

Sind die Weltmarktpreise für Agrarprodukte manipuliert?

Prof. Dr. D. Gale Johnson, Chicago *)

Der EWG-Ministerrat hat für eine Reihe von Agrargütern erneut höhere Preise beschlossen. Damit vergrößert sich der Abstand zu den Weltmarktpreisen. Das höhere Agrarpreisniveau in der EWG wird durch das Abschöpfungssystem gestützt. Als Rechtfertigung dieser Protektionspolitik dient das Argument, daß die Weltmarktpreise keine echten Marktpreise seien. Sie würden vielmehr durch Subventionen der Exportländer gesenkt. Die EWG-Abschöpfungen bilden lediglich das Gegenstück zu den Subventionen der Exportländer. Der Autor untersucht in seinem Beitrag, ob die Weltmarktpreise für Agrargüter wirklich nicht auf den realen Produktionskosten beruhen und ob die EWG-Abschöpfungen mit dem Argument der manipulierten Weltmarktpreise für landwirtschaftliche Güter begründet werden können.

Die Ansicht, daß die Weltmarktpreise für Agrarprodukte nicht auf den realen Kosten basieren, kommt in folgendem Zitat zum Ausdruck:1) „Die variablen Abschöpfungen, die die EWG bei Agrarimporten aus Nichtmitgliedstaaten anwendet, sollen den Unterschied zwischen den übermäßig niedrigen Weltmarktpreisen und den Preisen innerhalb der Gemeinschaft ausgleichen. Sie sind deshalb nichts anderes als ein Gegenstück zu den von den Nichtmitgliedsländern gezahlten Exportsubventionen. Auch diese Subventionen schwanken im Verhältnis zu den Weltmarktpreisen, damit diese Produkte unter den Inlandspreisen abgesetzt werden können. Während die variable Abschöpfung eine wirksame Gegenmaßnahme gegen die störenden Auswirkungen des Dumpings mit ausländischen Überschüssen darstellt, wird nicht beabsichtigt, die Einfuhr von solchen Produkten in den Gemeinsamen Markt zu verhindern, für die wegen ihrer Qualität oder des mit ihnen verbundenen Service ein Bedarf besteht.“

Auf die nicht zutreffende Behauptung, daß die Größenordnung der variablen Abschöpfungen den Exportsubventionen entspricht, soll hier nicht weiter eingegangen werden.2) Aber das obige Zitat stellt tatsächlich eine berechtigte Frage: Sind die Preise, zu denen die Agrarprodukte der gemäßigten Zone auf dem Weltmarkt angeboten werden, tatsächlich übermäßig niedrig?

Vielleicht sollte man zunächst die Frage stellen, was denn ein „übermäßig niedriger Preis“ eigentlich ist. Eine einleuchtende Definition lautet, daß ein Preis dann anormal niedrig ist, wenn ein Angebot nur durch staatliche Subventionen eines Produktes durch die Exportländer zustande kommt. Oder anders ausgedrückt: Ohne die verschiedenen Formen staatlicher Interventionen in den exportierenden Ländern würden die Preise auf den internationalen Märkten höher

als heute oder in den vergangenen Jahren liegen. Ein Weltmarktpreis könnte auch, wenigstens für eine gewisse Zeitspanne, dann ungewöhnlich niedrig sein, wenn die importierenden Länder ihre Einfuhr durch einen höheren Grad von Protektionismus einschränken.

AGRARINTERVENTIONEN IN DEN USA

Ehe ich mich der eben gestellten Frage zuwende, möchte ich mich kurz über die offizielle Haltung der USA zu den Auswirkungen ihrer Interventionen auf die Agrarwirtschaft äußern. Sie besagt, daß die USA durch Brachlegung von Anbauflächen, Steuerung des Anbaus und des Absatzes die Erzeugung wichtiger Agrargüter eingeschränkt haben und daß Subventionen und Einkommenszuschüsse für amerikanische Farmer die Weltmarktpreise nicht gesenkt hätten. Wie ich aber bereits anderweitig feststellte, haben die Vereinigten Staaten niemals überzeugend dargelegt, daß diese Agrarprogramme die Erzeugung eingeschränkt haben.3)

