

Welternährungsorganisation am Limit

Irene Ricca

Geboren 1996 in Rom, seit 2025 Sustainable Cocoa Value Chain Development Officer, Alliance of Bioversity International und International Center for Tropical Agriculture (CIAT), 2024 bis 2025 Spezialistin für verantwortungsvolle landwirtschaftliche Investitionen, Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO).

Die FAO zwischen Ambitionen und Einschränkungen

Die Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (*Food and Agriculture Organization of the United Nations*, FAO) wurde am 16. Oktober 1945 gegründet. Sie steht vor einer entscheidenden Phase, die von institutionellen Reformen, Mittelkürzungen und einer neuerlichen Fokussierung auf ihr Kernmandat geprägt sein wird. Die FAO ist eine Sonderorganisation der Vereinten Nationen, die weltweit Initiativen zur Bekämpfung von Hunger koordiniert. Ihr Ziel ist es, Ernährungssicherheit für alle Menschen zu erreichen und sicherzustellen, dass sie regelmäßig Zugang zu genügend hochwertigen Lebensmitteln erhalten. Daher basiert ihr Mandat auf drei Hauptzielen: Beseitigung von Hunger und Mangelernährung, Verringerung von Armut und Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Fortschritts sowie Gewährleistung einer nachhaltigen Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen.¹

¹ Offizielle Website der FAO, www.fao.org/about/about-fao/en/ [letzter Zugriff: 24.11.2025].

² Ebd.

³ FAO Office of Strategy, Programme and Budget (OSP): FAO Strategic Framework 2022-31. A sustainable and food secure world for all, www.fao.org/about/strategy-programme-budget/overview/FAO-Strategic-Framework/en [letzter Zugriff: 24.11.2025].

⁴ Bericht der FAO über die 176. Tagung ihres Rates, Rom, 02.-06.12.2024, <https://openknowledge.fao.org/server/api/core/bitstreams/b8e0ad48-e989-47d4-9157-d63b8b0001c0/content> [letzter Zugriff: 24.11.2025].

⁵ Bericht der FAO über die 44. Tagung ihrer Konferenz, Rom, 28.06.-04.07.2025, www.fao.org/governing-bodies/conference/c-44/2/en [letzter Zugriff: 24.11.2025].

Mit einer Präsenz in über 130 Ländern² fungiert die FAO als globales Zentrum für technisches Wissen und als Plattform für die Zusammenarbeit, indem sie ihre Mitgliedstaaten bei der Maßnahmengestaltung, der Projektumsetzung und dem Aufbau institutioneller Kapazitäten unterstützt.

Mit ihren normativen und operativen Aktivitäten arbeitet die FAO darauf hin, Agrar- und Lebensmittelsysteme effizienter, integrativer und widerstandsfähiger zu gestalten. Sie leistet damit einen direkten Beitrag zur Agenda 2030 der Vereinten Nationen sowie zur Erreichung der Ziele für nachhaltige Entwicklung (*Sustainable Development Goals, SDGs*) und übernimmt eine zentrale Koordinierungsrolle durch den Ausschuss für Welternährungssicherheit (*Committee on World Food Security, CFS*), die wichtigste zwischenstaatliche Plattform für die globale Steuerung von Ernährungssicherheit. Die FAO kooperiert eng mit dem Internationalen Fonds für landwirtschaftliche Entwicklung (*International Fund for Agricultural Development, IFAD*), dem Welternährungsprogramm (*World Food Programme, WFP*) und anderen internationalen, regionalen und nichtstaatlichen Partnerorganisationen, um Kohärenz und Wirkung der Maßnahmen des UN-Systems für Ernährungssicherheit, Resilienz und ländliche Entwicklung sicherzustellen.

