

Die Nahrungsmittelkrise: Chance oder Krise der Welternährungsorganisation?*

Andrea Liese

Konkurrenzdruck, Ineffizienz und mangelnde Unterstützung seitens der Mitgliedstaaten haben die Welternährungsorganisation (FAO) in eine schwere Krise gebracht. Vor dem Hintergrund der gegenwärtigen Nahrungsmittelkrise geht der Beitrag der Frage nach, ob es der FAO durch ihr Krisenmanagement gelungen ist, ihre Position unter den vielen ernährungspolitischen Institutionen zu stärken. Nach einer Darstellung der zentralen Aufgaben, Probleme und Strategien der Organisation gelangt der Beitrag zu der Einschätzung, dass die FAO weiterhin nicht genügend Vertrauen genießt. Ihre komparativen Vorteile in den Vordergrund zu stellen, vor allem ihre breite legitimatorische Basis, könnte der FAO jedoch einen Weg aus der Krise weisen.

Seit dem drastischen Preisanstieg für Agrarerzeugnisse in den ersten Wochen des Jahres 2008 und den folgenden Unruhen in fast 40 Staaten sind die Ursachen der Nahrungsmittelkrise in aller Munde. Die Preise für Dünger, Saatgut und Tierfutter waren um 98, um 72 beziehungsweise um 60 Prozent gestiegen.¹ Der Weltmarktpreis für Mais erhöhte sich im Jahr 2008 um 36 Prozent gegenüber dem Jahresmittelwert von 2007.² Mehr als ein Dutzend Staaten, darunter Ägypten, China, Indien, Kirgisistan und Thailand, verhängten Exportbeschränkungen. Nach Schätzungen der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (Food and Agriculture Organization – FAO) stieg die Anzahl der Hungernden in Folge erhöhter Preise um 75 Millionen auf weltweit 923 Millionen Menschen. Für 2008 ging die FAO von einem zusätzlichen Anstieg um weitere 40 Millionen aus. Betroffen sind vor allem der Asien-Pazifik-Raum und Afrika südlich der Sahara.³ Die Erreichung des ersten Millenniums-Entwicklungsziels, die Halbierung des Anteils der Hungernden zwischen 1990 und 2015, auf 420 Millionen Menschen ist somit in unerreichbare Ferne gerückt. Die FAO schätzt, dass jährlich 30,5 Milliarden US-Dollar zur Erreichung des Zieles bereitgestellt werden müssten.⁴

Der vorliegende Beitrag gibt einen Überblick über die Tätigkeit der FAO und fragt, warum sie die Verschlechterung der Welternährungslage nicht verhindern konnte. Da der politische Problemdruck der FAO zwar negative Schlagzeilen eingebracht hat, aber auch Potenzial zur Veränderung birgt, fragt der Beitrag zudem nach den Auswirkungen der Nahrungsmittelkrise auf die ohnehin krisengeschüttelte Organisation. Kann sie die sich bietende Chance nut-

zen und zusätzliche politische und finanzielle Unterstützung für ihre Aufgaben mobilisieren?

Aufgaben der FAO

Die FAO war im Jahr 1945 mit dem Ziel gegründet worden, zu besserer Ernährung und höherem Lebensstandard beizutragen, die Herstellung und Verteilung von Nahrungsmitteln und landwirtschaftlichen Produkten effizienter gestalten zu helfen, die Lebensbedingungen der ländlichen Bevölkerung zu verbessern und somit Weltwirtschaftswachstum zu ermöglichen.⁵ Seit einer Verfassungsergänzung im Jahre 1965 ist die FAO zudem beauftragt, die Menschheit von Hunger zu befreien. Art. 1 der Verfassung legt drei wesentliche Aufgaben fest:

1. Das Sammeln, Auswerten und Verbreiten von Informationen über die Landwirtschaft.⁶
2. Die Förderung verschiedener nationaler und internationaler Bemühungen zur Entwicklung der Landwirtschaft, zum Schutz natürlicher Ressourcen und der verbesserten Verarbeitung und Verteilung von Nahrungsmitteln und landwirtschaftlichen Erzeugnissen.
3. Die Einrichtung und Durchführung von Entwicklungsprogrammen und Programmen der technischen Hilfe.

* Ich danke Heike Mewes und Philip Schleifer für ihre Unterstützung bei der Recherche zu diesem Beitrag.

1 Jacques Diouf, Rede zur Eröffnung der Hocharangigen Konferenz über Nahrungsmittelsicherheit (High-level Conference on World Security. The Challenges of Climate Change and Bioenergy), Rom, 3.6.2008.

2 Diese und weitere Zahlen zum Anstieg von Grundnahrungsmitteln finden sich in: World Bank, Commodity Market Review, Washington, D.C. 2009.

3 FAO, The State of Food Insecurity in the World 2008. High Food Prices and Food Security – Threats and Opportunities, Rom 2008, S. 4, 10.

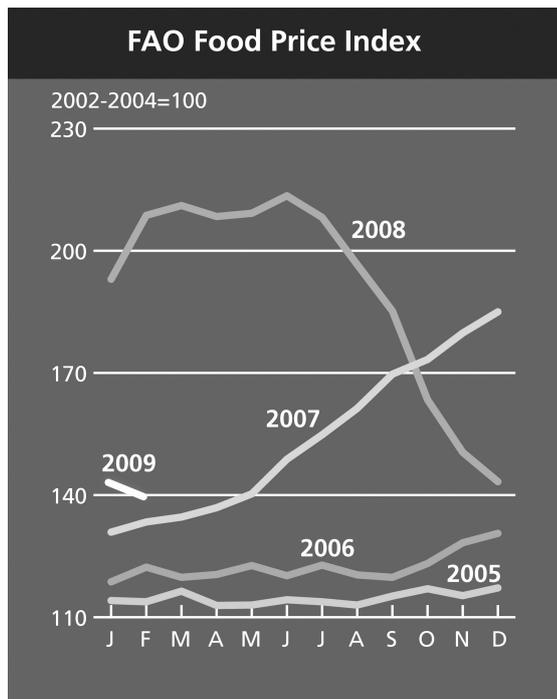
4 FAO, The World Only Needs 30 Billion Dollars a Year to Eradicate the Scourge of Hunger, Rom 2008. <http://www.fao.org/newsroom/EN/news/2008/1000853/index.html>

5 Vgl. die Präambel in: FAO, Basic Texts of the Food and Agriculture Organization, Vol. 1, Rom 2008.

6 Der Begriff Landwirtschaft schließt stets die Fischerei- und Forstwirtschaft mit ein.



Prof. Dr. Andrea Liese, geb. 1969, ist Juniorprofessorin für Internationale Politik an der Humboldt-Universität zu Berlin.