Es kann kein Zweifel darüber herrschen, daß Brachlegung von Anbauflächen und Steuerung des Anbaus die Erzeugung negativ beeinflussen und daß die USA riesige Anbauflächen — in den letzten Jahren etwa 25 Mill. ha — aus der Erzeugung herausgenommen haben. Das entspricht etwa der Hälfte der getreideerzeugenden Fläche in der EWG. Aber zur gleichen Zeit, als die USA Anbauflächen aus der Produktion herausgenommen haben, wurden Programme durchgeführt, die den Farmern einen Anreiz boten, auf dem tatsächlich kultivierten Land mehr zu produzieren. Zu diesen Programmen gehörten relativ hohe Stützungspreise, direkte, zur laufenden Produktionshöhe in Beziehung stehende Zahlungen, die gewisse Produktionsmittel, wie z. B. Kalk, subventionierten, und die Expansion des kultivierten Gebiets durch Drainage, Urbarmachung, Hochwasserschutz und Bewässerung. Daß in den meisten Industrieländern, einschließlich

*) Aus dem Amerikanischen übersetzt von Hubert Höping.

1) France Agriculture, Service de Presse et d'Information, Ambassade de France, New York, Dezember 1963, S. 48.

2) Seit Juli 1962 betrug die variable Abschöpfung für Weichweizen in Frankreich, das die niedrigste Abschöpfung aufwies, im Durchschnitt etwa 40 \$ je t. Die höchste von den USA für Weizen gezahlte Exportsubvention (1962-63) betrug 23,50 \$ je t.

3) Vgl. D. Gale Johnson: Agriculture and Foreign Economic Policy. In: Journal of Farm Economics, Bd. 46, Nr. 5, Dezember 1964, S. 924 f.

der EWG, gleichartige Programme existieren, ist in diesem Zusammenhang irrelevant.

Leider ist nicht bekannt, ob die negativen oder die positiven Effekte überwiegen. Ich bin der Meinung, daß seit dem Ende des zweiten Weltkrieges die Auswirkungen der produktionssteigernden Faktoren diejenigen der produktionsenkenden Programme in etwa aufwiegen.

Falls Schutz und Subventionierung der amerikanischen Landwirtschaft tatsächlich durch Begrenzung der Anbaufläche und durch Anbauprogramme ausgeglichen worden wären, so würde die Zahlung von Exportsubventionen durch die USA einen relativ geringen Einfluß auf die Weltmarktpreise gehabt haben. Das Ergebnis der amerikanischen Agrarprogramme wäre unter diesen Umständen eine Beschränkung des binnenländischen Verbrauchs. Da es sich hier um einen der größten Märkte der Welt für Agrarprodukte handelt, müßte diese Wirkung bedeutsam sein und sollte nicht ignoriert werden. Ihre Bedeutung sollte aber auch nicht überschätzt werden, da wir es mit einem reichen Lande mit relativ geringen Preiselastizitäten der Nachfrage für viele Nahrungsmittel zu tun haben.

Während für die späten 50er und frühen 60er Jahre eine Kritik der amerikanischen Exportsubventionen durchaus berechtigt sein könnte, so sollte doch festgestellt werden, daß man sich immer weniger auf Exportsubventionen verlassen hat. Die USA haben alle Exportsubventionen für Futtergetreide, ausgenommen Sorghumsorten, und Baumwolle abgeschafft und fast alle Subventionen für Weizen aufgegeben. Außer bei Weizen sind Inlands- und Exportpreise die gleichen. Die Einkommenszuschüsse werden durch direkte Zahlungen an die Farmer für ihre Teilnahme an der Begrenzung der Anbaufläche gezahlt. Bei Weizen wurde ein Absatzzertifikat im Werte von 27,55 \$ je t eingeführt, die für im Inland vermahlene Weizen gezahlt werden müssen. Der Preis dieses Zertifikats stellt eine Besteuerung des Inlandsverbrauchs dar. Aber auf Grund des außerordentlich niedrigen Preises hat die Nachfrageelastizität wenig Einfluß auf den Inlandsverbrauch von Weizen als Nahrungsmittel.

Exportsubventionen werden auf eine Anzahl von Agrarprodukten, einschließlich Reismehl, extralange Stapelbaumwolle, unbearbeiteten Tabak, Leinsamen und Leinsamenöl, Erdnüsse, gewisse Molkereiprodukte und ganze Hähnchen, die nach Österreich und der Schweiz exportiert werden, gezahlt.

