

aus
politik
und
zeit
geschichte

beilage
zur
wochen
zeitung
das parlament

Ahad Rahmanzadeh
Welternährung
zwischen Mangel und Überfluß

Heinrich von Loesch
Die FAO – ein Beispiel für
multilaterale Entwicklungshilfe

ISSN 0479-611 X

B 36/85
7. September 1985

Ahad Rahmanzadeh, Dr. agr., geb. 1936; Lehrbeauftragter an der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität Erlangen-Nürnberg; Studium der Agrarökonomie, Volkswirtschaft und Soziologie in Bonn; 1978—1980 Dozent für Entwicklungspolitik an der Volkswirtschaftlichen Fakultät von Teheran.

Veröffentlichungen u. a.: Zur politischen Ökonomie der Entwicklungsländer, Lampertheim 1974; Probleme und Möglichkeiten der Mobilisierung der ländlichen Bevölkerung in den Entwicklungsländern, Bonn 1974; Revolution und Re-Islamisierung im Iran, in: Mitteilungen des Deutschen Orient-Instituts Nr. 21, 1983; mehrere Forschungsberichte für das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit u. a.: Re-Islamisierung und Entwicklungspolitik, BMZ-Forschungsbericht Nr. 30 (zusammen mit D. Khaled u. a.), Köln-London 1982; Perspektiven der Welternährung, BMZ-Forschungsbericht Nr. 52 (zusammen mit E. Zurek), Köln-London 1984.

Heinrich von Loesch, Dr. rer. pol., geb. 1934; nach dem Studium der Volkswirtschaftslehre in Tübingen, Zürich, Kairo und München fachjournalistische Tätigkeit für Rundfunk, Fernsehen und Presse; seit 1970 in der FAO-Zentrale in Rom verantwortlich für den deutschen Pressedienst in der Informationsabteilung der FAO.

Veröffentlichungen: Stehplatz für Milliarden — das Problem Übervölkerung, Stuttgart 1974.



Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung,
Berliner Freiheit 7, 5300 Bonn 1.

Redaktion: Paul Lang, Dr. Gerd Renken, Karl-Heinz Resch,
Rüdiger Thomas (verantwortlich), Dr. Klaus W. Wippermann.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstraße 62—65, 5500 Trier, Tel. 06 51/460 40, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 14,40 vierteljährlich einschließlich Mehrwertsteuer; bei dreiwöchiger Kündigungsfrist zum Quartalsende;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von DM 6,50 zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Welternährung zwischen Mangel und Überfluß

I. Einleitung

Während sich die westliche Welt verstärkt mit den Problemen der Butter- und anderer Nahrungsmittelberge befaßt sieht und innerhalb der EG nach Wegen und Möglichkeiten zum Abbau des Überflusses sucht, erreichen uns häufiger denn je Nachrichten und Bilder von Hungerkatastrophen aus aller Welt. Der einfache Bürger ist erschrocken und versteht diese Ungleichgewichte und Gegensätzlichkeiten nicht mehr; spontane Aktionen wie „Ein Tag für Afrika“, „Life Aid“ u. a. verdeutlichen die Betroffenheit und das Solidaritätsgefühl der Menschen. Man ist bereit zu helfen

und beauftragt Hilfsorganisationen, das Elend und den Hunger zu lindern.

Wie vielen der hungernden Millionen Menschen wird nun geholfen werden können und für wie lange? Einige Monate oder Jahre? Wie groß ist die Not, und welche Dimensionen besitzt das Welternährungsproblem? Wie groß ist die Willigkeit und Fähigkeit zur Hilfe und welche Möglichkeiten haben die Hungernden, sich selbst zu helfen? Diese Fragen sollen im Rahmen dieses Beitrages behandelt werden.

II. Die Dimensionen des Mangels und des Überflusses

Von ca. 4,5 Milliarden Menschen, die heute auf der Erde leben, leiden nach Schätzungen etwa eine Milliarde unter Mangelernährung unterschiedlichen Ausmaßes. Andererseits wächst die Agrarproduktion der EG-Länder doppelt so schnell wie die Nachfrage ihrer Bevölkerung nach Nahrungsmitteln¹⁾.

Grundsätzlich wird die Welternährungssituation gegenwärtig durch folgende interdependente Erscheinungen bestimmt:

— Hunger in den Entwicklungsländern, der zweifellos bei einer Fortsetzung der heutigen Bevölkerungsentwicklung und der allgemeinerwirtschaftlichen Trends eher zunehmen wird;

— Überproduktion an Nahrungsmitteln in den westlichen Industrieländern, die sich zu einem bisher ungelösten agrarpolitischen Problem entwickelt hat;

— Probleme der entwickelten osteuropäischen Länder, die wachsende Nachfrage nach

Nahrungsmitteln aus heimischer Produktion „angemessen“ zu befriedigen.

Trotz des großen Überschusses der westlichen Industrieländer ist die Welt also weit davon entfernt, das auf der Welternährungskonferenz von 1974 proklamierte Grundrecht eines jeden Menschen auf ausreichende Ernährung zu verwirklichen. Dabei hat sich die Weltnahrungsmittelproduktion in den letzten drei Jahrzehnten dank enormer agrartechnischer Fortschritte verdoppelt. Dennoch müssen viele Entwicklungsländer, die einst Nettoexporteure von Nahrungsmitteln waren, heute in großen Ausmaßen importieren; das Getreidedefizit der Länder der Dritten Welt wächst dramatisch.

Gleichzeitig betragen die Weltgetreidevorräte, je nach Produktions- und Vorratspolitik der westlichen Überschubländer, nur noch 14—18% des Weltverbrauches an Getreide. Das ist der niedrigste Stand seit dem Zweiten Weltkrieg. Trotzdem ersticken die großen westlichen Industrieländer, insbesondere die EG und die USA, im Nahrungsmittelüberfluß.

Dieser Beitrag basiert — in veränderter und aktualisierter Form — auf Teilen des Forschungsberichtes: E. Zurek / A. Rahmanzadeh, Perspektiven der Welternährung, Forschungsberichte des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit, Nr. 52, Köln-London 1984.

¹⁾ Für 1983 hatten z. B. die US-Farmer die Anbauflächen für Weizen um 39%, für Mais und Hirse um 35%, für Reis um 43% und für Gerste um 12% gegenüber 1982 eingeschränkt.

Im vergangenen Jahrzehnt sind in Amerika und Kanada Anbauflächen, die dem Mehrfachen der gesamten landwirtschaftlichen Nutzfläche der Bundesrepublik Deutschland entsprechen, aus der Getreideproduktion genommen worden; die Ernten ließen sich nicht mehr absetzen. Heute wird gefordert, in der EG Flächen in einer Größenordnung von 5 bis 10 Millionen ha aus der Produktion zu nehmen, um Angebot und Nachfrage nach Nahrungsmitteln auszugleichen. Die Denaturierung von Weizen und die Verfütterung von Magermilchpulver sowie die Vernichtung von Obst und Gemüse sind sowohl ein moralisches wie auch ein kostspieliges Ärgernis in einer Welt, die den Hunger offensichtlich noch nicht besiegt hat.

Zur genaueren Betrachtung des Welternährungsproblems gilt es, dessen entscheidende Dimensionen zu erkennen und auseinanderzuhalten, nämlich:

- die physiologische Dimension (Bedarf);
- die kommerzielle Dimension (Nachfrage);
- die regionale Dimension (Verteilung).

Zahlreiche Widersprüche in der Beurteilung und Sanierung der Welternährungssituation ließen sich möglicherweise vermeiden, wenn

eine konsequente Trennung zwischen physischem Bedarf an Nahrungsmitteln und kaufkräftiger Nachfrage nach Nahrungsmitteln — also zwischen physiologischer und kommerzieller Nahrungsbilanz unter Einschluß der regionalen Aspekte — immer beachtet würde. Bereits die Erkenntnis, daß der Bedarf an Nahrungsmitteln allein noch keine Nachfrage nach Nahrungsmitteln und damit auch keine Produktion von Nahrungsmitteln stimuliert und daß eine regionale Überproduktion an Nahrungsmitteln nur unter ganz bestimmten Voraussetzungen und begrenzt zur Beseitigung des Nahrungsmangels in anderen (weit entfernt liegenden) Regionen beitragen wird, liefert schon einen wichtigen Erklärungsbeitrag für das so eigenartige Nebeneinander von Überfluß und Mangel an Nahrungsgütern. In der Dritten Welt läßt sich der Hunger nur dann besiegen, wenn es gelingt, die für die Entwicklungsländer so verhängnisvolle Kausalkette: Beschäftigungsmangel — Kaufkraftmangel — Nahrungsmangel zu durchbrechen; dies ist eine gigantische Aufgabe, die eng mit der Schaffung von Arbeitsplätzen im landwirtschaftlichen und gewerblichen Bereich in den Entwicklungsländern selbst und mit einer Begrenzung des Bevölkerungswachstums in diesen Ländern verknüpft ist.

III. Der Umfang der benötigten Nahrungsmittel

Die Erfassung des gegenwärtigen und die Ermittlung des zukünftigen Bedarfs sowie der Nachfrage nach Nahrungsmitteln sind in der jüngeren Vergangenheit von zahlreichen nationalen und internationalen Institutionen²⁾ sowohl auf Weltebene wie auch regions- und ländergruppenspezifisch vorgenommen worden. Sie orientieren sich in der Regel an einigen relevanten Schlüsselgrößen, sogenannten Determinanten von Bedarf³⁾ und Nachfrage⁴⁾, und sind in der Beurteilung der gegenwärtigen

Welternährungssituation sowie der zu erwartenden zukünftigen Trends für spezifische Ländergruppen⁵⁾ erstaunlich übereinstimmend; Abweichungen sind jedoch bei den quantitativen Vorstellungen, insbesondere zum zukünftigen Nahrungsbedarf und zur Nahrungsmittelnachfrage der Entwicklungsländer, aber auch hinsichtlich des zu erwartenden Angebots (Produktion) in diesen Ländern, festzustellen. Sie lassen sich zum Teil aus Unterschieden in Methodik und Datenbasis erklären und beruhen ferner auf Unschärfen der eingesetzten, in der Regel hochaggregierten Prognosemodelle.

1. Bevölkerungsentwicklung und der Nahrungsmittelbedarf

Für die Ermittlung des gegenwärtigen und zu

²⁾ Zu nennen sind in diesem Zusammenhang u. a.: International Bank for Reconstruction and Development — Weltbank (IBRD), Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), U.S. Department of Agriculture (USDA), International Food Policy Research Institute (IFPRI), US-Foreign Office.

³⁾ Bevölkerungszahl und -wachstum, Mindestkalorienbedarf, Zusammensetzung der Nahrung (Kohlehydrate, Eiweiß, Fette).

⁴⁾ Kaufkraft, Einkommensniveau, Verzehrgewohnheiten u. a.

⁵⁾ Entwickelte Länder, Entwicklungsländer, Planwirtschaften des Ostblocks.

künftigen Bedarfs an Nahrungsmitteln sind folgende Schlüsselgrößen entscheidend:

— Die Anzahl und geographische Verteilung der Weltbevölkerung sowie deren weitere Entwicklung;

— die Art und der Umfang des physiologischen Bedarfs der Menschen an Nahrung sowie die ökonomisch und kulturell bedingten Eßgewohnheiten in den verschiedenen Regionen der Welt.

In der zweiten Hälfte unseres Jahrhunderts hat sich das Wachstum der Weltbevölkerung unvergleichlich beschleunigt. Nach allen Berechnungen wird das schnelle Wachstum der Weltbevölkerung auch noch über das Jahr 2000 hinaus anhalten. Seit 1800 dauerte es 130 Jahre, um die Bevölkerung der Welt um eine zweite Milliarde Menschen zu vermehren; nach 1960 benötigte die vierte Milliarde nur noch 15 Jahre⁶⁾.

Die zu erwartende Bevölkerungsentwicklung bis zum Ende unseres Jahrhunderts ist in der Übersicht 1 ausgewiesen. Für das Jahr 2000 ist also eine Weltbevölkerung von rd. 6,2 Milliarden zu erwarten; dies entspricht einem weiteren Zuwachs an Nahrungsbedürftigen von ca. 1,8 Milliarden. Das Wachstum der Bevölkerung wird sich auf die Entwicklungsländer konzentrieren, also auf jene Regionen, die

bereits gegenwärtig die größten Probleme mit einer angemessenen Versorgung an Nahrungsmitteln haben; ca. 1,6 Milliarden Menschen oder 88 % der Bevölkerungszunahme entfallen auf diese Ländergruppe. Regional sind der Ferne Osten (einschließlich China) und Afrika besonders betroffen. Am Ende unseres Jahrhunderts werden ca. 4,8 Milliarden Menschen in Entwicklungsländern und nur 1,3 Milliarden in entwickelten Ländern leben. Das weltweite System der Nahrungsmittelproduktion und -verteilung steht der Aufgabe gegenüber, seine Kapazitäten bis zum Jahre 2000 um den Nahrungsbedarf von rd. 2 Milliarden Menschen zu erweitern, wenn nur der gegenwärtige, d.h. unzureichende Zustand der Ernährung der Menschheit gesichert werden soll.

Neben der Anzahl der zu versorgenden Menschen bildet der physiologisch bedingte Nahrungsbedarf⁷⁾ des einzelnen den zweiten Anhaltspunkt zur Ermittlung des gegenwärtigen und zukünftigen Nahrungsbedarfs der Menschheit. Geht man hierbei von einem Mindestbedarf von 2 300 Kcal pro Kopf und Tag aus und akzeptiert die Faustregel⁸⁾, daß ein rechnerischer Bedarfsdeckungsgrad von 110 % ausreicht, um alle zu versorgenden Menschen, trotz der bestehenden Einkommensunterschiede, ausreichend versorgen zu

⁷⁾ Er besitzt einen quantitativen (Mindestkalorienmenge pro Kopf und Tag) und einen qualitativen (Zusammensetzung der Nahrung) Aspekt.

⁸⁾ Faustregel der FAO bei der Erstellung von Nahrungsbedarfsprognosen.

⁶⁾ FAO, Landwirtschaft 2000, Schriftenreihe des BML, Angewandte Wissenschaft, H. 274, Hiltrup 1982, S. 2.

