LANDBAUFORSCHUNG VÖLKENRODE, 39. JAHRGANG (1989), HEFT 2, SEITE 124 - 131

Außenhandelsschutz der Verarbeitung landwirtschaftlicher Erzeugnisse in der EG

LUTZ KERSTEN

Institut für landwirtschaftliche Marktforschung

Einleitung

Der Agrarhandel bildet in den internationalen Verhandlungen zur Eindämmung der Handelshemmnisse ein besonders schwieriges Gebiet, auf dem nur bei großer Kompromißbereitschaft der beteiligten Länder Fortschritte zu erzielen sind. Die Halbzeitkonferenz der achten GATT-Runde in Montreal hat dafür ein neues Beispiel geliefert. Hauptkontrahenten waren seit Bestehen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft immer wieder die USA und die EG, zwischen denen es häufiger zu sehr heftigen Auseinandersetzungen kam, die in der öffentlichen Diskussion gern mit dem Beinamen "Krieg" tituliert werden. In den 80er Jahren hat sich die Auseinandersetzung zwischen den beiden für den internationalen Agrarhandel wichtigen Blöcken verschärft. Der Konflikt um Nudeln, Nüsse und Zitronen wurde erstmals durch EG-Exportsubventionen für ein Produkt ausgelöst, das als Verarbeitungserzeugnis der zweiten Stufe nicht in Anhang II des EWG-Vertrages als Agrarprodukt verzeichnet ist. Als wichtigster Streitpunkt zwischen USA und EG gelten die Exporterstattungen der EG, die die USA schließlich mit ihrem Exportprogramm mit dem sinnträchtigen Namen BICEP ("Bonus Incentive Commodity Export Program") konterten. Der jüngste Zwist um die Einfuhrregelung der EG für Rindfleisch von hormonbehandelten Tieren macht deutlich, daß es in der Konfrontation zwischen den USA und der EG nicht nur um Abschöpfungen, Zusatzabschöpfungen und Erstattungen, sondern um jede Art nichttarifärer Handelshemmnisse bzw. -verzerrungen geht.

Der gesamte Hintergrund des Agrarinterventionismus und seiner Auswirkungen wird im Weltentwicklungsbericht 1986 beleuchtet (Weltbank, 1986). Diese Darstellungen beziehen sich aber im allgemeinen auf den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen und auf die politischen Eingriffe an den Agrarmärkten[1]. In den folgenden Ausführungen wird die Betrachtungsweise verlagert. Es geht nun spezieller um den Schutz, den die Verarbeitung landwirtschaftlicher Erzeugnisse genießt, weil diese und damit verbundene Fragen bisher nur ausnahmsweise behandelt werden, obwohl sie für die Zusammensetzung des internationalen Handels und für die nationale Wertschöpfung große Bedeutung haben können. Die damit zusammenhängenden Probleme werden allein am Beispiel der Europäischen Gemeinschaft in groben Zügen abgehandelt. Der gesamte Bereich der Verarbeitung landwirtschaftlicher Erzeugnisse verdient bei den Überlegungen zum internationalen Agrarhandel in Zukunft stärkere Beachtung, weil die meisten Länder an der Ausdehnung ihrer verarbeitenden Industrie und an deren Teilnahme am internationalen Handel sehr interessiert sind.

[1] Zu den Marktinterventionen, der Messung ihrer Wirkungen und den Verhandlungspositionen wichtiger GATT-Partner vgl. Kersten (1989).