Quelle: FAO, März 2009

Bis Anfang der siebziger Jahre war die FAO die international führende Landwirtschaftsorganisation. Sie hatte keine institutionelle Konkurrenz und verzeichnete einen steten Mittelzuwachs. In ihren ersten Jahren wirkte sie vor allem als agrarpolitische Beratungsorganisation. Sie legte einen Schwerpunkt auf die Ausbildung von Bauern und stellte diesen Technologie zur Verfügung. Zugleich sammelte sie die bis heute unter dem Kürzel FAOSTAT erfassten Daten zu (mittlerweile über 1000) land-, forst- und waldwirtschaftlichen Rohstoffen und Produkten. Zudem unterstützte sie die internationale Standardsetzung.

In den sechziger Jahren leistete die Organisation Pionierarbeit beim integrierten Pflanzenschutz durch Schädlingsbekämpfung und rief die internationale Gemeinschaft zu mehr Engagement bei der Beseitigung des Hungers auf. Im Jahr 1961 schufen die FAO und die Weltgesundheitsorganisation (WHO) die Kodex-Alimentarius-Kommission, um Qualitätsstandards für Nahrungsmittel festzulegen. Mit finanzieller Unterstützung der internationalen Finanzinstitutionen berät sie im Rahmen des ›Investment Center‹ (TCI) seit 1964 Regierungen bei der Formulierung von Programmen zur Förderung landwirtschaftlicher Investitionen. Hohe Zuwendungen des UN-Entwicklungsprogramms (UNDP), die zwei Drittel der außerbudgetären Zuwendungen der FAO ausmachten, ermöglichten zudem eine starke Präsenz der Organisation im Feld.

Durch die Welternährungskrise (1972–1974) geriet die FAO erstmals in die Kritik. Zwar warnte der damalige Generaldirektor Addeke Boerma im Februar 1973 vor der bevorstehenden Krise, doch wurde

der Organisation vorgeworfen, die Krise nicht vorhergesehen und nicht adäquat auf sie reagiert zu haben. Die 1974 einberufene Welternährungskonferenz fand unter Schirmherrschaft der UN, nicht der FAO, statt. Sie beauftragte zwei neu zu gründende Institutionen mit Aufgaben im Bereich der Landwirtschaft (den Internationalen Fonds für landwirtschaftliche Entwicklung – IFAD) beziehungsweise der Ernährungssicherung (den Welternährungsrat). Deren Entstehen und damit auch die zunehmende Konkurrenz in der Agrar- und Ernährungspolitik sind bereits einer frühen Unzufriedenheit der Mitgliedstaaten mit der FAO geschuldet.

Im Anschluss an die Welternährungskonferenz errichtete die FAO ein weltweites Informations- und Frühwarnsystem für Ernährung und Landwirtschaft ein (Global Information and Early Warning System on Food and Agriculture – GIEWS), das Daten zur Ernährungssicherheit sammelt und Gebiete identifiziert, in denen Nahrungsmittelknappheit zu befürchten ist. Trotz Kritik wuchs die Organisation beständig an. Nach dem Amtsantritt Edouard Saoumas, der 1976 das Programm für technische Zusammenarbeit einrichtete, entwickelte sie sich zunehmend zu einer Entwicklungsorganisation, die Projekte der technischen Hilfe plant und durchführt. Sie legte verschiedene Programme zur Ernährungssicherheit auf und verstärkte ihr Engagement vor Ort.

In den neunziger Jahren knüpfte sie an ihre frühe Tätigkeit als Themensetzer an, die sich bereits in der ›Freedom from Hunger Campaign‹ (1960–1970) gezeigt hatte: Sie verstärkte ihre Bemühungen zur Verwirklichung des Konzepts der Ernährungssicherheit und des Rechts auf Nahrung.⁷ Als Ergebnis des Welternährungsgipfels im Jahr 1996 verpflichteten sich die Regierungen auf das heutige erste Millenniums-Entwicklungsziel, die Halbierung der weltweit Hungernden bis 2015. Zudem wurde ein ›Food Insecurity and Vulnerability Information and Mapping System‹ (FIVIMS) eingerichtet, für das die FAO das technische Sekretariat stellt und in dem sie in enger Zusammenarbeit mit den anderen beiden in Rom ansässigen Organisationen, IFAD und Welternährungsprogramm (WFP), Informationen als Grundlage für Frühwarnung und Politikberatung bereitstellt.

In jüngerer Zeit hat die FAO globale Instrumente (weiter-)entwickelt: die FAO-Konferenz verabschiedete im Jahr 1995 den Verhaltenskodex für verantwortungsvolle Fischerei, im Jahr 2001 den Internationalen Vertrag über pflanzengenetische Ressourcen für Ernährung und Landwirtschaft, ein Jahr später eine revidierte Fassung des Internationalen Verhaltenskodex für das Inverkehrbringen und die Anwendung von Pflanzenschutz- und Schädlingsbekämpfungsmitteln nebst technischen Richtlinien und im Jahr 2004 die Freiwilligen Richtlinien für das Recht auf Nahrung.

Durch die Welternährungskrise (1972–1974) geriet die FAO erstmals in die Kritik.

Nur noch eine unter vielen

Die in Rom ansässige FAO mit 191 Mitgliedstaaten ist zwar die derzeit älteste internationale Organisation zur Förderung der weltweiten Ernährungssicherheit und eine der großen UN-Sonderorganisationen; spätestens seit den siebziger Jahren ist sie jedoch nur noch eine unter vielen: Über 30 multilaterale Institutionen sind im Bereich der Ernährungssicherung tätig.⁸ Die FAO verlor ihre herausgehobene Stellung und ihr politisches Gewicht. Allein in Rom sind zwei weitere UN-Institutionen ansässig.

