



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.*

Kramb, M. C.: Eine ökonomische Analyse von sanitären und phytosanitären Außenhandelsmaßnahmen am Beispiel des „Hormonstreites“ zwischen der EU und den USA. In: Brockmeier, M.; Isermeyer, F.; von Cramon-Taubadel, S.: Liberalisierung des Weltagrarhandels – Strategien und Konsequenzen. Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V., Band 37, Münster-Hiltrup: Landwirtschaftsverlag (2001), S.127-137.

EINE ÖKONOMISCHE ANALYSE VON SANITÄREN UND PHYTOSANITÄREN AUSSENHANDELSMASSNAHMEN AM BEISPIEL DES „HORMONSTREITES“ ZWISCHEN DER EU UND DEN USA**

von

M. C. KRAMB*

1 Einleitung

Nach dem Auftreten von mehreren Skandalen im Zusammenhang mit der Produktion von Rindfleisch beschloss die Europäische Gemeinschaft in den 80er Jahren ein Verbot zur Verwendung von Hormonen in der Rindfleischproduktion. Dieses Verbot wurde zum 01.01.1989 auch auf importiertes Fleisch und Fleischwaren angewandt. Diejenigen Drittländer, die den Einsatz von solchen hormonellen Leistungsförderern auch weiterhin erlauben, sehen darin einen protektionistischen Eingriff unter dem Vorwand des Verbraucherschutzes. Die EU hingegen beharrt auf ihrem Wunsch nach Souveränität in Handelsmaßnahmen, die den Schutz ihrer Bevölkerung betreffen. Auf Drängen der USA und Kanada, Hauptgeschädigte dieses Importverbotes, wurde die EU für ihr nicht den WTO-Regeln entsprechendes Verhalten verurteilt. Die betroffenen Länder dürfen seitdem Strafzölle in Höhe des durch das Importverbot entstandenen ökonomischen Schadens erheben. Hiermit wurde vorerst ein Schlussstrich unter den andauernden Streit um das Importverbot auf Basis des neugeschaffenen Abkommens über gesundheitspolizeiliche und pflanzenschutzrechtliche Maßnahmen (SPS-Abkommen) gezogen. Dieses Abkommen gilt als ein Ergebnis der Bemühungen, die latente Gefahr eines „new protectionism“ aufgrund der Einschränkung traditioneller Handelsbarrieren einzudämmen. Auf Basis eines Risikoevaluationsverfahrens sollen Außenhandelsmaßnahmen international angeglichen, erhöhte Transparenz geschaffen, negative Einflüsse von Protektionsnachfrage verringert und die gesamtgesellschaftliche Wohlfahrt insgesamt erhöht werden. Letzteres ist allerdings durch den Verzicht auf eine notwendige Kosten-Nutzen-Analyse nicht immer gewährleistet. Im nachfolgenden Beitrag soll am Beispiel des aktuellen „Hormonstreites“ eine wohlfahrtsökonomische Untersuchung der Wirkungen eines Aufhebens des Importverbotes auf dem europäischen Markt für Rindfleisch vorgenommen werden. Die dargestellten Ergebnisse werden zeigen, dass selbst unter günstigsten Bedingungen lediglich ein marginaler Wohlfahrtsgewinn für Europa durch die Aufhebung des Importverbotes erzielt werden würde. Dem jedoch steht ein nicht näher quantifizierbarer Wohlfahrtsverlust gegenüber, der durch den Verlust von Vertrauen in die Sicherheit von Rindfleisch allgemein entstehen könnte.

Nach einer kurzen Darstellung des europäischen Rindfleischmarktes wird die Bedeutung der EU und der USA am Weltmarkt für Rindfleisch skizziert. Anschließend sollen die Wohlfahrtseffekte der Aufhebung des Importverbotes anhand einer einfachen partiellen Gleichgewichtsanalyse quantifiziert werden.

* Dipl.-Ing. agr. Marc Christopher Kramb, Institut für Agrarpolitik und Marktforschung der Justus-Liebig-Universität Gießen, Senckenbergstrasse 3, 35390 Gießen. Tel.: 0641/9937023, Fax: 0641/99-37029, e-mail : Marc@Kramb.de.

** Die Arbeit ist im Rahmen eines von der VW-Stiftung finanzierten Forschungsprojektes mit dem Titel: „Institutionelle Ausgestaltung der Liberalisierung des internationalen Agrarhandels nach GATT: Tatsächliche Liberalisierungseffekte und Vorschläge zur weiteren Steuerung im Liberalisierungsprozess“ erstellt worden, das am Zentrum für internationale Entwicklungs- und Umweltforschung (ZEU), Otto-Behagel-Strasse 10 D, 35394 Giessen, bearbeitet wird.

2 Bedeutung des Rindfleischmarktes

2.1 Die Rolle der USA auf dem internationalen Rindfleischmarkt

Die USA sind eine der größten Produzenten, Exporteure und Importeure auf dem internationalen Markt für Rindfleisch. Die US-Exporte an Rindfleisch machen gegenwärtig ca. 17 % der gesamten Rindfleischexporte weltweit aus. Die Bedeutung der Exporte hat sich dabei in den vergangenen 20 Jahren verändert. Durch die gesättigte Struktur des US-Inlandsmarktes stieg die relative Bedeutung der Exportmärkte für die Fleischindustrie (BRESTER, HAYES und CLEMENS 1999). Im Zeitablauf haben sich die Exportströme von Rindfleisch deutlich hinsichtlich ihrer Richtung und ihres Volumens verändert. Die größten Importeure von Rindfleisch aus den USA sind zur Zeit Japan, Mexiko und Kanada.