Übersicht 1: Bevölkerung und Bevölkerungsentwicklung 1980 bis 2000

Region	Bevölkerung (in Mio.)		Zuwachs in Mio.	Zuwachs in Prozent
	1980	2000		
1. Entwicklungsländer				
Afrika	370	668	+ 298	+81
Ferne Osten (ohne China)	1 313	2 008	+ 695	+53
Naher Osten	213	353	+ 140	+66
Lateinamerika	363	601	+ 238	+66
Sonstige (einschl. China)	993	1 244	+ 251	+25
Insgesamt	3 252	4 874	+1 622	+50
2. Entwickelte Länder	1 163	1 325	+ 162	+14
3. Welt	4 415	6 199	+1 784	+40

Quelle: FAO, Landwirtschaft 2000, Schriftenreihe des BML, Angewandte Wissenschaft, H. 247, Hiltrup 1982, zusammengestellt von E. Zureck/A. Rahmanzadeh, in: Perspektiven der Welternährung, Forschungsberichte des BMZ, (1984) 52, S. 13.

können, so läßt sich der gegenwärtige und zukünftige Nahrungsbedarf der Welt schätzen. Die quantitativen Ergebnisse einer solchen Schätzung der FAO für den Nahrungsbedarf der Entwicklungsländer und den erwarteten Grad seiner Deckung⁹⁾ sind in Über-

⁹⁾ Die Deckung des Nahrungsbedarfs ist natürlich abhängig vom Nahrungsmittelangebot, also letztlich von der Produktion an Nahrungsmitteln.

sicht 2 ausgewiesen. Sie ergeben für die Mitte der siebziger Jahre und alle Entwicklungsländer zusammen einen rechnerischen Bedarfsdeckungsgrad von 95 %, was einer physiologischen Nahrungslücke der Länder der Dritten Welt von 15 % ihres Jahreskalorienbedarfs entspricht. Die regionalen Unterschiede sind erheblich, mit dem Fernen Osten und Afrika als eigentlichen Problemgebieten. Eine solche

Übersicht 2: Nahrungsbedarf und Nahrungsbedarfsdeckung in Entwicklungsländern 1974/76 bis 2000

Indikator	Durchschnitt 1974/76	2000		
		Trend ¹⁾	Szenario B ²⁾	Szenario A ³⁾
A. Durchschnittliche Kalorienversorgung				
1. Kcal pro Kopf und Tag				
Afrika	2 180	2 306	2 447	2 665
Ferner Osten ⁴⁾	2 023	2 208	2 336	2 453
Naher Osten	2 562	2 848	2 860	2 989
Lateinamerika	2 524	2 698	2 888	3 015
Entwicklungsländer insges. ⁷⁾	2 179	2 369	2 499	2 637
2. Erreichte Bedarfsdeckung %⁵⁾				
Afrika	93	98	104	114
Ferner Osten	91	99	105	110
Naher Osten	104	116	116	121
Lateinamerika	106	113	121	127
Entwicklungsländer insges. ⁶⁾	95	103	109	115
B. Ausmaß der Unterernährung				
3. Bevölkerung, mangelernährt (Anzahl, Mill.)				
Afrika	72	127	80	42
Ferner Osten	304	392	268	193
Naher Osten	19	23	16	8
Lateinamerika	41	46	26	17
Entwicklungsländer insges.	436	588	390	260
4. Bevölkerung, mangelernährt % der Gesamtbevölkerung				
Afrika	23	19	12	6
Ferner Osten	28	21	14	10
Naher Osten	11	6	5	2
Lateinamerika	13	8	4	3
Entwicklungsländer insges.	23	17	11	7

¹⁾ Bei Fortsetzung der Entwicklungstrends der Vergangenheit. — ²⁾ Pessimistische Variante FAO-Schätzung. — ³⁾ Optimistische Variante FAO-Schätzung. — ⁴⁾ Ohne China. — ⁵⁾ Erreichte Deckung der Kalorienversorgung bei Annahme eines Mindestbedarfs von 2300 Kcal pro Kopf/Tag. — ⁶⁾ Eine Bedarfsdeckung von 110% gilt als ausreichend, um die Gesamtbevölkerung trotz der bestehenden Einkommensunterschiede zwischen einzelnen Bevölkerungsgruppen als ausreichend versorgt anzusehen. — ⁷⁾ 86 Entwicklungsländer.

Quellen: FAO, The Forth World Food Survey, Rom 1977; FAO, Landwirtschaft 2000, Schriftenreihe des BML, Angewandte Wissenschaft, H. 274, Hiltrup 1982, zusammengestellt von E. Zurek/A. Rahmanzadeh, in: Perspektiven der Welternährung, Forschungsberichte des BMZ, (1984) 52.

Nahrungslücke ist mit der unzureichenden Ernährung von rd. 436 Millionen Menschen in den Entwicklungsländern verbunden; diese Zahl entspricht einem knappen Viertel (23 %) der dort lebenden Bevölkerung.

Alternativschätzungen für das Jahr 2000 lassen erkennen, daß die Ernährungslücke der Dritten Welt ein drückendes Problem der vor uns liegenden Jahrzehnte bleiben wird, und zwar unabhängig davon, ob die pessimistische (Trend) oder die optimistische Variante (Szenario A) der zukünftigen Entwicklung der Realität des Jahres 2000 näherkommt. Zwischen 7—18 % der dann in den Entwicklungsländern lebenden Bevölkerung, das entspricht 260 Millionen bis 508 Millionen Menschen, werden über keine ausreichende Deckung ihres Kalorienbedarfs verfügen. Das bedeutet, zumindest was die optimistische Variante betrifft, eine Verbesserung gegenüber der Situation der siebziger Jahre, aber keineswegs eine Bereinigung des Welternährungsproblems. Für eine viertel bis halbe Milliarde Menschen, die überwiegend in Asien und Afrika, aber auch in Lateinamerika leben, wird am Ende unseres Jahrhunderts der Hunger nach wie vor zum Alltag gehören — trotz aller erhofften Fortschritte in der Nahrungsmittelproduktion; diese erschreckende Zahl könnte rasch anwachsen, wenn die in eine Steigerung der Nahrungsmittelproduktion in den Entwicklungsländern selbst gesetzten Erwartungen sich nicht erfüllen. So schätzt z. B. die Weltbank¹⁰⁾, daß die Anzahl der unterernährten Menschen in den Entwicklungsländern von 400 Millionen bis 600 Millionen Mitte der siebziger Jahre auf rd. 1,3 Milliarden im Jahre 2000 steigen könnte. Das International Food Policy Research Institute (IFPRI) beziffert die erwartete Größenordnung der mangelernährten Bevölkerung in den Ländern der Dritten Welt im Jahre 1985 auf 1,5 Milliarden¹¹⁾.

Bei allen Unsicherheiten über das quantitative Ausmaß des Welternährungsproblems dürfte es jedoch keine Zweifel an seiner bedrückenden Relevanz sowie an den zunehmenden Problemen der Entwicklungsländer geben, ihre rasch wachsende Bevölkerung angemessen mit Nahrungsmitteln zu versorgen.

2. Kaufkraft und Kaufkraftentwicklung als Bestimmungsfaktor der Nachfrage nach Nahrungsmitteln

Für die Bestimmung der gegenwärtigen und zukünftigen Nachfrage nach Nahrungsmitteln sind insbesondere folgende Schlüsselgrößen entscheidend:

— das Kaufkraftniveau und die Kaufkraftentwicklung¹²⁾;

— die Verteilung der Kaufkraft innerhalb der zu ernährenden Bevölkerung¹³⁾;

— der Umfang und die zu erwartenden Veränderungen des sogenannten Subsistenzsektors, d. h. des Anteils der Bevölkerung, der sich auf der Basis der Eigenproduktion von Nahrungsmitteln selber versorgen kann.

Für die Entwicklungsländer insgesamt ist im Zusammenhang mit diesen Schlüsselgrößen auf folgende, ganz klar erkennbare Trends hinzuweisen, die ihrerseits einen entscheidenden Erklärungsbeitrag für die offensichtliche Diskrepanz zwischen Nahrungsmittelbedarf und Nahrungsmittelnachfrage in diesen Volkswirtschaften beisteuern:

— Die insgesamt verfügbare Kaufkraft reicht offensichtlich nicht aus, um die zur angemessenen Versorgung der gesamten gegenwärtigen und zukünftigen Bevölkerung notwendige Nachfrage nach Nahrungsmitteln zu entwickeln. Hier wird in absehbarer Zukunft keine große Änderung eintreten.

— Die negativen Wirkungen dieser unzureichenden Kaufkraft auf die Nachfrage nach Nahrungsmitteln werden durch ihre extrem *ungleiche Verteilung* noch verstärkt. Eine Umverteilung von Kaufkraft zugunsten der ärmeren Bevölkerungsschichten besitzt daher auch ohne generelle Kaufkraftehöhung einen erheblichen Einfluß auf die Nachfrage nach Nahrungsmitteln.

— Auf Grund der Bevölkerungszunahme und der raschen Verstäderung sowie der Begrenztheit des Bodens wird die Bedeutung der Subsistenzwirtschaft kleiner und die des Marktes und damit auch der Kaufkraft der Bevölkerung größer.

Wenn man davon ausgeht, daß es die Nachfrage nach Nahrungsmitteln ist, die sich ihr Angebot an Agrarprodukten schafft, und

¹⁰⁾ G. Hardin, Political Requirements for Preserving our Common Heritage, Washington 1979, S. 47.

¹¹⁾ IFPRI, Recent and Prospective Developments in Food Consumption, Research Report Nr. 2, Washington (July) 1977, S. 18.

¹²⁾ Höhe des verfügbaren Pro-Kopf-Einkommens.

¹³⁾ Einkommensverteilung.

nicht umgekehrt, so liegen folgende Sachverhalte auf der Hand:

— Das unzureichende Angebot an Nahrungsmitteln in Entwicklungsländern ist eine unmittelbare Folge der unzureichenden Kaufkraft und damit der unzureichenden (kaufkräftigen) Nachfrage nach Nahrungsmitteln breiter Schichten der Bevölkerung;

— der Schlüssel zur Steigerung der Nahrungsmittelproduktion in den Entwicklungsländern liegt in einer Anhebung der Kaufkraft der ärmeren Schichten, die den größten Teil der Bevölkerung stellen;

— eine Politik der Einkommensumverteilung zugunsten der ärmeren Bevölkerungsschichten in den Entwicklungsländern wird erheblich zur Lösung des Ernährungsproblems der Dritten Welt beitragen;

— der Agrarsektor allein vermag aus sich heraus das Welternährungsproblem nicht zu lösen: er ist auf die Kaufkraftschöpfung anderer Sektoren der Volkswirtschaften der sich entwickelnden Länder angewiesen.

Die zukünftige Entwicklung der Nahrungsmittelfrage (sowie des Angebots an Nahrungsmitteln aus heimischer Produktion und Importen) der Entwicklungsländer wird also in sehr starkem Maße von ökonomischen und sozialen Faktoren außerhalb der Landwirtschaft abhängen, deren Vorausschätzung¹⁴⁾ mit noch größeren Unsicherheiten behaftet ist als etwa eine Prognose des Nahrungsmittelbedarfs, die auf physiologischen Bedarfsgrößen und Prognosen der Bevölkerungsentwicklung aufbaut. Sie wird vor allem von politischen Entscheidungen zugunsten der Armen und der Landwirtschaft und damit von der unwägbaren Einsicht einer in der Regel städtisch orientierten Elite in den Ländern der Dritten Welt beeinflusst.

Die Lücke zwischen Nahrungsproduktion und Nahrungsnachfrage manifestiert sich in Entwicklungsländern praktisch als „Getreidelücke“; dies kommt nicht nur in einem Anteil des Getreides von bis zu zwei Dritteln an der Gesamt-Kalorienversorgung dieser Länder zum Ausdruck, sondern schlägt sich insbesondere in der Importnachfrage der Entwicklungsländer an Getreide (überwiegend Weizen) nieder. Hier zeigt nun die historische Entwicklung der beiden letzten Dekaden einen ein-

¹⁴⁾ Das gilt insbesondere für die schichtspezifischen verfügbaren Pro-Kopf-Einkommen und die Elastizitäten der Nachfrage.

deutigen Trend in Richtung auf wachsenden Getreideimportbedarf (insbesondere Weizen) der Entwicklungsländer (*Übersicht 3*); es ist zu erwarten, daß diese Lücke in den vor uns liegenden Jahrzehnten dramatische Größenordnungen erreicht, unabhängig davon, ob sich die optimistischen oder pessimistischen Varianten der Vorschätzungen in der FAO oder anderen Institutionen für die achtziger und neunziger Jahre letztlich als richtig erweisen. Die Deckung der Getreideimportnachfrage wird das zentrale Problem der Ernährungspolitik der Länder der Dritten Welt sein und für die vorhersehbare Zukunft bleiben; sie dürfte gleichermaßen zu einem Schlüsselproblem der Entwicklungspolitik der Industrieländer werden. Wirkliche Entlastung kann nur von einer spektakulären Steigerung der Getreideproduktion in den Entwicklungsländern selbst erwartet werden, die ihrerseits eng mit der dortigen Einkommensverteilung und Gesellschafts- bzw. Agrarpolitik verknüpft ist.

Weitere Vorausschätzungen von Getreidenachfrage und Getreideproduktion der Entwicklungsländer sind vom USDA¹⁵⁾ vorgelegt worden¹⁶⁾. Sie beziffern, je nach Annahmen, das Getreideimportdefizit der Entwicklungsländer für 1985 auf 16 bis 72 Millionen t. Sowohl die FAO als auch das USDA gehen davon aus, daß die Nahrungsproduktion in den Entwicklungsländern noch erheblich gesteigert werden kann, vor allem über Maßnahmen der Intensivierung der Agrarproduktion auf bereits bewirtschafteten Flächen¹⁷⁾. Die Nahrungslücken sind also nicht, wie etwa in den Studien des Club's of Rome¹⁸⁾ dargestellt, in einem sich erschöpfenden Produktionspotential, sondern überwiegend in den gesellschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen sowie in sozioökonomischen Faktoren¹⁹⁾ zu suchen. Insofern bleibt ihre Eindämmung über einen technisch-produktionsorientierten Ansatz zur Steigerung der Nahrungsmittelproduktion und verteilungspolitische Maßnahmen in den Entwicklungsländern prinzipiell möglich. Auf jeden Fall jedoch wird man mindestens mit einer Verdoppelung

¹⁵⁾ US Department of Agriculture.

¹⁶⁾ USDA, *The World Food Situation and Prospects to 1985*, Washington 1974.

¹⁷⁾ Bewässerung, Saatgut-Dünger-Technologie.

¹⁸⁾ D. Meadows, *Grenzen des Wachstums*, Stuttgart 1972, S. 37f.

¹⁹⁾ Kaufkraftmangel, Einkommensverteilung, Agrarpolitik, Bodenordnung u. a.