Die Größenordnung⁴⁾ der für die eben angeführten Produkte 1965/66, dem letzten Jahr, für das jährliche

4) US. Department of Agriculture: Foreign Agriculture Trade of the U.S., Juni 1967, S. 9. Zusätzlich wurden Exportsubventionen für Weizen (17,16 \$ je t, die teilweise durch ein Weizenexportzertifikat aufgewogen wurden, das den Exporteur 11,02 \$ je t kostet), Baumwolle (28,75 \$ je Ballen) und Sorghum (3,77 \$ je t) gezahlt.

Daten zur Verfügung stehen, gezahlten Subventionen, wird in der folgenden Tabelle wiedergegeben.

Produkt	Subvention je t (in \$)	Gesamter Subventionsaufwand (in Mill. \$)
Baumwolle, extralange Stapelware (je Ballen)	50,00	0,4
Reismehl	40,00	54,7
Tabak, unbearbeitet	110,00	0,3
Leinsamen	90,00	1,2
Leinsamenöl	35,00	1,3
Erdnüsse	154,00	12,4
Milch, mager, trocken	72,00	9,8
Butter	66,00	2,0
Milchfett	81,00	3,7
Käse	191,00	0,1
Hähnchen, im ganzen	123,00	0,2

EINFLUSS DER SUBVENTIONSPROGRAMME AUF DEN WELTMARKTPREIS

Haben diese Subventionsprogramme einen wesentlichen Einfluß auf die Weltmarktpreise gehabt? Für einige dieser Produkte sind die USA ein unbedeutender Welthandelspartner, so z. B. bei extralanger Stapelbaumwolle, Leinsamen, Leinsamenöl, Butter, Milchfett und Käse; Subventionen für Hähnchen werden nur für den Export in zwei Länder gezahlt. Das gilt nicht für Reismehl, unbearbeiteten Tabak und Erdnüsse.

Wenn auch die USA für Reis ein Anbaubeschränkungsprogramm durchführen, so hat dies doch nach meiner Meinung nur einen geringen Einfluß auf die Erzeugung. Deshalb drückten die Exportsubventionen etwas auf die Weltmarktpreise. Es sollte jedoch festgehalten werden, daß auf die USA nur 2 % der Welterzeugung von Reis entfallen, wenn auch ihr Anteil an der Weltausfuhr von Reis bis zu 5 % ausmacht.

Tabak

Die Exportsubvention für Tabak stellt eine relativ neue Entwicklung dar. Sie wurde in genereller Form Anfang 1966 eingeführt. Die Subvention beträgt 10 bis 15 % des Exportwertes. Man kann jedoch nicht behaupten, daß die Zahlung dieser Exportsubvention einen Welttabakpreis zur Folge hat, der niedriger ist, als er ohne die verschiedenen staatlichen Interventionen wäre.

Die USA haben durch Produktionsbeschränkungen und Preisstützungen die Weltpreise drei Jahrzehnte lang abgeschirmt. Während dieses Zeitraums, in dem die USA auf dem Weltmarkt nur als Residualanbieter von Tabak auftraten, ist ihr Anteil am Welthandel mit Tabak allmählich und beständig gesunken. Das trifft besonders für die letzten 15 Jahre zu. Von 1952 bis 1956 stellten die USA 37 % der Lieferungen von Roh-tabak. Bis 1965 sank dieser Anteil auf 26 %. Ohne das Programm der Produktionsbeschränkung würden die USA auf dem Weltmarkt vielleicht an Boden verloren haben. Es darf jedoch nicht vergessen werden, daß

zwischen 1952/1956 und 1965 der Welttabakhandel sich um etwa 15 % erhöhte und daß der gesamte Zuwachs von anderen Staaten gestellt wurde. Damit wiesen also die Preise während dieses Zeitraums einen Stand auf, der in Gebieten außerhalb der USA einen Anreiz für eine wesentliche Produktionserhöhung darstellte.

Baumwolle

Die Rolle der USA auf dem Weltbaumwollmarkt ist fast die gleiche gewesen wie die auf dem Tabakmarkt. Zu dem Baumwollprogramm der USA gehörten die Zuteilung von Anbauflächen, Geldzuwendungen, Preisstützungen und Exportsubventionen. Aber so gut wie sicher ist, daß die USA den Weltbaumwollpreis bis zum August 1966 auf einem höheren Stand gehalten haben, als es ohne dieses Programm der Fall gewesen wäre. Während sich die amerikanische Baumwollerzeugung in den letzten vier Jahrzehnten nicht erhöhte und die Anbaufläche sich um 60 % verringerte, stieg die Baumwollerzeugung (außerhalb des chinesisch-sowjetischen Blocks) ganz erheblich an — in den letzten 15 Jahren wuchs sie um mehr als das Doppelte. Der Anteil der Vereinigten Staaten an den Weltbaumwollexporten fiel von fast 60 % im Zeitraum 1925 bis 1929 (vor den Kontrollprogrammen) auf etwa 30 % in den letzten Jahren.