Der EU-Markt hat für die USA nur eine sehr geringe Bedeutung. 1987 wurde mit 11.294 t (BUREAU OF CENSUS 2001) der bisherige Höhepunkt der Rindfleischexporte von den USA in die EU erreicht. Diese Exporte fielen in eine Phase, in der sich sowohl die US-Rindfleischexporte als auch die EU-Importe aus mehreren Gründen rasch entwickelten. Begünstigend wirkten für die steigenden US-Exporte die Abwertung des US-Dollars, die Einführung neuer Transporttechnologien, die Reduzierung von Zöllen und Quoten sowie die steigende Nachfrage durch steigende Einkommen (BRESTER und MARSH 1999). Auf europäischer Seite fiel die Importentwicklung in eine Phase, in der die EU insgesamt sehr viel Rindfleisch importierte und die Importpreise gleichzeitig auf einem historisch äußerst niedrigen Niveau waren.

2.2 Die Rolle der EU auf dem Weltmarkt

Die EU ist wie die USA ebenfalls ein großer Rindfleischproduzent. 1995 machte die EU-Produktion 15 % der weltweiten Produktion von Rindfleisch aus (NIELSEN 1998). Trotz einer hohen Eigenversorgung mit einem Selbstversorgungsgrad (SVG) von 105 % in 1998 (PROBST 2001) gibt es innerhalb der EU sehr große Disparitäten (NIELSEN 1998). Trotz der Situation einer positiven Handelsbilanz importiert die EU einen Teil ihres Gesamtverbrauches an Rindfleisch. Er betrug 1998 2,2 % des gesamten Verbrauches, wobei die Anteile der Produktkategorien KN 02013000 (Fleisch von Rindern, ohne Knochen, frisch oder gekühlt) und KN 02023090 (Fleisch von Rindern, ohne Knochen, gefroren)¹ mit 87,9 % dominierten. Der Anteil der drei größten Importländer an den gesamten Rindfleischimporten betrug dabei 66,8 %. Der Importanteil der USA hingegen überschritt im Zeitraum von 1983 bis 1998 niemals die Zweiprozentmarke.

2.3 Außenhandelsregelungen der EU

In der Außenhandelsregelung der EU lag bis zur Implementierung der Ergebnisse der Uruguay-Runde das Prinzip der Abschöpfung zugrunde, das allen EG-Marktordnungen gemein war und es fast unmöglich machte, Exporte ohne Präferenzregelung in die EU durchzuführen (PROBST 1994).

Dieses nichttarifäre Handelshemmnis (HERRMANN, KRAMB und MÖNNICH 2001) wurde mit der Implementierung der Ergebnisse der Uruguay-Runde abgeschafft und durch ein System aus einer Kombination von Wert- und Mengenzoll ersetzt. Gleichzeitig gelten zahlreiche Zollkontingente² mit unterschiedlichsten Präferenzregelungen für den Import

¹ (Ausgenommen: ganze oder in fünf Teile zerlegte Vorderviertel; jedes Vorderviertel in einem Block; Crops, Chucks und Blades, Briskets) (EUROSTAT, Comext Datenbank).

² Zollkontingente stellen eine Symbiose aus Zoll und Mengenbeschränkung dar. Die drei wesentlichen Komponenten sind dabei der Präferenzzollsatz (in-quota tariff), der Zollsatz außerhalb der Mengenbeschränkung (out-of-quota tariff) sowie die Mengenbeschränkung (quota) (HERRMANN, KRAMB und MÖNNICH 2001).

von Rindfleisch³. Die außerhalb dieser Zollkontingente angewandten festen Zollsätze (out-of-quota tariffs) werden zwar entsprechend den Vereinbarungen sukzessive abgesenkt (JOSLING, TANGERMANN und WARLEY 1996) haben aber immer noch zum Teil prohibitiven Charakter (WTO 1999a, WTO 1999b), so dass nur unter sehr günstigen Marktbedingungen der Rindfleischexport in die EU außerhalb der umfangreichen Präferenzregelungen möglich ist (PROBST, 1999). Solch eine außergewöhnliche Situation trat 1999 mit der drastischen Abwertung des brasilianischen Reals ein, die zu einer Verbilligung der brasilianischen Exporte führte. So konnten in 1999 Exporte in die EU zu den für alle anderen Handelspartner prohibitiv wirkenden Zöllen durchgeführt werden (PROBST 2000).

Tabelle 1: Darstellung der EU-Importsituation^a innerhalb der in der Uruguay-Runde determinierten Präferenzregelungen für das Jahr 1998

Summe der Rindfleischimporte (in Tonnen)	161.305
Fill-Rate der Importe innerhalb des WTO-Kontingentes (in %)	96,17
"In-Quota"-Importe ^b	149.011
"Over-Quota"-Importe ^{3 c}	11.900
"Out-of-Quota"-Importe ^d	394
Fill-Rate innerhalb des Kontingentes für USA/Kanada (in %)	56,55
Differenz (absolut in Tonnen)	4.345

a = Bei der Ermittlung der Kennzahlen wurde unterstellt, dass sowohl Ex- als auch Importeure zuerst die Präferenzregelungen innerhalb der Zollkontingente nutzen; b = Importe, die innerhalb des Zollkontingentes durchgeführt wurden; c = Importe, die außerhalb des Zollkontingentes durchgeführt wurden und mit dem out-of-quota tariff belastet wurden; d = Importe, die außerhalb von Präferenzregelungen durchgeführt wurden.