Übersicht 3: Getreidenachfrage und Getreidenachfragedeckung in Entwicklungsländern 1975/68 bis 2000

	Durchschnitt 1975/79	2000		
		Trend ¹⁾	Szenario B ²⁾	Szenario A ³⁾
1. Nachfrage nach Getreide ⁵⁾ (Mill. t)				
Afrika	51	110	120	133
Ferner Osten ⁴⁾	219	384	403	423
Naher Osten	64	106	108	114
Lateinamerika	81	168	170	180
Entwicklungsländer insges. ⁶⁾	415	768	801	850
2. Produktion an Getreide (Mill. t)				
Afrika	43	61	84	108
Ferner Osten	207	358	374	405
Naher Osten	52	71	78	89
Lateinamerika	80	146	160	184
Entwicklungsländer insges.	382	636	696	786
3. Erreichter Selbstversorgungsgrad bei Getreide (%)				
Afrika	83	56	70	81
Ferner Osten	95	93	93	96
Naher Osten	82	67	72	78
Lateinamerika	98	87	94	102
Entwicklungsländer insges.	92	83	87	93
4. Nettobilanz ⁷⁾ bei Getreide ⁸⁾ (Mill. t)				
Afrika	- 8	- 49	- 36	- 25
Ferner Osten	- 12	- 26	- 29	- 18
Naher Osten	- 12	- 35	- 30	- 25
Lateinamerika	- 1	- 22	- 10	+ 4
Entwicklungsländer insges.	- 33	- 132	- 105	- 64

¹⁾ Bei Fortsetzung der Entwicklungstrends der Vergangenheit. — ²⁾ Pessimistische Variante FAO-Schätzung. — ³⁾ Optimistische Variante FAO-Schätzung. — ⁴⁾ Ohne China. — ⁵⁾ Einschließlich Reis in Form von geschliffenem Reis. — ⁶⁾ 90 Entwicklungsländer. — ⁷⁾ - = Importbedarf; + = Exportüberschuß ⁸⁾. Bei den nachgefragten Getreidedefiziten handelt es sich überwiegend um Weizen.

Quellen: FAO, The Fourth World Food Survey, Rom 1977; FAO, Landwirtschaft 2000, Schriftenreihe des BML, Angewandte Wissenschaft, H. 274, Hiltrup 1982, zusammengestellt von E. Zurek/A. Rahmanzadeh, in: Perspektiven der Welternährung, Forschungsberichte des BMZ, (1984) 52.

der gegenwärtigen Getreideimportlücke dieser Länder bis zum Jahr 2000 rechnen müssen (Übersicht 3); deshalb wird die Produktion

von großen Getreideüberschüssen in den USA und der EG auch in Zukunft unverzichtbar bleiben.

IV. Das Angebot an Nahrungsmitteln

Als Quellen für Nahrungsmittel stehen den Entwicklungsländern prinzipiell offen:

— die heimische Produktion;

— kommerzielle Importe aus verschiedenen Ländergruppen, insbesondere aus den USA und der EG;

— die Nahrungsmittelhilfe.

Zunächst ist darauf hinzuweisen, daß die Hauptquelle der Nahrungsmittelversorgung in Entwicklungsländern die heimische Produktion ist und auch in der Zukunft bleiben wird. Die Last der Angebotsbereitstellung hat also die einheimische Landwirtschaft der Entwicklungsländer zu tragen, und auf sie werden auch die zusätzlichen Ansprüche in erster Linie zukommen, die mit der erwarteten großen Ausweitung der Nachfrage nach Nahrungsmitteln in diesen Volkswirtschaften bis zur Jahrhundertwende verbunden sind. Hier sind also zunächst einmal direkt die einheimischen Regierungen angesprochen, jene sozial-ökonomische Rahmenbedingungen²⁰⁾ und Voraussetzungen zu schaffen, die den Agrarsektor in die Lage versetzen, die von ihm erwarteten (zusätzlichen) gewaltigen Leistungen zu erbringen. (Hier ist auch die Dritte-Welt-Politik der Industrieländer und deren Beziehung zu den verschiedenartigen Regierungen der Entwicklungsländer angespro-

²⁰⁾ Adäquate Regelung der Eigentums- und Besitzrechte am Produktionsfaktor Boden, Agrarpreispolitik zugunsten der Landwirtschaft, ausreichende Versorgung mit Produktionsmitteln u. a.

chen.) Erst dann vermag internationale Hilfe jene unterstützenden Wirkungen zu entfalten, die man sich von ihr erhofft. Entwicklungshilfe kann eigenständiges politisches Handeln der Dritten Welt nicht ersetzen und sie stößt ins Leere, wo dieses Handeln ausbleibt. Auch in diesem Zusammenhang kann es keinen Zweifel an der Richtung (und den Prioritäten) geben. Die Richtung heißt Produktionssteigerung bei Nahrungsmitteln um (fast) jeden Preis; *Übersicht 4* demonstriert, daß es nach herrschender Auffassung offensichtlich schon als großer Erfolg angesehen werden muß, wenn der Status quo der gegenwärtigen (unzureichenden) Eigenversorgung der Entwicklungsländer bei Nahrungsmitteln bis zur Jahrhundertwende aufrechterhalten werden kann. Probleme bereiten nach wie vor, wie die gegenwärtigen und erwarteten Selbstversorgungsgrade (*Übersicht 4*) zeigen, die Grundnahrungsmittel (insbesondere der Weizen); diese Situation bietet den Weizenanbietern der entwickelten Welt²¹⁾ eine Son-

²¹⁾ Insbesondere die Vereinigten Staaten und die EG.

Übersicht 4: Selbstversorgungsgrad der Entwicklungsländer bei wichtigen Nahrungsmitteln 1975/79 bis 2000 (in Prozent)

	Durchschnitt 1975/79	2000	
		Szenario B	Szenario A
Weizen	74	72	74
Reis, ungeschält	99	97	100
Mais	100	93	105
Gerste	88	64	70
Hirse, Sorghum und sonstiges Getreide	104	92	102
Wurzel- und Knollenfrüchte	107	105	106
Rohrzucker	122	117	118
Hülsenfrüchte	101	98	103
Gemüse	101	103	103
Bananen einschließlich Kochbananen	112	108	108
Pflanzenöl und Olsaaten	114	120	120
Rind-, Kalb- und Büffelfleisch	106	102	102
Hammel-, Lamm- und Ziegenfleisch	95	84	81
Schweinefleisch	100	101	101
Geflügelfleisch	96	102	101
Milch und Milcherzeugnisse	89	89	89
Eier	98	101	100

Quelle: FAO, Landwirtschaft 2000, zusammengestellt von E. Zurek/A. Rahmzadeh, in: Perspektiven der Welternährung, Forschungsberichte des BMZ, (1984) 52, S. 24.

derstellung. Nur bei Pflanzenöl, Rohrzucker sowie Wurzel- und Knollenfrüchten werden Selbstversorgungsgrade erreicht, die erwar- ten lassen, daß auch die ärmeren Bevölke- rungsschichten ausreichend aus der heimi- schen Produktion zu versorgen sind²²⁾. Inge- samt gesehen führt jedoch kein Weg an der Feststellung vorbei, daß das heimische Ange- bot an Nahrungsmitteln nur mühsam mit der Nachfrage nach Ernährungsgütern Schritt halten können wird.

Die Möglichkeit der Entwicklungsländer zur Steigerung der heimischen Produktion liegen nach den FAO-Angaben anteilmäßig in den folgenden Bereichen²³⁾:

Zuwachs der Ackerfläche:	26 %
Änderungen der Anbauintensität:	14 %
Zuwachs der Flächenerträge:	60 %

Dabei kommt zweifelsohne der Steigerung der Flächenerträge die größte Bedeutung zu; nur Lateinamerika macht hiervon (mit 31 %) eine Ausnahme. Die Ausweitung der Anbau-

flächen stößt in den übrigen Regionen bereits an deutliche Grenzen, und ähnliches gilt für die Anbauintensität²⁴⁾, deren Erhöhung in starkem Maße an die Verfügbarkeit von Was- ser geknüpft ist. Flächenertragssteigerung verlangt aufwands-intensive Produktions- technologien²⁵⁾. Allein der Sachverhalt, daß offensichtlich eine Steigerung der Flächener- träge die Hauptlast bei der unverzichtbaren Mehrerzeugung von Nahrungsmitteln in den Entwicklungsländern zu tragen hat, demon- striert unmißverständlich die Schlüsselrolle, die der Fähigkeit der Landwirte in den Ent- wicklungsländern, außerlandwirtschaftliche Produktionsmittel²⁶⁾ käuflich erwerben zu können, bei der Lösung des Welternährungs- problems zukommt. Hier ist die interne Preis- politik für landwirtschaftliche Erzeugnisse und Betriebsmittel angesprochen und gefor- dert — ebenfalls eine (politische) Angelegen- heit der Regierungen der Entwicklungslän- der, die durch die notwendige und grundle- gende Agrarreform die Rahmenbedingungen zu schaffen haben²⁷⁾.

V. Regionale Diskrepanz der Nahrungsmittelverteilung

Ein hervorstechendes Merkmal der Welter- nährungsszene sind die regionalen Ungleich- gewichte zwischen der Produktion von Nah- rungsmitteln auf der einen und der Nachfrage nach Nahrung auf der anderen Seite. Daran wird sich auch in absehbarer Zukunft kaum etwas ändern:

— Die Stätten der Produktion und des Ver- brauchs an Nahrungsmitteln rücken ausein- ander. Immer weniger Menschen, auch in Entwicklungsländern, produzieren die Nah- rungsmittel selber, die sie verbrauchen. Die Verteilungsprobleme (Transport, Lagerung, Verluste) wachsen. Der Markt und das Kauf- kraftniveau der Bevölkerung gewinnen an Be- deutung.

— Die Nahrungsmittelüberschüsse (insbe- sondere Getreide) konzentrieren sich auf we- nige Regionen und Länder der westlichen Welt; diese Konzentration wird auch weiter zunehmen. Sie schafft große technische Pro-

bleme (Transport, Finanzierung) sowie politi- sche Abhängigkeit, die gerade den notwendi- gen Freiraum der Regierungen der Entwick- lungsländer in vieler Hinsicht einschränkt.

— Die großen Ungleichgewichte der Welter- nährungsszene werden sich zumindest zwi- schen einigen Regionen verschärfen. Es geht kein automatischer Trend in Richtung Aus- gleich von regionalem Überfluß und regiona- lem Mangel an Nahrungsmitteln. Korrektur- en in Form des kommerziellen und konzessionellen Handelns sind nur begrenzt mög- lich und mit einem erheblichen monetären Aufwand verbunden.

Diese großen regionalen Ungleichgewichte der Welternährung sind — abgesehen von ge- schichtlichen Gegebenheiten aus der Koloni-

²²⁾ 110% Selbstversorgung gelten als kritische Schwelle, um die Konsequenzen der „schiefen Einkommensverteilung“ zu kompensieren.

²³⁾ FAO, Landwirtschaft 2000 (Anm. 6), S. 74.

²⁴⁾ Anzahl der Ernten pro Jahr von der gleichen Fläche.

²⁵⁾ Handelsdünger, Wasser, Saatgut.

²⁶⁾ Insbesondere Handelsdünger und Pflanzen- schutzmittel, aber auch Beratung und Veterinär- dienst.

²⁷⁾ S. hierzu auch: Document FAO, WCARD/INF3, und die Ergebnisse der Weltkonferenz: „Agrarre- form und ländliche Entwicklung“.

alzeit und zum Teil auch natürlichen Voraussetzungen — nicht nur Konsequenzen der Agrarpolitik der Entwicklungsländer selbst, sondern auch die der Industrieländer. Die

Gleichzeitigkeit der demographischen Phase der stärksten Zunahme von zwei Dritteln der Weltbevölkerung verschärft und verdeutlicht die Tragik der Welternährungsszene.

VI. Nahrungsmittelhilfe — Möglichkeiten und Wirkungen

Nach der traditionellen entwicklungspolitischen Auffassung ist die Nahrungsmittelhilfe ein eigenständiges Instrument der Entwicklungshilfe, das den nichtkommerziellen Transfer von Nahrungsgütern von einem Geber- in ein Nehmerland bestimmt²⁸⁾. Die moderne Definition erweitert Nahrungsmittelhilfe um den finanziellen Transfer von Zahlungsmitteln von einem Geber- in ein Nehmerland zum Ankauf von Nahrungsmitteln außerhalb des Geberlandes²⁹⁾. Die Nahrungsmittelhilfe verdankt ihre Entstehung und ihr (immer noch) negatives Image der ursprünglichen Absicht ihrer Väter, den Abbau der als immer drückender empfundenen Agrarüberschüsse in der westlichen Welt mit dem Kampf gegen die wachsenden Nahrungsdefizite in der Dritten Welt zu verknüpfen. Zwar ist diese Ausrichtung an Geberinteressen zumindest in der „politischen Argumentation“ einer Orientierung an den Bedürfnissen der Nehmerländer gewichen³⁰⁾, die generellen Vorbehalte gegen dieses entwicklungspolitische Instrument sind jedoch geblieben. Die wesentlichen Argumente pro und contra Nahrungsmittelhilfe sind in der *Übersicht 5* zusammengestellt. Für jedes von ihnen lassen sich nach drei Jahrzehnten praktizierter Nahrungsmittelhilfe Beispiele vorweisen. Das unterstreicht nicht nur den ambivalenten Charakter dieses entwicklungspolitischen Instruments, sondern macht deutlich, daß Nahrungsmittelhilfe nicht gleich Nahrungsmittelhilfe ist und es offensichtlich von der Art ihres Einsatzes und der lokalen Situation, in

der von ihr Gebrauch gemacht wird, abhängt, welche Wirkungen sie (im Nehmerland) entwickelt. Was zunächst die Arten der Nahrungsmittelhilfe angeht, so lassen sich nach bisheriger Praxis folgende Vergabeformen unterscheiden³¹⁾:

— Der sogenannte *bulk supply*, d. h. die einfache Massenverschiffung von Nahrungsmitteln ohne konkrete Verwendungsplanung im Empfängerland;

— die *Katastrophenhilfe*, die bei Natur- und durch den Menschen verursachten Katastrophen Nahrungsmittel bereitstellt, um akute Notlagen zu überwinden;

— die *Projekthilfe*, die eine Verwendung von bereitgestellten Nahrungsmitteln in Projekten der Entwicklungshilfe vorsieht;

— die *Programmhilfe*, die einen Beitrag in Form von Nahrungsmitteln zu Programmen des Nehmerlandes leistet, etwa im Rahmen einer nationalen Strategie der Ernährungssicherung.

Schon die Vielfalt der Vergabeformen läßt eine Vielfalt an Wirkungen und Uneinheitlichkeit in der Beurteilung von Nahrungsmittelhilfsmaßnahmen erwarten. Drei Jahrzehnte Nahrungsmittelhilfepraxis bestätigen nicht nur diese Erwartung, sondern lassen erkennen, daß es wenig allgemeingültige Aussagen und Wahrheiten über „die Nahrungsmittelhilfe“ gibt. Hier existiert kein Ersatz für länderspezifische Analysen unter Beachtung der jeweiligen Vergabeform und Berücksichtigung der spezifischen Bedürfnisse des Empfängerlandes.

Trotzdem bemühen sich *S. Maxwell* und *H. Singer* um Richtlinien und Anhaltspunkte für „unbedenkliche“ Nahrungsmittelhilfe³²⁾:

— Nahrungsmittelhilfe sollte nur dann eingesetzt werden, wenn der zu beseitigende Nah-

²⁸⁾ Siehe hierzu: R. F. Mikesell, *The Economics of Foreign Aid*, Chicago 1968.

²⁹⁾ Siehe hierzu: M. Metz, *Nahrungsmittelhilfe mit lokalem Aufkauf. Ein neuer Ansatz zur Überbrückung von Nahrungslücken in Entwicklungsländern*, Frankfurt 1981.