1 Marktordnungsschutz für die EG-Verarbeitungsindustrie

1.1 Marktordnungsschutz für landwirtschaftliche Erzeugnisse

Die Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft stimmen weitgehend darin überein, daß die Landwirtschaft einer speziellen Politik bedarf. Die Zielsetzung ist in Artikel 39 EWG-Vertrag festgeschrieben. In der Praxis wurde als wesentliche Zielsetzung, stark vereinfacht, eine "angemessene" Einkommensentwicklung der in der Landwirtschaft Tätigen verfolgt. Im EWG-Vertrag wird zwar explizit festgestellt, daß die Landwirtschaft den allgemeinen Regeln des freien Handels und des Wettbewerbs unterliegt. Diese allgemeinen Regeln werden aber durch die Anwendung der Artikel 39 bis 47 EWG-Vertrag ausgesetzt, vor allem, indem Marktorganisationen für landwirtschaftliche Erzeugnisse in Kraft treten. Im Anhang II des Vertrages sind die Produkte aufgelistet, für die die speziellen EG-Agrarmarkt-ordnungen gelten. Inzwischen sind für alle wichtigen Agrarprodukte außer für Kartoffeln und Alkohol gemeinsame Marktordnungen in Kraft. Für einige weiterverarbeitete Erzeugnisse werden zwar nicht alle Instrumente der Marktordnungen angewendet, sie unterliegen aber Teilen der Außenhandelsregelung. Es handelt sich dabei um die sogenannten Nicht-Anhang II-Produkte.

Koester und Tangermann (1986) teilen den Agrarschutz, den die EG-Marktordnungen gewähren, in fünf Kategorien ein:

I. Außenhandelsschutz und unbegrenzte Preisstützung am Binnenmarkt für Weichweizen, Hartweizen, Gerste, Roggen, Mais, Sorghum sowie, bis zum 1.4.1984, für Milch und Milchprodukte (Butter und Magermilchpulver, italienische Hartkäsesorten).

Instrumente der Außenhandelsregelung sind Abschöpfungen, Exporterstattungen und Schwellen- bzw. Einschleusungspreis; am Binnenmarkt sehen die in Betracht kommenden Marktordnungen Richtpreise, Interventionspreise und monatliche Zuschläge vor.

II. Außenhandelsschutz und mengenmäßig begrenzte Preisstützung am Binnenmarkt für Zucker sowie, seit dem 2.4.1984, für Milch.

Außenhandelsschutz wird wie bei Typ I gewährt, bei Zucker ist außerdem das spezielle Einfuhrkontingent für AKP-Zucker zu berücksichtigen. Die Mengenbegrenzung am Binnenmarkt dient dazu, die Budgetbelastung zu beschränken. Die höheren Preise können zur Erzeugung von Ersatz- oder Imitationsprodukten führen, woraufhin eine Ausweitung der

Marktordnungen gefordert wird. Isoglukose wurde deswegen schließlich in die Zuckermarktordnung einbezogen. Vergleichbare Bemühungen gibt es seit längerem für den Milchmarkt.

III. Außenhandelsschutz und mengenmäßig begrenzte Preisstützung am Binnenmarkt für Mahlweizen, Fleisch, Obst und Gemüse.

Der Außenhandelsschutz entspricht zwar den zuvorgenannten Typen I und II. Die Interventionskäufe für Mahlweizen sind aber auf die ersten drei Monate des Getreidewirtschaftsjahres und seit 1983/84 auf 3 Mill. t beschränkt. In den Fällen Rind- und Schweinefleisch kann zwecks Preisstützung interveniert werden, wenn bestimmte Bedingungen erfüllt sind, es besteht jedoch keine Interventionspflicht.

IV. Nur Außenhandelsschutz für Hafer, Mehl, Gries, Eier und Geflügel; keine Stützungsmaßnahmen am Binnenmarkt.

Durch den Außenhandelsschutz werden die Binnenmarktpreise ausreichend vom Weltmarktpreisniveau abgehoben, weil die Produkte in enger Beziehung zu stärker geschützten Erzeugnissen stehen und Exporterstattungen die Teilnahme am internationalen Handel ermöglichen.

V. Kein Außenhandelsschutz, am Binnenmarkt statt Preisstützung Ausgleichszahlungen, wie für Raps, Sonnenblumen, Sojabohnen, Körnerleguminosen, Baumwolle, Tabak, Schaffleisch und andere.