1. Das Welternährungsprogramm (World Food Programme – WFP)

Das WFP wurde 1963 als zunächst dreijähriges Programm der Nahrungsmittelhilfe ins Leben gerufen. Es sollte Ernteüberschüsse aus den Industrieländern zur Abwehr und Linderung von Hungerkatastrophen verteilen. Was als Unterabteilung der FAO begann, wurde im Jahr 1965 in eine ständige und mittlerweile in die größte UN-Hilfsorganisation überführt. Während des Kalten Krieges betätigte sich das WFP vor allem in Entwicklungsprojekten; seit den neunziger Jahren ist es dagegen vorrangig in der Nothilfe aktiv. Neben den Hilfsprogrammen in Katastrophengebieten, bei denen das WFP Nahrungsmittel verteilt und Hilfsmaßnahmen koordiniert, führt es Schulspeisungen durch und gewährt finanzielle Hilfen für Regierungen in Entwicklungsländern, die Projekte zugunsten von Frauen in ländlichen Gebieten durchführen. Anders als die UN-Sonderorganisationen wird das WFP ausschließlich aus freiwilligen finanziellen Zuwendungen, vor allem aus den USA und den EU-Staaten, finanziert und erhält zudem Sachleistungen, zumeist in Form von Transport- und Nahrungsmitteln. Der Mittelbedarf stieg durch Preisanstiege und Katastrophen in den letzten Jahren stark an. Das WFP war in dieser Situation beim Einwerben von Geldern sehr erfolgreich. Von 2007 auf 2008 verdoppelte sich sein Haushalt fast, nämlich von 2,71 auf fünf Milliarden US-Dollar.⁹ Damit übersteigt es den Haushalt der FAO um das Sechsfache.

2. Der Internationale Fonds für landwirtschaftliche Entwicklung (International Fund for Agricultural Development – IFAD)

Der IFAD wurde im Jahr 1977 als Antwort auf die weltweite Ernährungskrise (1972–1974) und im Nachgang der Welternährungskonferenz von 1974 gegründet. Ziel war, Gelder für landwirtschaftliche Projekte zu mobilisieren, die der Nahrungsmittelproduktion in Entwicklungsländern dienen. Bis heute vergibt der Fonds sowohl niedrigverzinsten als auch rückzahlungsfreie Kredite für Projekte, die vor allem der armen Landbevölkerung und Kleinbauern zugute kommen. Die Organisation erstellt und veröffentlicht zudem Analysen zu ländlicher Armut, engagiert sich

im Aufbau von Partnerschaften, kofinanziert den Globalen Mechanismus zum Übereinkommen zur Bekämpfung der Wüstenbildung und betätigt sich als Ausführungsorganisation der Globalen Umweltfazilität.

Der Konkurrenzdruck, dem die FAO ausgesetzt ist, hat seither weiter zugenommen.

- Mitte der sechziger Jahre avancierte die Handels- und Entwicklungskonferenz der Vereinten Nationen (UNCTAD) zum Zentrum der Verhandlungen über den internationalen Handel mit Rohstoffen und eine neue Weltwirtschaftsordnung. Seit Gründung der Welthandelsorganisation (WTO) im Jahr 1995, ist das Thema Handel von Agrarprodukten von der WTO besetzt.
- Programme zur Agrarentwicklung und ländlichen Entwicklung wurden zunächst vom IFAD, aber auch von Organisationen der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit und der Weltbank finanziert. In den sechziger bis achtziger Jahren stiegen die Kredite für die Landwirtschaft von 150 Millionen US-Dollar pro Jahr auf vier Milliarden US-Dollar pro Jahr.¹⁰
- Die landwirtschaftliche Forschung ist seit Anfang der siebziger Jahre Schwerpunkt der von der FAO anfänglich nur zögerlich mitgeförderten Beratungsgruppe für Internationale Agrarforschung (Consultative Group on International Agricultural Research – CGIAR).
- Schätzungen der Weltbank zufolge konkurrieren derzeit 280 internationale Organisationen und Initiativen um Gelder.¹¹
- Die Weltbank bestimmt zunehmend die Agenda bei der Bekämpfung von Hunger und Unterernährung. Im Jahr 1993 berief sie die ›Word Conference on Global Hunger‹ ein.¹² Die Bank unterstützt die ›Global Alliance on Improved Nutrition‹, eine Öffentlich-Private Partnerschaft, an der die FAO nicht mitwirkt. Sie hat ferner im Mai 2008, nach der Nahrungsmittelkrise, ein ›Global Food Response Program‹ geschaffen.¹³ Dieses Programm finanziert Maßnahmen zur kurzfristigen Nothilfe und sofortigen Stärkung der landwirt-

Über 30 multilaterale Institutionen sind im Bereich der Ernährungssicherung tätig. Die FAO verlor ihre herausgehobene Stellung und ihr politisches Gewicht.

⁷ Vgl. dazu den Beitrag von Michael Windfuhr, Das Recht auf Nahrung und die Nahrungsmittelkrise, in diesem Heft, S. 66–71.

⁸ Shaw, World Food Security. A History since 1945, Houndmills 2007, S. 206f.

⁹ <http://www.wfp.org/node/7358> und <http://www.wfp.org/node/7359>

¹⁰ John Abbott, Politics and Poverty. A Critique of the Food and Agriculture Organization of the United Nations, London/New York 1992, S. 28.

¹¹ World Bank, The Changing Aid Architecture, Washington, D.C. 2007.

¹² Shaw, World Food Security, a.a.O. (Anm. 8), S. 318.

¹³ World Bank, World Bank launches 1.2 Billion US-Dollar Fast-Track Facility for Food Crisis, Pressemitteilung Nr. 2008/334/VPU v. 29.5.2008.

schaftlichen Produktion. Es sieht zudem längerfristige Maßnahmen vor, wie die Untersuchung der Auswirkungen des Einsatzes von Biotreibstoffen, Politikberatung, die Aufstockung von Krediten für die Landwirtschaft und Einflussnahme auf die internationale Handelspolitik.

Die FAO steht derzeit unter erheblichem Reformdruck und genießt weder die nötige Unterstützung der Staatengemeinschaft noch die Autorität im UN-System.

Unter den vielen Institutionen mit ernährungspolitischem Bezug nimmt die FAO weiterhin eine herausgehobene Rolle bei der Standardsetzung, der Bereitstellung von Daten und der Beratung ein. In der interinstitutionellen Zusammenarbeit, die stark von Konkurrenz und Revierkämpfen geprägt ist, nimmt sie bislang jedoch keine Führungsrolle bei der Koordinierung von Maßnahmen der Ernährungssicherung ein. Die institutionelle Trennung wird durch die unterschiedlichen Konzepte von UN-Organisationen und internationalen Finanzinstitutionen noch verstärkt: Die FAO kritisierte insbesondere die Weltbank wegen der negativen Auswirkungen ihrer Struktur Anpassungsprogramme auf die Ernährungssicherheit. Die FAO steht derzeit zudem unter erheblichem Reformdruck und genießt weder die nötige Unterstützung der Staatengemeinschaft noch die Autorität im UN-System, derer es zur Übernahme einer Führungsrolle bedarf.