³⁰⁾ Hierzu führen die entwicklungspolitischen Grundsätze des BMZ aus: „Die Nahrungsmittelhilfe darf nicht als agrarpolitisches Instrument der Industrieländer zur Verwertung von Überschüssen verstanden werden, sondern muß durch bedarfsorientierte Lieferung von Ernährungsgütern und/oder Bereitstellung von Barmitteln zur Sicherung der Versorgung mit Grundnahrungsmitteln im Rahmen einer integrierten Ernährungspolitik beitragen.“

³¹⁾ Siehe hierzu: W. Schug, *Mögliche Beiträge Nordrhein-Westfalens zur Nahrungsmittelhilfe*, Arbeitsgemeinschaft für Rationalisierung des Landes NRW, H. 215, Dortmund 1982, S. 6.

³²⁾ S. Maxwell u. H. Singer, *Food Aid to Developing Countries — a Survey*, in: *World Development*, 7 (1979), S. 225—247.

Pro

- Nahrungsmittelhilfe erhöht das Netto-Einkommen des Empfängerlandes. Mit diesem Zuwachs lassen sich entwicklungsfördernde Maßnahmen auch im Agrarsektor durchführen.
- Nahrungsmittelhilfe überbrückt Nahrungslücken, die sonst durch kommerzielle Importe gedeckt werden müssen oder als Mangelernährung spezifischer Bevölkerungsgruppen fortbestehen. Sie entlastet also die Zahlungsbilanz und stärkt Gesundheit und Leistungskraft ärmerer Bevölkerungsschichten.
- Nahrungsmittelhilfe ermöglicht Projekte (Food for Work, Speisungs- und Ernährungssicherungsprogramme), die langfristige Kapazitätseffekte (Infrastruktur, Ausbildung, Gesundheit) haben und somit die Entwicklungschancen verbessern.
- Nahrungsmittelhilfe ermöglicht die Milderung menschlicher Not im Falle von naturbedingten oder durch den Menschen verursachten Katastrophen und eröffnet damit Überlebenschancen für die Betroffenen.
- Nahrungsmittelhilfe erleichtert den Aufbau von Reserven für die Vorratshaltung im Rahmen von Ernährungsstrategien.
- Nahrungsmittelhilfe ermöglicht niedrige Grundnahrungsmittelpreise. Das hat positive Wachstumseffekte und wirkt indirekt einkommensumverteilend.
- Nahrungsmittelhilfe schafft beim Verkauf im Inland Gegenwartsmittel und erhöht damit den investitions- und verteilungspolitischen Spielraum des Empfängerlandes.

Contra

- Nahrungsmittelhilfe beeinträchtigt die Agrarproduktion des Empfängerlandes durch negative Wirkungen auf die Erzeugerpreise (sogenannter „disincentive effect“).
- Nahrungsmittelhilfe führt zu einer Vernachlässigung des Agrarsektors (Investitionen, Preispolitik, Reformen) durch die Regierung des Nehmerlandes.
- Nahrungsmittelhilfe führt zu politischer Abhängigkeit (von den Geberländern).
- Nahrungsmittelhilfe ist abhängig von den Agrarüberschüssen in den Geberländern und damit unsicher.
- Nahrungsmittelhilfe ist volkswirtschaftlich teuer.
- Nahrungsmittelhilfe führt zu solchen Änderungen der Verzehrsgewohnheiten der Bevölkerung im Nehmerland, die von der heimischen Nahrungsmittelproduktion nicht befriedigt werden können.
- Nahrungsmittelhilfe fördert eine Empfängermentalität.

Quelle: E. Zuvek/A. Rahmanzadeh, Perspektiven der Welternährung, in: Forschungsberichte des BMZ, (1984) 52, S. 80f.; H. Dick/E. Gerken/P. David, Anpassungsstrategien der Entwicklungsländer unter veränderten Rahmenbedingungen. Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues, Bd. 19, Münster-Hiltrup 1982, S. 428/429; J. v. Braun: Möglichkeiten und Grenzen von Nahrungsmittelhilfsprogrammen. Erfahrungen in ausgewählten Ländern. Arbeitsgemeinschaft für Rationalisierung des Landes Nordrhein-Westfalen, H. 215, Dortmund 1982, S. 17/18.

rungsmangel einen Engpaß für das Wirtschaftswachstum im Empfängerland darstellt;

— Nahrungsmittelhilfe ist am nützlichsten (für das Empfängerland), wenn sie notwendige kommerzielle Nahrungsmittelimporte ersetzt;

— Nahrungsmittelhilfe ist am wirkungsvollsten eingesetzt, wenn sie einen breit gefächerten, armutsorientierten Entwicklungsplan des Nehmerlandes aktiv unterstützt;

— Nahrungsmittelhilfe sollte aus „einheimischen“ Nahrungsmitteln bestehen und durch andere Formen der Hilfe ergänzt werden³³⁾.

Eine Expertengruppe der OECD³⁴⁾ stellt folgende Anforderungen an sinnvolle Nahrungsmittelhilfsprogramme:

— Klare, im Empfängerland operationalisierbare Ziele;

— Berücksichtigung der Kapazität des Nahrungsmittelverteilungssystems des Nehmerlandes;

— Akzeptanz der gelieferten Nahrungsmittel durch die Zielgruppen im Empfängerland;

— Schutz der Landwirte im Empfängerland (vor Auswirkungen der Nahrungsmittellieferungen);

— Einbeziehung des Programms in die nationale und regionale Politik des Nehmerlandes;

— Abstimmung des Programms mit sonstigen Hilfsprogrammen.

Es liegt auf der Hand, daß der sogenannte „bulk supply“, also die Massenverschiffung von Nahrungsmitteln ohne Verwendungsaufgaben, den Maxwell- und Singerschen Richtlinien sowie den Anforderungen der OECD am wenigsten entspricht³⁵⁾. Auch treffen auf ihn hauptsächlich jene negativen Argumente (*Übersicht 5*) zu, die die Gegner jeglicher Nahrungsmittelhilfe ins Feld führen. Andererseits bietet nur der „bulk supply“ die Chance —

³³⁾ Technische Hilfe, Kapitalhilfe.

³⁴⁾ OECD-expert meeting on food aid, Paris 1978.

³⁵⁾ Andererseits erfordert er den wenigsten administrativen Aufwand im Geberland.

Übersicht 6: Umfang der Nahrungsmittelhilfe nach Herkunft und Produktgruppen 1974/75 bis 1982/83

	1 000 t				%			
	1974/75	1977/78	1980/81	1982/83 ¹⁾	1974/75	1977/78	1980/81	1982/83
1. Getreide								
Vereinigte Staaten	4 731	7 663	5 631	5 000	56	70	62	55
Europäische Gemeinschaft ²⁾	1 431	1 488	1 300	1 900	17	14	15	21
Australien	330	252	403	450	4	2	4	5
Kanada	594	884	600	600	7	8	7	7
Japan	182	135	567	600	2	1	6	7
Sonstige Länder zusammen ³⁾	1 124	578	553	455	14	5	6	5
Insgesamt	8 392	11 000	9 054	9 005	100	100	100	100
2. Milch und Milchprodukte								
Vereinigte Staaten	46	67	85	k. A.	35	27	25	
Europäische Gemeinschaft	82	182	249	k. A.	65	73	75	
Insgesamt	128	249	334	k. A.	100	100	100	
3. Pflanzenöle								
Vereinigte Staaten	71	366	230	k. A.	83	87	79	
Sonstige Länder zusammen	15	53	62	k. A.	17	13	21	
Insgesamt	86	419	292	k. A.	100	100	100	

1) Geschätzt an Hand von Zusagen und der gegenwärtigen Nahrungsmittelhilfepolitik. — 2) Nahrungsmittelhilfe der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten zusammen. — 3) Argentinien, Finnland, Norwegen, Schweden, Schweiz u. a.

Quelle: United States Department of Agriculture. World Food Aids Needs and Availabilities 1982, Washington, April 1982, S. 12; zusammengestellt von E. Zurek/ A. Rahmanzadeh, in: Perspektiven der Welternährung, Forschungsberichte des BMZ, (1984) 52.

sofern das Verteilungssystem (für Nahrungsmittel) im Empfängerland mitspielt³⁶⁾ —, wirklich umfangreiche Mengen an Nahrungsgütern umzusetzen; sowohl Katastrophen- als auch Projekt- und Programmhilfe richten sich im Regelfall an begrenzte Personenkreise, bzw. finden ihre Grenzen in der Planungs- (für Projekte) und Lagerkapazität (für Programme) des Empfängerlandes. An dieser Stelle wird ganz deutlich, daß Nahrungsmittelhilfe, selbst wenn man die negativen Wirkungen umfangreicher und nicht in eine generelle Konzeption eingebundener Lieferungen einmal ausklammert, allein das Welternährungsproblem nicht zu lösen vermag. Sie kann stets nur als Ergänzung von Eigenanstrengungen der Nahrungsmittelproduktion (in den Nehmerländern) herangezogen werden und/oder als Überbrückung aktueller Versorgungsengpässe fungieren. Alles andere scheitert an finanziellen und logistischen Problemen und führt zusätzlich in die (politische) Abhängigkeit.

Die Leistungen an Nahrungsmittelhilfe nach Umfang, Herkunft und Zusammensetzung sind in der *Übersicht 6* ausgewiesen. Sie unterstreichen die Bedeutung dieses entwicklungspolitischen Instruments, machen aber gleichzeitig deutlich, daß es nur wenige Länder (USA, EG) und noch weniger Nahrungsmittel (Weizen, Trockenmilch, Butter, Öl) sind, die wirklich eine Rolle spielen. Ihre Entwicklung im letzten Jahrzehnt nach Umfang und Produktzusammensetzung unterstützt die These, daß nach wie vor *in erster Linie die Verfügbarkeit über (ungewollte) Agrarüberschüsse (in den Geberländern) über das Volumen und die Zusammensetzung der Nahrungsmittelhilfslieferungen entscheidet*. Angesichts des rasch wachsenden kommerziellen und konzessionellen Importbedarfs der Dritten Welt an Getreide bilden solche Überschüsse jedoch eine recht unsichere Basis. Angebotsüberschüsse an Getreide in der westlichen Welt werden insbesondere von folgenden Entwicklungen gesteuert³⁷⁾:

— von zyklischen Mengenschwankungen der Produktion, die teilweise kumulativ das Volumen der Überschüsse bestimmen;

— von überraschend auftretenden, vorher kaum kalkulierbaren Getreideimportnachfra-

gen der Ostblockstaaten, insbesondere der Sowjetunion;

— von der Agrarpolitik des größten Anbieters an Getreide (USA) und hier insbesondere der Attraktivität der angebotenen Flächenstilllegungsprogramme für die Landwirte.

Diese Faktoren sind bereits in der Vergangenheit nicht nur alternativ, sondern auch kumulativ aufgetreten³⁸⁾ und haben die Verfügbarkeit an (Getreide-)Überschüssen für die Nahrungsmittelhilfe erheblich beeinträchtigt. Derartige Situationen sind auch für die Zukunft nicht auszuschließen.

Die Bemühungen zur *Internationalisierung der Nahrungsmittelhilfe* und zu ihrer Institutionalisierung auf multilateraler Ebene in Form langfristig verbindlicher Zusagen der Geberländer können als Antwort auf die wachsende Abhängigkeit dieses entwicklungspolitischen Instruments von schwankenden Agrarüberschüssen weniger potentieller Geber betrachtet werden. Sie haben bisher zu einigen konkreten Ergebnissen in Form der Food Aid Convention (von 1967 und 1980), der Nahrungsmittelnotreserve und der sogenannten Getreideimportfazilität des Internationalen Währungsfonds geführt.

Die *Food Aid Convention* (FAC) von 1967³⁹⁾ ist sichtbares institutionelles Ergebnis auf internationaler Ebene zur Absicherung, Versteigerung und Erweiterung der Nahrungsmittelhilfe und zur Abkoppelung dieses Instruments von durch agrarpolitische Entscheidungen der (Getreide-)Überschußländer, aber auch plötzliche Änderungen in der internationalen kommerziellen Nachfrage nach Getreide, verursachte Schwankungen der für Nahrungsmittelhilfszwecke verfügbaren Getreidemengen. Sie verpflichtet die Mitgliedstaaten zur Bereitstellung von festumrissenen (Weizen-)Mengen zu festgelegten Konditionen, und zwar unabhängig von der länderspezifischen (erntebedingten) Angebotsentwicklung und der Marktlage auf den kommerziellen internationalen (Getreide-)Märkten. Die ursprünglichen Verpflichtungen von 4,2 Millionen t jährlich sind inzwischen auf 7,6 Millionen t jährlich aufgestockt worden. Sie erreichen damit aber immer noch nicht die auf der Welternährungskonferenz von 1974 angepeilte *Zielgröße von 10 Millionen t*. Zählt man jedoch die über die FAC-Verpflichtungen hinausgehenden bilateralen Leistungen der Mit-

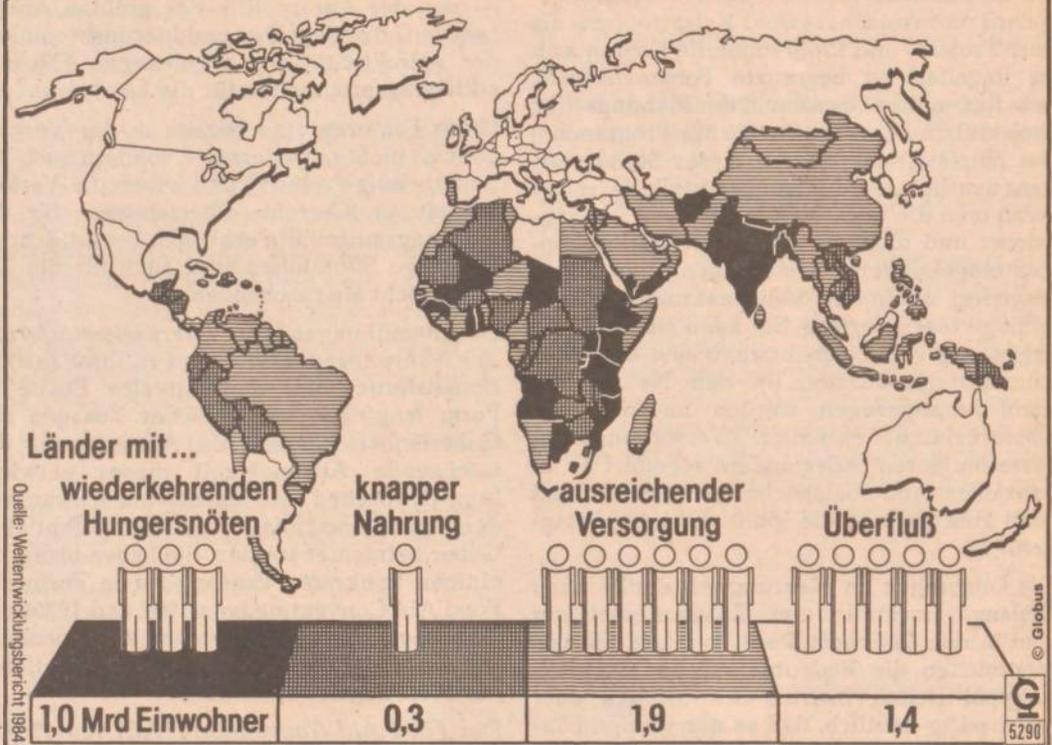
³⁶⁾ In der Regel erweist sich der Verteilungsapparat im Nehmerland rasch als ein begrenzender Faktor, wenn es um große Mengen und die Versorgung von Bedürftigen in ländlichen Regionen geht.