Transformation der Agrar- und Lebensmittelsysteme

Die Arbeit der FAO orientiert sich weiterhin an ihrem überarbeiteten Strategischen Rahmen 2022-31,³ der die Transformation der Agrar- und Ernährungssysteme in den Mittelpunkt stellt. Die im Oktober 2024 ins Leben gerufene FAO-Initiative *Four Betters Courses*, die auf „vier Verbesserungen“ abzielt – bessere Produktion, bessere Ernährung, bessere Umwelt und besseres Leben –, bestimmt nun alle Aktivitäten der Organisation.

Die Umsetzung der Initiative *Four Betters Courses* erfolgt durch den Mittelfristplan (*Medium-Term Plan, MTP*) 2026-29 sowie das Arbeits- und Haushaltsprogramm (*Programme of Work and Budget, PWB*) 2026-27, die einen stärker ergebnisorientierten Managementansatz widerspiegeln. Auf der 176. Ratstagung⁴ begrüßten die Mitglieder die Aufnahme eines aktualisierten Ergebnisrahmens mit Basiswerten und quantitativen Meilensteinen für jeden Leistungsindikator, wodurch die Rechenschaftspflicht und die Transparenz gestärkt werden.

Die 44. Tagung der Konferenz⁵ bestätigte die Bedeutung des FAO-Kernmandats und insbesondere ihres Technischen Kooperationsprogramms (*Technical Cooperation Programme, TCP*), einer Säule der direkten Länderunterstützung, und ihrer normativen Arbeit, die durch

Instrumente wie den *Codex Alimentarius* und das Internationale Pflanzenschutzübereinkommen (*International Plant Protection Convention, IPPC*) internationale Standards setzt. Diese gewährleisten Lebensmittelsicherheit, Pflanzenschutz und die Nachhaltigkeit des globalen Agrarhandels. Die Mitglieder begrüßten ebenso ihre Unterstützung für die Hand-in-Hand-Initiative,⁶ die ausgebaut wurde und im Oktober 2024 72 Mitglieder zählte, womit das von der FAO-Leitung festgelegte Ziel von 75 Mitgliedern fast erreicht wurde.⁷

Besorgnis um die Welternährung

Die jüngsten FAO-Berichte zeichnen ein besorgniserregendes Bild der globalen Ernährungssituation, die von sich verschärfenden Krisen und einer Verlangsamung des Fortschritts bei der Erreichung des SDG 2 („Kein Hunger“) bis 2030 geprägt ist. Laut des Berichts *The State of Food Security and Nutrition in the World*⁸ von 2024 sind mehr als 730 Millionen Menschen nach wie vor chronisch unterernährt, rund 282 Millionen in fast sechzig Ländern sind von akuter Ernährungsunsicherheit betroffen. Die FAO führt diesen anhaltenden Trend auf eine Reihe struktureller Faktoren zurück: langwierige Konflikte, wirtschaftliche Schocks, wachsende Auswirkungen des Klimawandels, ungleicher Zugang zu produktiven Ressourcen und Volatilität der globalen Märkte.

Während in einigen Regionen, insbesondere in Lateinamerika, Anzeichen einer Verbesserung zu beobachten sind, sind andere, vor allem in Afrika und Westasien, mit einer zunehmenden Verbreitung von Unter- und Mangelernährung konfrontiert. Die FAO betont, dass die Agrar- und Ernährungssysteme nach wie vor zu störungsanfällig sind, was die Ernährungssicherheit von Millionen Menschen gefährdet. In diesem Zusammenhang fordert die Organisation einen systemischen Wandel, der auf Resilienz, Nachhaltigkeit und Inklusion basiert, und drängt auf eine stärkere internationale Solidarität, um zu verhindern, dass weltweiter Hunger und globale Mangelernährung als „Normalzustand“ erachtet werden.⁹

Trotz ihres erweiterten Mandats arbeitet die FAO derzeit unter erheblichen finanziellen Einschränkungen. Das Budget des regulären Programms, das Rückgrat ihrer technischen Arbeit, stagniert nominell. Die Konferenz 2025 bewilligte für den Zeitraum 2026/27 einen Nettoetat von rund 1,008 Milliarden US-Dollar. Um dieses Niveau zu halten, musste die FAO Kostensteigerungen auffangen, 177 unbesetzte Stellen streichen (Einsparungen in Höhe von 40 Millionen US-Dollar) und zusätzliche 13,8 Millionen US-Dollar an Effizienzgewinnen anstreben.¹⁰