Unter Reformdruck

Die Herausforderungen, vor denen die FAO heute steht, haben sich seit den siebziger Jahren kaum verändert. Weiterhin ist sie nur noch eine von vielen Akteuren im Bereich der internationalen Agrar- und Ernährungspolitik. Zudem verfügt die Organisation nur noch über äußerst knappe Mittel. Das finanzielle Gängelband und die im Jahr 2007 erfolgte unabhängige externe Evaluierung¹⁴ sind Zeichen des gesunkenen Vertrauens einer Koalition finanzstarker Mitgliedstaaten in die Arbeit des Generaldirektors und der Entscheidungsgremien der Organisation. Die FAO ist nun gezwungen, ihre komparativen Vorteile gegenüber anderen Organisationen hervorzuheben und ihre Effektivität und Effizienz zu erhöhen. Wie kam es zu diesem Reformdruck?

Finanzkrise

Die unzähligen Reformbemühungen von Generaldirektor Jacques Diouf konnten den Trend fallender Beitragszahlungen nicht aufhalten.

Mit Verweis auf die vermeintliche Politisierung der Organisation kürzten mehrere westliche Mitgliedstaaten, insbesondere die USA, in den achtziger Jahren ihre Pflichtbeiträge. Gleichzeitig sanken die Mittelzuweisungen durch das UNDP, das im Jahr 1976 beschloss, nationale Projekte durchzuführen und die Möglichkeit schuf, Subunternehmer einzusetzen. Die FAO verlor daher ihren Sonderstatus und folglich den Hauptgeber ihrer außerbudgetären Zuwendungen: der UNDP-Anteil sank von 74 Prozent (1970) auf fünf Prozent (2000).¹⁵ Die unzähligen Reformbemühungen des seit 1994 amtierenden Generaldirektors

Jacques Diouf konnten den Trend fallender Beitragszahlungen nicht aufhalten. Der ordentliche Haushalt der FAO sank von 1994 auf 2005 effektiv um 22 Prozent.¹⁶ Die Mitgliedstaaten stellen aber außerbudgetäre Mittel bereit, bei denen sie die Verwendung selbst beeinflussen können. Im Zweijahreshaushalt 2008/2009 verfügt die Organisation über einen Gesamthaushalt in Höhe von 1,746 Milliarden US-Dollar.¹⁷

Mangelnde Prioritätensetzung

Trotz knapper Ressourcen hat die FAO daran festgehalten, analog zu den in der Verfassung genannten Aufgaben, Expertise bereitzustellen, Standards zu setzen, Regierungsstellen zu beraten und Projekte vor Ort durchzuführen. Einmal begonnene Aufgaben und angestoßene Programme wurden selten aufgegeben, was ihr heute als fehlende Prioritätensetzung angelastet wird. Die unabhängige externe Evaluierung führt dieses Beharren auf einem ausdifferenzierten Tätigkeitsspektrum auf eine »Koalition von betroffenen Sekretariatsmitgliedern und Verwaltungsratsvertretern« zurück, die ihre Pfründe sichern will.¹⁸

Gemischte Erfolgsbilanz

Im Zusammenspiel von sinkenden Einnahmen und fehlender Prioritätensetzung büßte die FAO an Effektivität und Reputation ein. Während sie bis heute in einigen Bereichen wertvolle Arbeit leistet, ist sie in anderen wenig erfolgreich. Hinsichtlich der Sammlung, Verarbeitung und Weitergabe von Informationen, der Beratung von Regierungen und der Standardsetzung gilt sie in der Wissenschaft und bei nichtstaatlichen Organisationen (NGOs) als unverzichtbar, ihre fachliche Kompetenz ist unbestritten.¹⁹ Mitgliedstaaten schätzen die Neutralität der Organisation als Forum, ihren Beitrag zur sektorspezifischen Beratung (etwa in der Fischerei- und Forstwirtschaft) und Normentwicklung (etwa zum Pflanzenschutz, zur Schädlingsbekämpfung), die Qualität und Neutralität ihrer Daten, Analysen und Berichte sowie ihre Schulungsprogramme und Aktivitäten zum Aufbau nationaler Kapazitäten. Entwicklungsländer messen der Entwicklung rechtlich verbindlicher Standards im Rahmen der FAO weniger Bedeutung bei als die Industrieländer. Die unabhängige externe Evaluierung bescheinigt ihr in einigen Gebieten gar »intellektuelle Führung«²⁰, etwa bei der nachhaltigen Fischerei, beim nachhaltigen Management pflanzengenetischer Ressourcen und ihrem Fokus auf Kleinbauern als Entscheidungsträger.

In anderen Bereichen steht die FAO nicht erst seit der Nahrungsmittelkrise in der Kritik. Ihre Politik habe »nicht immer der effektiven Förderung weltweiter Ernährungssicherheit« gedient,²¹ vor allem die Arbeit im Feld gilt als Schwachstelle. Die Industrieländer, insbesondere die USA, kritisierten das Programm

der technischen Zusammenarbeit. Kritiker warfen dem Generaldirektor vor, mit diesem Programm eine »Schmieregeldkasse« geschaffen zu haben, die es ihm ermögliche, sich zu politischen Zwecken, etwa seiner Wiederwahl, bei Entwicklungsländern »anzubiedern«²². Auch die im Zuge der Krise der Organisation in Auftrag gegebene unabhängige externe Evaluierung kritisiert, dass die FAO zu viele kleine Projekte durchführt, die wenig Wirkung zeigen.²³ Dem Programm für technische Zusammenarbeit fehle ein Schwerpunkt, weshalb es nicht effektiv sein könne. Darüber hinaus bemängeln die Gutachter das generell konservative Verhalten der FAO, die falsche Ausführungsart bei der Umsetzung kluger Entscheidungen, ineffiziente, hochgradig zentralisierte und bürokratische Verfahrensweisen, das Fehlen klarer Prioritäten und eine mangelnde Anpassung an sich verändernde Bedürfnisse. Die FAO sei gegenüber dem Fortschritt im entwicklungspolitischen Denken einen Schritt zurückgeblieben, lege ihren Schwerpunkt zu sehr auf wirkungslose Kleinprojekte zum Transfer von Produktionstechnologie und zeige zu wenig komparative Vorteile.²⁴ Schließlich werden ihr Innovationspotenzial und ihre Partnerschaftsstrategie kritisiert: Der eigene Forschungsbeitrag der FAO wird als (zu) gering eingestuft. Aufgrund ihrer Skepsis gegenüber dem Privatsektor komme es nicht zu einer Zusammenarbeit mit der Agrarindustrie.²⁵

Medienwirksam forderte der senegalesische Präsident Abdoulaye Wade im Mai 2008 die »Verschrottung« der FAO, da sie Geld verschwende, kaum Resultate zeige und die Schuld an der Nahrungsmittelkrise trage.²⁶

Die Nahrungsmittelkrise als Krise der FAO ...