³⁷⁾ W. Schug, (Anm. 31), S. 6.

³⁸⁾ Etwa 1967 und 1972/73.

³⁹⁾ Erneuert 1971 und 1980 sowie verlängert bis 1986.

Die Welt zwischen Hunger und Überfluß



Schwarzafrikas Hungerlücke

Entwicklung südlich der Sahara
(ohne Republ. Südafrika)

1984

1980

Bevölkerung
in Millionen

340

381

Wirtschaftsleistung
in Milliarden Dollar

165

157

(in Preisen von 1980)



5549 © Globus

Nothelfer für die Hungernden

Nahrungsmittelhilfe
(Getreide)
1983/84
in Mio t

USA
6,45

EG
2,08

davon Bundesrep.
Deutschland
0,52

Kanada
0,82

Australien
0,57

0,17
übrige

0,31
Japan



5426 © Globus

glieder zu den FAC-Mengen hinzu, so wird mit ca. 9 Millionen t insgesamt die Zielgröße nur knapp verfehlt, und sie ist mit rd. 11 Millionen t in der Saison 1977/78 auch schon erreicht worden. Das neue Abkommen von 1980 bringt schließlich zwei weitere Verbesserungen aus der Sicht der Entwicklungsländer und eines effizienten Einsatzes des entwicklungspolitischen Instruments „Nahrungsmittelhilfe“, nämlich:

— einmal können nur die Geberländer auch Getreide in Entwicklungsländern ankaufen, die weder der Food Aid Convention noch dem Internationalen Weizenabkommen angehören;

— zum anderen ist es nun möglich, zugesagte Leistungen in Form von Getreide, Getreideerzeugnissen der ersten und zweiten Stufe sowie in Reis zu erbringen.

Zwischenzeitlich gilt die Zielgröße der Welternährungskonferenz von 1974 (10 Millionen t jährlich) für die FAO bereits als überholt. Sie fordert eine Aufstockung auf 16 Millionen t jährlich⁴⁰⁾. Angesichts des zu erwartenden Importbedarfs der Länder der Dritten Welt erscheint eine solche Größenordnung auf den ersten Blick erstrebenswert, auf den zweiten entpuppt sie sich jedoch vor dem Hintergrund der bereits diskutierten Mängel des „bulk supply“ als wenig sinnvoll. Es ist nämlich kaum zu erwarten, daß die übrigen Vergabeformen⁴¹⁾ derartige Mengen in effizienter Weise bewältigen können. So schätzt z. B. das Welternährungsprogramm auf der Grundlage einer länderweisen Erhebung von Hilfsbedarf und Einsatzmöglichkeiten von Nahrungsmittel-

telhilfe in Food for Work-Projekten und Nahrungsmittelverteilungsprogrammen einen den Absorptionskapazitäten Rechnung tragenden Bedarf an Getreide für das Jahr 1985 auf 4,7 Millionen t⁴²⁾. Rechnet man zu dieser Menge die zum Aufbau von Nahrungssicherungsreserven in den Entwicklungsländern benötigte Menge in einer Größenordnung von 1,2 Millionen t Getreide jährlich⁴³⁾ hinzu, erreicht man 5,9 Millionen t Getreide jährlich, die sich in Form von Nahrungsmittelhilfe in Entwicklungsländern unterbringen lassen, ohne daß auf die in ihren Wirkungen recht zweifelhafte Vergabeform des „bulk supply“ zurückgegriffen werden muß. Auch hier zeigen sich deutlich die Grenzen des entwicklungspolitischen Instruments Nahrungsmittelhilfe.

Abschließend kann festgestellt werden, daß die überlegt und dosiert eingesetzte *Nahrungsmittelhilfe* in vielfacher Form zur Lösung des Welternährungsproblems beitragen kann.

Wenn sie die kommerziellen Importe an Nahrungsmitteln ersetzt, vermag sie für das Nehmerland ebenso wertvoll zu sein wie zusätzliche Deviseneinnahmen. Ihr Beitrag zum Wachstum kann reduziert werden durch negative Auswirkungen auf die lokale Produktion von Nahrungsmitteln, aber die entwicklungspolitische Praxis zeigt, daß dies nicht zwingend der Fall sein muß. Als entscheidend erweist sich hier die Politik der Regierung des Empfängerlandes, die diesen Auswirkungen und den möglichen politischen Abhängigkeiten entgegenzutreten muß.

VII. Zusammenfassung

Die Dimension des Welternährungsproblems läßt sich wie folgt zusammenfassen:

— Die Welternährungsszene wird gegenwärtig von drei fundamentalen Phänomenen beherrscht: dem Hunger in der Dritten Welt, der wachsenden Überproduktion an Nahrungsmitteln in den Industrienationen der westlichen Welt und den Problemen der entwickelten Planwirtschaften (des Ostblocks), eine wachsende Nachfrage aus heimischer Produktion „angemessen“ zu befriedigen. An

dieser grundlegenden Konstellation dürfte sich in der Berichtsperiode (1980—2000) wenig ändern.

— Es kann kaum Zweifel daran geben, daß die Anzahl der gegenwärtig zu versorgenden Menschen und insbesondere ihre weitere Zunahme als die unmittelbare Ursache des Welternährungsproblems anzusehen und zu bewerten ist. Ebenso wenig ist daran zu zweifeln, daß die sozio-ökonomische Unterentwicklung selbst hohe Bevölkerungszuwachsraten impliziert.

⁴⁰⁾ Forderung von FAO-Generaldirektor E. Saouma, Ifo-Schnelldienst Nr. 29, München 1982.

⁴¹⁾ Katastrophen-, Projekt- und Programmhilfe.

⁴²⁾ World Food Programm WFP/CFA, 1576, März 1983.

⁴³⁾ Ebenda, S. 4.

— Die Deckung der Getreideimportnachfrage wird das zentrale Problem der Ernährungspolitik der Länder der Dritten Welt sein und für die vorhersehbare Zukunft bleiben; sie dürfte gleichermaßen auch zu einem Schlüsselproblem der Entwicklungspolitik der Länder der entwickelten Welt werden.

— Eine wirkliche Entlastung der Welternährungsszene kann nur von einer spektakulären Steigerung der Getreideproduktion in den Entwicklungsländern selbst erwartet werden, die ihrerseits eng mit der dortigen Einkommensverteilung, den politischen Rahmenbedingungen und der Agrarpolitik verknüpft ist. Sowohl eine Ausweitung kommerzieller Importe der Entwicklungsländer als auch der Nahrungsmittelhilfe der westlichen Welt stößt sehr rasch an technische (Transport, Verteilung), wirtschaftliche (Finanzierung) und politische (Abhängigkeit) Grenzen.

— Entwicklungshilfe kann erforderliches politisches Handeln der Regierungen der Entwicklungsländer (Agrarreform u. a.) nicht ersetzen, wenn es um die Schaffung der Voraussetzungen zur Steigerung der Agrarproduktion in diesen Ländern geht, und sie stößt ins Leere, wo dieses Handeln ausbleibt.

— Die zu erwartende Versorgungssituation der Entwicklungsländer bei Grundnahrungsmitteln räumt den Weizenanbietern der entwickelten Welt eine Sonderstellung ein, die eine besondere Verantwortung und Kontrolle erfordert.

— Der Steigerung der Flächenerträge fällt die Hauptlast einer unverzichtbaren Mehrerzeugung an Nahrungsmitteln in den Entwicklungsländern zu. Damit rückt die Fähigkeit der Landwirte in diesen Ländern, außerland-

wirtschaftliche Produktionsmittel (Handelsdünger, Pflanzenschutzmittel u. a.) käuflich erwerben zu können, in eine Schlüsselposition bei der Lösung des Welternährungsproblems. Hier ist die interne Preispolitik der Entwicklungsländer für landwirtschaftliche Erzeugnisse und Betriebsmittel angesprochen und gefordert.

— Die unbefriedigende Entwicklung der Nahrungsmittelproduktion in vielen Entwicklungsländern trotz ständig wachsender Nachfrage nach Nahrungsmitteln läßt sich durch die Abkopplung der landwirtschaftlichen Erzeugerpreise von der Nachfragesituation durch politische Maßnahmen (Preisfixierung auf niedrigem Niveau, Nahrungsmittelhilfe) erklären. Solche Maßnahmen täuschen eine interne Angebots-/Nachfragesituation vor, die der Realität nicht entspricht.

— Während an der Fähigkeit der Überschuldländer der westlichen Welt zur Schließung der erwarteten Nachfragelücken an Getreide in den Entwicklungsländern kaum zu zweifeln ist, sind hinsichtlich ihrer Lieferwilligkeit Vorbehalte angebracht, insbesondere, wenn es um nichtkommerzielle Lieferungen und deren Ausweitung geht.

— Die erheblichen regionalen Ungleichgewichte der Welternährungsszene werden sich verschärfen. Im System sind keine nivellierenden Kräfte erkennbar, und es existiert auch kein automatischer Trend in Richtung Ausgleich von regionalem Überfluß und regionalem Mangel an Nahrungsmitteln. Nach allem, was über den vor kurzem der Öffentlichkeit vorgestellten Welternährungsbericht 1985 bekannt geworden ist, ist in absehbarer Zukunft mit keiner grundsätzlichen Änderung der hier aufgezeigten Trends zu rechnen.

Die FAO — ein Beispiel für multilaterale Entwicklungshilfe

I. Einleitung

Die Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation (FAO) der Vereinten Nationen ist die größte der technischen Sonderorganisationen; im Rahmen der UN-Arbeit fällt ihr die Verantwortung für Ernährung, Landwirtschaft, Fischerei, Forsten und ländliche Entwicklung zu.

Ursprünglich als eine im wesentlichen berichtende und die internationale Willensbildung auf ihrem Sektor koordinierende Behörde entstanden, wuchs die FAO schnell in die Rolle eines technischen Dienstleistungsbetriebs für Entwicklungszwecke hinein.

1. Entwicklungsarbeit

Die erste große Aufgabe der FAO war die Hilfe für Griechenland beim Aufbau der vom Zweiten Weltkrieg und Bürgerkrieg zerstörten Landwirtschaft. Nach der Gründung des UN-Fonds für Technische Hilfe (1949) und des UN-Sonderfonds (1958) wurde die FAO Hauptauftragnehmer dieser später im UN-Entwicklungsprogramm (UNDP) zusammengefaßten Finanzierungsinstrumente.

Zwischen 20 Prozent und etwa einem Drittel der Mittel des Entwicklungsprogramms (UNDP) wurden im allgemeinen über die FAO ausgegeben. Im Verlauf der raschen Ausweitung der Entwicklungsfinanzierung in den sechziger Jahren wuchsen zugleich die Anforderungen an die FAO, die zeitweilig stark expandierte. In der ersten Hälfte der siebziger Jahre verlangsamte sich dann das Wachstum der Organisation und wich mit dem Amtsantritt des jetzigen Generaldirektors Edouard Saouma im Jahre 1976 einer Phase der Straffung und Reorientierung auf die praktische Entwicklungsarbeit, die ihren Ausdruck in einem stetigen Abbau von Planstellen in der Zentrale in Rom fand. Gleichzeitig wurden Befugnisse und Planstellen verstärkt auf die Länderebene (Dezentralisierung) verlagert, um für die rund 2 500 Projekte (in manchen Ländern über 100) die Planungs-, Kontroll- und Koordinierungsarbeit wahrnehmen zu können.

Heute unterhält die FAO 68 Länderbüros, die Projekte in über 90 Entwicklungsländern betreuen. Außerdem gibt es Regionalbüros in Bangkok (für Asien und den Pazifik), in Santiago de Chile (für Lateinamerika und Karibik), in Accra (für Afrika), in Rom (für den Nahen Osten und Europa) und Verbindungsbüros in Genf, New York und Washington.

156 Mitgliedstaaten (die nicht ganz mit denen der Vereinten Nationen identisch sind) gehören der FAO an¹⁾; sie verfügt über eigene Aufsichtsorgane und einen eigenen Haushalt.

2. Organe

Oberstes Organ ist die FAO-Konferenz, die alle zwei Jahre in Rom zusammentritt; sie nimmt den Arbeitsbericht und die Rechnungslegung entgegen, beschließt ein neues Arbeitsprogramm und einen Haushalt für zwei Jahre und wählt alle sechs Jahre den Generaldirektor. Ein Interims-Aufsichtsorgan, der FAO-Rat — dem im Turnus rund ein Drittel der Mitgliedstaaten angehört — und seine Ausschüsse stehen dem Generaldirektor beratend und kontrollierend zur Seite; gemäß den FAO-Statuten trägt der Generaldirektor allein die Verantwortung für die Organisation.

In dem von der Konferenz verabschiedeten Haushalt 1984/85 ist lediglich ein Betrag von 57,5 Millionen Dollar für direkte Projektarbeit, d. h. für das Programm für Technische Zusammenarbeit (TCP) der FAO, vorgesehen — ein Fonds für dringliche oder schwer finanzierbare Projekte in der Größenordnung bis zu 250 000 Dollar. Dieses aus dem ordentlichen Haushalt gespeiste TCP finanziert noch nicht einmal ein Zehntel der gesamten technischen Hilfe der FAO, die sich 1984/85 auf rund 650 Millionen Dollar belaufen wird. Der Rest von etwa 600 Millionen Dollar wird also durch freiwillige Beiträge Dritter finanziert, vor allem aus Treuhandmitteln und aus Mit-

¹⁾ Ohne UdSSR, Singapur, aber mit der Schweiz.

teln des UN-Entwicklungsprogramms (UNDP).

3. Tätigkeit

Die Tätigkeiten der FAO lassen sich vielleicht am verständlichsten nach Funktionen gliedern. Im Bereich des Ordentlichen Arbeitsprogramms, das durch den Haushalt der obligatorischen Mitgliedsbeiträge finanziert wird, agiert die FAO als

— *Informationsinstrument*. Sie sammelt Fachinformationen über die weitverzweigten Sachgebiete und bereitet diese in Zusammenarbeit mit den Regierungen auf. Sie unterhält zugleich den größten Fachverlag der Welt, dessen Publikationen von den Mitgliedsregierungen angefordert werden und in den Amtssprachen (englisch, französisch, spanisch, arabisch und chinesisch) erscheinen.

— *Ort der Begegnung*. Die FAO veranstaltet jeweils in Abstimmung mit den betreffenden Regierungen auf allen Sektoren ihrer Zuständigkeit Fachkonferenzen: fast an jedem Werktag des Jahres findet irgendwo in der Welt eine FAO-Tagung statt. Diese Begegnungen dienen der Beschlußfassung, der Erarbeitung von Empfehlungen an die Regierungen, der Festsetzung von kommerziellen, technischen oder rechtlichen Standards und Richtlinien, dem Entwurf von Aktionsprogrammen, der Verbesserung der FAO-Tätigkeit usw.

