



AgEcon SEARCH
RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library

This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.

Help ensure our sustainability.

Give to AgEcon Search

AgEcon Search
<http://ageconsearch.umn.edu>
aesearch@umn.edu

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

Müller, J.: The impact of the agricultural policy of the United States in developing countries (Korreferat). In: Buchholz, H. E., v. Urf, W.: Agrarpolitik im Spannungsfeld der internationalen Entwicklungspolitik. Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V., Band 11, Münster-Hiltrup: Landwirtschaftsverlag (1974), S. 143-146.

"THE IMPACT OF THE AGRICULTURAL POLICY OF THE
UNITED STATES ON DEVELOPING COUNTRIES" (Korreferat) 1)

von

Dr. Jürgen Müller, Berlin

Im Vortrag von Prof. DE VRIES sind zwei Hauptpunkte enthalten: Die Hilfsmaßnahmen der US-Regierung in der Art des PL. 480 oder "Food for Peace" Programmes und deren Vor- und Nachteile 2).

Beim "Food for Peace" Programm weist er besonders auf die innenpolitischen Entstehungsgründe hin. Die damit verbundene Exportpolitik beruhte nicht so sehr auf den Friedensmotiven der USA, sondern war eine angenehme Art, die durch gewisse landwirtschaftliche Unterstützungsprogramme entstandenen Überschüsse mit humanitärem Echo loszuwerden. Es stellte eine politische Preisdiskriminierung dar, auf die ich später noch näher eingehen möchte. Laut DE VRIES beruht diese Politik also auf innenpolitischer Notwendigkeit - die Auswirkungen auf die Entwicklungsländer waren sekundär. Ich akzeptiere diese These, finde aber, daß DE VRIES sie nicht genügend absichert.

In Bezug auf die Vor- und Nachteile solcher Hilfsprogramme schildert der Autor besonders die menschliche Seite des "Food for Peace" Programmes, welches echte Nahrungsmittelverknappungen überbrücken half. Dabei trat die Debatte über mögliche negative Angebotsauswirkungen bei Produzenten in den Entwicklungsländern etwas in den Hintergrund. Allerdings war gerade zu Anfang des PL. 480 Programmes die Meinung sehr verbreitet, daß solche Produzenten nicht, nur wenig oder gar negativ auf Preisänderungen reagieren 3). Die Geberländer (auch die EG) machten

- 1) Herrn Prof. G. LORENZL und F.M. SCHERER danke ich für Kommentare zu diesem Korreferat. Für etwaige Fehler, die ihnen entgangen sind, liegt die Verantwortung natürlich beim Autor.
- 2) Obwohl insgesamt drei Versionen des DE VRIES schen Vortrages bestehen, möchte ich mich nur mit einer befassen. Neben dem Erstentwurf, nach dem ich dieses Korreferat vorbereitete, dem Zweitentwurf, der sich etwas mehr mit der derzeitigen Weltmarktlage und ihren Konsequenzen befaßt, ging Prof. DE VRIES in seinem heutigen Referat fast ausschließlich auf die augenblickliche Marktlage ein. Der Einfluß der US Agrarpolitik auf die Entwicklungsländer, unser heutiges Thema, wurde besonders in den ersten zwei Entwürfen erwähnt, denen ich mich in diesem Beitrag widmen will.
- 3) Die Arbeiten von Ray KRISHNA, "Farm Supply Response in India - Pakistan: A Case Study of the Punjab Region"; E. J. Sept. 1963; T.W. SCHULTZ, Transforming Traditional Agriculture, New Haven, 1964; M. J. BATEMAN, "Agricultural and Regional Supply Functions for Ghanaian Cocoa, 1946-62", JFE, May 1965; J.R. BEHRMAN, "Supply Response in Underdeveloped Agriculture: A Case Study of 4 Major Annual Crops in Thailand, 1937-63", in C.R. WHARTON, ed., Subsistence Agriculture and Economic Development, welche das Bild korrigierten, sind alle erst viel später erschienen, und sind wohl auch nicht gleich zu den politischen Entscheidungsinstanzen durchgedrungen.

sich (vielleicht deshalb ?) auch wenig Gedanken über die Preisauswirkungen der Hilfsprogramme, die, wie DE VRIES andeutet, oft deren Nutzen aufwiegen können. Deshalb seien Koordinierungsprogramme, wie z.B. von der FAO vorgeschlagen, zwischen den USA und EG, usw. notwendig, um negative Auswirkungen in Zukunft auf ein Minimum zu bringen. Soweit Professor DE VRIES!

