vH der gesamten Projektkosten), auf Bildungs- und Gesundheitswesen, Industrie, Transport und Verbindungswesen sowie wirtschaftliche und soziale Planung. Die Aktivitäten des UNDP werden aus freiwilligen Beiträgen finanziert, die von beinahe allen UN-Mitgliedstaaten und assoziierten Organisationen geleistet werden. Diese beliefen sich für den Zeitraum 1959—76 auf etwa 4,2 Mrd Dollar. Im Jahre 1977 betragen die Gesamteinkünfte 610 Mill Dollar (eine Steigerung um 10 vH gegenüber 1976). Die Gesamtausgaben gingen hingegen als Folge abgesunkener Projektdurchführung um 13 vH auf 447 Mill Dollar zurück. Diese vorübergehend ungünstige Entwicklung ist die Folge der Finanzkrise 1975 bis 1976 und der dadurch bedingten verzögerten Projektvorbereitung und -durchführung. Die FAO/UNDP-Aktivitäten wurden hierdurch besonders betroffen.

Ländliche Entwicklung ist ohne eine ausreichende, klar zielorientierte nationale und internationale Agrarforschung nicht denkbar. Diese muß vielmehr entscheidende Impulse und anwendbare Ergebnisse liefern, die sich positiv auf die angestrebte Entwicklung für Ernährung und Landwirtschaft auswirken. Die bei der Weltbank angesiedelte *Beratungsgruppe Internationale Agrarforschung (CGIAR)*, die von FAO und UNDP mitgetragen wird, ist daher als wichtiges internationales Instrument für die ländliche Entwicklung zu werten. Diese Gruppe, in der Geber- und Entwicklungsländer mit internationalen Organisationen und Stiftungen eng zusammenarbeiten, übernahm 1971 bei ihrer Gründung zunächst die Förderung von vier Internationalen Agrarforschungszentren, die in den sechziger Jahren von der nordamerikanischen Ford- und der Rockefeller-Stiftung eingerichtet worden waren. Diesem ersten Schritt folgte dann die Gründung von fünf weiteren Forschungszentren in Lateinamerika, Asien und Afrika. Die Weltbank übernahm außerdem die Finanzierung des In-

ternationalen Ausschusses für pflanzliche Gen-Ressourcen und der Westafrika-Reisentwicklungsgesellschaft. Der Haushalt der Beratungsgruppe stieg entsprechend von 15 Mill Dollar (1971) auf 85 Mill Dollar (1977). Nach den spektakulären Erfolgen der in Mexiko und auf den Philippinen gezüchteten hochertragreichen Weizen- und Reissorten, die die sogenannte Grüne Revolution einleiteten, wurden im Bereich der Pflanzenzüchtung die Forschungsarbeiten auf Erzeugnisse ausgedehnt, die lokal von großer Bedeutung für die menschliche Ernährung sind, etwa Hirsen, Leguminosen, Trockenreis, Kartoffeln. Zwecks besserer Versorgung der Bevölkerung mit tierischem Eiweiß sind auch die laufenden und geplanten Arbeiten im Bereich der tierischen Produktion von großer Bedeutung.

Nahrungsmittelhilfe

Das von den Vereinten Nationen und der FAO gemeinsam getragene *Welternährungsprogramm (WFP)* ist nach Auffassung von UNO-Generalsekretär Waldheim eines der wichtigsten Werkzeuge im weltweiten Kampf gegen Armut, Hunger und Unterernährung. Alle Beiträge zum WFP werden auf freiwilliger Basis geleistet; sie können in Form von geeigneten Nahrungsmitteln, Dienstleistungen und finanziellen Leistungen erbracht werden.

Das WFP leistet auf Anforderung Hilfe

- für die Durchführung von Projekten, bei denen Nahrungsmittel als Hilfe zur wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung eingesetzt werden, und zwar insbesondere im Zusammenhang mit Speisungsprogrammen zugunsten der schwächsten und bedürftigsten Bevölkerungsgruppen, der Steigerung der Agrarproduktion und der Produktivität, der Förderung von Beschäftigung und Wohlfahrt auf dem Lande sowie der weiteren Entwicklung der Fähigkeiten der Menschen;
- zur Überbrückung von Nahrungsnotsituationen;
- zur Förderung der Ernährungssicherung in Übereinstimmung mit den hierzu von UN und FAO gemachten Empfehlungen.