— *Projektbeistand*. Im Rahmen ihres Ordentlichen Arbeitsprogramms unterhält die FAO in der Zentrale in Rom einen Stamm von Fachleuten für alle Sektoren ihrer technischen Zuständigkeit. Die technischen Abteilungen in Rom unterstützen die Entwicklungsarbeit maßgeblich, indem sie ihre Fachkenntnisse den Projekten beratend zur Verfügung stellen.

— *Warnsysteme*. Die FAO unterhält verschiedene Informations- und Warnsysteme, von denen das Frühwarnsystem für Ernährung und Landwirtschaft das bekannteste ist. Es unterrichtet Regierungen und Hilfsorganisationen in zweiwöchentlichem Abstand über den Stand von Ernährung und Ernten, den Nahrungseinfuhrbedarf und drohende Knappheitskrisen in Nahrungsdefizitländern. Der operative Arm dieses Frühwarnsystems, das Büro für Sonderhilfemaßnahmen (OSRO), das

während und nach Ernährungs- und anderen Krisen und Notlagen internationale Hilfe organisiert und koordiniert, gehört zum Bereich der FAO-Entwicklungsprogramme.

In ihren Entwicklungsprogrammen leistet die FAO

— *technische Hilfe*. Mit ihren 2 500 bis 3 000 Projekten setzt die FAO zwar nur „kleinere“ Summen um, ist aber in vielen Entwicklungsländern sichtbar präsent. Das FAO-Schild auf der ländlichen Forschungsstation, der FAO-Geländewagen unterwegs in abgelegenen Gegenden, der FAO-Berater für Geflügelzucht, ländliches Kreditwesen, Obstvermarktung im Projektgebiet u. a. m. sind in vielen Ländern ein vertrauter Anblick.

— *Investitionsvermittlung*. Im Anschluß an Projekte der Technischen Hilfe vermittelt die FAO Investitionen, d. h. sie bringt den Kapitalgeber und das auf Investitionen angewiesene Land zusammen. Mit der Investitionsvorbereitung und Maklertätigkeit setzt die FAO Summen in der Größenordnung von 2,5 Milliarden Dollar im Jahr um.

— *Sonderhilfe*. Um den von Katastrophen betroffenen Ländern bei der Linderung von Notständen zu helfen und die landwirtschaftliche Produktion wiederaufzubauen, leistet die FAO Sonderhilfe aus freiwilligen Beiträgen und aus Mitteln des FAO-Programms für Technische Zusammenarbeit (TCP). 1984 hat das Büro für Sonderhilfemaßnahmen (OSRO) 72 Nothilfeprojekte im Umfang von etwa 12 Millionen Dollar abgewickelt. Kleine Projekte dieser Art dienen beispielsweise der Lieferung von Saatgut für Nahrungskulturen oder Tierimpfstoffen.

Das gemeinsam von UN und FAO unterhaltene Welternährungsprogramm (WFP) leistet Nahrungsmittelnotstandshilfe, die der Genehmigungspflicht und Aufsicht des Generaldirektors der FAO unterliegt. Im letzten Haushaltsjahr belief sich diese Nahrungshilfe auf rund 390 Millionen Dollar.

In fast dreißig Jahren ihrer Tätigkeit in der technischen Hilfe hat die FAO gemeinsam mit den anderen Sonderorganisationen und in Abstimmung mit den Finanzierungsinstituten eine besondere Methodik und Praxis entwickelt, die von der staatlichen (bilateralen) Hilfe teilweise beträchtlich abweicht; darauf soll im folgenden näher eingegangen werden.

II. Das Programm für Zusammenarbeit mit Regierungen (GCP)

Unter den der FAO anvertrauten Mitteln (Treuhandfonds) stellt das multi-bilaterale Programm der Zusammenarbeit mit Regierungen das weitaus größte Tätigkeitsfeld dar (1982: rund 45 Millionen Dollar); die FAO verwendet dabei Mittel, die von einem Land für ein oder mehrere Projekte in einem anderen Land oder einer anderen Region zur Verfügung gestellt werden. In der Regel sind es die westlichen Industrieländer, die die FAO beauftragen, Teile ihrer landwirtschaftlichen Entwicklungsarbeit für sie durchzuführen. Schweden finanziert beispielsweise ein interregionales Projekt zur Verbesserung der Bedingungen für Landfrauen; Norwegen ein Projekt zur Ausbildung von Fachkräften lateinamerikanischer Länder für die Anwendung von Sonartechnik in der Fischerei. Gelegentlich werden solche Mittel auch von Institutionen bereitgestellt, etwa von regionalen Entwicklungsbanken. So ist beispielsweise die Arabische Bank für Wirtschaftliche Entwicklung in Afrika (ABEDA) ein wichtiger Geber geworden. Von 1977 bis Mitte 1982 haben 31 Geberregionen und Institutionen nicht weniger als 131 interregionale Projekte, 160 Regionalprojekte und 380 einzelstaatliche Projekte in 57 Ländern finanziert; Ende 1984 gab es 391 Projekte, die mit einem Kostenaufwand von mehr als 430 Millionen Dollar abgewickelt wurden bzw. für die die Mittel bereitstanden.

Neben die multi-bilateralen Projekte tritt noch der Typ des unilateralen Projekts. Ende 1984 wurden von der FAO 104 solcher Projekte mit einem Kostenaufwand von fast 255 Millionen Dollar betreut, die durch unilaterale Treuhandfonds finanziert worden waren. In diesen Fällen hatte die FAO jeweils von einzelnen Regierungen den Auftrag erhalten, im eigenen Lande ein oder mehrere Projekte durchzuführen. Die Finanzierung kann entweder von der Regierung direkt oder durch einen von ihr beanspruchten Kredit bei externen Finanzierungsinstitutionen (z. B. der Weltbank) geleistet werden.

Zu den Treuhandmitteln rechnet die FAO auch die Finanzierung der sogenannten Associate Experts; dies sind Fachkräfte, die der FAO von den Regierungen mittelfristig überstellt werden und Entwicklungsarbeit in einer Kombination von praktischer Tätigkeit und

Fortbildung leisten. Auf diese Weise erhielt die FAO 1984 zusätzliche Mittel in Höhe von fast 13,8 Millionen Dollar für — zumeist junge — Fachleute; sie stellen immerhin rund ein Fünftel des FAO-Projektpersonals.

Ein Grund, warum das Drittgeschäft der FAO mit den Geberregierungen und -Institutionen so rasch gewachsen ist, liegt zweifellos in der Transparenz der Treuhandfondsprogramme. Die Resultate der meisten Projekte sind zum einen genau überprüfbar; zum andern halten sich einzelne Länder auf bestimmten technischen Sektoren für besonders befähigt, über die FAO Hilfe zu leisten. Dänemark beispielsweise in der Milchwirtschaft, Österreich in der Forstwirtschaft oder die Schweiz bei Saatgut und der Vermeidung von Nahrungsmittelverlusten nach der Ernte. Von Bedeutung ist also bei diesem Drittgeschäft, daß das Geberland in der Regel nicht nur Mittel, sondern auch Fachkenntnisse beisteuert.

Mit der wachsenden Erfahrung im Drittgeschäft hat die FAO auch neue Methoden der Zusammenarbeit entwickelt; bislang wurden Abkommen über eine Treuhandzusammenarbeit mit sieben Hauptgebern abgeschlossen: mit Schweden, Italien, Dänemark, den Niederlanden, Norwegen, der Schweiz und Belgien. Einmal jährlich treffen FAO-Vertreter mit denen der einzelnen Geberländer zusammen und erörtern den Stand der laufenden Projekte sowie die geplanten Vorhaben. Zu den neuen Gebern zählen beispielsweise Japan, Australien und der Arabische Golf-Fonds. Eine Zunahme unilateraler Projekte in Ländern, die die technischen Möglichkeiten der FAO besser nutzen wollen sowie eine Vermehrung multi-bilateraler Projekte zwischen Entwicklungsländern, die sich gegenseitig zu Hilfe kommen — das sind die jüngsten Trends im Drittgeschäft der FAO.

Oft führten Treuhandfondsprojekte zu weiteren bilateralen Formen der Zusammenarbeit. Einem von Dänemark finanzierten Projekt, das den Einsatz der tierischen Zugkraft in der Landwirtschaft Obervoltas förderte, folgten bilaterale Maßnahmen im Umfang von 4,3 Millionen Dollar, an denen sich die USA, die Bundesrepublik Deutschland und weitere Länder beteiligten. Ein Anschlußprojekt der FAO wurde vom UNDP finanziert.

III. UNDP-finanzierte technische Hilfe

Der UN-Fonds für technische Hilfe (UNDP) erhält seine Mittel aus freiwilligen Spenden der Mitgliedsregierungen, zum Beispiel von der Bundesregierung. Nach einer Liquiditätskrise als Folge einer größeren Sparsamkeit der Geberländer hat sich das Beitragsvolumen des UNDP auf niedrigerem Niveau stabilisiert. Das zu erwartende mittelfristige Beitragsaufkommen wird auf fünf Jahre im voraus nach einem zwischen den Regierungen vereinbarten Schlüssel auf die zum Empfang von Hilfe berechtigten Mitgliedsländer aufgeteilt. Angenommen, ein Land erhalte beispielsweise im laufenden III. UNDP-Zyklus (1982—86) eine indikative Planziffer (IPF) von 50 Millionen Dollar zugewiesen; wenn UNDP wirklich die geplanten (erhofften) freiwilligen Beiträge in dieser Periode erhalten sollte, so könnte dieses Land auch tatsächlich in diesem Zeitraum über den vollen Betrag verfügen. Gegenwärtig jedoch ist UNDP nur in der Lage, etwa 55 Prozent der Planziffer-Beträge tatsächlich zu decken; dieses genehmigte

Budgetniveau (Authorized Budget Level = ABL) kann die Regierung nun frei für ihre Entwicklungsplanung einsetzen und beispielsweise zehn Millionen Dollar für die Landwirtschaft aufwenden, fünf Millionen für das Gesundheitswesen usw.

Für die Durchführung der mit diesem Geld finanzierten Projekte in der Landwirtschaft, in der ländlichen Entwicklung, im Fischereiwesen u. a. kommt i. d. R. die FAO in Betracht; in geringem Umfang führen Regierungen auch selbst Projekte mit UNDP-Mitteln im eigenen Land und in eigener Verantwortung durch. Manche Regionalprojekte werden regionalen UN-Wirtschaftskommissionen anvertraut (z. B. ESCAP für Asien und den Pazifik). In einigen Fällen bemüht sich UNDP selbst um die Durchführung. Der überwiegende Teil im Gesamtsektor Landwirtschaft jedoch wird von der FAO betreut, die mit über 20 Prozent Anteil an der totalen Mittelvergabe größter Partner von UNDP ist.

IV. Das Programm für technische Zusammenarbeit

Das Programm für die technische Zusammenarbeit (TCP) ist das einzige Entwicklungsprogramm, das die FAO aus eigenen Mitteln finanziert. Aus Haushaltersparnissen entstanden, ist das TCP seit 1976 bescheiden gewachsen. Es steuert etwa 8,5 Prozent aller Finanzmittel für die technische Hilfe der FAO bei, finanziert sich aber nicht aus freiwillig geleisteten Beiträgen, sondern ist Teil des Ordentlichen Haushalts der FAO; sein Anteil beträgt 1984—85 12,7 Prozent des FAO-Budgets von 421 Millionen Dollar.

Trotz dieser relativ bescheidenen Dimensionen ist das TCP von großer Bedeutung für die Partner der technischen Hilfe der FAO, denn seine Kleinprojekte (bis 250 000 Dollar) ergänzen die andere Entwicklungsarbeit, ohne sich mit ihr zu überschneiden; diese Projekte füllen sonst schwer zu schließende Lücken und leisten, wo immer möglich, auch Vorarbeit für größere Projekte und Programme.

Aus dieser Zielvorstellung des TCP heraus ergibt sich auch, daß die meisten Projekte ein Finanzvolumen von 70 000—80 000 Dollar haben und i. d. R. nach etwa drei Monaten abgewickelt sind. Die Projektdauer ist grundsätzlich auf ein Jahr begrenzt; nur in saisonal

bedingten Ausnahmefällen kann das Projekt auf bis zu 24 Monate ausgedehnt werden.

Ein fester Anteil von 25 Prozent der TCP-Mittel ist für die Notstandshilfe bestimmt, die schnellere Verwaltungsprozeduren erfordert und fast ausschließlich aus Materiallieferungen wie Saatgut, Pestiziden und Geräten, Ersatzteilen usw. besteht.

Über Sonderhilfeprojekte kann binnen 24 oder 48 Stunden entschieden werden; Verspätungen können sich dann einstellen, wenn die Regierung des Projektlandes ihre Bedürfnisse nicht rasch und präzise genug benennen kann. Immerhin wird rund ein Fünftel aller von Regierungen angeforderten Projekte von der FAO abgelehnt, weil sie den von TCP entwickelten Kriterien nicht entsprechen. Aus Gründen der Flexibilität und Vereinfachung sind die FAO-Landesvertreter ermächtigt, im Rahmen eines jährlichen Betrages von 20 000—40 000 Dollar je Land kleine TCP-Projekte im Umfang bis zu höchstens 20 000 Dollar selbst zu genehmigen.

Bei den Nicht-Notstandsprojekten des TCP, die etwa 75 Prozent der Gesamttätigkeit um-

fassen und der technischen Hilfe dienen, werden rund 70 Prozent der Mittel für den Einsatz von Experten und für die Aus- und Fortbildung verwendet. Daher liegen die Durchschnittsausgaben der TCP-Projekte für Material und Ausrüstungen nur bei etwa 35 Prozent. Bei Sonderhilfeprojekten liegt der Anteil der Material- und Ausrüstungslieferungen hingegen sehr hoch, d. h. bei 85—90 Prozent. Formelle Abkommen über die TCP-Pro-

jekte, in denen alle Einzelheiten enthalten sind, werden von der FAO und den jeweiligen Regierungen geschlossen. Alle Kosten des TCP werden in der FAO-Rechnungslegung über das Ordentliche Programm aufgeführt und vom Externen Rechnungsprüfer und dem Finanzausschuß kontrolliert und gebilligt. Ein durchschnittliches TCP-Projekt kostet nur etwa 78 000 Dollar — erheblich weniger als das Maximum von 250 000 Dollar.