Obwohl ich mit den meisten Argumenten von Prof. DE VRIES übereinstimme, vermisste ich in dem Vortrag Substanz. Außerdem wurden wichtige Einflüsse der US Agrarpolitik auf die Entwicklungsländer nicht erwähnt.

Ich möchte deshalb in der mir noch verbleibenden Zeit den Zusammenhang mit der Innenpolitik noch etwas mehr herausstellen, außerdem auf die Frage der Preisdiskriminierung eingehen und zum Schluß besonders die Rolle des rein kommerziellen Handels erwähnen.

Innenpolitisch stand die USA in den sechziger Jahren vor folgendem Dilemma. Ein Hauptziel der Agrarpolitik, die Erhöhung des ländlichen Einkommens durch höhere Inlandpreise hatte nicht den gewünschten Erfolg gebracht, aber zu einer wesentlichen Überschußproduktion geführt. Die hohen Inlandpreise machten die US Agrarprodukte nach außen hin nicht konkurrenzfähiger, führten aber zu einer enormen Überproduktion, da keine effektive Anbaukontrolle bestand. Die wirksamere Methode der Einkommensverbesserung über direkte Subventionen war aber politisch und ideologisch nicht durchführbar. Erst die Agrargesetze von 1965 und besonders 1970 brachten hier die nötige Reform, besonders auch wegen der steigenden Kosten des alten Programmes.

In dieser politischen Situation war natürlich der Abbau der Überschüsse ein Projekt, an dem Liberale und Konservative zusammenarbeiten konnten. Da die Inlandpreise so hoch waren, daß man nur mit Exportsubventionen oder Verschenkungsprogrammen auf den Weltmarkt ausweichen konnte, zu hohe Exportsubventionen aber den Vorwurf des Dumping von anderen Exporteuren erbracht hätte, war PL. 480 eine logische Alternative. Kleinere Überschüsse bedeuteten gleichzeitig geringere Kosten und dadurch weniger politischen Druck auf die Agrarlobby. So sagte Harold D. COOLEY, Vorsitzender des Agrarausschusses des US Kongresses, in einer Anweisung an das Außenministerium: "Wir sind hauptsächlich an einer Verminderung des Überschusses interessiert - ganz gleich wie und unter welcher gesetzlichen Handhabe. Wir möchten, daß zuerst für Dollars verkauft wird, dann für Auslandswährung und danach als Geschenk" 1). Das charakterisiert, vielleicht etwas übertrieben, die Interessen der Agrarlobby. Andererseits waren es die Liberalen, die emsthaft eine bessere Versorgung der Dritten Welt anstrebten. Sie machten mit etwas Sentiment dem US Durchschnittssteuerzahler dann dieses Hilfsprogramm schmackhaft, da er das notwendige Weltverständnis, welches über seinen lokalen Wahlkreis hinaus reichte, oft nicht aufbrachte.

Zudem konnte man mit verschiedenen Kombinationen von konzessionären und kommerziellem Handel (sprich Preisdiskriminierung) günstiger als andere, z.T. unterentwickelte Anbieter, auftreten 2).

So wird der konzessionäre Handel, wenn man die Commodity Credit Corporation Zahlen benutzt, weit überbewertet. T.W. SCHULTZ hat schon 1960 festgestellt, daß "die Kosten für PL. 480 Produkte, gemessen am verlorenen Grenzbetrag für weniger Verkauf im Ausland gleich Null sein werden, wenn wir die existierenden Agrarprogramme und Produktionen als konstant betrachten" 3).

1) (Eigene Übersetzung) zitiert in T.W. SCHULTZ, "Value of US Farm Surplus to Underdeveloped Countries", JFE, Dez. 1960, S. 1025.