Die gegenwärtige Nahrungsmittelkrise wird der FAO, von einigen Polemiken abgesehen, nicht direkt angelastet. Die Wissenschaft ist sich weitgehend einig in der Ursachenanalyse,²⁷ die ein deutliches Politikversagen offenbare: Es fehlen Investitionen in die landwirtschaftliche Produktion, so dass viele Entwicklungsländer Nahrungsmittel importieren müssen.

Auch wenn der FAO die Nahrungsmittelkrise nicht angelastet werden kann, so muss gefragt werden, warum es der Organisation nicht gelang, durch ihre Warnungen und langjährigen Bemühungen zur Ernährungssicherung einen Kurswechsel herbeizuführen. Schließlich bemängelt die FAO schon seit Jahren die zu geringen Investitionen in die Landwirtschaft und die ungenügenden Fortschritte bei der Umsetzung des ersten Millenniums-Entwicklungsziels.²⁸ Die Organisation bemüht sich mit Hilfe von Daten, Analysen und Appellen darum, das Thema Ernährungssicherheit auf der politischen Agenda zu halten. Sie erhebt und verbreitet Daten und Analysen zu Preisentwicklungen, misst den Einfluss von Preissteigerungen auf die Anzahl der Unterernähr-

ten und verbreitet Schätzungen zur Zahl chronisch unterernährter Menschen. Sie hat zudem weitere Programme zur Ernährungssicherung durchgeführt: **1.** das »Special Programme for Food Security« (SPFS) und **2.** das Anti-Hunger-Programm:

1. Das SPFS war im Jahr 1994, nach der Amtsübernahme Dioufs, zur Ankurbelung der Nahrungsmittelproduktion in Entwicklungsländern gegründet worden und ist mittlerweile das Flaggschiff der FAO zur Halbierung der weltweit Hungernden.²⁹ Das bereits von 106 Staaten in Anspruch genommene Programm wendet sich vor allem an Länder mit geringem Einkommen und fehlenden Nahrungsmitteln. Es berät diese bei der Entwicklung und Umsetzung von nationalen und regionalen Programmen der Ernährungssicherheit und fördert Investitionen in die ländliche Infrastruktur.

2. Auf dem »Welternährungsgipfel: Fünf Jahre danach« stellte die FAO das Anti-Hunger-Programm vor, das einen zweigleisigen Ansatz zur Armutsbe-

Die FAO bemüht sich mit Hilfe von Daten, Analysen und Appellen darum, das Thema Ernährungssicherheit auf der politischen Agenda zu halten.

14 Vgl. FAO, FAO: The Challenge of Renewal. Report of the Independent External Evaluation of the Food and Agriculture Organization of the United Nations, Rom, September 2007, FAO Doc. C 2007/7A.1-Rev.1, <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/meeting/012/ko827e02.pdf>

15 Ebd., S. 61.

16 Ebd., S. 64.

17 FAO, 2008–09. The Director General's Programme of Work and Budget, FAO Doc. C2007/3, August 2007, http://www.fao.org/pwb/2008/index_en.htm

18 FAO: The Challenge, a.a.O. (Anm. 14), S. 149, Übersetzung d. V.

19 Vgl. Thomas Siebold, FAO, in: Jörn Altmann/Margareta Kulesa (Hrsg.), Internationale Wirtschaftsorganisationen, Stuttgart 1998, S. 76–80; Wolfgang Hein, Die FAO: Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation, in: AgrarBündnis (Hrsg.), Der kritische Agrarbericht, Bonn 1996, S. 78–86, hier S. 86.

20 FAO: The Challenge, a.a.O. (Anm. 14), S. 37.

21 Hein, Die FAO, a.a.O. (Anm. 19), S. 86.

22 D. John Shaw, Global Food and Agricultural Institutions, New York 2009, S. 109.

23 FAO: The Challenge, a.a.O. (Anm. 14), S. 37, 97 und 149.

24 Ebd., S. 37.

25 Ebd., S. 108, 117, 131, 149 und 160.

26 Siehe »UN food body ›should be scrapped‹«, BBC News, 5.5.2008, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/7383628.stm>

27 Vgl. unter anderem die folgenden Studien: Daniel De La Torre Ugarte/Sophia Murphy, The Global Food Crisis: Creating an Opportunity for Fairer and More Sustainable Food and Agriculture Systems Worldwide, EcoFair Trade Dialogue Discussion Paper Nr. 11, Oktober 2008; Derek Heady/Shenggen Fan, Anatomy of a Crisis. The Causes and Consequences of Surging Food Prices, IFPRI Discussion Paper Nr. 00831, Dezember 2008.

28 FAO, Rome Declaration on World Food Security, World Food Summit, 13.–17. November 1996, Rom 1996; Jacques Diouf, Foreword, in: FAO, The World Food Summit: Five Years Later. Mobilizing the Political Will and Resources to Banish Hunger, Rom 2008.

29 Shaw, Global Food and Agricultural Institutions, a.a.O. (Anm. 22), S. 104.

Die mangelhafte Koordinierung ihrer Aktivitäten mit anderen Organisationen gilt vielen als ein Grund für die Ineffektivität der FAO.

kämpfung verfolgt: Es sieht einerseits kurzfristige Soforthilfe bei Nahrungsmittelkrisen vor, setzt andererseits auf langfristige Maßnahmen wie Wissenstransfer oder die Schaffung eines günstigen politischen Umfelds auf nationaler und internationaler Ebene.³⁰

Der geringe Erfolg der FAO lässt sich im Wesentlichen auf drei Ursachen zurückführen: **1.** die mangelnde Koordinierung mit anderen internationalen Organisationen, **2.** die Führungskrise im Verwaltungsstab, **3.** die Uneinigkeit der Mitgliedstaaten.