Quelle: EUROPÄISCHE KOMMISSION, Amtsblätter der Europäischen Gemeinschaften, verschiedene Ausgaben; EUROSTAT, Comext Datenbank; Eigene Berechnungen.

Über die einzelnen Präferenzregelungen hinaus gelten auch restriktive sanitäre Auflagen für den Export von Rindfleisch in die EU. Diese Auflagen können u. U. bewirken, dass trotz Präferenzen keine Exporte durchgeführt werden (PROBST 1999).

3 Die Auswirkungen des EU-Importverbotes

3.1 Allgemeine Wirkungen von Maßnahmen sanitären und phytosanitären Charakters

Sanitäre und phytosanitäre Handelsbarrieren bieten wie viele nichttarifäre Handelshemmnisse importkonkurrierenden Produzenten und Konsumenten Protektion. Sie können dabei ähnliche ökonomische Wirkungen haben wie ihre klassischen Verwandten. Ein zusätzlich zu berücksichtigender Effekt ist allerdings das mit dem Import verbundene Risiko für Menschen, Tiere und Pflanzen. Dies erschwert ihre ökonomische Analyse (MACLAREN 1997). Die durch den Import von risikobehafteten Gütern erzielbaren positiven Wohlfahrtseffekte müssen dabei den möglichen negativen Effekten durch die Gesundheitsgefährdung entgegengestellt werden. Dabei müssen auch die Kosten und Wirkungen von zusätzlichen Maßnahmen berücksichtigt werden, die das importierte Risiko reduzieren können (JAMES und ANDERSON 1998).

Die Kosten-Nutzen-Analyse auf Basis einer einfachen partiellen Gleichgewichtsanalyse ist hierbei ein geeignetes Instrument zur Untersuchung der direkten Effekte (ROBERTS 2001).

³ Mit der Umsetzung der Ergebnisse der Uruguay-Runde nahm die Bedeutung der Zollkontingente zu. Sie stellen einen Kompromiss aus dem Bestreben nach Tarifizierung und der Verbesserung des Marktzuganges dar (ABBOTT und MORSE 2001).

Handelsbarrieren, die mit dem Ziel errichtet wurden, einen Schutz vor sanitären und phytosanitären Risiken bieten zu können, haben einen Effekt auf die heimische Angebots- und oder Nachfragekurve und somit auf die gesamtgesellschaftliche Wohlfahrt.

3.2 Strafzölle

Nach Artikel 22 „Compensation and the Suspension of Concessions“ des WTO-Abkommens zur Streitschlichtung können mit Genehmigung der WTO Retorsionsmaßnahmen durchgeführt werden (WTO 2001). Diese dürfen jedoch nicht über den Schaden hinausgehen, der dem Kläger durch die Beibehaltung der Maßnahme direkt entsteht (KRAMB 2001). Die Schadenshöhe wurde im vorliegenden Fall auf insgesamt 116,8 Mio. US\$ (USA) plus 11,3 Mio. CDN\$ (Kanada) geschätzt (WTO 1999a, WTO 1999b). Diese Summen repräsentieren den Erlösausfall für nicht realisierbare Exporte in die EU für Rindfleisch und genießbare Schlachtnebenerzeugnisse der Rindfleischproduktion. Der Schaden, der aus den nicht realisierbaren Exporterlösen für Rindfleisch entsteht, wurde dabei auf 32,7 Mio. US\$ plus 5,6 Mio. CDN\$ geschätzt (WTO 1999a, WTO 1999b). Umgerechnet in € (Basis 1998) ergibt sich ein Exportausfall von 32,5 Mio. ECU. Das Schiedsgericht ging bei der Ermittlung der Höhe des Schadens von dem für die USA und Kanada verfügbaren länderspezifischen Zollkontingent aus (WTO 1999a)⁴. Unter den Annahmen, dass die USA und Kanada nicht mit den Lieferländern wie Argentinien, Brasilien und Uruguay u. a. um die globalen Zollkontingente für Rindfleisch konkurrieren können, und dass die Out-of-quota-Zollsätze der EU prohibitiv hoch sind (WTO 1999a), wurde der Erlösausfall auf Basis eines fiktiven Exportpreis (5,012 €/kg f. o. b. USA; 5,43 €/kg f. o. b. Kanada)⁵ ermittelt (STANTON 2001). Der durch diese Berechnung entstandene Betrag darf von den USA als Strafzoll auf Importe aus der EU erhoben werden. Bisher haben die USA allerdings nicht die volle Höhe umsetzen können, so dass lediglich Strafzölle in Höhe von 11,6 Mio. US\$ erhoben wurden (PROBST 2001). Dies liegt u. a. daran, dass die in den USA betroffenen Marktbeteiligten sich nicht auf eine endgültige Liste von Produkten einigen konnten, die mit dem 100 %igen Strafzoll belegt werden sollten (o. V. 2000).