2) Allerdings versuchten die USA durch Verhandlungen mit anderen Exporteuren, den Eindruck des "Dumping" zu vermeiden. Siehe z.B. R.O. OLSON, "Impact and Implications of Foreign Surplus Disposal on Underdeveloped Economies", JFE, Dez. 1960, S. 1043-44.

3) (Eigene Übersetzung) T.W. SCHULTZ, op.cit. S. 1023. - Siehe auch L.V. MAYER, "Estimated Net Costs of PL. 480 Food Aid with Three Alternative US Farm Programs", AJAE, Feb. 1972, S. 41 ff.; und L.G. TWEETEN, "A Proposed Allocative Mechanism for US Food Aid", JFE, Nov. 1966, S. 803-10.

Die von DE VRIES erwähnten Zahlen auf Tabelle 1 führen daher zu einer gewissen Überbewertung der PL. 480 Leistungen. Auch das Verhältnis von konzessionärem zu kommerziellen Handel muß korrigiert werden, da PL. 480 Produkte hauptsächlich an Entwicklungsländer gingen, die von DE VRIES benutzten Zahlen aber alle Agrarexporte (also auch zu den Industrieländern) einbeziehen. Allerdings wird, wie DE VRIES feststellt, in jedem Fall der konzessionäre Anteil rückläufig sein. Erstens sind, zum Teil durch direkte Einkommensunterstützung bei gleichzeitigem Rückgang des Unterstützungspreises, die Überschüsse abgebaut worden, zweitens hat sich durch das Ansteigen der Weltmarktpreise, vor allem in letzter Zeit, das Gewicht immer mehr auf den kommerziellen Handel verlagert.

Viel wichtiger als der konzessionäre Handel ist für die Entwicklungsländer - vor allem langfristig - der kommerzielle Handel und der Exportmarkt. Dieser wird für die Finanzierung des internationalen Transfers von Kapital und Technologie als Träger des fortdauernden ökonomischen Wachstums der Entwicklungsländer immer wichtiger. Vor allem ist diese Finanzierung unabhängig von den Launen der Regierungen und Parlamente in den Industrieländern. Gerade deshalb sollten die Handels- und Anpassungsvorschläge, vorgetragen von den Ländern der Dritten Welt, z.B. durch UNCTAD, eine wesentlich größere Unterstützung finden als reine Entwicklungshilfeprojekte, da solche Beihilfen vom Budget der Industrieländer abhängen und Kredite durch die Rückzahlungskapazität der Entwicklungsländer begrenzt sind.

Von den USA ist in dieser Richtung wenig zu hören. Obwohl in Agrarprodukten, in denen die USA Netexporteure sind, die Welt- und Inlandpreise jetzt angeglichen sind, ist bei Importprodukten, bei denen die Inlandproduktion in Konkurrenzdruck gerät, keine solche Liberalisierung festzustellen. Diese Züge einer merkantilistischen Handelspolitik sind typisch für die USA.

Zwar stellt das erst kürzlich verhängte (seit 6.9.73 inoperative) Embargo für Sojaprodukte einen Extremfall dar, aber auch bei anderen Produkten ist die Haltung der USA ähnlich. Charakteristisch sind hier z.B. die gestaffelten Zölle der USA, aber auch anderer Industrieländer, die mit höherem Verarbeitungsgrad der Ware steigen. Sie führen zu einer Diskriminierung gegen Weiterverarbeitung von Rohprodukten und zusätzliche Wertschöpfung in Entwicklungsländern.

Selbst bei Produkten, bei denen keine interne Marktgefährdung möglich ist, verhindern Quoten eine Erhöhung des möglichen Exports durch Entwicklungsländer. Ein solches Beispiel ist die Fleischeinfuhr, die für Entwicklungsländer mit steigendem Futtergetreideüberschuß interessant wäre. Obwohl der Großteil der Fleischeinfuhren der USA zur Weiterverarbeitung bestimmt ist, um den Bedarf an Schlachtkühen zu decken, und die US-Qualitätsfleischproduktion nicht durch solche Einfuhren gefährdet ist, verhindern Quoten eine Ausweitung des Marktes 1).