V. Entstehung und Durchführung eines FAO-Projekts

Projektideen können die unterschiedlichsten Ursprünge haben. So wäre es denkbar, daß die Regierung eines Entwicklungslandes bei der Durchführung ihrer nationalen Entwicklungsplanung ein bestimmtes Projekt für notwendig hält, an die zuständige Fachorganisation FAO herantritt, die Idee prüfen und einen Projektvorschlag ausarbeiten läßt, ihn sodann bei Gefallen akzeptiert und die Finanzquelle bestimmt (etwa UNDP). Der Finanzier stimmt nach eigener Prüfung zu und das Projekt kann nach dem FAO-Operationsplan durchgeführt werden. Dies wäre der Normalfall; in der Regel läuft das Verfahren jedoch komplizierter ab. Denn Projektideen entspringen nicht allein der Regierungsplanung, sondern auch anderen Quellen. Häufig sind Projektideen das Ergebnis der FAO-Arbeit im Lande und werden im formlosen Gespräch mit den zuständigen Regierungsfachleuten entwickelt. Oft sind es auch UN-Fonds oder bilaterale Geber von Treuhandmitteln, die eine Projektidee lancieren. Bevor ein konkreter Projektvorschlag entsteht, investiert die FAO Arbeit in Untersuchungen und Abstimmungen mit laufenden oder geplanten Tätigkeiten auf benachbarten Gebieten. Erst wenn die Durchführbarkeit des Projekts feststeht, die Verträglichkeit mit der Gesamtplanung des Landes geprüft wurde und die FAO sicher sein kann, daß sie die technische Kompetenz für das Projekt besitzt, wird sie an die Regierung des Landes herantreten oder sich zunächst um die Finanzierung bemühen.

Die Kosten dieser Projektvorbereitung werden von der FAO im Rahmen ihres Ordentlichen Haushalts getragen oder, wenn die Regierung des Nehmerlandes einen entsprechenden Antrag stellt, als Projekt des Programms für Technische Zusammenarbeit (TCP) finanziert. Gerade diese Phase der Pro-

jekt-Identifizierung und -Prüfung bedeutet einen wesentlichen Einsatz des Ordentlichen FAO-Programms zugunsten der Entwicklungsarbeit. Die gesamte Fachkenntnis und Dokumentation der Zentrale in Rom und der Regionalbüros kann kostenlos für die Bewertung und Absicherung der Projektidee eingesetzt werden. Wenn in diesem Stadium ein Finanzier gesucht werden muß, so spricht die FAO einen oder auch mehrere Geber an. Nach Unterzeichnung durch die Parteien kann die eigentliche Arbeit beginnen, falls die Mittel bereitstehen, denn die FAO verfügt in der Regel über keine Möglichkeit zur Vorfinanzierung. Nur in der Zusammenarbeit mit UNDP sind — wegen des großen Umfangs der Zusammenarbeit — vorgreifende Finanzierungen beschränkt möglich.

Für die Durchführungskosten berechnet die FAO eine Pauschale von normalerweise 13 Prozent der gesamten Projektkosten. Dies deckt die Ausgaben für die technische Durchführung und Verwaltung des Projekts. Die Pauschale wird gesenkt, wenn Material und technische Ausrüstung einen größeren Teil des Projektbudgets ausmachen.

Mit dieser Pauschale deckt die FAO die Kosten der Planung und Durchführung des Projekts, der Anwerbung und Führung der Fachleute, des Arrangements von Fortbildungsmaßnahmen, der Bestellung von Ausrüstungsgegenständen und Material, der Erstellung einer laufenden Berichterstattung über das Projekt und der Prüfung durch interne und externe Prüfer. Darin enthalten ist die technische Unterstützung des Projekts durch die Fachabteilungen der FAO, die — wenn sie selbst nicht in der Lage sein sollten, den Informationsbedarf des Projekts zu befriedigen — jedenfalls wissen, wo die benötigte Exper-

tise gefunden werden kann. Intern werden die Projekte durch informelle Arbeitsgruppen („Project Task Force“) betreut, in denen die für die Durchführung zuständige Operationsabteilung und die fachlich verantwortlichen technischen Abteilungen vertreten sind. Diese Leistungen, die die FAO für ihre Unkostenpauschale erbringt, lassen das Drittgeschäft — die Treuhandfonds — ständig weiter wachsen.

Besondere Aufmerksamkeit widmet die FAO der Personalrekrutierung. So werden mehr und mehr nationale Fachkräfte in Entwicklungsländern, die früher für die FAO gearbeitet haben, für die Gestaltung von Projektplänen herangezogen. Zunehmend beschäftigt die FAO auch einheimische Experten als Projektpersonal und Projektleiter; überdies werden auch lokale Firmen als Auftragnehmer eingesetzt. Die internationale Liste von Fachleuten für den Einsatz in Entwicklungsländern ist elektronisch gespeichert; eine Speicherung der Liste der Beratungsfirmen und anderer Unternehmen ist vorgesehen. Die Materialbeschaffung für Projekte erfolgt

ebenfalls überwiegend elektronisch; im Rechenzentrum befindet sich auch ein ergänzendes System für Projektvorschläge und -vorbereitungen.

Geber von Mitteln für das Entwicklungsprogramm werden zu jährlichen Treffen mit der FAO und den Empfängerregierungen eingeladen. Diese Dreiertreffen, die der Routineprozedur mit UNDP ähneln, dienen der besseren Planung und stärkeren Beteiligung des Gebers. Aufgrund der in vielen Entwicklungsländern herrschenden Wirtschaftslage ist es für Regierungen oft schwierig, die erforderlichen nationalen Beiträge für die Projekte aufzubringen. Die FAO versucht daher, die Geber zur Übernahme eines Teils der lokalen Projektkosten zu bewegen.

Als wichtiger Schritt zur Sicherung des Erfolges der Projektarbeit hat der Generaldirektor die FAO-Landesvertreter beauftragt, bei ihren zweijährlichen Projektüberprüfungen nicht nur über die laufenden Projekte, sondern auch über die nationale Weiterarbeit an den bereits abgeschlossenen Projekten zu berichten.

VI. Berichterstattung und Kontrolle

Die nationalen Projektleiter und leitenden FAO-Projektmitarbeiter erstellen halbjährlich Berichte über den Fortschritt des jeweiligen Projekts, die von den zuständigen technischen Abteilungen und der Operationsabteilung in der Zentrale geprüft werden; wenn die Projekte beendet sind, wird ein Abschlußbericht vorgelegt. Größere Projekte werden in regelmäßigen Abständen durch sogenannte „Tripartite Reviews“ überprüft. Die Prüfungskommissionen bestehen aus Vertretern der drei Parteien — UNDP oder Treuhandgeber, Projektlandregierung und FAO. Außerdem können Treuhandgeber jederzeit eigene Prüfer entsenden.

Das Ideal einer umfassenden, systematischen und vergleichenden Prüfung aller Projekte ist wegen des erheblichen Arbeitsaufwands jedoch nur unter Ausnutzung der vorhandenen FAO-Strukturen zu erreichen. So sind nach einem im UN-Bereich einzigartigen System der Prüfung und Revision die FAO-Landesvertreter gehalten, alle zwei Jahre umfassende Projektprüfungsrunden in „ihren“ Ländern durchzuführen. In der Haushaltsperiode 1982/83 haben die Landesvertreter mehr als

900 Projekte geprüft. Den Prüfungskommissionen unter Vorsitz der Landesvertreter gehören leitendes Projektpersonal der FAO, nationale Projektleiter und verantwortliche Regierungsbeamte an.

Ergänzt wird die Prüfungsrunde der Landesvertreter durch rund 40 Besuche von Projektprüfungskommissionen pro Jahr. Diese „Tripartite Evaluation Missions“ (an denen Vertreter des Gebers und der Nehmerlandregierung teilnehmen) kommen aus der Zentrale in Rom und befassen sich in erster Linie mit großen, multidisziplinären Projekten. Angesichts dieser Konzentration auf große und problematische Projekte bringt die statistische Auswertung der Prüfungsberichte natürlich andere Ergebnisse als die der Landesvertreterberichte. Im Bericht des Generaldirektors heißt es dazu: „Beispielsweise zeigt die Übersicht der FAO-Landesvertreterberichte, daß 57 Prozent der Projekte ‚gute‘ Leistungen erbringen, während die Bewertungsstichproben (der Prüfungskommissionen) nur bei 21 von 69 Projekten ‚gute‘ oder ‚befriedigende‘ Leistungen beobachten.“ Der Grund für die unterschiedliche Bewertung der Projektarbeit ist

zweifellos in dem Wunsch einiger FAO-Landesvertreter zu suchen, „ihre“ Projekte in ein möglichst günstiges Licht zu rücken.

Unter Berücksichtigung solcher Faktoren ergab sich am Ende der Vorperiode 1982/83 folgendes Gesamtbild der internen Prüfung: „Jeder Versuch, den Gesamtfortschritt der FAO-Entwicklungsprojekte anhand von gewöhnli-

chen Leistungsindikatoren zu messen, begegnet enormen Schwierigkeiten. Die Projekte, um die es sich handelt, verteilen sich über 140 Entwicklungsländer. Ihr Inhalt und Ansatz sind sehr unterschiedlich. Ihre Leistung und letztlich ihr Erfolg hängen nicht nur von der FAO ab, sondern auch von Maßnahmen und Förderung durch andere, vor allem durch die Empfängerregierungen.“²⁾

VII. Investitionsvermittlung

In den frühen Jahren der technischen Hilfe der FAO blieben investitionsvorbereitende FAO-Projekte oft ohne den „krönenden Abschluß“ einer Investition. Erst als sich 1964 die Weltbank an die FAO mit der Bitte wandte, ihr bei der Steigerung der anfänglich sehr geringen Investitionen in die Landwirtschaft zu helfen, kam für die FAO die Chance, die von ihr als geeignet bewerteten Projekte einem Kapitalgeber zu empfehlen. Das Gemeinschaftsprogramm mit der Weltbank bot den Anlaß zur Einrichtung des Investitionszentrums der FAO, das inzwischen enge Beziehungen mit vielen anderen Finanzierungsquellen für landwirtschaftliche Investitionen unterhält. Das Investitionszentrum hat inzwischen Arbeitsverträge mit regionalen und nationalen Entwicklungsbanken, dem Internationalen Fonds für Landwirtschaftliche Ent-

wicklung (IFAD) in Rom und zahlreichen anderen Fonds abgeschlossen. Dabei erstellt das Zentrum Projekte bis zur Investitionsreife und hilft bei der Ermittlung eines Kapitalgebers. Umgekehrt hilft das Zentrum auch, Projekte investitionsreif zu machen, für die der Geldgeber bereits feststeht.

Die rund 120 Experten des Zentrums führen im Jahr rund 200 Missionen in Entwicklungsländern durch. Seit 1964 konnten so mehr als 576 Projekte im Gesamtvolumen von über 26 Milliarden Dollar durchgeführt werden; der überwiegende Teil davon in den letzten Jahren. Für das Jahr 1984 beläuft sich die noch unvollständige Schätzung des Gesamtbetrags der vermittelten Investitionen (auswärtige Darlehen und Regierungsbeteiligungen) auf rund 2,25 Milliarden Dollar.

VIII. Die Sonderhilfe der FAO

Durch ihr Frühwarnsystem für Ernährung und Landwirtschaft ist die FAO in der Lage, nicht nur Geberländer und -institutionen, sondern auch die Entwicklungsländerregierungen selbst auf die drohenden Nahrungs- und Nahrungsmittelknappungen hinzuweisen. Während der Sahelkrise mobilisierte und koordinierte das FAO-Büro für Sonderhilfemaßnahmen (OSRO) erstmals die Hilfe der internationalen Gemeinschaft, später folgte die Hilfe für Äthiopien, Bangladesch, Kambodscha, Somalia und gegenwärtig ist das Büro erneut bei der Überwindung der afrikanischen Hungerkrise tätig. Dabei arbeitet OSRO eng mit dem UN-Büro für Nothilfemaßnahmen in Genf und dem Welternährungsprogramm der UN und FAO in Rom zusammen, das einen Fonds für Nahrungsmittelnothilfe unterhält.

Die Zuständigkeit von OSRO umfaßt Hilfe zum Schutz von Ernten und Tierbeständen in den Krisengebieten und die Wiederaufrichtung der Agrarproduktion, nachdem die unmittelbare Krise abgeklungen ist. In der Praxis bedeutet das beispielsweise die Verteilung von Saatgut, Düngemitteln, landwirtschaftlichen Geräten, Impfstoffen und Pestiziden sowie in einigen Fällen die Beschaffung großer Mengen Futtermittel für die Viehherden. Das Büro entsendet Personal in die Krisengebiete, da die lokale Verwaltung in der Regel den außerordentlichen Anforderungen nicht gewachsen ist. Der Einsatz setzt eine detaillierte Analyse der Situation voraus, die den Nothilfebedarf qualitativ und quantitativ

²⁾ Review of Field Programmes, C/83/4, S. 39.

Die Reichsten und die Ärmsten

Bruttonationalprodukt je Einwohner 1983 in Dollar

Österreich	9 210
Japan	10 100
Frankreich	10 390
Finnland	10 440
Australien	10 780
BR Deutschland	11 420
Dänemark	11 490
Kanada	12 000
Saudi-Arabien	12 180
Schweden	12 400
Norwegen	13 820
USA	14 090
Schweiz	16 390
Kuwait	18 180
Ver. Arab. Emirate	21 340



80	Tschad
130	Bangladesch
140	Äthiopien
150	Mali
160	Zaire
170	Nepal
180	Birma
180	Burkina-Faso
210	Malawi
220	Uganda
240	Burundi
240	Tansania
240	Niger
250	Somalia
260	Indien

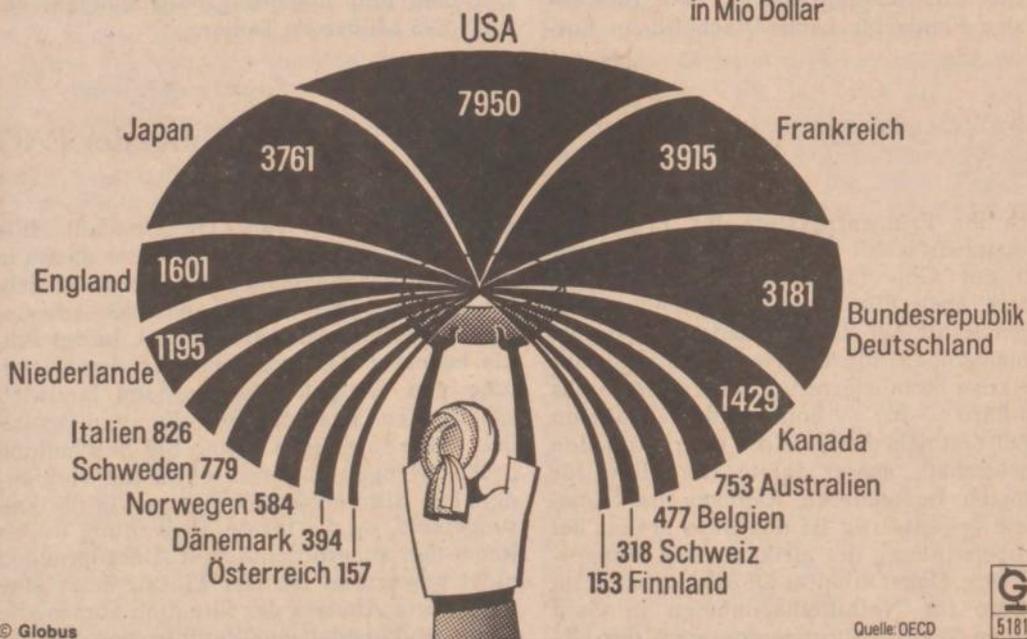
(nur Staaten mit einer Million und mehr Einwohnern)

© Globus



Hilfe für die Armen

Öffentliche Entwicklungshilfe westlicher Industrieländer 1983 in Mio Dollar



© Globus

Quelle: OECD



erfaßt. Wo der Bedarf in die Millionen Dollar geht, werden Delegationen von landeskundigen Experten entsandt, deren Bericht als Grundlage und Dokumentation für einen entsprechenden Hilfsaufruf seitens des Generaldirektors der FAO dient.