Die für die Projektdurchführung unverzichtbaren freiwilligen Zahlungen sind stark zurückgegangen: Nach Rekordwerten in den Jahren

⁶ Die 2019 initiierte Hand-in-Hand-Initiative zur Sicherstellung nachhaltiger Entwicklung bietet integrierte Analysen, die wichtige Interaktionen, Synergien und Abwürgungen zwischen Maßnahmen zur Beschleunigung des Wirtschaftswachstums, zur Sicherstellung sozialer Inklusion und zur Förderung der nachhaltigen Nutzung von Biodiversität und natürlichen Ressourcen identifizieren [Anm. d. Redaktion], www.fao.org/hand-in-hand/en [letzter Zugriff: 24.11.2025].

⁷ Bericht des FAO-Rates: Wahlen und Mitgliedschaft, 178. Tagung, Rom, 07.07.2025, <https://open-knowledge.fao.org/server/api/core/bitstreams/5e28fe3f-1f4c-4957-a807-017e5e4d2c8f/content> [letzter Zugriff: 24.11.2025].

⁸ FAO: *The State of Food Security and Nutrition in the World*. Flagship Publication, Rom 2025, www.fao.org/publications/fao-flagship-publications/the-state-of-food-security-and-nutrition-in-the-world/en [letzter Zugriff: 24.11.2025].

⁹ Ansprache von Qu Dongyu, FAO-Generaldirektor der FAO, anlässlich der offiziellen Vorstellung des Berichts „The State of Food Security and Nutrition in the World 2023. Urbanization, agrifood systems transformation and healthy diets across the rural-urban continuum“, Rom, 12.07.2023.

¹⁰ FAO, a. a. O., siehe Rn. 5.

11 FAO: 206. Sitzung des Finanzausschusses: Finanzierungssituation, Risiken, Reaktionen des Managements und Maßnahmen zur Risikominderung, Rom 03.-07.11.2025, <https://openknowledge.fao.org/server/api/core/bitstreams/504f97ec-0223-4b7a-b99e-82f3ed212f70/content> [letzter Zugriff: 24.11.2025].

12 Bericht des FAO-Rates, a. a. O., siehe Rn. 7.

13 Ebd.

14 Ebd.

15 Ebd.

16 Ebd.

17 Ebd.

18 Sogenannte vertikale Fonds investieren in Unternehmen, die innerhalb einer bestimmten Branche tätig sind, aber auf unterschiedlichen Ebenen der Wertschöpfungskette. Beispiel: Ein Fonds für die Energiebranche könnte sowohl in Ölproduzenten, Raffinerien und Zulieferer als auch in Energieversorger investieren [Ann. d. Redaktion].

19 Bericht des FAO-Rates, a. a. O., siehe Rn. 7.

2022 (2,1 Milliarden US-Dollar) und 2023 (2,0 Milliarden US-Dollar) sanken sie 2024 auf 1,8 Milliarden US-Dollar und werden voraussichtlich bis 2025 auf 1,5 Milliarden US-Dollar sinken – ein Rückgang von 15 Prozent innerhalb eines Jahres.¹¹

Folgen der Auflösung von USAID

Diese enorme Einbuße ist hauptsächlich auf das Auslaufen von Projekten, die früher von der *United States Agency for International Development* (USAID, Behörde der Vereinigten Staaten für internationale Entwicklung) finanziert wurden, zurückzuführen. Auf Beschluss von US-Präsident Donald Trump wurde die Behörde am 1. Juli 2025 geschlossen; daraufhin wurden 108 Projekte im Wert von 209 Millionen US-Dollar eingestellt und 358 Mitarbeiter entlassen.¹²

