Überlegungen zur Haltung der entwickelten Länder an der Welternährungskonferenz im Lichte der Vorbesprechungen im Rahmen der OECD in Paris.


In der Tat sind nun bezüglich der Ernährungslage in allgemeinen und der Welternährungskonferenz im besonderen nicht nur die Konturen einer Strategie der grossen Industrieländer, sondern auch ihre Beschränkung auf wenige Nahziele erkennbar. Das hervorstechende Motiv der amerikanischen Initiative zur Einberufung einer Welternährungskonferenz und ihre Rechtfertigung, etwa gegenüber der Tätigkeit der FAO, liegt im Versuch, die Sowjetunion in die internationale Zusammenarbeit in der Nahrungsmittelversorgung einzubeziehen. Der Erfolg der Konferenz und allfällige konkrete Resultate hängen entscheidend davon ab, ob es gelingt, die Russen in diesem Rahmen an den Arbeiten zur Sicherung der Welternährung zu beteiligen, nachdem sie sich von der FAO und somit dem Boerma-Plan fernhalten. Der Einbezug der Sowjetunion in ein solches System für die Nahrungsmittelversorgung ist unumgänglich geworden, seit sie sich entschlossen hat, ihre eigenen heftigen Ernteschwankungen nicht mehr innerhalb des eigenen Wirtschaftsbereichs, sondern über den Welthandel auszugleichen und dementsprechend nach ihrer Missernte im Jahre 1972 mit massiven Käufen am Weltmarkt aufgetreten ist. Das eigentliche störende Element war dabei weniger der zwischen den USA und der UdSSR offiziell ausgehandelte und mit Bedingungen abgesicherte Getreide-Kontrakt, sondern die unkontrollierten russischen Käufe an den amerikanischen Börsen. Für den Fall, dass die Sowjetunion nicht zur Mitarbeit zu bewegen wäre,
vertrat der amerikanische Delegierte den Standpunkt, dass Schranken gegen die Sowjetunion errichtet werden müssten, um sie an der Störung der freien Weltmärkte zu hindern. Solche diskriminierende Massnahmen würden die amerikanische Entspannungspolitik erheblich belasten. Das Verhalten der Sowjetunion an der Ernährungskonferenz ist also von beträchtlicher weltpolitischer Tragweite.

Es gibt deshalb eine Art konzertierte Aktion in der Welternährungskonferenz, um die Russen zum Einlenken zu bewegen. Der Sinn des japanischen Vorschlags zur Einrichtung eines Frühwarnsystems dürfte vor allem darin liegen, Druck auf die Sowjetunion auszuüben. Andererseits ist dieser Vorschlag ein Teil der sehr aktiven japanischen Bemühungen, eine kohärente internationale Politik zur Sicherung der Versorgung mit Nahrungsmitteln zustandekzubringen. Auch die Entwicklungsländer sollen in die Bemühungen um die Russen eingespannt werden.

etwa seitens der EWG, entgegenwirken. Ihr Vorschlag schliesst auch
die Idee aus, separate Vorräte für einzelne Verwendungszwecke, wie
etwa Nahrungsmittelhilfe oder Marktstabilisierung, anzulegen, ausser
etwa für Katastrophenhilfe.

Der Vertreter der EG-Kommission reagierte mild auf den ame-
rikanischen Vorstoss. Er sahe einstweilen keinen Vorteil, von den
Boerma-Vorschlägen abzugehen, umso weniger, als man mit Reaktionen
der Entwicklungsländer zu rechnen hätte, wenn man ein kaum anerkann-
tes Prinzip schon wieder aufgibe. Es sei aber ein Fahrplan für die
Ausarbeitung der Einzelheiten des Boerma-Planes notwendig. Die Frage
der Haltung von nach Verwendungszweck unterschiedlichen Vorräten hielt
er für untergeordnet. Wichtig sei der Umfang der Vorräte und die ihnen
zugedachte Rolle. Auch Japan und Neuseeland sprachen sich ähnlich
aus. Den Australiern geht der Boerma-Vorschlag noch nicht weit genug,
um wirklich etwas erreichen zu können. Kanada glaubt nicht, dass in
den nächsten 12 - 24 Monaten neue Vorräte aufgebaut werden können.
Immerhin scheint Einigkeit zu bestehen, dass die Wiederherstellung
der Ernährungssicherheit wichtig genug ist, um damit nicht bis zu
den GATT-Verhandlungen zu warten.