4 Eine partielle Gleichgewichtsanalyse der Wirkungen auf den europäischen Rindfleischmarkt

Anhand einer einfachen komparativ-statischen Gleichgewichtsanalyse sollen die Effekte der Aufhebung des „Importverbotes“ diskutiert und die direkten gesellschaftlichen Wohlfahrtseffekte auf der Seite der EU quantifiziert werden. Als Basis dient die Situation auf dem Rindfleischmarkt von 1998.

Die einfachste Art einer solchen Analyse ist eine einfache komparativ statische partielle Gleichgewichtsanalyse für einen Ein-Produkt-Markt. Wenngleich die Analyse nicht „robust“ genug ist, um Einkommens-, Verteilungs- und Allokationseffekte sowie dynamische Anpassungseffekte abzubilden; und zu untersuchen, so ist sie dennoch geeignet, um die Kosten und Nutzen verschiedener Optionen zu diskutieren.

Im Referenzrahmen wird von der Einschätzung der WTO sowie der Codex Alimentarius Kommission ausgegangen, dass der Einsatz von Hormonen in der Rindfleischproduktion keinen negativen Einfluss auf die Gesundheit der Verbraucher hat (WTO 1998). Des Weiteren wird angenommen, dass die EU bei einer Aufhebung des Importverbotes den Einsatz von Hormonen in der EU-Produktion auch weiterhin verbietet und dass die Im-

⁴ Im Jahr 1998 betrug die Höhe dieses Zollkontingentes 10.000 t (EUROPÄISCHE KOMMISSION 1997).

⁵ Der cif-Importpreis für Importe aus den USA betrug 1998 4,86 ECU/kg (Rindfleisch, frisch oder gekühlt) sowie 2,82 ECU/kg (Rindfleisch, gefroren) (EUROSTAT, Comext Datenbank; Eigene Berechnungen).

porterlöse ins Ausland fließen. Bei der Produktion haben die großen Rindfleischexporteure wie Argentinien, Brasilien, Uruguay, Australien und USA/Kanada einen komparativen Produktionsvorteil, der sich in einem Weltmarktpreis, einschließlich EU-Präferenzzollsatz, unterhalb des EU-Inlandspreises der entsprechend gleichen Qualität darstellt. Das EU-Importregime ist so restriktiv, dass die Länder mit einem komparativen Kostenvorteil nicht über das ihnen zugestandene Zollkontingent in die EU ausführen können. Mit der Aufhebung des Importverbotes wäre es den Exportländern USA und Kanada möglich, ihr länderspezifisches Zollkontingent von 10.000 t im Jahr 1998 voll auszuschöpfen.

Insgesamt werden zwei grundsätzliche Unterscheidungen vorgenommen, um die tatsächlichen Wohlfahrtseffekte auf dem europäischen Markt einzuzugrenzen: 1a) Der Rindfleischmarkt befindet sich in einem Gleichgewicht aus Angebot und Nachfrage vs. 1b) Der Rindfleischmarkt unterliegt einer wirksamen Preisstützung mit einem administrativ festgelegten Preisniveau. 2a) Das Rindfleisch ist ein homogenes Produkt vs. 2b) Das Rindfleisch ist ein heterogenes Produkt.

Da die zusätzliche Importmenge lediglich 6,04 % der Gesamtimporte von 1998 bzw. 1,02 % der gesamten US-Exporte an Rindfleisch und 0,2 % der weltweiten Rindfleischexporte ausmachen würde (FAO, 1999) wird in der Darstellung der Wohlfahrtseffekte von der Situation der EU als kleines Land ausgegangen, dessen Zollkontingent um den noch zur Verfügung stehenden Teil des länderspezifischen Zollkontingentes erhöht wird. Es wird deshalb angenommen, dass die zusätzlichen EU-Importe vernachlässigbare Wohlfahrtseffekte auf den außereuropäischen Markt haben werden.

4.1 Die Effekte zusätzlicher Importe auf einem Markt mit freier Preisbildung vs. einem Markt mit Preisstützung

In Abbildung 1 ist der EU-Rindfleischmarkt entgegen der Lehrbuchdarstellung (WÖHLKEN 1991, TSOLAKIS und SHEALES 1990) mit einem durch Angebots- und Nachfragerreaktionen schwankenden Inlandspreis dargestellt. In der Ausgangssituation finden wir in 1 eine aggregierte Nachfragekurve N_h sowie ein mit einem Präferenzzollsatz t ausgestattetes Zollkontingent Q_0 . Die aggregierte Rindfleischnachfrage N_h besteht sowohl aus der heimischen Nachfrage nach Rindfleisch als auch aus der „Exportnachfrage“. Diese „Exportnachfrage“ entspricht der durch die WTO-Vereinbarungen kontingentierte Exportmenge Q^{Exp} zur Erhaltung der bestehenden Preisdifferenz zum Weltmarktpreis⁶. Q_0 ist die den Präferenzregelungen unterliegende Zollkontingentmenge abzüglich der durch das Importverbot nicht realisierten Exportmengen aus USA und Kanada. Sie wird aufgrund der bestehenden Preisdifferenz zwischen EU-Inlandspreis $p_{i,0}$ und Weltmarktpreis p_w plus Zollsatz t voll ausgeschöpft. Der sich hieraus ergebende EU-Inlandspreis ist $p_{i,0}$. Mit Erhöhung des realisierbaren Zollkontingentes wird die Angebotsfunktion A_h+Q_0 auf dem europäischen Markt um die zusätzliche Importmenge Q_1-Q_0 parallel nach rechts verschoben. Durch die Verschiebung der Angebotskurve A_h+Q_0 wird ceteris paribus ein neues Gleichgewicht mit einem Preis $p_{i,1}$ erreicht.