Alle Projekte sollen in klarer Beziehung zu den Entwicklungsplänen und Prioritäten des Empfängerlandes stehen, das, soweit angebracht, einen beträchtlichen eigenen Beitrag beisteuert. Auf Grund besonderer Vorkehrungen ist dafür gesorgt, daß Exporteure, der internationale Handel und vor allem die landwirtschaftlichen Erzeuger in Empfängerländern durch Nahrungsmittelhilfe-Lieferungen nicht beeinträchtigt werden. Das Welternährungsprogramm trägt in zunehmendem Maße durch Aufkauf von Nahrungsmitteln in Entwicklungsländern dazu bei, daß sich Nahrungsmittelhilfe entwicklungspolitisch positiv auswirkt.

Das Beitragsziel für den Zweijahreszeitraum 1979—80 wurde auf 950 Mill Dollar festgesetzt. Zugleich wurden alle UN-Mitgliedstaaten und die Assoziierten Mitglieder der FAO dringend gebeten, die Erreichung dieses Zieles sicherzustellen. Die Beitragszusagen für die laufende Zweijahresperiode 1977—1978 mit einem Beitragsziel von 750 Mill Dollar betragen am 31. Mai 1978 716,6 Mill Dollar. Der für Notsituationen vorgesehene Budgetansatz wurde von 40 auf 45 Mill Dollar erhöht. Neben den aus diesen Mitteln und den im Rahmen der Internationalen Notreserve (500 000 t Getreide) durchgeführten Hilfeleistungen in Notfällen hat das WFP solche Hilfsleistungen im Auftrag anderer UN-Organisationen sowie bilateraler Geber ausgeführt. Außerdem wurden bis 31. März 1978 von 12 Gebern im Rahmen der Nahrungsmittelhilfe-Konvention rund 1,3 Mill Tonnen Getreide über das WFP bereitgestellt.

Das von der Welternährungskonferenz aufgestellte und von der Siebenten Sondergeneralversammlung der Weltorganisation bestätigte Ziel von jährlich 10 Mill Tonnen Getreide als Nahrungsmittelhilfe war Mitte dieses Jahres mit Zusagen über 9,3 Mill Tonnen fast erreicht. Die auf Vorschlag der Siebenten Sondergeneralversammlung eingerichtete Notreserve von 500 000 Tonnen Getreide soll auf Empfehlung des Welternährungsrates in eine kontinuierliche Reserve mit jährlicher Wiederauffüllung überführt werden. Die Zusagen für diese erreichten Mitte 1978 421 000 Tonnen.

Ein Problem — viele Organe

Die eingangs gestellte Frage, ob denn das UN-Instrumentarium für den Agrar- und Ernährungsbereich genüge, muß — was die Zahl der Organisationen und Institutionen angeht — mit »mehr als genug« beantwortet werden. Denn zu den angeführten Organisationen kommen noch andere, die sich auch mit Fragen befassen, die den Agrarsektor im engeren oder weiteren Sinne betreffen. Zu nennen sind insbesondere die Internationale Arbeitsorganisation (IAO), die Weltgesundheitsorganisation (WHO), das Umweltprogramm (UNEP) und, außerhalb des Bereichs der Vereinten Nationen, die OECD.

Hinsichtlich der Qualität und des Wirkungsgrads der von den internationalen Organisationen zur Förderung der Agrarproduktion und zur Verbesserung der Ernährung geleisteten Arbeiten ist festzustellen, daß es hier noch viel Raum gibt für mehr Wirksamkeit, bestmögliche Nutzung der vorhandenen Ressourcen, bessere Koordinierung, weniger Doppelarbeit, Leerlauf und Bürokratie — für mehr auf die Bedürfnisse der Praxis ausgerichtete Handeln. Dabei hängen Programmausrichtung, Wirkungsgrad und Arbeitsmethoden dieser Organisationen keineswegs nur von den Leitern und dem Stab ihrer Sekretariate ab. Ausschlaggebend sind vor allem auch die Art und Weise der Mitwirkung der Mitgliedstaaten. Dies wird bei oft berechtigt geübter Kritik an der »internationalen Bürokratie« nur allzu leicht übersehen.