Ganz offensichtlich hatte das amerikanische Baumwollprogramm eine ganze Anzahl von Mängeln. Einer der hauptsächlichsten Fehler war, daß die amerikanischen Baumwollspinnereien bis Mitte 1965 einen Preis zahlen mußten, der über dem Weltmarktpreis lag. Dieses Verfahren hatte zwei Auswirkungen. Einmal wurde der Baumwollverbrauch der Spinnereien im größten Markt der Welt eingeschränkt, zum anderen wurde die allmähliche Substitution von Baumwolle durch Kunstfasern gefördert. Wie bei allen kurzfristigen Bemühungen, die Preise anzuheben, können sich langfristige Preissenkungen ergeben. Aber diese Folge der Bemühungen, die Preise über dem Wettbewerbspreis zu halten, ist sicherlich nicht das, woran in dem oben erwähnten Zitat aus anonymer französischer Quelle gedacht war, als die „übermäßig niedrigen“ Preise beklagt wurden.

Westeuropas Hauptinteresse im Hinblick auf vernünftige Weltmarktpreise liegt jedoch nicht bei Tabak und Baumwolle, sondern bezieht sich auf Getreideerzeugnisse und Produkte der Viehwirtschaft. Wegen der unterschiedlichen Situationen in den Hauptexportgebieten müssen Weizen und Futtergetreide (Mais, Gerste, Hafer und Sorghumsorten) gesondert betrachtet werden. Wegen ihrer Bedeutung für die Futtermittelversorgung ist es notwendig, auch die Weltmarktpreise für Sojabohnen zu berücksichtigen.

Futtergetreide

In den vergangenen Jahren haben die USA etwa die Hälfte der internationalen Futtergetreideexporte durchgeführt. Die anderen Hauptexporteure sind Ar-

gentinien, Südafrika, Frankreich und die Sowjetunion. Eine Gruppe kleinerer Länder, zu denen Thailand gehört, stellen etwa ein Fünftel der Gesamtexporte zur Verfügung. Beachtenswert ist, daß sich zwischen 1959/60 und 1965/66 der Umfang der internationalen Futtergetreideexporte etwa verdoppelte. Wie hoch auch immer die Weltmarktpreise jeweils waren, so reichten sie doch aus, eine Absatzausweitung bei einer Anzahl von Ländern, die keine wesentliche Subventionierung von Futtergetreide durchführen, hervorzurufen.

Falls es eine Subventionierung der Futtergetreideerzeugung gegeben hat, so muß sie in den Vereinigten Staaten stattgefunden haben. Diese produzierten etwa 40 % der Futtergetreideerzeugung der Welt. Die USA führen ein Programm durch, das beträchtliche Zahlungen — 1,4 Mrd. \$ im Jahre 1965 und 1,3 Mrd. \$ für 1966 — an Futtergetreideproduzenten vorsieht. Ungefähr 60 % der Subventionen wurden für brachliegendes Anbauland und der Rest zur Preisstützung gezahlt. Im Rahmen der in den letzten Jahren gültigen freiwilligen Programme nahm die Gesamtanbaufläche für Futtergetreide von etwa 61 Mill. ha im Jahre 1959 auf 47 bis 49 Mill. ha in den vergangenen Jahren ab.

In diesem Zusammenhang sollte vielleicht eine kurze Darstellung der Futtergetreideprogramme der Jahre 1964 bis einschließlich 1966 gegeben werden. Die Preisstützungszahlungen sind der Teil des Programms, der die Farmer veranlassen könnte, mehr Futtergetreide zu erzeugen, als sie es sonst getan hätten. Diese Zahlungen betragen in der Zeit von 1963 bis 1966 zwischen 15 und 30 cents je bushel. Diese Zahlungen wurden jedoch niemals für die tatsächliche Erzeugung, sondern für einen vorher festgesetzten Teil der erwarteten Gesamterzeugung gezahlt. So errechnete sich die Subventionszahlung für 1966 aus dem geplanten Ernteergebnis (basierend auf den tatsächlichen Ergebnissen von 1960 bis 1964), multipliziert mit dem reduzierten Teil der bepflanzten Anbaufläche oder mit 50 % der Anbaufläche einer Farm. Wenn man die gesamten Preisstützungszahlungen für Getreide durch die Anzahl der erzeugten bushel dividiert, dann betrug die Durchschnittszahlung für 1964 je bushel 6,4 cents, für 1966 10,9 cents. Im Jahre 1966 betrug der den Farmern gezahlte Getreidepreis durchschnittlich 1,29 \$ per bushel. Damit betrug die Subventionszahlung also weniger als 10 % des Marktwertes für Getreide.