Zahlungsverzögerungen verschärfen die Situation zusätzlich: Zum 30. Juni 2025 schuldeten 112 FAO-Mitgliedstaaten ihre Beiträge für 2025 ganz oder teilweise (insgesamt 142,3 Millionen US-Dollar), während 74 Mitglieder noch Rückstände aus den Vorjahren hatten (119,6 Millionen US-Dollar) – mehr als 40 Prozent der aktuellen Pflichtbeiträge.¹³

Die Mittelkürzungen haben die Arbeit des Notfallzentrums für grenzüberschreitende Tierseuchen (*Emergency Centre for Transboundary Animal Diseases*, ECTAD) erheblich eingeschränkt; 64 Projekte im Wert von 161 Millionen US-Dollar wurden eingestellt,¹⁴ was die globale epidemiologische Überwachung und die Pandemievorsorge beeinträchtigt. Die Notfallfinanzierung für die Landwirtschaft steckt ebenfalls in der Krise: Die Zuwendungen sanken von 1,3 Milliarden US-Dollar (2022) auf 693 Millionen US-Dollar (2024), für 2025 wird ein weiterer Rückgang um 20 bis 25 Prozent erwartet.¹⁵ Das Büro für Notfälle und Resilienz (*Office of Emergencies and Resilience*, OER) reduzierte seine jährlichen Mittel von 800 Millionen auf 620 Millionen US-Dollar und verkleinerte seinen Personalbestand um 20 Prozent.¹⁶ Um prioritäre Programme weiter finanzieren zu können, erhöhte die FAO das Budget des Technischen Kooperationsprogramms um zwei Millionen US-Dollar und stellte eine Million US-Dollar für die Bekämpfung grenzüberschreitender Tierseuchen sowie zwei Millionen US-Dollar für die Erhaltung der kritischen Infrastruktur in der FAO-Zentrale bereit.¹⁷

Angesichts der angespannten Haushaltsslage ist eine Diversifizierung der Finanzierung unerlässlich geworden. Der Anteil neuer Partner, darunter internationale Finanzinstitutionen, vertikale Fonds (zum Beispiel der *Green Climate Fund*, *Global Environment Facility*, *Pandemic Fund*)¹⁸ und private Stiftungen, stieg von 50 Prozent im Jahr 2024 auf 75 Prozent im Jahr 2025.¹⁹ Allerdings schränken ihre geringeren Kosten-deckungsquoten die zentrale Unterstützungskapazität der FAO ein.

Zur Stärkung der finanziellen Nachhaltigkeit startet die UN-Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation im Jahr 2026 mehrere Initiativen: das Globale Herausforderungsprogramm für grenzüberschreitende Tierseuchen (*Global Challenge Programme on TADs*, GCP-TAD), den *Global Appeal for Emergencies and Resilience 2026*, die Einrichtung eines TCP-Treuhandfonds (in Vorbereitung) und die *Private Sector Engagement Strategy 2026–2030*, die auf Mischfinanzierungen und philanthropische Beiträge abzielt.²⁰

Die FAO verstärkt auch ihre Mitwirkung an interinstitutionellen Mechanismen: 2024 beteiligte sie sich an 53 gemeinsamen Fonds (57 Millionen US-Dollar), von denen 37 Prozent entwicklungsorientiert waren. Sie ist mitverantwortlich für 33 Projekte des Pandemiefonds in 45 Ländern (Gesamtportfolio von fast 170 Millionen US-Dollar) und führt gemeinsam mit dem Internationalen Fonds für landwirtschaftliche Entwicklung und dem Welternährungsprogramm neun gemeinsame Projekte in mehr als zwanzig Ländern mit einem Gesamtwert von mehr als 17 Millionen US-Dollar durch.²¹