1. Mangelnde Koordinierung

Die mangelhafte Koordinierung ihrer Aktivitäten mit anderen Organisationen gilt vielen als ein Grund für die Ineffektivität der FAO.³¹ Zur Doppelung der Aufgaben und zu Unübersichtlichkeit tragen über 30 UN-Gremien bei, die in ernährungsrelevante Aktivitäten eingebunden sind. Dabei mangelte es nie an Koordinierungsaktivitäten, war doch das Problem bereits früh erkannt worden. Im Jahr 1974 forderte beispielsweise³² die Welternährungskonferenz die Einrichtung eines Mechanismus zur erfolgreichen Koordinierung der Politik aller UN-Organisationen in diesem Bereich. Der von der UN-Generalversammlung im Jahr 1975 einberufene Welternährungsrat wurde jedoch 17 Jahre später aufgelöst, weil er diesem Auftrag nicht gerecht geworden war.

2. Führungskrise im Verwaltungsstab

Seit den siebziger Jahren ist die FAO wegen des Führungsstils ihrer Generaldirektoren kontinuierlich stark kritisiert worden.³³ Westliche Regierungen, insbesondere Großbritannien und die USA, bemängelten zunächst den Führungsstil und die Autonomie von Generaldirektor Saouma (1976–1994); die USA hielt Mitgliedsbeiträge zurück. Saouma hatte nicht nur das Programm der technischen Zusammenarbeit aufgebaut, sondern im Zuge seiner Dezentralisierungsinitiative 78 Länderbüros eingerichtet.³⁴ Unter Diouf, der seit 1994 Generaldirektor ist, besteht die Vertrauenskrise fort. Auch die unabhängige externe Evaluierung führt das schlechte öffentliche Image der FAO vor allem auf »eine stark zentralisierte, belastende und übermäßig komplexe Amtsführung« zurück, die eine schon an sich »risikoscheue Kultur« noch weiter verfestigt.³⁵

3. Uneinigkeit der Mitgliedstaaten

Wie in den anderen UN-Sonderorganisationen auch, werden in der FAO Entscheidungen mit der Mehrheit der Mitgliedstaaten nach dem Grundsatz gefällt, dass jedes Land eine Stimme hat. Die Entwicklungsländer haben somit, wenn sie geschlossen auftreten, vergleichsweise viel Macht, während die Industrieländer sich bei Entscheidungen häufig nicht durchsetzen können, obwohl sie den Großteil des Haushalts tragen. Saouma nutzte diese Konstellation, um gegen den Willen der Industrieländer ein steigendes

Budget durchzusetzen, während Diouf vor allem seine Wiederwahl mit den Stimmen der Entwicklungsländer sicherte. Den Entscheidungsgremien der FAO (Konferenz, Rat, sechs technische Ausschüsse sowie je ein Programm-, Rechts- und Finanzausschuss) ist es jedoch nicht gelungen, die divergierenden Interessen der Mitgliedstaaten einander anzunähern und der FAO ein einheitliches Profil zu geben. Insofern ist die Organisation in einem fortgesetzten Nord-Süd-Konflikt gefangen und seit Jahrzehnten Opfer der gravierenden Interessenskonflikte zwischen den G-77 und den OECD-Staaten.

... oder als Chance der FAO?

Trotz gezielter Aktivitäten und der Warnung Dioufs vor einer Zunahme der Nahrungsmittelunsicherheit im Juli 2007³⁶ ist die FAO durch die Krise weder politisch noch finanziell gestärkt worden. Sie zeigt allerdings auch erst seit kurzem die Bereitschaft, von alten Konzepten abzuweichen und ihre Rolle als Wissensorganisation und Forum zu betonen.

Reaktionen der FAO auf die Nahrungsmittelkrise

Zunächst reagierte die FAO mit den gewohnten Rezepten: Zur Bekämpfung der Nahrungsmittelkrise rief sie im Dezember 2007 die »Initiative on Soaring Food Prices« (ISFP)³⁷ ins Leben. Mit der Kombination kurz- und langfristiger Strategien, die die landwirtschaftliche Produktion steigern sollen, steht es in der Tradition der früheren Programme, SPFS und Anti-Hunger-Programm. Für die kurzfristigen Maßnahmen im Rahmen der Initiative bis Ende 2009 hat die FAO 1,7 Milliarden US-Dollar veranschlagt. Hiermit sollen Saatgut, Dünger, Futter und Arbeitsgerät bereitgestellt, Regierungsstellen beraten und die Koordinierung globaler, regionaler und nationaler Programme übernommen werden. Das im Frühjahr 2008 angelaufene Programm wird in 95 Ländern durchgeführt. Allerdings ist es der FAO bislang lediglich gelungen, 73 Millionen US-Dollar einzuwerben. Gemeinsam mit den 36 Millionen US-Dollar aus seinem Programm für technische Zusammenarbeit stehen somit erst etwas über sechs Prozent der Mittel bereit.³⁸

Diouf rief dazu auf, einem Welternährungsgipfel noch im Jahr 2009 abzuhalten, um die Kohärenz der Maßnahmen zu verbessern sowie einen Nothilfefonds einzurichten. Ferner wollte er sich um Zusagen für die jährlich benötigten 30 Milliarden US-Dollar zur Verbesserung der ländlichen Infrastruktur und Erhöhung der landwirtschaftlichen Produktivität bemühen.³⁹

An den aktuellen Bemühungen zeigt sich, dass die FAO weiterhin in einer Autoritäts- und Vertrauenskrise steckt. Die Geber trauen ihr nicht zu, ein wirksames Programm der Hungerbekämpfung durchzuführen. Hatten doch die unabhängige externe Eva-

Trotz gezielter Aktivitäten und der Warnung Dioufs vor einer Zunahme der Nahrungsmittelunsicherheit im Juli 2007 ist die FAO durch die Krise weder politisch noch finanziell gestärkt worden.

luierung der FAO und eine frühere Evaluierung des SPFS bestätigt, dass die Projekte der FAO vor Ort ein schlechtes Image haben und deshalb eine Stärkung der FAO als Wissensorganisation empfohlen.⁴⁰ Michael Windfuhr ist daher wenig verwundert über die geringe finanzielle Unterstützung der Initiative gegen steigende Nahrungsmittelpreise: »Für die Stärkung der FAO war es sicherlich nicht hilfreich, dass diese seit Dezember für ein Sonderprogramm geworben hat, mit dessen Hilfe sie Saatgut und Düngemittel an Kleinbauern verteilen wolle. Angesichts der schlechten Evaluierungsergebnisse für die praktische Arbeit vor Ort hat die Organisation in der Krise genau das Falsche angeboten: Programme vor Ort statt Koordinierung der UN.«⁴¹ Es steht also zu befürchten, dass die vom Evaluierungsteam beobachtete Entfremdung der Mitgliedstaaten, ihr nachlassendes Interesse und ihre fehlende Identifikation mit der Organisation⁴² auch nach der Nahrungsmittelkrise fortbestehen.