Es darf aber nicht außer acht gelassen werden, daß ein Teil oder sogar die gesamten Preisstützungszahlungen erforderlich sind, um die Farmer zur Teilnahme an den Programmen zur Einschränkung der Anbaufläche zu veranlassen. Es ist zum großen Teil eine Frage der verwaltungsmäßigen Zweckmäßigkeit, wie man die Subventionszahlungen in Prämien für brachliegende Anbauflächen und Preisstützungszahlungen aufteilt.⁵⁾ Obwohl vergleichsweise hohe Zahlun-

⁵⁾ Als man im Jahre 1967 die Zuteilung von Anbauflächen erhöhte, wurden keine Prämien für brachliegende Anbauflächen gezahlt.

gen für eine Teilnahme an diesen Programmen geleistet wurden, beteiligte sich daran von 1963 bis einschließlich 1966 nur etwa ein Drittel aller Futtergetreide erzeugenden Farmer. Tatsächlich besaßen die am Programm beteiligten Farmer nur 40 % der gesamten Anbaufläche für die der Kontrolle unterliegenden Getreidesorten (Mais, Sorghum und Gerste). Die meisten Futtergetreideanbauflächen gehören landwirtschaftlichen Betrieben, die nicht am Programm teilnehmen und deshalb keine Subventionszahlungen erhalten, aber auch kein Anrecht auf die Prämien für Preisstützung und brachliegende Anbauflächen haben. Die Mehrheit der Farmer glaubte also nicht daran, daß es in ihrem Interesse läge, ihre Anbaufläche für Futtergetreide einzuschränken, um damit in den Genuß der Subventionszahlungen zu kommen. Die nicht teilnehmenden Farmer haben vermutlich trotzdem insoweit einen Vorteil, als das Programm die Gesamterzeugung einschränkt und damit die Preise anhebt.

Seit 1963 hat es keine Exportsubventionen für Gerste, Mais und Hafer und nur sehr bescheidene Subventionen für Sorghum gegeben — 1964/65 4,76 \$ je t und 1965/66 3,76 \$ je t. Diese Subventionen betragen etwa 10 % des Marktpreises. Etwa ein Viertel der amerikanischen Gesamtausfuhr von Futtergetreide besteht aus Sorghum.

Da die amerikanischen Inlandspreise für Futtergetreide, ausgenommen für Sorghumsorten, dem Weltmarktniveau entsprechen, haben die Futtergetreideprogramme nur geringe Auswirkungen auf die Inlandspreise für Getreide gehabt. Wahrscheinlich lag die Hauptauswirkung der Futtergetreideprogramme seit 1961 darin, daß die bis zur nächsten Ernte eingelagerten Vorräte an Futtergetreide von 76 Mill. t 1961 bis zum 1. 10. 1967 auf 23 Mill. t verringert werden konnten, während die Futtergetreidepreise gleichzeitig eine steigende Tendenz aufwiesen.

Sojabohnen

Während des letzten Jahrzehnts wurden Anbaufläche und Erzeugung von Sojabohnen in den USA etwa verdoppelt. Die Preisstützung ist das einzige Regierungsprogramm, das direkte Auswirkungen auf den Anbau von Sojabohnen hat. Jedoch hatte die Preisstützung nur geringen Einfluß auf die Durchschnittspreise für Sojabohnen, da die Jahresendbestände im allgemeinen niedrig waren. Sie reichten zur Deckung des Bedarfs für eine bis sechs Wochen aus. In den meisten Jahren, d. h. in acht der letzten zehn Jahre, lag der durchschnittliche Marktpreis über dem Stützungspreis.