1.2 Schutz der Verarbeitungsindustrie durch die Agrarmarktordnungen

In den wichtigen Agrarmarktordnungen werden die Verarbeitungsprodukte der ersten Stufe meist in den Außenhandelsschutz, oft auch in die Binnenmarktregelung miteinbezogen. Die Getreidemarktordnung sieht z.B. für Mehl und Gries folgende Regelung vor:

I. Zur Berechnung der Schwellenpreise wird die Rohstoffinzidenz herangezogen.

II. Hinzugefügt wird eine Vermarktungsspanne sowie ein fester Betrag zum Schutz der Verarbeitungsindustrie.

III. Der Wert der Nachprodukte wird schließlich abgezogen.

Die Abschöpfung ergibt sich als Differenz zwischen Weltmarktpreisen, ausgedrückt durch die cif-Preise für Rotterdam, und den Schwellenpreisen.

Für alle anderen Verarbeitungs- und Substitutionsprodukte (Anhang A der Verordnung 2727/75) setzen sich die Abschöpfungen aus einem festen und einem beweglichen Teilbetrag zusammen.

I. Der bewegliche Teilbetrag wird anhand eines in Anhang I der Verordnung 2744/75 festgelegten Koeffizienten vom Grunderzeugnis abgeleitet. Er entspricht der Rohstoffinzidenz der Abschöpfung des Grunderzeugnisses auf die Entstehungspreise der Verarbeitungserzeugnisse.

II. Der feste Teilbetrag ist ein zusätzliches Schutzelement für die Verarbeitungsindustrien der EG. Er wird für nahezu alle Verarbeitungserzeugnisse festgelegt.

Für geschlachtete Schweine - wie für Eier und Geflügelfleisch - setzt sich die Abschöpfung nach demselben Prinzip aus zwei Teilbeträgen zusammen:

I. Teilbetrag in Höhe des Unterschieds der Preise in der Gemeinschaft und am Weltmarkt für die Getreidemenge, die in der Gemeinschaft zur Erzeugung von 1 kg Schweinefleisch erforderlich ist.

II. Einem Schutzzoll von 7 % des Einschleusungspreises.

Der Einschleusungspreis setzt sich aus drei Teilbeträgen zusammen:

I. Einem Betrag in Höhe des Wertes der Futtergetreidemenge auf dem Weltmarkt, die der zur Erzeugung von 1 kg Schweinefleisch in dritten Ländern erforderlichen Futtermenge gleichwertig ist.

II. Einem Pauschbetrag, der dem höheren Wert des zur Erzeugung eines kg Schweinefleisches erforderlichen Futtermittels, außer Getreide, im Verhältnis zu dem Wert des Futtergetreides entspricht.

III. Einem Pauschbetrag, der die allgemeinen Erzeugungs- und Vermarktungskosten abdeckt.

Die Abschöpfung für weiterverarbeitete Produkte (Artikel 1, Abs. 1, a und b der Marktordnung) wie z.B. Würste und verschiedene Zubereitungen besteht wiederum aus zwei Teilbeträgen:

I. Einem ersten Teilbetrag, der von der Abschöpfung für geschlachtete Schweine nach Maßgabe des Verhältnisses abgeleitet wird, das in der Gemeinschaft zwischen den Preisen für diese Erzeugnisse einerseits und für den Preis für geschlachtete Schweine andererseits besteht.

II. Einem zweiten Teilbetrag, der gleich 7 % des durchschnittlichen Angebotspreises ist.

Bei Milch und Milcherzeugnissen werden nach Artikel 4 der Marktordnung die Schwellenpreise für Leiterzeugnisse so festgesetzt, "daß unter Berücksichtigung des für die verarbeitende Industrie der Gemeinschaft notwendigen Schutzes die Preise der eingeführten Milcherzeugnisse eine Höhe erreichen, die dem Richtpreis für Milch entspricht". Falls die Abschöpfung nicht nach besonderen Vorschriften festgesetzt wird, "ist sie für die Erzeugnisse einer Gruppe gleich dem Schwellenpreis des Leiterzeugnisses, vermindert um dessen Preis frei Grenze" (Artikel 14 der Marktordnung).

Für Rindfleischeinfuhren wird bei allen Erzeugnissen, die von der Marktordnung abgedeckt werden, ein Zoll nach Sätzen des Gemeinsamen Zolltarifs angewandt. Außerdem sieht die Marktordnung eine Abschöpfung vor, deren Höhe vom Binnenmarktpreisniveau abhängt.