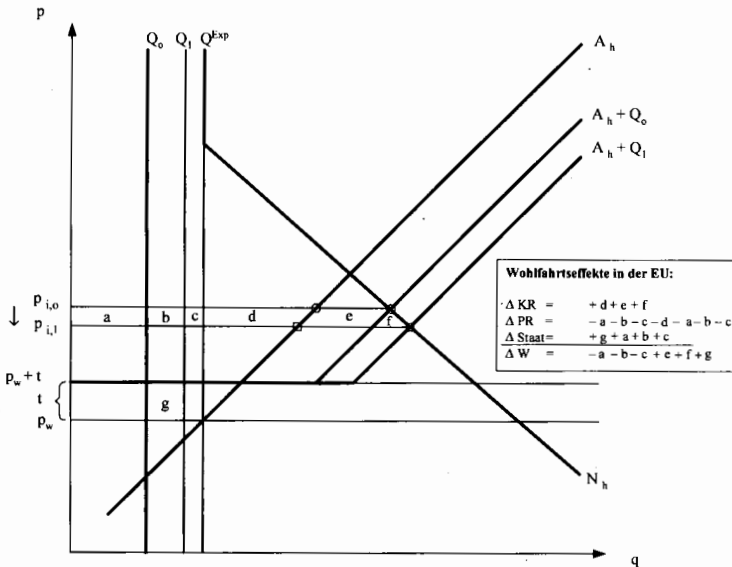
Zur Ermittlung der Angebots- und Nachfrageeffekte wird auf die in der Literatur verfügbaren Ergebnisse von Preiselastizitäten der Nachfrage und des Angebotes auf dem Rindfleischmarkt zurückgegriffen. In HAYES und CANALI (1990) finden wir disaggregierte sowie aggregierte Preiselastizitäten für einzelne europäische Staaten sowie die EU insgesamt auf der Einzelhandels- und Großhandelsebene. Für das weitere Vorgehen wird die

⁶ Trotz Preisentwicklungen bis unter die entsprechende Auslöseschwelle wurden 1998 keine Maßnahmen zur „Allgemeinen Intervention“ eingeleitet (PROBST 1999). Gleichzeitig verkommt der Orientierungspreis zu einem „fiktiven politischen Preis“ (LINDER, HANDSCHUR und ORTNER 1991).

Elastizität $-0,75$ als Schätzung für die tatsächliche Preiselastizität der Nachfrage gewählt. Bei der Ermittlung der Angebotselastizität wird auf die Arbeit von TSOLAKIS und SHEALES (1990) Bezug genommen, die eine kurzfristige Preiselastizität des Angebotes von $0,14$ sowie eine langfristige Preiselastizität von $1,10$ (Anpassung in einem Zeitraum von 30 Jahren) geschätzt haben. Aufgrund des gegenwärtigen Importregimes und der erst langsam gesenkten Out-of-quota-Zollsätze wird eine relativ niedrige Elastizität von $0,25$ verwendet.

Für das Jahr 1998 wird eine Rindfleischnachfrage von $7,4$ Mio. t (EUROPÄISCHE KOMMISSION 2001) bei einem Großhandelspreis⁷ von $3,281$ ECU/kg angesetzt. Das für die USA und Kanada reservierte länderspezifische Zollkontingent wurde mit 5655 Tonnen zu $56,55\%$ ausgenutzt. Die Differenz zum 1998 vorhandenen Zollkontingent von 10.000 t in Höhe von 4.345 t wird als zusätzliche Importmenge veranschlagt.

Abbildung 1: Der EU-Rindfleischmarkt mit freier Preisbildung bei Erhöhung des WTO-Zollkontingents durch zusätzliche Importe aus USA/Kanada



Quelle: Eigene Darstellung.

Auf einem Markt mit vollkommener Preisstützung erhöht die zusätzliche Importmenge $Q_1 - Q_0$ die auf dem Markt angebotene Menge im vollen Umfang. Bei bestehendem Instrumentenmix der Agrarpolitik muss diese zusätzliche Menge über die Exporterstattung wieder ausgeführt werden. Die zusätzlichen Staatsausgaben belasten die gesamtgesellschaftlichen Wohlfahrteffekte.

⁷ Um Vergleichbarkeit mit den aus der Außenhandelsstatistik erhobenen Daten zu gewährleisten, wurden die Großhandelspreise als gewogenes arithmetische Mittel der Intra-Handelspreise von Rindfleisch insgesamt (KN 0201 und KN 0202) aus der Comext Datenbank ermittelt.

4.2 Die Effekte zusätzlicher Importe auf einem separaten Markt für High Quality Beef (HQB) vs. zusätzliche Importe auf einem Teil des Rindfleischmarktes unter Preisstützung

Da die EU fast ausschließlich hochwertiges Rindfleisch importiert, stellt sich die Frage, inwieweit das EU-Rindfleisch ein adäquates Substitut für diese Importqualität darstellt. Im folgenden Szenario wird davon ausgegangen, dass es keine Vergleichbarkeit zwischen Inlandsware und importiertem Rindfleisch aus Übersee gibt^{8, 9}.