Die zweite Begründung für die Durchführung dieser Konferenz
liegt aus westlicher Sicht im Versuch, die Olexportländer in der
Entwicklungshilfe zu engagieren. Nach den Ausführungen Botschaf ter
Martins scheinen die Araber aber nicht geneigt, ihre Hilfsgelder
einer Organisation anzuvertrauen, welche nicht von ihnen kontrolliert
werden kann. Sie suchen deshalb eine Formel, in der sie wenigstens
50% des Stimmrechts haben. UN-Organisationen, wie die FAO, scheiden
damit aus. Die Araber verlangen ein Stimmrecht entsprechend der
Beitragseistung und befinden sich damit nun in Gegensatz zu dem von
den Entwicklungsländern vertretenen Prinzip "ein Land - eine Stimme",
dank dessen diese den weltweiten Konferenzen je länger je mehr ihr
Gepräge zu geben vermochten.

./.
Die OECD-Länder sind an sich gegen neue internationale Organisationen eingestellt. Doch liessen sie wahrscheinlich mit sich reden, wenn damit neue Hilfsgelder von seiten der Oelproduzenten oder des Ostblocks mobilisiert werden könnten.


Es liegt auf der Hand, dass die Vereinigten Staaten mit ihrem Vorschlag bezwecken, die alten Machtverhältnisse in den Agrarmärkten und damit ihre dominierende Stellung als Kornkammer der Welt wieder zu festigen. Es ergäbe sich für sie zudem ein finanzieller Vorteil, indem die Lasten der Vorräte nicht mehr einseitig auf die Agrarexportländer fallen würden. Die einigermassen proportionale Verteilung der Vorräte und damit der Kosten der Vorratshal tung wäre
die Voraussetzung, um sich im Kreise der Agrarexportländer über die Preis- und Produktionspolitik noch besser zu verständigen, als das im Rahmen des Internationalen Weizenabkommens offen oder in den Kulissen früher schon geschehen war. Auf diese Weise hofft die amerikanische Administration offenbar aber auch die Voraussetzungen zu schaffen, um ihren Produzenten ohne direkte Marktinterventionen angemessene Preise und Einkommen zu sichern. Die bisher offene Frage, in welcher Weise die angestrebten Weltvorräte marktwirksam werden könnten und würden, fände ihre Antwort darin, dass ihre potentielle Marktwirksamkeit durch das konzentrierte Verhalten insbesondere der an angemessenen Preisen interessierten Agrarexportländer neutralisiert werden würde. Ins Gewicht fällt, dass den Agrarexporten eine führende Rolle beim Ausgleich der Handelsbilanzen zukommt, und die Exportländer stärker denn je auf höhere Preise angewiesen sind. Schliesslich kann die Getreide- und Proteinversorgung zur Waffe werden, sei es in sich zusätzenden Auseinandersetzungen mit den Oelexportländern, sei es gegenüber der Sowjetunion. Diese Waffe ist wirtschaftlich, politisch und militärisch umso wirksamer, je gespannter die Weltversorgungslage sich darstellt. Man wird deshalb den Eindruck nicht los, dass den grossen Agrarüberschussländern gar nicht so sehr an der Behebung der gegenwärtigen Verknappungen auf den Weltmarkten gelegen ist und dies wahrscheinlich mindestens solange nicht, als die Abhängigkeit von den Erdölimporten nicht durch die Entwicklung alternativen Energiequellen behoben ist.

Auch diese Ueberlegungen führen zum Schluss, dass die Voraussetzungen besser denn je in "Friedenszeiten" für ein konzertiertes Verhalten der grossen Agrarexportländer gegeben sind, ja, dass die Weltlage aus der Sicht der für die Sicherheit der westlichen Welt Verantwortlichen, allen voran den USA, ein solches Verhalten geradezu erfordert. Der amerikanische Vorschlag zur
Beschränkung der Vorratshaltung auf die hauptsächlichen Getreidehandelsnationen könnte daher sehr wohl zum Vorspann für ein tatsächliches Kartell der Exportländer werden – wobei eine solche Politik die Agrarexportländer aber erstaunlicherweise nicht etwa daran hindern wird, weiterhin die Freiheit der Weltagrarärzten, d.h. den Zutritt zu den Importmärkten zu for dern.