Die Stellung der FAO im hochrangigen Prozess

Ebenso umstritten ist die Fähigkeit der FAO, im globalen System Führung zu zeigen und die Aktivitäten der Regierungen, internationalen Organisationen und NGOs nach der Nahrungsmittelkrise zu koordinieren: Schon vor der Krise war die FAO im UN-System aktiv in mehrere ernährungspolitische Arbeitsgruppen einbezogen und hatte den Vorsitz von zwei Arbeitsgruppen im »United Nations System Standing Committee on Nutrition« (SCN) inne. Jedoch fehlte ihr, so der Befund der Evaluierung, die »intellektuelle Führung«.⁴³ An der von UNICEF und WFP entwickelten Initiative zur Beendigung von Hunger und Unterernährung bei Kindern (ECHUI) wurde sie erst gar nicht beteiligt.⁴⁴ Die Nahrungsmittelkrise hat zu einer internationalen Debatte über eine Umstrukturierung der globalen Ernährungssicherungsarchitektur geführt:

In der von UN-Generalsekretär Ban Ki-moon im April 2008 eingerichteten Hochrangigen Arbeitsgruppe für die weltweite Nahrungsmittelkrise (High-level Task Force on the Global Food Security Crisis – HLTF) hat Jacques Diouf zwar den stellvertretenden Vorsitz inne, dennoch sehen Beobachter die Weltbank als die maßgebliche Institution im Prozess an.⁴⁵ So folgt der von der HLTF ausgearbeitete umfassende Rahmenaktionsplan (Comprehensive Framework for Action – CFA) zwar dem grundsätzlichen Ansatz der FAO, kurzfristige mit langfristigen Maßnahmen zu kombinieren, doch gesteht er einzig der Weltbank eine Beteiligung am ganzen Aktivitätsspektrum zu. Der »Weckruf« der Krise, so das Dokument, biete die Gelegenheit, die Nahrungsmittelproduktion von Kleinbauern stärker zu erhöhen.⁴⁶ Der Rahmenaktionsplan schlägt vor, den sofortigen Zugang zu Saatgut und Düngemitteln zu garantieren, in agrartechnologische Forschung und Infrastruktur zu investie-

ren und die Maßnahmen mit nachhaltigem Umweltschutz in Einklang zu bringen. Schließlich bezieht das Dokument Stellung in Streitfragen des Welthandels und verweist auf die Notwendigkeit, landwirtschaftliche Subventionen im Allgemeinen und Subventionen von Biotreibstoffen im Besonderen zu überdenken.⁴⁷ Die Weltbank hat die Aufgabe, sich an der sofortigen Nahrungshilfe zu beteiligen (unter anderem gemeinsam mit dem WFP), auf eine Anpassung der Handelspolitik hinzuwirken (gegen Einfuhr- und Ausfuhrbeschränkungen von Nahrungsmitteln) und makroökonomische Folgen der Krise zu bewältigen (unter anderem mit dem IWF).

An der langfristigen Aufgabe der Weltbank, die internationalen Märkte für Nahrungsmittel zu verbessern, indem auf den Abbau von Agrarsubventionen und einen Abschluss der Doha-Runde der WTO hingewirkt werden soll, ist eine Beteiligung der FAO nicht vorgesehen. Insgesamt wird der FAO jedoch eine führende Rolle beim Auftrag zuteil, Kleinbauern bei der Erhöhung der Produktion von Nahrungsmitteln durch Beratung und technische Hilfe zu unterstützen, in der Debatte über Biotreibstoffe eine ge-

Es steht zu befürchten, dass die vom Evaluierungsteam beobachtete Entfremdung der Mitgliedstaaten auch nach der Nahrungsmittelkrise fortbestehen wird.

30 FAO, Anti-Hunger Programme. A Twin-Track Approach to Hunger Reduction. Priorities for National and International Action, Rom 2003.

31 Hein, Die FAO, a.a.O. (Anm. 19), S. 86; Siehe D. John Shaw, Multilateral Development Co-operation for Improved Food Security and Nutrition, in: Uwe Kracht/Manfred Schulz (Hrsg.), Food Security and Nutrition. The Global Challenge, Münster, S. 555–580, hier S. 563f.

32 Eine ausführlichere Aufstellung findet sich in: Shaw, Multilateral Development Co-operation, a.a.O. (Anm. 31), S. 563f.

33 Hein, Die FAO, a.a.O. (Anm. 19), S. 10–13.

34 Shaw, Global Food and Agricultural Institutions, a.a.O. (Anm. 22), S. 97.

35 FAO: The Challenge, a.a.O. (Anm. 14), S. 46.

36 FAO, Crop Prospects and Food Situation, Nr. 4, Rom 2007.

37 FAO, Initiative for Soaring Food Prices. Programme Document. Aiming to Reduce the Food Insecurity Caused by Soaring Food Prices, Rom 2008.

38 Siehe FAO-Homepage: <http://www.fao.org/isfp/about/en/>

39 FAO, Statement of the Director-General, FAO Doc. C2008/INF/5, Rom, 18.–22. November 2008, <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/meeting/014/k3729e.pdf>

40 FAO: The Challenge, a.a.O. (Anm. 14), S. 13, 61 und 97.

41 Michael Windfuhr, Viele Initiativen, wenig Koordination. Die Welt ernährungskrise legt die Schwächen der internationalen Steuerung im Ernährungsbereich offen, welt-sichten, 8/2008, S. 36–38, hier S. 37.