Eine beträchtliche Menge Sojabohnenöl und anderer Pflanzenöle wurde nach dem Public Law 480 — Food for Peace — exportiert. 1965/66 wurden von einer Gesamtexportmenge von 923 Mill. lbs. Sojabohnenöl 700 Mill. lbs. nach den Bestimmungen dieses Gesetzes exportiert. Das entsprach etwa 15 % der gesamten

amerikanischen Sojabohnenölproduktion jenes Jahres. Diese Exporte, ebenso wie die nach dem Public Law 480 durchgeführten Baumwollsaatölexporte, bewirkten wahrscheinlich einen Anstieg der Inlands- und Weltmarktpreise für Pflanzenöle. Während des letzten Jahrzehnts zeigten die Sojabohnenpreise eine steigende Tendenz. Wie bereits bemerkt, wurden für die Erhöhung der Sojabohnenerzeugung keine staatlichen Subventionen gezahlt. Falls die Futtergetreideprogramme die Futtergetreideerzeugung verringert haben (Sojabohnen werden im allgemeinen auf den gleichen Böden angebaut wie Getreide), so bewirkten sie wahrscheinlich eine Erhöhung der Sojabohnenpreise, da die Nachfrage für Sojabohnenöl eine Funktion der Futtergetreidepreise ist.

Weizen

Die drei wichtigsten Weizenexportländer wünschen höhere Weizenpreise. Dieser Wunsch schlägt sich in zahlreichen Aktionen nieder, wie große Nahrungsmittelschiffungen der USA, Einschränkung der Weizenanbaufläche in diesem Lande, die zu den verschiedensten Zeiten durchgeführte große Lagerhaltung in den USA und Kanada und der von den USA, Kanada und Australien ausgeübte Druck, um einen relativ hohen Mindestpreis durch das neue Welt-Getreideabkommen festzusetzen. Absicht und Erfolg sind natürlich nicht das gleiche. Jedes der drei Länder unternimmt einiges, um eine Ausweitung der Weizen-erzeugung zu fördern. In Kanada zahlt die Bundesregierung die Lagerkosten für diejenigen vom Canadian Wheat Board eingelagerten Vorräte, die 5 Mill. t überschreiten. Außerdem hat Kanada eine komplizierte Frachtkostenstruktur, durch die auch Weizenexporte subventioniert werden. Australien kennt Stützungspreise und Garantieerstattungen für den im Inland konsumierten Weizen und zusätzlich für 150 Mill. bushel exportierten Weizen.

Die Vereinigten Staaten zahlen den einheimischen Erzeugern seit mehr als 15 Jahren einen Betrag, der wesentlich über den Weltmarktpreisen liegt. Von 1961/62 bis 1963/64 einschließlich betrug die Weizenexportsubvention zwischen 0,54 und 0,64 \$ je bushel. Der 1964/65 für ein Exportzertifikat erlöste Betrag überstieg die Exportsubvention, aber 1965/66 übertraf die Exportsubvention die Kosten eines Exportzertifikats um 0,17 \$ je bushel. Auch 1966/67 wurden Exportsubventionen gezahlt, aber gegen Ende dieses Absatzjahres waren diese Subventionen bereits erheblich reduziert worden. Für eine gesetzliche Regelung der Zahlung von Exportsubventionen besteht keine Notwendigkeit, da die Weltmarktpreise für Weizen erheblich über den gestützten Inlandspreisen der USA liegen.

Seit 1963 erhielten die amerikanischen Farmer Zahlungen aus Absatzzertifikaten, direkte staatliche Zuwendungen und Prämien für eine anderweitige Nutzung der Anbauflächen. Wenn man die gesamten

Zahlungen durch die Gesamtproduktion dividiert, so ergeben sich je t die folgenden Beträge:

Erntejahr	Zuwendungen je t in \$	Farmpreise je t in \$	Gesamtertrag je t in \$
1962	keine	74,21	74,21
1963	2,57	67,97	70,54
1964	11,76	50,33	62,09
1965	13,23	49,54	62,77
1966	18,37	59,89	78,26

Hervorzuheben ist, daß die Weizenprogramme für die Ernten in den Jahren 1964 und 1965 zu wesentlich geringeren Einnahmen führten, als die Farmer 1962 erzielten. Die Einnahmen von 1962 lagen aber um etwa 15 \$ je t über denjenigen in den späten 50er Jahren.