Interessant ist die Zuckerpolitik der USA. WIPF schätzte den effektiven Schutzzoll bei Zucker 1958 auf über 200 % 2). Je nach Weltpreislage schwankte diese Zahl um 75 % (1963) und 660 % im Jahre 1968. Heute, bei relativ hohen Weltmarktpreisen, dürfte diese Zahl wesentlich niedriger sein. Der einerseits hohen protektionistischen Zuckerpolitik im Inland steht eine Quotenpolitik für ausländische Zulieferer gegenüber, die zwar Entwicklungshilfe-ähnlichen Charakter trägt, aber letzten Endes nur zum Verteilen von politischem Einfluß benutzt wurde. HOUTHAKKER sagt darüber treffend: "Die Entwicklungshilfeaspekte der Zuckerquoten sind in Wirklichkeit ein Fall der Einkommensverteilung von armen Leuten in reichen Ländern auf reiche Leute in armen Ländern" 3).

- 1) H.S. HOUTHAKKER, "Domestic Farm Policy and International Trade", AJAE, Dez. 1971.
- 2) Larry J. WIPF, "Nontariff Distortions and Effective Protection", AJAE, Aug. 1971, S.426-27.
- 3) (Eigene Übersetzung) H.S. HOUTHAKKER, op. cit., S. 762.

Auch bei Baumwolle sind die Zustände nicht viel besser. Das freiwillige Textilabkommen ist bekannt und seine Konsequenzen sind z.B. von ISARD im Detail geschildert 1). Die Hochpreispolitik für Baumwolle bis 1958 führte zu absurden Resultaten. So verkaufte die USA die Baumwolle billiger an die ausländische Textilkonkurrenz, als an die eigene Industrie, die dadurch natürlich nicht wettbewerbsfähiger wurde. Allerdings ist man von der Hochpreispolitik 1968 abgewichen und hat Direktzahlungen an Produzenten eingeführt. Trotzdem ist die effektive Schutzzollrate von 57 % 1958, 95 % 1963 auf über 100 % 1968 gestiegen.

Diese Fälle möchte ich nur anführen, um die merkantilistischen Aspekte der US Agrarpolitik offenzulegen. (Etwas Ähnliches gilt übrigens auch für die EG). Es wurde nie eine Politik angestrebt, welche die negativen Auswirkungen auf die Handelspolitik der Entwicklungsländer minimiert.

Zusammenfassend möchte ich daher die Hauptprämissen von Prof. DE VRIES noch verstärken.

Von Seiten der Agrarpolitik hat man nie das Wohl der Entwicklungsländer im Auge gehabt - sondern hauptsächlich das Wohl der eigenen Landwirtschaft, besonders aufgrund des stark von "grünen Lokalinteressen" dominierten Kongresses. Ich habe versucht, diesen innenpolitischen Zusammenhang aufzuzeigen.

Gleichzeitig erlaubte das Hilfsprogramm PL. 480, im Gegensatz zu anderen Anbietern, eine politisch getarnte Preisdiskriminierung durchzuführen - die man bei anderen glatt als "Dumping" bezeichnet hätte.

Im kommerziellen Handel, den DE VRIES leider nicht anspricht, habe ich an einigen Beispielen aufgezeigt, daß auch hier eine merkantilistische Politik dominiert.

Deshalb ist vor dem DE VRIES schen Vorschlag, unter der Leitung der USA eine Weltagrarkoordination zusammen mit der EG durchzuführen, aus der Sicht der Entwicklungsländer nur zu warnen. Zwar tut eine Koordinierung der Welternährung Not, aber die Auswirkungen der US Agrarpolitik auf die Entwicklungsländer zeigen, daß gerade aufgrund innenpolitischer Domination, das Interesse der Entwicklungsländer nicht im Vordergrund steht.

1) Peter ISARD, "Employment Impacts of Textile Imports and Investment: A Vintage Capital Model", AER, Juni 1973, S. 402 - 17.