Der inländische Preis für HQB wird durch die inländische Nachfrage nach hochwertigem Rindfleisch aus Übersee N_{HQB} und zum anderen durch das restriktiv wirkende Zollkontingent Q_0^{HQB} determiniert. Zur Vereinfachung wird die Importmenge aller sieben Länder herangezogen, die Zugang zur sog. „Hilton-Beef-Quote“ haben. Bei diesen Ländern handelt es sich um Argentinien, Australien, Uruguay, Brasilien, Neuseeland, Kanada sowie die USA (BRESTER, HAYES und CLEMENS 1997). Die Erhöhung des realisierbaren Zollkontingentes erhöht das Rindfleischangebot auf dem europäischen Markt um die zusätzliche Importmenge. Durch die Verschiebung der Angebotskurve wird ceteris paribus ein neues Gleichgewicht bei einem Gleichgewichtspreis erreicht, der unter dem Ausgangsniveau liegt. Die Gewinner einer solchen Entwicklung sind zum einen die Konsumenten, die durch die Ausweitung des Angebotes und der damit verbundenen Preissenkung einen zusätzlichen Wohlfahrtsgewinn genießen und zum anderen der Staat, der Importzölle in Höhe der zusätzlichen Importmenge multipliziert mit dem Präferenzzollsatz einnimmt.

Unter der Annahme, dass auch einige EU-Produzenten die Möglichkeit haben, eine identische Qualität zu produzieren, kommt es bei einer Ausweitung der Importmenge zu leicht veränderten Ergebnissen. Für den Anteil der EU-Rindfleischproduzenten am Markt für HQB wird als Schätzung der Handelsanteil der o. g. Produktgruppen am EU-Intrahandel mit 26,7 % herangezogen. Bei einer Ausweitung der auf dem inländischen Markt angebotenen Rindfleischmenge bei gleichzeitig unveränderter heimischen Angebotsfunktion und Nachfragefunktion wird bei einem sinkenden Preis als Folge ein Teil der EU-Produzenten aus dem Markt für HQB ausscheiden. Ein Teil dieser Produzenten wird entweder ganz aus der Rindfleischproduktion ausscheiden oder sich auf die Produktion von Fleisch einer Standardqualität umstellen. Die dort zu erwartende Angebotsausweitung wird bei einer wirksamen Preisstützung mit einem administrativ festgelegten Preis zu einer Erhöhung der subventionierten Exportmenge und damit zu einer Erhöhung der Staatsausgaben führen.

Die Gewinner dieser Politik werden wieder die Konsumenten mit sinkenden Preisen auf dem Markt für HQB sein. Die Staatsausgaben hingegen werden zum einem durch die zusätzlichen Exporterstattungen belastet, jedoch zum anderen durch die zusätzlichen Importzölle auch entlastet. Der Nettoeffekt wird sowohl durch die Preisstruktur als auch durch die Strukturveränderungen determiniert.

⁸ Dieser Annahme liegt u. a. ein Verhalten zugrunde, eine möglichst hohe Quotenrente zu erzielen. Hierfür wird innerhalb der Quote eine möglichst hohe Qualität mit einem dementsprechend hohen Preis importiert. So kann man annehmen, dass die Nutznießer dieses Zollkontingentes bestrebt sind, eine möglichst hohe Quotenrente zu erzielen und alle eine vergleichsweise hohe Qualität in die EU einführen.

⁹ Ein Argument hierfür ist, aus dem Verhalten der EU bei den Verhandlungen um die Einfuhrmöglichkeit innerhalb des Mindestmarktzuganges abzuleiten. Die EU hat demnach lediglich dort einen Marktzugang geschaffen (offen gehalten), wo der heimischen Produktion am wenigsten geschadet wird (JOSLING, TANGERMANN und WARLEY 1996).

Tabelle 2: Geschätzte Effekte bei der Ausweitung der Importe aus USA und Kanada innerhalb ihrer länderspezifischen Quote auf dem europäischen Markt

	Ausgangssituation	Aggregierte Betrachtung des Rindfleischmarktes		Disaggregierte Betrachtung des Rindfleischmarktes	
		Ohne Preisstützung	Mit Preisstützung	Mit Preisstützung für Standardqualität	
				HQB ohne EU Produzenten	HQB mit EU Produzenten
Großhandelspreis Standardqualität (ECU/kg)	3,281	3,2791	3,281	3,281	3,281
Großhandelspreis ^a HQB (UCE/kg)	9,0	-	-	-	8,989
Importpreis HQB (ECU/kg)	4,575	4,575	4,575	4,575	4,575
Exportpreis HQB (ECU/kg)	1,551	1,551	1,551	1,551	1,551
Rindfleischnachfrage (Tonnen)	7.398.000	7.401.259	7.398.000	7.402.345	7.399.862
Import (Tonnen)	161.305	165.650	165.650	165.650	165.650
Import HQB (Tonnen)	120.905	125.250	125.250	125.250	125.250
Δ Export (Tonnen)	465.544	465.544	469.889	-	466.785 ^b
Zollkontingent USA/Kanada (%)	56,55	100	100	100	100
Δ Konsumentenrente (Ecu)	-	14.259.085	-	26.980.750	22.355.643
Δ Produzentenrente (Ecu)	-	-14.841.167	-	-	-19.006.579
Δ Staatseinnahmen (Ecu)	-	4.872.778	-3.541.175	3.785.175	1.828.004
Δ Gesellschaft (ECU)	-	4.290.696	-3.541.175	30.765.925	5.177.068

^a = Der Großhandelspreis auf der EU Ebene wurde anhand der Intra-Handelswerte der entsprechenden Produktgruppe ermittelt; ^b = 50% der EU-Anbieter von HQB steigen auf die Produktion von Standardqualität um; Preiselastizität der Nachfrage auf Großhandelsebene = -0,75; Preiselastizität des Angebotes von 0,25;

Quelle: Eigene Berechnungen.