Kaum verständlich ist für den, dem Effizienz ein ernstes Anliegen ist, wenn in zunehmendem Maße wichtige Themen, Aufgaben und Probleme, für die es bereits fachlich zuständige internationale Gremien gibt, vom einen ins andere Forum getragen und dort ausführlich behandelt werden. Hierzu ein Beispiel. Die im UN-System ursprünglich für Ernährung und Landwirtschaft primär zuständige Fachorganisation FAO hat sich im November 1977 auf ihrer alle zwei Jahre abgehaltenen Konferenz, an der fünfundneunzig Minister teilnahmen, drei Wochen lang gründlich mit allen weltweit wichtigen Fragen der Ernährung und Landwirtschaft befaßt. Ein halbes Jahr danach, im Juni 1978, überprüfte der Welternährungsrat die Welternährungslage sowie den Stand der Verwirklichung der Empfehlungen der Welternährungskonferenz und des in Manila verabschiedeten Aktionsprogramms zur Beseitigung von Hunger und Fehlernährung. Routinemäßig erörtert der

ECOSOC während seiner Sommertagung den Bericht des Welternährungsrates; in diesem Jahr den über die vierte Tagung und die »Mexiko-Erklärung«. Die 33. UN-Generalversammlung will sich dann im Spätherbst eingehend mit dem Thema Ernährung und Landwirtschaft befassen. Doch damit nicht genug. Der von der 32. Generalversammlung zur Fortführung des Nord-Süd-Dialogs eingesetzte Plenarausschuß hat auf seiner für September 1978 angesetzten Tagung dieses Thema ebenfalls auf der Tagesordnung. Und das, während in diesem Jahr die fünf Regionalkonferenzen der FAO abgehalten werden, die Verhandlungen über ein neues Internationales Getreideabkommen und eine neue Nahrungsmittelhilfe-Konvention sowie andere wichtige Fachtagungen laufen oder angesetzt sind.

Wie, so ist zu fragen, sollen sich denn Minister und die zuständigen leitenden Fachleute der betroffenen und interessierten Staaten an all diesen Diskussionen und Verhandlungen aktiv beteiligen? Muß nicht mit einem gewissen Abnutzungs- oder gar Abstumpfungseffekt gerechnet werden? Oder soll etwa auf diese Weise der Delegierung eigener Interessen an Gruppen Vorschub geleistet werden, was erfahrungsgemäß immer nur auf der Basis des größten gemeinsamen Nenners geht und daher häufig zu überzogenen Forderungen führt? Wächst damit nicht die Gefahr, daß wichtige Entscheidungen eher aufgeschoben als zeitgerecht getroffen werden? Reicht es andererseits nicht, wenn die primär politischen Diskussionen in der Generalversammlung und deren Gremien stattfinden und nicht zunehmend auf die Sonderorganisationen ausgedehnt werden?

Auch in Entwicklungsländern wird mit Besorgnis vermerkt, daß durch ein »Zuviel des Guten« die Lösung von Problemen eher erschwert als erleichtert werden kann. Solches aber ist nirgendwo weniger angebracht als bei dem Bemühen, die vordringlichen Welternährungsprobleme zu lösen. Bereitschaft zum Dialog, zum Verständnis für die Probleme des anderen, zum Kompromiß im Interesse der Sache, zu wirksamem Handeln sind gerade hier wichtiger als taktische Winkelzüge. Darauf ist zu achten, wenn Entwicklungsländer und entwickelte Länder gemeinsam den Kampf gegen Hunger und Fehlernährung weiterführen und gewinnen wollen. Die Möglichkeiten hierfür sind vorhanden. Doch die Zeit drängt.

Ein Entwicklungsland an der Spitze der Reichsten? Kuwaits Wohlstand freilich beruht auf außergewöhnlichen Umständen und wäre bei einem Versiegen der Ölquellen rasch reduziert — selbst in erdölfördernden Entwicklungsländern wie Nigeria, Indonesien oder Venezuela kann man von Kuwaits Spitzenplatz nur träumen. Die Rangfolge nach dem Bruttonationalprodukt deckt sich auch nicht mit der der Wirtschaftsmächte, sind doch die Vereinigten Staaten auf unserem Schaubild erst an fünfter Stelle zu entdecken. Die Bundesrepublik Deutschland nimmt den achten Platz ein. Weit zurückgefallen ist das Mutterland der Industrialisierung, Großbritannien. Mit 4 365 Dollar je Kopf erarbeiteten die Briten weniger als die Deutschen in der DDR (4 430 Dollar). Allerdings wird am britischen Beispiel deutlich, daß man Zusatzinformationen braucht, will man die Werte für das Sozialprodukt richtig deuten. Beispielsweise ist die Kaufkraft des Pfundes auf der britischen Insel höher, als im Wechselkurs zum Dollar ausgedrückt ist, während umgekehrt DM und Schweizer Franken weniger innere Kaufkraft haben, also überbewertet sind.