Die Subventionszahlungen nach den Weizenprogrammen ab 1964 wurden nicht für die Gesamterzeugung gewährt. Die Inlandsabsatzzertifikate, die den größten Bestandteil der Zuwendungen ausmachen, wurden nur für 45 % der üblichen Erzeugung auf den zuteilten Anbauflächen gezahlt. Um Zahlungen aus den Absatzzertifikaten zu erhalten, mußte sich ein Farmer mit der Zuteilung der Anbauflächen einverstanden erklären. Sowohl 1966 als auch 1967 entschlossen sich Farmer, die etwa 15 % der für Weizenanbau vorgesehenen Flächen besaßen, nicht an dem Weizenprogramm teilzunehmen, und sie erhielten außer dem Marktpreis für Weizen keine weiteren Zahlungen.

Ohne Zweifel haben die Vereinigten Staaten ihre Weizenanbaufläche in den letzten 20 Jahren reduziert. Als es zwischen 1949 und 1953 keine Anbauprogramme gab, wurde auf 27,4 Mill. ha Weizen geerntet. Von 1962 bis 1966 betrug die durchschnittliche Weizenanbaufläche 19,1 Mill. ha. Als 1967 die Anbauflächenzuteilung erhöht wurde, vermehrte sich die 1966 bestellte Fläche um 25 % (5,5 Mill. ha). Ganz offensichtlich haben also die Weizenprogramme der letzten Jahre die für den Weizenanbau bestimmte Fläche erheblich reduziert.

Nach meiner Meinung — die von den meisten amerikanischen Agrarökonomen nicht geteilt wird — wird die Einschränkung der Weizenanbaufläche durch die Art der Verteilung der Zuwendungen, die zu einer Erhöhung der Ernteerträge anregt, zum Teil neutralisiert. Ohne auf Einzelheiten einzugehen, kann festgestellt werden, daß die in einem bestimmten Jahr erzielten Erträge die Höhe der Subventionszahlungen für die nächsten vier bis fünf Jahre beeinflussen. Deshalb ist die Höhe der zukünftigen Zuwendungen — sei es in Form von Absatzzertifikaten oder in Form von Prämien für anderweitige Nutzung der Anbauflächen — einer der Anreize für eine Steigerung der Ernteerträge. Wenn hierdurch auch höhere Erträge gefördert werden, so habe ich doch nie geglaubt, daß dadurch mehr als ein Bruchteil der Ergebnisse aus der Reduzierung der Anbaufläche neutralisiert wird. Aber

das Programm würde die Erzeugung noch wirkungsvoller einschränken, wenn die Subventionszahlungen so aufgeteilt würden, daß dadurch laufende Produktionsentscheidungen nicht berührt würden. Tatsächlich war das eine der Empfehlungen, die in dem Bericht der President's National Advisory Commission on Food and Fiber vom Juli 1967 gegeben wurden.

In den sechs Jahren von 1959/60 bis 1964/65 zahlte die australische Regierung 90,7 Mill. \$ aus, um ihren Preisstützungsverpflichtungen nachzukommen. In den gleichen sechs Jahren umfaßte die Weizenproduktion insgesamt 46,9 Mill. t. So betrug die Durchschnittszuwendung je t produzierten Weizen nur 1,93 \$. Seit 1959/60 hat sich in Australien sowohl die Anbaufläche als auch die Weizenerzeugung etwa verdoppelt. Das wurde mit einer nur geringen Subventionierung, die bestimmt weniger als 5 % des Weltweizenpreises betrug, erreicht. Diese in Australien gemachte Erfahrung deutet nicht darauf hin, daß während der letzten Jahre der Weltweizenpreis viel zu niedrig war. Er war hoch genug, um eine sehr schnelle Produktionssteigerung zu fördern. Wäre der Weltweizenpreis noch höhergewesen, so hätte man die Erzeugung vermutlich noch mehr gesteigert.

Nach meiner Meinung — und ich glaube, daß die Zukunft diese Ansicht bestätigen wird — ist der im Welt-Getreideabkommen festgelegte Mindestpreis für Weizen zu hoch. Die allgemeine Steigerung der Weizenpreise während der letzten drei oder vier Jahre war das Ergebnis zweier etwas zufälliger Faktoren — der großen Importe der kommunistischen Länder und der umfangreichen Nahrungsmittelschiffungen der USA. 1966/67 lagen die amerikanischen Hilfslieferungen wesentlich niedriger als im Vorjahr, und auch die Einfuhren der kommunistischen Länder ließen erheblich nach. Der Weizenmarkt der entwickelten Länder stagniert, ihr Bevölkerungszuwachs wird durch den sinkenden Pro-Kopf-Verbrauch ausgeglichen. Das einzige bedeutende Potential für eine Ausweitung der Märkte sind die Entwicklungsländer, aber für eine kommerzielle Handelsausweitung bestehen hier während des nächsten Jahrzehnts nur geringe Aussichten.

