

VERTRAULICH

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

Ueber den Verlauf der Vorbesprechung der Arbeiten im Hinblick auf die Welternährungskonferenz im Kreise der entwickelten Länder am 12. und 13. September in Paris haben wir einen Bericht erstellt. Im Folgenden fasst der Unterzeichnete seine persönlichen Eindrücke von der Haltung einzelner Länder und der vermutlichen Hintergründe zusammen. Naturgemäss kann erst die Zukunft erweisen, ob und wieweit die Zusammenhänge richtig gesehen werden.

In der Tat sind nun bezüglich der Ernährungslage im 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 Vorschlages 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 zustandezubringen. Auch die Entwicklungsländer sollen in die Bemühungen um die Russen eingespannt werden.

Mit einem weiteren Schachzug warten die Vereinigten Staaten auf, indem sie nun dem Boerma-Plan und den vom Konferenzsekretariat dazu vorgeschlagenen Ergänzungen einen eigenen Vorschlag entgegen setzen. Die Amerikaner möchten den Kreis der an einem weltweiten Ernährungssicherheitssystem beteiligten Staaten auf die wichtigsten Ausfuhr- und Einfuhrländer von Getreide beschränken. Nach ihrer Meinung können die einzelnen Länder unmöglich ausreichende Vorräte halten, um sich gegen alle Risiken abzusichern. Die wichtigsten Getreidehandelsländer sollten die Verantwortung für die Versorgung übernehmen, aber sie würden das Verfügungsrecht über ihre Vorräte behalten. Sie würden untereinander Konsultationen pflegen und die Menge der gesamthaft zu haltenden Vorräte an Weizen, Futtergetreide und Reis im Sinne einer Zielvorstellung festlegen. Sie würden auch Kriterien über die Aufteilung dieser Vorräte auf die einzelnen Länder aufstellen. Dazu wären Bestimmungen über Massnahmen gegen Länder, welche ihre Verpflichtungen nicht erfüllen, notwendig. Ein solches Sicherheitssystem könnte im GATT ausgehandelt werden. Die Vereinigten Staaten sind nach wie vor gegen Marktstabilisierungs-, d.h. Preisstabilisierungsabkommen, eingestellt und wollen solchen Initiativen,

- 3 -

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 milde auf den amerikanischen Vorstoss. Er sähe einstweilen keinen Vorteil, von den Boerma-Vorschlägen abzugehen, umso weniger, als man mit Reaktionen der Entwicklungsländer zu rechnen hätte, wenn man ein kaum anerkanntes Prinzip schon wieder aufgeben. 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 Oelexportländer in der Entwicklungshilfe zu engagieren. Nach den Ausführungen Botschafter 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 Beitragsleistung und befinden sich damit nun im 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 Hilfgelder von seiten der Oelproduzenten oder des Ostblocks mobilisiert werden könnten.

Drittens soll die Welternährungskonferenz dem Westen offensichtlich als Auffangoperation für die Initiativen und Begehren der Entwicklungsländer dienen. Soweit der Druck nicht wie früher schon in unverbindliche Absichtserklärungen kanalisiert werden kann, könnte es in mehreren Punkten zu Konfrontationen kommen, so in konzeptionellen, finanziellen und institutionellen Fragen. Vor allem wird man sich je nach Interessenlage entweder hüten, für andere Organisationen (GATT, UNCTAD, etc.) verpflichtende Abmachungen einzugehen oder eben gerade dies zu erreichen suchen. Dies trifft vor allem im Handelsbereich zu. Die Industrieländer nehmen die Diskussion über Handelsfragen nur unter dem Druck der Entwicklungsländer auf, werden aber daran festhalten, dass die den Handel betreffenden Fragen in den bisherigen Organisationen weitergeführt werden: Konsultationen in der UNCTAD, Verhandlungen in den MTN des GATT, "Ajustement" in der FAO. Ueber die gegenüber den Empfehlungen in Kapitel 14 (Ernährungssicherheit) und namentlich 17 (Markt- und Preisstabilisierung) des Sekretariatpapiers herrschen auch bei der Gruppe der "B"-Länder unterschiedliche Auffassungen. Wenn der amerikanische Vorschlag zur Sicherung der Welternährung die Mitarbeit der Sowjetunion gewinnt, dürfte die amerikanische Position so gefestigt werden, dass den Bemühungen (beispielsweise seitens der EWG) zur Stabilisierung der Weltmarktpreise im Rahmen von Warenabkommen der Boden weitgehend entzogen ist.

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 Vorratshaltung wäre

- 5 -

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 zuspitzenden 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 Weltagrarmärkten gelegen ist und dies wahrscheinlich mindestens solange nicht, als die Abhängigkeit von den Erdölimporten nicht durch die Entwicklung alternativer Energiequellen behoben ist.

Auch diese Ueberlegungen führen zum Schluss, dass die Voraussetzungen besser denn je in "Friedenszeiten" für ein konzentriertes 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

./.

- 6 -

Beschränkung der Vorratshaltung auf die hauptsächlichlichen 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 Weltagrarmärkte, d.h. den Zutritt zu den Importmärkten zu fordern.

Für die Welternährungskonferenz zeichnet sich ein vielschichtiges Manöver etwa nach folgendem Schema ab. Die Gruppe der "B"-Länder wird mit Bezug auf die Handelsfragen erklären, der eigentliche Zweck der Konferenz wäre die Ankurbelung der Produktion in den Entwicklungsländern. Bei der Diskussion der Produktionsfragen wird aber auf die langfristige Natur dieser Probleme hingewiesen und gleichzeitig betont, dass das Hauptgewicht auf die kurz- und mittelfristige Ernährungssicherung gelegt werden müsse. In der Ernährungssicherung wiederum wird der Fortschritt von der Teilnahme der Sowjetunion abhängig gemacht und zur Erreichung gerade dieses Zieles wollen die Vereinigten Staaten einen bezüglich Teilnehmerkreis und Konzept beschränkten Vorschlag einbringen.

Es ist in der Gruppe "B" keine eigentliche Bereitschaft festzustellen, an der Schaffung und Aeuftung neuer Fonds mitzuwirken. Auf Wunsch der Entwicklungsländer wäre man aber bereit, im Rahmen der bestehenden Hilfsbudgets Finanzmittel von andern Projekten in den Ernährungssektor umzudisponieren, doch dürften damit beispielsweise bei der Nahrungsmittelhilfe bestenfalls etwa die Teuerungseffekte kompensiert werden. Den Vorschlägen der Entwicklungsländer und des Konferenzsekretärs zur Schaffung neuer Organisationsstrukturen wird entgegengehalten, dass sich die Argumente dafür zu bewähren hätten (unter den bestehenden Umständen eine schwierig zu erfüllende Aufgabe).

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 verständigen.

Es wird unter diesen Bedingungen schwierig sein, zu übereinstimmenden 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 Parteien im Gange sind. Mit dieser Problematik werden wir uns auch aus schweizerischer Sicht auseinanderzusetzen haben.

25.9.74

(sig. Buchmann)

VERTRAULICH

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-
Welternährungskonferenz
(Rom, November 1974)

Die während den internationalen Vorbereitungsarbeiten für die UNO-Welternährungskonferenz 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 zusätzliche 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 wahrscheinlich für die Bestimmung der schweizerischen Interessenlage insbesondere an der Welternährungskonferenz von einiger Bedeutung sein.

FR Stachelin

[F.R. Staehelin]

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 OCDE
- Schweizerischer Beobachter bei den UN, New York

H.H. Staehelin, Buchmann, Gaechter, Besson.