Wie der Überblick zeigt, erhält die Verarbeitungsindustrie der ersten Stufe durch die Marktordnungen einen speziellen Schutz, der sich an dem jeweiligen Schutzelement für die Primärerzeugnisse orientiert. Warum die Verarbeitungsindustrie landwirtschaftlicher Erzeugnisse in hoch entwickelten Industrieländern eines "notwendigen Schutzes" bedarf, wird nicht erläutert.

1.3 Förderung der Verarbeitungsindustrie aus Gemeinschaftsmitteln

Schutz und Stützung der Verarbeitungsindustrie geht aber in der EWG noch über die in den Marktordnungen für die Einzelprodukte vorgesehenen Maßnahmen hinaus. Eine spezielle Verordnung der EWG (Nr. 355/77) setzt "gemeinsame Strukturvorschriften, Vermarktungsbedingungen für landwirtschaftliche Erzeugnisse und für Erzeugnisse der Fischerei". Artikel 1 dieser Verordnung hat folgenden Wortlaut: "Zur Verbesserung der Marktstruktur landwirtschaftlicher Erzeugnisse und insbesondere zur Erleichterung der Anpassungen oder Ausrichtungen der Landwirtschaft, die durch die wirtschaftlichen Folgen der gemeinsamen Agrarpolitik notwendig werden oder den Bedürfnissen der gemeinsamen Agrarpolitik entsprechen sollen, wird eine gemeinsame Maßnahme eingeführt, um in der Bearbeitung, Verarbeitung und/oder Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse tätige Betriebe zu fördern oder zu rationalisieren."

Zur Förderung der Verarbeitung und Vermarktung von Agrarerzeugnissen ist eine finanzielle Beteiligung des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft, Abt. Ausrichtung, an Investitionsvorhaben im Vermarktungssektor möglich. Als Bedingung, um für die Gemeinschaftsfinanzierungen in Frage zu kommen, gilt, daß die Vorhaben die Vermarktungs- und Verarbeitungsstrukturen für landwirtschaftliche Erzeugnisse tatsächlich verbessern und sich positiv auf die Landwirtschaft auswirken. Der zu diesem Zweck vorgesehene Zuschuß des Fonds in Form einer Kapitalhilfe ist auf höchstens 25 % der gesamten Investitionssumme begrenzt; in Ausnahmefällen kann aber eine höhere Beteiligung aus Gemeinschaftsmitteln in Betracht kommen. In der Verordnung findet sich auch die Überlegung, die Förderungsmaßnahmen des Verarbeitungssektors von Grunderzeugnissen des Anhangs II des Vertrages selbst dann zuzulassen, wenn die verarbeiteten Erzeugnisse nicht unter diesen Anhang fallen. In der Außenhandelsregelung werden die sogenannten Nicht-Anhang II-Produkte in verschiedener Weise entsprechend der Rohstoffinzidenz berücksichtigt.

2 Nicht-Anhang II-Produkte

2.1 Geltungsbereich und Regelungen

Die EWG-Marktordnungen für Agrarerzeugnisse beziehen Verarbeitungsprodukte zumindest der ersten Verarbeitungsstufe, oft auch noch weitere Verarbeitungsstufen, mit ein. Artikel 38 des EWG-Vertrages definiert: "Unter landwirtschaftlichen Erzeugnissen sind die Erzeugnisse des Bodens, der Viehzucht und der Fischerei sowie die mit diesen in unmittelbarem Zusammenhang stehenden Erzeugnisse der ersten Verarbeitungsstufe zu verstehen." Welche Erzeugnisse im Sinne des Vertrages darunter fallen, sind in Anhang II des EWG-Vertrages aufgelistet. Bei einem genaueren Blick in Anhang II wird man auch Erzeugnisse höherer Verarbeitungsstufen finden wie raffinierte pflanzliche Öle, Margarine oder Zubereitungen von Fleisch. Die Produkte, für die die einzelnen Marktordnungen gelten, sind in Artikel 1 der jeweiligen gemeinsamen Marktorganisation angeführt.