Zusammengefasst könnte also das zählbare Resultat der Welternährungskonferenz
- 7 -

- in einem verbesserten Informationssystem über die Entwicklung der Weltmärkte für Getreide und andere Agrarwaren
- und in einem international konzertierten Vorratshaltungssystem,

beides unter Beteiligung der Sowjetunion, bestehen. Sekretär Marei und die Entwicklungsländer werden aber den Erfolg der Konferenz daran messen, ob neue Hilfsgelder zum Fließen gebracht und die vorgeschlagene Welternährungsbehörde geschaffen werden können. Für beides stehen die Aussichten schlecht, es sei denn, die Entwicklungsländer und die Oelexportländer vermöchten sich untereinander zu verstständigen.

Es wird unter diesen Bedingungen schwierig sein, zu übereneinstimmenden Ansichten zu gelangen und gemeinsame Resolutionen und Empfehlungen auszuarbeiten.

* * * *

Mit den vorstehenden Ausführungen soll dargelegt werden, dass das Ernährungsproblem in einem politischen Zusammenhang steht und dass an der Welternährungskonferenz tatsächlich neben anderem eine oder mehrere politische Partien im Gange sind. Mit dieser Problematik werden wir uns auch aus schweizerischer Sicht auseinanderzusetzen haben.

25.9.74

(sig. Buchmann)
Schweizerische Delegation
an der 3. Session des
Vorbereitungskomitees der
UNO-Welternährungskonferenz

Rom, den 27. September 1974

Notiz an Herrn Botschafter Jacobi

Bm
Vorbereitung der UNO-
Weltährungskonferenz
(Rom, November 1974)

Die während den internationalen Vorbereitungsarbeiten
für die UNO-Welterährungskonferenz gemachten Beobachtungen
haben Herrn Buchmann veranlasst, in der beiliegenden Notiz
einige Ueberlegungen über die Beweggründe zu Papier zu bringen,
die für das Verhalten vorab der Vereinigten Staaten bestimmend
sein könnten. Diese Ueberlegungen haben zum Teil spekulativen
Charakter. Der weitere Verlauf der Konferenzvorbereitungen und
die Konferenz selber werden erweisen, inwiefern sie durch zu-
sätzliche Elemente bestätigt werden.

Die gerade in den letzten Tagen an der 3. Session des
Vorbereitungskomitees hier in Rom gemachten Feststellungen
zeigen uns jedoch, dass die in der Beilage angeschnittenen
Fragen im Auge behalten werden sollten. Sie werden sehr wahrsch.-
scheinlich für die Bestimmung der schweizerischen Interessen-
lage insbesondere an der Welternährungskonferenz von einiger
Bedeutung sein.

FR Staeelin
[F.R. Staeelin]

Verteiler siehe Seite 2
VERTEILER (in verschlossenem Umschlag, vertraulich)

EVD

Handelsabteilung:

Botschafter Jolles
" Languetin
" Probst
" Jacobi
" Rothenbühler

Minister Dunkel

Abteilungschef Lusser
H.H. Lévy; Arioli/Heinz Hofer; Saladin

Abteilung für Landwirtschaft:

Direktor Piot
Vizedirektor Popp
H.H. Herrmann
de Pourtalès

EPD

Dienst für technische Zusammenarbeit:

Botschafter Heimo
Vizedirektor Wilhelm

Finanz- und Wirtschaftsdienst:

Herr Zwahlen

Direktion für internationale Organisationen:

Botschafter Keller (Dokument anschreiben an
Botschafter Keller/Vizedirektor
Pictet)

H.H. Muheim/Kamer

Getreideverwaltung:

Direktor Keller

- Schweizerische Botschaft Rom
Washington
London
- Schweizerische Mission bei der EG, Brüssel
beim Sitz der Vereinten Nationen, Genf
- Schweizerische Delegation bei den internationalen Wirtschafts-
organisationen, Genf
- Schweizerische Delegation bei der CCDE
- Schweizerischer Beobachter bei den UN, New York

H.H. Stahelin, Buchmann, Gaechter, Besson.