Weizen muß zunehmend zu einem Futtergetreide werden, und der Preis für die geringeren Qualitäten sollte so festgesetzt werden, daß sie für den Futtermittelmarkt interessant werden. Der Mindestpreis für Weizen und die in der EWG und vielen anderen Ländern gezahlten Stützungspreise machen die Verwendung von Weizen als Futtermittel ohne hohe Subventionierung unmöglich.

Deshalb stimme ich nicht mit der Meinung überein, daß die gegenwärtigen und zukünftigen Weizenpreise „zu niedrig“ sind. Eher liegen sie höher, als man sie langfristig halten können; dies würde auch gelten, wenn staatliche Interventionen in den Exportländern fortfielen. Bemerkt werden muß, daß die Ver-

einigten Staaten für 1968 die zugeteilte Weizenanbaufläche um 13 % (fast 4 Mill. ha) gegenüber 1967 reduziert haben.

ZUSAMMENFASSUNG

Eine definitive Beantwortung der Frage, ob die Weltmarktpreise einer Anzahl von Agrargütern in erheblichem Maße durch Maßnahmen der exportierenden Länder gedrückt worden sind, bedarf einer intensiven Forschung. Dieser Aufsatz sollte nur eine kurze Bewertung leicht zugänglicher Informationen bieten. Auf Grund meiner Bemühungen um eine Beantwortung dieser Fragen komme ich zu dem Schluß, daß eine überzeugende Begründung dafür unwahrscheinlich ist, daß die Weltmarktpreise für Tabak, Baumwolle, Futtergetreide, Sojabohnen und Weizen wesentlich unter dem Stand liegen, den sie ohne staatliche Interventionen in den Exportländern aufweisen würden.

Andere stehen auf dem Standpunkt, daß als Nettoeffekt der Anbau- und Absatzbeschränkungen in den USA die Weltmarktpreise für eine Anzahl von Pro-

dukten gestiegen sind, selbst wenn Exportsubventionen gezahlt werden. Ich bin von der Richtigkeit dieser Meinung nicht überzeugt, aber sie ist sicherlich nicht weniger zutreffend als die entgegengesetzte Ansicht, daß die Weltmarktpreise erheblich unter dem langfristig sich einstellenden Gleichgewichtsniveau liegen.

Ich glaube, daß die Maßnahmen der Industrieländer, gleichgültig ob sie importieren oder exportieren, die Weltmarktpreise für eine Anzahl von Agrarprodukten wahrscheinlich etwas gedrückt haben. Billige Kredite, subventionierte Produktionshilfen, wie z. B. Düngemittel und Traktorentreibstoff, eine subventionierte Konsolidierung landwirtschaftlicher Betriebe und neuer Bauten sowie viele andere Maßnahmen erhöhen die Produktion vieler Agrargüter. Aber ich vermute, daß Preissenkungen von 5 bis 10 % und nicht von 30 bis 50 % zur Debatte stehen. Die letzteren wären aber notwendig, um einige der variablen Abschöpfungen der EWG zu rechtfertigen, die angeblich ein tatsächliches oder behauptetes Verschulden der Exportländer neutralisieren sollen.

VERÖFFENTLICHUNGEN DES HAMBURGISCHEN WELT-WIRTSCHAFTS-ARCHIVS

Klaus Röh

ROURKELA ALS TESTFALL

für die Errichtung von Industrieprojekten in Entwicklungsländern

In vorliegender Veröffentlichung wird erstmalig in umfassender Weise eines der größten finanziellen und technischen Projekte der deutschen Entwicklungshilfe untersucht. Der Verfasser sieht die Errichtung des Hüttenwerkes Rourkela als „Testfall“ für die Effizienz kombinierter privater und staatlicher Hilfeleistungen an. Er schildert in anschaulicher Form sowohl die zahlreichen Schwierigkeiten, die bei der Planung, beim Aufbau und bei der Inbetriebnahme des Hüttenwerkes aufgetreten sind, als auch die positiven Auswirkungen des Projekts auf die wirtschaftliche Entwicklung Indiens. Das Buch stellt in seiner Art eine bislang einzigartige Informationsquelle für alle an den Fragen der Entwicklungshilfe Interessierten dar.

514 Seiten, 1967, Oktav, Preis brosch. DM 39,50

VERLAG WELTARCHIV GMBH · HAMBURG