Für die meisten der in Anhang II des EWG-Vertrags angegebenen Erzeugnisse sieht die Gemeinschaft Marktstützungsmaßnahmen vor. Aus den Rohstoffinzidenzen wurde die Notwendigkeit kompensierender Maßnahmen für die Produkte höherer Verarbeitungsstufen abgeleitet, da anderenfalls für die Verarbeitungsindustrie aus der Anwendung der Agrarmarktordnungen ein schwerwiegender Wettbewerbsnachteil im internationalen Handel erwachsen würde. Zur Kompensation der Rohstoffinzidenz wurde eine "Handelsregelung für bestimmte aus landwirtschaftlichen Erzeugnissen hergestellte Waren" (VO 3033/80) festgelegt, die das EG-Handelssystem für die sogenannten Nicht-Anhang II-Produkte bildet. Davon abgedeckt werden die Verarbeitungserzeugnisse folgender Grundprodukte:

- Magermilchpulver;
- Vollmilchpulver;
- Butter;
- verschiedene Getreidearten;
- Zucker;
- Melasse.

Die einzelnen davon betroffenen Produkte sind im Anhang der Verordnung 3033/80 genannt. Die Verordnung sieht bei der Einfuhr dieser Waren "die Erhebung einer Abgabe vor, die sich aus einem festen Teilbetrag zum Schutz der Verarbeitungsindustrie und einem beweglichen Teilbetrag zusammensetzt, der den etwaigen Unterschied zwischen den Preisen für die genannten landwirtschaftlichen Erzeugnisse in der Gemeinschaft und auf dem Weltmarkt ausgleichen soll". Es ist dasselbe Prinzip, das bereits für die Getreideverarbeitung der ersten Stufe wie auch für die sogenannte Getreideveredelung durch die Erzeugung von Schweinefleisch, Eiern und Geflügelfleisch beschrieben wurde.

Beim Export der Verarbeitungserzeugnisse werden Exporterstattungen gewährt, die die Differenz zwischen Binnenmarktpreis und Weltmarktpreis ausgleichen. Die Regeln für die Gewährung der Exporterstattung für Nicht-Anhang II-Produkte sind in einer eigenen Verordnung festgelegt (VO 3035/80). Man kann annehmen, daß die Regeln der Kommission genügend Spielraum einräumen, die Erstattung so festzusetzen, daß sich die Industrie am internationalen Handel beteiligen kann (s. Artikel 4 der VO 3035/80). In der Erwägung der Gründe der Verordnung heißt es: "Es muß sowohl den Belangen der diese Waren herstellenden Industrie als auch der Tatsache Rechnung getragen werden, daß die Herstellung dieser Waren meistens die Verarbeitung mehrerer landwirtschaftlicher Erzeugnisse notwendig macht, für welche in aller Regel unterschiedliche Erstattungen gewährt werden. Die Berücksichtigung dieser Fälle in einer Erstattungsberechnung löst dieses Problem." Zu diesem Zweck berücksichtigt das Berechnungsschema bei aus verschiedenen landwirtschaftlichen Grunderzeugnissen zusammengesetzten Produkten deren Anteil am Endprodukt und die für die Grunderzeugnisse angewendeten Erstattungssätze.

2.2 Der Streit um die EG-Exporterstattungen für Nudeln

Nach den GATT-Regeln sind Exportsubventionen grundsätzlich nur für Primärerzeugnisse gestattet. Die Nicht-Anhang II-Produkte sind sicher nicht mehr zu dieser Kategorie zu zählen. Die heftige Auseinandersetzung zwischen den USA und der EG um die Exportsubventionen für Nudeln hat hier ihre Wurzeln. Im Jahr 1981 beantragte der US-amerikanische Nudelverband (National Pasta Association) die Unterstützung der Regierung, um gegen die EG-Exportsubventionen für Nudeln vorzugehen. Die USA suchten zunächst - vergeblich - den Konflikt in bilateralen Konsultationen mit der EG zu lösen. Daraufhin wurde der Konflikt im GATT ausgetragen. Im Juni 1983 entschied das GATT-Panel zugunsten der amerikanischen Position. Die Fronten verhärteten sich jedoch danach, weil die EG die Entscheidung ignorierte und sich weigerte, an dem Fortgang des Verfahrens teilzunehmen.