42 FAO: The Challenge, a.a.O. (Anm. 14), S. 39.

43 Ebd., S. 133.

44 Ebd.

45 Rudolf Buntzel, Nach der Krise, E + Z, 49. Jg., 11/2008, S. 408–412, hier S. 410.

46 High-level Task Force on the Global Food Security Crisis, Comprehensive Framework for Action, Juli 2008, S. 3, <http://www.un.org/issues/food/taskforce/Documentation/CFA%20Web.pdf>

47 Ebd., S. 4.

eignete Politik zu entwickeln und globale Informations- und Überwachungssysteme zu stärken. Ihre Kompetenz als Beratungsorganisation und neutrales Forum zur Standardsetzung wurde somit anerkannt.

Haltung zur GFPA

Trotz aller Kritik bleibt die FAO als neutrales und von Entwicklungsländern geschätztes zwischenstaatliches Forum ohne Alternative.

Aktuell bemüht sich die FAO um eine zentrale Rolle bei der Verwirklichung eines von Frankreich und Großbritannien auf der Hocharangigen Konferenz für Ernährungssicherheit im Juni 2008 in Rom vorgebrachten und von der G-8 übernommenen Vorschlags für eine ›Globale Partnerschaft für Ernährung und Landwirtschaft‹ (Global Partnership for Food and Agriculture – GFPA). Nach den Vorstellungen der G-8 soll die GFPA Regierungen, internationale Organisationen, den Privatsektor und die Zivilgesellschaft zusammenbringen, um umfassende und kohärente Strategien zur kurz-, mittel- und langfristigen Bewältigung der Welternährungskrise zu entwickeln.⁴⁸ Im Rahmen der GFPA ist zudem die Schaffung eines hochrangigen Expertennetzwerks vorgesehen, das wissenschaftliche Analysen zur Welternährungssituation, zu den zukünftigen Risiken und zum Handlungsbedarf erstellt. Während die Idee einer zentralen Koordinierungsinstanz weitestgehend begrüßt wird, ist die zentrale Streitfrage, ob die GFPA als eigenständige Institution geschaffen oder in bestehende Institutionen integriert werden solle. Diese Streitfrage verhinderte, dass die Partnerschaft bereits, wie geplant, auf dem Hocharangigen Treffen ›Zur Nahrungssicherheit für alle‹ im Januar 2009 in Madrid beschlossen werden konnte.⁴⁹ In der Diskussion um die institutionelle Ausgestaltung der GFPA bemüht sich Diouf mit Unterstützung der FAO-Konferenz um eine Anbindung der GFPA und eines hochrangigen Expertenausschusses an die eigene Organisation und um eine Stärkung des FAO-Ausschusses für Welternährungssicherheit (Committee on World Food Security – CFS) bei der Verbesserung von Kohärenz und Koordinierung in der globalen ›food governance‹.⁵⁰

Ironischerweise wird eines ihrer Hauptprobleme, die gleichberechtigte Stimme aller Mitgliedsstaaten, zu ihrem möglichen Rettungsanker.

Perspektiven

Trotz aller Kritik bleibt die FAO als neutrales und von Entwicklungsländern geschätztes zwischenstaatliches Forum, das unter anderem die Rechte der ländlichen Bevölkerung einfordert und wichtige Standards setzt, ohne Alternative. So kommt auch die Evaluierung zu dem Schluss: ›Wenn es die FAO nicht gäbe, müsste sie erfunden werden‹.⁵¹ Das Problem der Organisation ist jedoch nach wie vor, dass sich die finanzstarken Mitgliedstaaten in ihrer Funktion als Geber und als Gestalter der multilateralen Ordnung eher an Weltbank und WFP wenden. Obwohl die FAO seit langem Investitionen in die Landwirtschaft anmahnt, zweigleisige Programme durchführt und

Kleinbauern fördert, sind andere Organisationen nun in diesem Bereich aktiv und werben erfolgreich finanzielle Mittel ein.

Die ihr vom Evaluierungsteam und den OECD-Staaten zugedachte Funktion als Wissensorganisation füllt die FAO in der gegenwärtigen Krise bislang noch unzureichend aus. Ihre Reaktion auf die Nahrungsmittelkrise in Form der Initiative gegen steigende Nahrungsmittelpreise war zunächst von einer Neuaufgabe althergebrachter Konzepte geprägt. Die jüngste Diskussion um eine Umstrukturierung der institutionellen Landschaft hat die FAO nun aber dazu angeregt, im Sinne der Evaluierungsergebnisse ihre Rolle als Wissensorganisation zu stärken und etwa die Anbindung des im Rahmen der Globalen Partnerschaft geplanten Expertennetzwerks an ihren Ausschuss für Welternährungssicherheit zu forcieren.

Bei ihren Bemühungen könnte die angeschlagene *grand dame* nun Unterstützung durch zivilgesellschaftliche Organisationen erhalten, die eine zentrale Rolle der UN-Organisationen in der ›global food governance‹ fordern.⁵² Denn die FAO ermöglicht, anders als die mit ihr konkurrierenden UN-Hilfsorganisationen und die internationalen Finanzinstitutionen, die gleichberechtigte Partizipation aller Mitgliedsstaaten und eine Beteiligung der Zivilgesellschaft. Die ihr zugeschriebene Neutralität und Legitimität stellt einen wichtigen komparativen Vorteil der Organisation dar, den die FAO nun unbedingt betonen sollte, um Rückendeckung bei ihren Initiativen als Wissensorganisation und neutralem Forum zu erhalten. Ironischerweise wird somit eines ihrer Hauptprobleme, die gleichberechtigte Stimme aller Mitgliedstaaten, zu ihrem möglichen Rettungsanker.

⁴⁸ G8 Leaders Statement on Global Food Security, 8.7.2008. http://www.mofa.go.jp/policy/economy/summit/2008/doc/doco80709_04_en.html

⁴⁹ FIAN, Pressemitteilung zur Welternährungskonferenz in Madrid: Im Schnecken tempo gegen den Hunger, 27.1.2009.

⁵⁰ FAO, Statement of the Director-General, FAO Doc. C2008/INF/5, Rom 2008, S. 6.

⁵¹ FAO: The Challenge, a.a.O. (Anm. 14), S. 37.

⁵² International Planning Committee for Food Security (IPC), Accelerating into Disaster – When Banks Manage the Food Crises (Gemeinsame Erklärung zivilgesellschaftlicher Organisationen zum Madrid-Gipfel), http://www.foodsovereignty.org/public/new_attached/60_State%20ment%20Madrid%20meeting-EN.pdf; Brot für die Welt, Welternährungskrise erfordert Stärkung der Vereinten Nationen – keine institutionellen Sandkastenspiele, Pressemitteilung, 27.1.2009.