Kritik und interne Spannungen

Unter der derzeitigen Führung erlebt die FAO eine Phase starker Zentralisierung der Entscheidungsfindung, die sowohl Lob als auch Kritik her vorruft. Einerseits wird dem Generaldirektor die Wiederbelebung einer Organisation zugutegehalten, die einst als langsam und fragmentiert galt, indem er eine kohärentere Vision und Prioritäten durchsetzte, die besser auf den Strategischen Rahmen 2022–31 abgestimmt sind. Andererseits weisen mehrere Diplomaten und Beobachter auf eine beispiellose Konzentration von Autorität an der Spitze mit eingeschränkter Autonomie für technische Abteilungen und dezentrale Büros hin. Einige Regierungen werfen dem FAO-Sekretariat vor, einen Top-down-Ansatz zu bevorzugen, bei dem regionale Prioritäten eher an politischen als an technischen Erwägungen ausgerichtet werden.

Diplomatische Meinungsverschiedenheiten sind auch bei bestimmten Ernennungen und Abstimmungsverfahren innerhalb des Rates und der Konferenz aufgetreten, wobei mehrere Mitgliedstaaten ihre Besorgnis über mögliche Einflussdynamiken zum Ausdruck gebracht haben. Während China, das Herkunftsland des Generaldirektors, sein Engagement für eine ausgewogene multilaterale Governance bekräftigt, betonen einige westliche Partner das Entstehen neuer Machtdynamiken innerhalb der Organisation. Andere sehen darin eine natürliche Weiterentwicklung des Multilateralismus, die eine allmähliche Neuverteilung globaler politischer Gleichgewichte abbildet.

²⁰ Philanthropische Beiträge sind finanzielle, zeitliche oder ressourcenbasierte Spenden und Engagements, die dem Gemeinwohl dienen, ohne eine direkte finanzielle Gegenleistung zu erwarten. Sie umfassen eine breite Palette von Aktivitäten, von direkten Geld- und Sachspenden an gemeinnützige Organisationen über die Gründung eigener Stiftungen bis hin zu ehrenamtlichem Engagement und dem Einsatz beruflicher Fähigkeiten [Anm. d. Redaktion].

²¹ Bericht des FAO-Rates, a. a. O., siehe Rn. 7.

22 Bericht der FAO,
a. a. O., siehe Rn. 4.

Intern wirkt sich die direktive Governance auf die Arbeitsmoral der Mitarbeiter aus: Der Initiativspielraum hat sich verengt, die Konsultationen verlaufen schneller, aber weniger transparent, die hierarchische Kommunikation ist vertikaler geworden. Dieser Ansatz hat zwar Fortschritte in bestimmten Handlungsfeldern beschleunigt, etwa bei der Reform der Digitalisierung und der Hand-in-Hand-Initiative, wirft jedoch Fragen zu der Fähigkeit der FAO auf, ihr Image als wissenschaftsbasierte und technisch neutrale Organisation zu bewahren.

Obwohl die Reform *FAO@80* aufgrund eines fehlenden Konsenses auf der 176. Ratstagung verschoben wurde,²² setzt die Verwaltung die Modernisierung durch integriertes Management, digitale Instrumente und ergebnisorientierte Ansätze fort. Vor dem Hintergrund begrenzter Ressourcen bleibt die Organisation ihrem Kernmandat verpflichtet: der Bekämpfung des Hungers, der Förderung nachhaltiger Agrar- und Lebensmittelsysteme und der Stärkung der globalen Resilienz.

Auf internationaler Ebene stellt der Spagat zwischen Ambitionen und Einschränkungen die Glaubwürdigkeit der FAO nach wie vor auf die Probe. Die Mitgliedstaaten bekennen sich zwar immer noch zu ihrer Rolle als globale Referenz, doch die jüngsten Debatten verdeutlichen die Herausforderung, wissenschaftliche Neutralität mit multilateraler Diplomatie in einem zunehmend polarisierten geopolitischen Kontext in Einklang zu bringen. Die FAO muss daher Effizienz, Vertrauen und Neutralität miteinander verbinden, um weiterhin ihrer Rolle als führender technischer Akteur bei der Bewältigung globaler Herausforderungen gerecht zu werden.