Hinzu kamen gerade zu dieser Zeit die Frustationen der USA, die aus den Mittelmeerpräferenzen der EG für Zitrusfrüchte herrührten. Die Erzeuger der USA beantragten bei ihrer Regierung Gegenmaßnahmen; die bilateralen Gespräche mit der EG blieben für die USA erfolglos, der Fall kam vor das GATT, das feststellte, die EG käme ihren GATT-Verpflichtungen nicht nach. Daraufhin fühlten sich die USA berechtigt, Gegenmaßnahmen zu ergreifen. Zu diesem Zweck wurden die Einfuhrzölle auf Nudeln drastisch erhöht.

Die Europäische Gemeinschaft hat unverzüglich mit sehr gezielten Maßnahmen geantwortet: Sie kündigte an, sie würde die Einfuhrzölle für Zitronen von 8 % auf 20 % und für Walnüsse von 8 % auf 30 % erhöhen, falls die USA die angekündigten Zölle auf Nudeln - 40 % auf Nudeln ohne Eier und 25 % auf Eiernudeln - nicht zurücknehmen würden. Die EG-Antwort wird als ein äußerst schlauer Schachzug bezeichnet (Multinational Business, Nr. 4, 1985), weil Zitronen in republikanischen Staaten erzeugt werden (Kalifornien, Arizona, Texas und Florida) und die EG-Antwort damit die Reagan-Administration direkt treffen würde. Walnüsse werden in diesem Zusammenhang eine brillante Wahl genannt, weil sie fast ausschließlich aus Kalifornien, dem Land des Präsidenten Reagan, kommen. Trotz zwischenzeitlicher Verhandlungen haben sich später die Positionen weiter versteift.

Die Subventionierung des Agrarexports wird als der "schädlichste Aspekt" der gemeinsamen Agrarpolitik von amerikanischer Seite gesehen (The Economist, 20.11.1982, S. 23 und 33). Die Exporte der EWG der Agrarerzeugnisse unterschiedlicher Verarbeitungsstufe wären aber normalerweise wegen des hohen innergemeinschaftlichen Agrarpreisniveaus auf dem Weltmarkt nicht konkurrenzfähig. Die Exporterstattungen sorgen in diesem Fall für einen Ausgleich.

2.3 Zölle und eskalierende Handelsbarrieren

Für die Verarbeitungsindustrie landwirtschaftlicher Erzeugnisse stellt sich in oft drastischer Weise das Problem eskalierender Handelsbarrieren. In der einfachsten und offensichtlichsten Form handelt es sich dabei um Zollsätze, die mit dem Verarbeitungsgrad des Erzeugnisses ansteigen. Ein geeignetes Beispiel dazu bietet der Sektor der pflanzlichen Fette (Übersicht 1). Die Europäische Gemeinschaft führt die Rohprodukte Ölsaaten und -früchte wie auch das bei der Ölgewinnung als Neben- oder Koppelprodukt anfallende Ölschrot, das üblicherweise als Futtermittel verwendet wird, ohne Belastung beim Grenzübertritt ein. Rohe pflanzliche Öle und Fette zu Nahrungszwecken werden im allgemeinen mit einem Einfuhrzoll von 10 % belastet, reine pflanzliche Öle und Fette mit 15 %. Sind die Produkte noch weiterverarbeitet, im Beispiel zu Margarine und ähnlichen Produkten, dann steigt der Zollsatz auf 25 %. Es ist geradezu ein klassisches Beispiel der Zolleskalation.

Die Zölle auf verarbeitete Erzeugnisse schützen die Wertschöpfung des inländischen Verarbeitungssektors und damit das Einkommen der in diesem Sektor eingesetzten Faktoren. Dadurch erhält dieser Industriezweig im allgemeinen sowohl gegenüber der ausländischen Konkurrenz als auch im Wettbewerb mit anderen Wirtschaftszweigen am Binnenmarkt um die Produktionsfaktoren einen Vorteil, so daß er expandieren oder sich auf einem hohen Niveau halten kann.