Seit der Einrichtung des Büros hat OSRO Soforthilfeaktionen und Wiederherstellungsmaßnahmen im Umfang von rund 200 Millionen Dollar geplant und durchgeführt; die Schwerpunkte der Arbeit lagen im Sahel, im südlichen Afrika und in Kambodscha. Die Finanzierung wurde durch Spenden von Geberregierungen, UN-Fonds und durch das FAO-Programm für Technische Zusammenarbeit (TCP) gesichert.

Derzeit dient das Büro auch als Sekretariat der Sonderarbeitsgruppe der FAO und des

Welternährungsprogramms für Afrika; die Arbeitsgruppe hat bislang sieben Lageberichte veröffentlicht, die nicht nur die Situation der Länder im Detail beschreiben, sondern auch den Bedarf und die zugesagte Hilfe quantifizieren, die logistischen Aspekte analysieren und darüber hinaus Vorschläge für geeignete Hilfsmaßnahmen an die internationale Gebergemeinschaft richten.

Die bisher gewonnenen Erfahrungen des Büros lassen erkennen, daß die Bereitwilligkeit, nachhaltig Hilfe zur Wiederherstellung der krisengeschädigten Landwirtschaft zu leisten, weitaus geringer ist als die Bereitschaft zu Soforthilfe im Zeitpunkt des akuten Notstands; deshalb muß in den „klassischen“ Krisengebieten mit einer Wiederkehr und meist auch Verschärfung der Krisen gerechnet werden.

IX. Die Nahrungsmittelnothilfe

Die Nahrungsmittel für Nothilfe werden aus zwei verschiedenen Quellen ermöglicht: dem Nothilfe-Fonds des Welternährungsprogramms und der Internationalen Nahrungsmittelnotreserve (IEFR).

Seit seiner Gründung im Jahr 1963 ist das UN/FAO-Welternährungsprogramm zunehmend auch zur Vermittlung von Katastrophenhilfe herangezogen worden. Von 15 Millionen Dollar 1973 stieg seine Ausstattung mit Nahrungsmitteln und Barbeiträgen für Nothilfezwecke auf 55 Millionen Dollar im Jahr 1984. Während der Anteil 1973 nur zehn Prozent der Gesamtmittel ausmachte — die überwiegend als Nahrungshilfekomponente in Entwicklungsprojekten und für Speisungsprogramme bestimmt waren —, betrug die Nothilfebewilligung 1984 — einschließlich IEFR — 22 Prozent des Gesamtvolumens. Bedeutungsvoll ist dabei, daß 1973 noch nahezu keine Mittel für die Opfer von Kriegen und Unruhen vorgesehen waren; 1984 beanspruchte diese Art der Hilfe bereits mehr als die Hälfte des Etats (51,3 %).

Nothilfeersuchen werden von Regierungen an den Generaldirektor der FAO gerichtet — manchmal eines pro Tag — und von ihm entschieden, nachdem Welternährungsprogramm und OSRO das Ansuchen geprüft, befürwortet und die geeignete Komposition der Nahrungsmittel und die Logistik ausgearbeitet haben. Zwar könnten geeignete Nahrungsmittel oft auch in der geographischen

Nachbarschaft des Katastrophengebiets eingekauft werden; da aber Bemühungen, die Barkomponente der Nothilfe auf 33 Prozent des Gesamtvolumens zu steigern, nur teilweise erfolgreich waren, fehlen meist die Mittel, um geeignete Bestände vor Ort aufzukaufen. Üblicherweise wird dann auf Lebensmittellieferungen aus Übersee zurückgegriffen.

Insgesamt belief sich der Wert der durch die FAO vergebenen Nahrungsmittelnothilfe einschließlich Transport- und Überwachungskosten 1984 auf 724 000 Tonnen Getreide und andere Grundnahrungsmittel zum Preis von etwa 228 Millionen Dollar. Davon stammen jedoch nur 55 Millionen Dollar aus dem Ordentlichen Haushalt des Welternährungsprogramms.

Die Notreserve war 1974 von der Welternährungskonferenz in Rom als ein Instrument zur Bewältigung von Ernährungskrisen (wie die im Sahel und in Äthiopien) gebildet worden. Durch freiwillige Beiträge in Form von Nahrungsmitteln wird die Notreserve aufgefüllt; daneben besteht die unerläßliche Barkomponente für Transporte und Verwaltungsaufwand. Als jährliches Beitragsziel setzte die Welternährungskonferenz 500 000 Tonnen Getreideäquivalent fest. Doch erst seit 1982 wird das Jahressoll voll erreicht. Die Beiträge des Jahres 1984 bestanden aus rund 608 912 Tonnen Getreide und 47 500 Tonnen anderen Nahrungsmitteln im Gesamtwert von 173 Millionen Dollar. Von den gesamten Zuwen-

dungen des Jahres 1984 an die Reserve wurden 8,8 Prozent in bar für Nahrungsmittelkäufe geleistet. Diese Barbeiträge erfolgten zusätzlich zu der erwähnten Barkomponente für Transport und Verwaltungskosten der Nahrungsmittelspenden in Warenform.

Unter den 20 Gebern der IEF 1984 leisteten die USA wie stets den größten Beitrag (etwa 45 Prozent). Vierzehn weitere Geber, darunter die Bundesrepublik Deutschland, aber auch Entwicklungsländer wie Sri Lanka und Thailand, steigerten 1984 ihre Leistungen. Die Beitragskonferenzen, bei denen die Geber ihre Beiträge ankündigen, finden gemeinsam mit

dem Welternährungsprogramm in New York statt. Der Generaldirektor der FAO hat sich stets bei Gesprächen mit Regierungen nachhaltig für diese Reserve eingesetzt. Ohne die zusätzlichen Mittel aus der Reserve wäre es kaum möglich gewesen, den großen Anforderungen der jüngsten Vergangenheit gerecht zu werden — man denke nur an die Dürrekatastrophe in weiten Teilen Afrikas. Von den spektakulären Einzeldramen abgesehen, dienen die Mittel der Reserve auch zur Linderung der Not in zahlreichen anderen Ländern, beispielsweise der von Flüchtlingen in vielen Entwicklungsländern der Welt.

X. Die Welternährungslage

Die Weltnahrungs- und Agrarproduktion stieg 1984 um mehr als 4 Prozent — „eines der besten Ergebnisse der letzten zehn Jahre“; doch die afrikanische Ernährungskrise verschärfte sich, resümiert der jährliche Welternährungsbericht der FAO.

In der Ausgabe für 1985 wird dargelegt, daß die Steigerung der Nahrungserzeugung hauptsächlich in den Vereinigten Staaten Westeuropa und einigen größeren Entwicklungsländern — beispielsweise in China und Indien — stattfand. Die Zunahme betraf hauptsächlich Getreide; weltweit wurde sogar ein neuer Ernterekord von 1,78 Milliarden Tonnen — 8,5 Prozent mehr als im Vorjahr — erzielt.

„Im Fernen Osten nahm die Erzeugung wiederum zu und konsolidierte die starken Zunahmen des Jahres 1983“, heißt es in dem Bericht weiter. „In den Nahrungsdefizitländern mit geringen Einkommen stieg die Nahrungsmittel- und Agrarproduktion um 2,9 Prozent und die Erzeugung von Grundnahrungsmitteln um 2 Prozent, wobei diese Zunahmen hauptsächlich in China und Indien auftraten.“

Die Diskrepanzen in der Produktionsleistung der entwickelten und Entwicklungsländer zeigten sich auch zwischen den einzelnen Entwicklungsregionen. Die Situation hat sich in vielen der ärmsten Länder verschlechtert. In 42 Ländern lag die Getreideproduktion pro Kopf 1984 niedriger als 1969/71. In Afrika herrschte in 21 Ländern Ende 1984 immer noch eine ungewöhnliche Nahrungsknappheit: „In zahlreichen dieser Länder haben sich die Böden und Weidegebiete verschlechtert

und die Ausdehnungsgeschwindigkeit der Wüste beschleunigt. Die Getreideeinfuhren Afrikas stiegen seit 1970 von 5 auf 18 Prozent des Verbrauchs an Grundnahrungsmitteln.“

In einem Kapitel des Berichts über Afrika heißt es, daß dies die einzige Region der Welt sei, „der es nicht gelingt, die Nahrungserzeugung schneller zu steigern als die Bevölkerung wächst“. Obgleich die Gesamtproduktion an Nahrungsmitteln in normalen Jahren zunimmt, ist sie — pro Kopf gerechnet — seit 1970 um durchschnittlich rund ein Prozent pro Jahr geschrumpft: „Afrika zahlt unverändert die Strafe für eine hohe Wachstumsrate der Bevölkerung — rund 3 Prozent pro Jahr 1983 und offenbar weiterhin steigend. Unter Afrikas 51 Ländern befinden sich 34 Länder mit niedrigen Einkommen. In 26 von ihnen war der Pro-Kopf-Verbrauch an Grundnahrungsmitteln 1984 geringer als 1970.“

Im Vorwort erklärt der FAO-Generaldirektor Saouma: „Die Lage wird sich wahrscheinlich zunächst verschlechtern, bevor sie sich bessern kann.“ Da Afrikas Nachfrage nach Nahrung weiterhin jährlich um 3,4 Prozent bis zum Jahr 2000 wachsen wird, während die Nahrungsproduktion jährlich nur um 1,9 Prozent zunimmt, „sind Pläne, die den Afrikanern neue Hoffnung geben, so überaus dringlich. Es gibt zwei Möglichkeiten der Hilfe: Die erste ist die Verbesserung der Leistung von Katastrophenhilfe. Die andere wäre die Schaffung einer Grundlage, auf der die Völker Afrikas ihre Landwirtschaft wieder aufbauen können. Afrika hungert nicht nur nach Nahrung, sondern auch nach den Mitteln, sie zu erzeugen.“

Weltweit gesehen registriert Saouma allerdings „eine deutliche Verbesserung“ der Ernährungsstandards in den Entwicklungsländern im Laufe des vergangenen Jahrzehnts. „Erstmalig lag der Durchschnittsverbrauch an Kalorien über dem Mindestmaß zur Deckung des Ernährungsbedarfs“; „Insgesamt gesehen, sind wir im Begriff, die Schlacht zu gewinnen.“

Der Jahresbericht bietet — illustriert durch Diagramme und Karten — außerdem einen Gesamtüberblick über die Arbeit der FAO im Jahre 1984, ihre weltweiten Bemühungen um die Schaffung eines für die landwirtschaftliche und die ländliche Entwicklung günstigeren Klimas, ihre Hilfe für die Landwirte in Entwicklungsländern sowie über ihre Entwicklungsprogramme.

Ahad Rahmanzadeh: Welternährung zwischen Mangel und Überfluß

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 36/85, S. 3—17

Von ca. 4,5 Mrd. Menschen, die heute auf der Erde leben, leiden etwa 1 Mrd. unter Mangelernährung unterschiedlichen Ausmaßes. Andererseits wächst die Agrarproduktion der EG-Länder doppelt so schnell wie ihre Nachfrage nach Nahrungsmitteln. Trotz der entstandenen „Butter- und anderen Nahrungsmittelberge“ in den westlichen Industrieländern ist die Welt weit davon entfernt, das auf der Welternährungskonferenz von 1974 proklamierte Grundrecht eines jeden Menschen auf ausreichende Ernährung zu verwirklichen. Die erheblichen regionalen Ungleichgewichte der Welternährungsszene werden sich noch verschärfen. Im System sind keine nivellierenden Kräfte erkennbar, und es existiert auch kein automatischer Trend in Richtung Ausgleich von regionalem Überfluß und regionalem Mangel an Nahrungsmitteln. Bei dem raschen Bevölkerungszuwachs in den Entwicklungsländern sind eine weitere Steigerung des Bedarfes und der Nachfrage nach Nahrungsmitteln und damit auch die Vergrößerung der Nahrungsmitteldefizite vieler dieser Länder bis zum Jahr 2000 zu erwarten.

Die Erfahrung zeigt, daß eine wirkliche Entlastung der Welternährungsszene nur von einer spektakulären Steigerung der Produktion in den Entwicklungsländern selbst erwartet werden kann, die ihrerseits eng mit der dortigen Einkommensverteilung, den politischen Rahmenbedingungen und der Agrarpolitik verknüpft ist. Die Ausweitung der kommerziellen Importe der Entwicklungsländer, aber auch der Nahrungsmittelhilfe der westlichen Welt stößt an wirtschaftliche (Finanzierung), technische (Transport, Verteilung) und politische (Abhängigkeit) Grenzen.

Eine wohlüberlegte und gezielt eingesetzte Nahrungsmittelhilfe trägt in vielfacher Form zur Lösung des Welternährungsproblems bei. Ihr Beitrag kann jedoch reduziert werden durch negative Auswirkungen auf die lokale Produktion von Nahrungsmitteln und eine mögliche politische Abhängigkeit. Als entscheidend erweist sich hier die Politik der Regierung des Empfängerlandes, die diesen Auswirkungen entgegenzutreten muß.

Heinrich von Loesch: Die FAO — ein Beispiel für multilaterale Entwicklungshilfe

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 36/85, S. 19—28

Die Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation (Food and Agriculture Organization — FAO) ist eine autonome UN-Institution. Zu ihren Mitgliedern zählen 156 Staaten, die sich verpflichtet haben, die Erzeugung und Verteilung aller Nahrungsmittel und landwirtschaftlichen Produkte zu verbessern und den Ernährungs- und Lebensstandard ihre Völker anzuheben.

Die 1945 gegründete FAO ist die größte der UN-Sonderorganisationen. Durch ihre Entwicklungsprogramme leistet sie unmittelbare technische Hilfe, die auf spezifische Probleme zugeschnitten ist und zu erheblichen Kapitalinvestitionen in der Landwirtschaft führen kann. Das Ordentliche Programm der FAO ermöglicht es, den Regierungen bei der Agrarpolitik mit Rat und Planung zu helfen und Tagungen über Ernährungs- und Landwirtschaftsfragen auf Regierungs- und Fachebene zu betreuen.

Die Setzung von Prioritäten und die Bemühungen zur Beseitigung von Hunger und Armut sind das Ergebnis vierzigjähriger Überlegungen und Erfahrungen in und außerhalb der FAO. Dem Zusammenhang zwischen Hunger und Armut wird mit der Zielsetzung „Welternährungssicherheit“ begegnet.