Den in Tabelle 2 dargelegten direkten Effekten auf dem Markt für Rindfleisch stehen zwei zusätzliche zu berücksichtigenden Effekte entgegen. Einerseits die mit der Aufhebung des Importverbotes endenden Strafzölle in Höhe von zur Zeit 11,6 Mio. US\$ sowie andererseits die Effekte auf der Nachfrageseite.

Der aus den Strafzöllen entstandene Wohlfahrtsverlust entspricht einem gewissen Prozentsatz des erhobenen Wertzolles in Höhe der 11,6 Mio. US\$. Die Höhe des Wohlfahrtsverlustes hängt dabei von der Höhe der entsprechenden Angebots- und Nachfrageelastizität

täten im Ex- (USA) und im Importland (EU) ab und soll hier nicht näher quantifiziert werden.

Bereits die Entscheidung des WTO-Panels zugunsten der USA und Kanada wurde in der europäischen Bevölkerung mit großer Verärgerung aufgenommen. In einer Konsumentenbefragungen konnte die große Sorge einer möglichen Durchdringung des europäischen Marktes mit hormonbehandeltem Rindfleisch festgestellt werden (BUREAU et al. 1998). Diese Einstellung der Konsumenten könnte einen erheblichen Effekt auf die Nachfrage von Rindfleisch und somit die gesamtgesellschaftliche Wohlfahrt haben. Nimmt man hierbei an, dass der Konsument sich über den Anteil des auf dem europäischen Markt befindlichen hormonbehandelten Rindfleisches bewusst ist, er aber gleichzeitig keine Unterschiede bei Kauf und Konsum feststellen kann (BUREAU et al. 1998). Und nimmt man weiterhin an, dass der Konsument in einer subjektiven Einschätzung des Risikos durch hormonbehandeltes Rindfleisch in ähnlicher Weise mit einem Rückgang der Nachfrage von -6,9 % reagiert wie im Falle von BSE (HERRMANN, KRISCHIK-BAUTZ und THOMPSON 2000), dann ist auf einem Markt mit Preisstützung mit zusätzlichen Staatsausgaben in Höhe von 1,24 Mio. ECU für Exporterstattungen zu rechnen. Wenn sich die EU-Konsumenten jedoch nicht über den tatsächlichen Anteil des importierten Rindfleisches am Gesamtmarkt bewusst wären, würde der Verbrauchsrückgang mit 888,1 Mio. ECU ein wesentlich höherer Betrag zu Buche schlagen. Unberücksichtigt bleiben dabei die enormen Veränderungen in der Konsumentenrente (BUREAU et al. 1998).

5 Schlussbetrachtung

Bei der Betrachtung der Ergebnisse der partiellen Gleichgewichtsanalyse kann festgehalten werden, dass der positive Wohlfahrtseffekt durch die Aufhebung des Importverbotes für Rindfleisch aus einer Produktion mit hormonellen Zusätzen gemessen am Gesamtvolumen des europäischen Rindfleischmarkts marginal wäre.

Auch unter einer sehr positiven Betrachtungsweise kann lediglich ein vergleichsweise sehr geringer positiver Wohlfahrtseffekt durch die Aufhebung festgestellt werden. Werden allerdings die potentiell negativen Wohlfahrtseffekte aufgrund der Verunsicherung der Verbraucher berücksichtigt, die einmal durch die Reduktion der Konsumentenrente als auch durch die erhöhten Staatsausgaben zur Beseitigung zusätzlicher Überschüsse, berücksichtigt, kann dieses Ergebnis sehr leicht in den negativen Bereich fallen. Hierzu können noch die politischen Kosten hinzugezählt werden, die der EU-Administration entstehen würden, wenn sie von ihrem zentralen Verständnis der Souveränität in Sachen Verbraucherschutz abweichen würde. Abschließend kann festgehalten werden, dass es daher aus Sicht dieser Analyse sinnvoll sein kann, das bestehende Importverbot für Rindfleisch, das mit Hilfe von Wirkstoffen mit thyreostatischen, östrogenen, androgenen oder gestagenen Wirkungen produziert wurde, aufrecht zu erhalten.

Literatur

- ABBOTT, P. and MORSE, B.A. (1999): Tariff Rate Quota Implementation and Administration by Developing Countries: A Summary of Findings. In: DE GORTER, H. und I. SHELDON, Agriculture in the WTO. Issues in Reforming Tariff-Rate Import Quotas in the Agreement on Agriculture in the WTO. Commissioned Paper Number 13. The International Agricultural Trade Research Consortium.
- ANDERSON, K. and JAMES, S. (1998): On the Need for More Economic Assessment of Quarantine Policies. In: The Australian Journal of Agricultural and Resource Economics, Jg. 42, H. 4, S. 425-444.

- BRESTER, G.W., HAYES, D. and CLEMENS, R.L. (1999): Negotiating Issues for Beef. In: YOUNG, L.M., JOHNSON, J.B. und SMITH, V.H. (Hrsg.): 2000 WTO Negotiations, Issues for Agriculture in the Northern Plains and Rockies. Trade Research Center Montana State University-Bozeman.
- BRESTER, G.W. and MARSH, J.M. (1999): U.S. Beef and Cattle Imports and Exports: Data Issues and Impacts on Cattle Prices. Policy Issues Paper, Nr. 9, Montana State University-Bozeman.
- BUREAU OF CENSUS (US) (2001): U.S. Beef and Veal Exports (total, to Japan, to Canada, to Mexico). <http://www.ers.usda.gov/data/sdp/view.asp?f=livestock/94006/>.
- BUREAU, J., MARETTE, S. and SCHIAVINA, A. (1998): Non-Tariff Trade Barriers and Consumers' Information: The Case of the EU-US Trade Dispute over Beef. In: European Review of Agricultural Economics 25, S. 437-462.
- EUROPÄISCHE KOMMISSION (2001): Die Lage der Landwirtschaft in der Europäischen Union, Bericht 1999, Brüssel.
- EUROPÄISCHE KOMMISSION (versch. Jgg.): Amtsblätter der Europäischen Gemeinschaften. Brüssel.
- EUROSTAT (versch. Jgg.): Comext Datenbank. Brüssel.
- EUROSTAT (versch. Jgg.): Nimexe, Außenhandel, Analytische Tabellen. Brüssel.
- FAO (Food and Agriculture Organization) (1999): Trade Yearbook. Rom.
- HAYES, D. J. and CANALI, G. (1990): Demand Elasticities for Beef, Pork, Poultry, and Sheep Meat in the European Community. Paper presented to the Organization for Economic Cooperation and Development Secretariat, Paris.
- HERRMANN, R., KRAMB, M.C and MÖNNICH, C. (2001): Tariff Rate Quotas and the Economic Impact of Agricultural Trade Liberalization in the World Trade Organization. In: International Advances in Economic Research. Jg. 7, Nr. 1, S. 1-19.
- HERRMANN, R., KRISCHIK-BAUTZ, S. and THOMPSON, S.R. (2000): BSE and Generic Promotion of Beef: An Analysis for 'Quality from Bavaria'. Agrarökonomische Diskussionspapiere Nr. 61, Institut für Agrarpolitik und Marktforschung der Justus-Liebig-Universität Gießen.
- JOSLING, T.E., TANGERMANN, S. und WARLEY, T.K. (1996): Agriculture in the GATT. London.
- KRAMB, M. (2001): Die Entscheidung des 'Dispute-Settlement'-Verfahrens der WTO im Hormonstreit zwischen der EU und den USA - Implikationen für den zukünftigen Umgang mit dem SPS-Abkommen. In: Agrarwirtschaft, Jg. 50, H. 3, S. 153-157.
- LINDER, S., HANDSCHUR, P. und ORTNER, K.M. (1994): Der europäische Markt für Rind- und Kalbfleisch. In: Der Förderungsdienst, Jg. 42., H. 2, S. 42-48.
- MACLAREN, D. (1997): Uncertainty Aversion and Technical Barriers to Trade: An Australian Example. In: ORDEN, D. und ROBERTS, D. (Hrsg.), Understanding Technical Barriers to Agricultural Trade. The International Agricultural Trade Research Consortium, S. 255-272.
- NIELSEN, N.A. (1998): The Beef Market in the European Union. Working Paper Nr. 51, The Aarhus School of Business.
- O. V. (2000): US-Importeure lehnen Strafzölle für EU ab. In: Ernährungsdienst vom 26.07.2000, S. 1.
- PROBST, F.W. (versch. Jgg.): Die Märkte für Schlachtvieh und Fleisch. In: Agrarwirtschaft, H. 1.
- ROBERTS, D. (2001): The Integration of Economics into SPS Risk Management Policies: Issues and Challenges. In: ANDERSON, K., C. MCRAE und D. WILSON (Hrsg.): The Economics of Quarantine and the SPS-Agreement. Adelaide, S. 9-28.
- STANTON, G.H. (2001): The WTO Dispute Settlement Framework and Operation. In: ANDERSON, K., MCRAE, C. und WILSON, D. (Hrsg.), The Economics of Quarantine and the SPS-Agreement. Adelaide, S. 53-74.
- TSOLAKIS, D. and SHEALES, T. (1990): Effects of EC Beef and Dairy Policies on Beef Supply, Demand in the European Community. Australian Bureau of Agricultural and Resource Economics. Canberra.
- WÖHLKEN, E. (1991): Einführung in die Marktlehre. Stuttgart.

- WTO (World Trade Organization) (1999a): EC Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones), Report of the Appellate Body. Original Complaint by the United States. Recourse to Arbitration by the European Communities under Article 22.6 of the DSU. Genf.
- WTO (World Trade Organization) (1999b): EC Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones), Report of the Appellate Body. Original Complaint by Canada. Recourse to Arbitration by the European Communities under Article 22.6 of the DSU. Genf.
- WTO (World Trade Organization) (1998): EC Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones), Report of the Appellate Body. Genf.