Gegenüber den AKP-Staaten verzichtet die Europäische Gemeinschaft auf die Erhebung eines Zolls bei der Einfuhr von Fetten; im Allgemeinen Präferenzabkommen sind die Zollsätze in einigen Fällen deutlich reduziert, wobei aber rohe und reine pflanzliche Fette für Nahrungszwecke von den allgemeinen Zollpräferenzen ausgenommen sind, d.h. auf die Einfuhren aus den betroffenen Ländern wird der im GATT gebundene Zollsatz erhoben (Übersicht 1). Wichtige Exporteure wie Brasilien, Argentinien und Malaysia wehren sich durch entgegengerichtete, deeskalierende Zollsätze, indem sie bei der Ausfuhr des Rohprodukts eine prozentual höhere Abgabe einbehalten als bei der Ausfuhr weiterverarbeiteter Produkte.

Die vergleichsweise niedrig erscheinenden nominalen Zollsätze für die Produkte der ersten Verarbeitungsstufe geben jedoch nicht das Protektionsniveau des Verarbeitungssektors wieder. Um den tatsächlich wirksamen Schutz zu berechnen, ist die Zollbelastung auf die Wertschöpfung des jeweiligen Sektors zu beziehen. Da die Wertschöpfung der Ölmühlen

Übersicht 1: **Zollsätze der EG für Ölsaaten und pflanzliche Fette (%)**

Tarif-Nr.	Warenbezeichnung	GATT	AKP	AZP
12.01	Ölsaaten und -früchte	0	0	0
15.07	Pflanzl. Fette (ausschl. Olivenöl)			
	A. a) rohe zu Nahrungszwecken	10	0	-
	ausschl. Palmöl	0	0	4
	Kokos/Palmkernöl	10	0	7
	b) technische Zwecke			
	Palmöl	4	0	2,5
	B. nicht rohe			
	a) Nahrungszwecken	15	0	-
	ausschl. Palmöl	14	0	12
15.13	Margarine, Kunstspeisefett, andere verarbeitete Fette	25	•	•

AKP = Länder Afrikas, der Karibik und des Pazifik im Lomé-Abkommen. - AZP = Allgemeine Zollpräferenzen.

- = Von den Allgemeinen Zollpräferenzen ausgenommen.
• = Keine Angabe verfügbar.

Quelle: Abl.-EG, Nr. L 331 vom 9.12.1985. - FEDIOL.

Übersicht 2: **Nominale und effektive Protektionsraten für ausgewählte pflanzliche Öle für die EG,USA und Japan (%)**

Produkt	EG		Japan		USA	
	Nominale Protektion	Effektive Protektion	Nominale Protektion	Effektive Protektion	Nominale Protektion	Effektive Protektion
Kokosöl	11,5	132,9	9,0	49,2	9,4	16,3
Baumwollsaatöl	11,0	79,0	25,8	200,3	59,6	465,9
Erdnußöl	11,3	139,7	14,2	96,5	15,0	6,7
Sojaöl	11,0	148,1	25,4	268,3	22,5	252,9
Rapsöl	9,0	57,2	15,1	22,3	20,8	60,9
Palmkernöl	10,5	141,5	7,2	49,2	3,8	29,2

N.B.: Berechnungen anhand der Daten Mitte der siebziger Jahre vor der Tokio-Runde.
Quelle: UNCTAD nach FAO, 1981.

nur etwa in der Größenordnung der Einfuhrabgaben liegen, steigt die effektive Protektionsrate leicht auf 100 % und darüber an (Übersicht 2). Bei einem Preisboom an den Rohstoffmärkten kann sich die Protektionsrate auch schnell verdoppeln.

Konstante Zollsätze über die Verarbeitungsstufen hinweg gewähren den höheren Verarbeitungsstufen im allgemeinen den gleichen effektiven Schutz, so daß die verschiedenen Stufen im Wettbewerb um die Produktionsfaktoren gleichgestellt sind. Falls die höhere Verarbeitungsstufe keine eigene effektive Protektion mehr erhalten soll, muß der Zollsatz für das höher verarbeitete Produkt unter dem für das Ausgangsprodukt der jeweiligen Stufe liegen (Tangermann et al., S. 8 ff. und Yeats, 1984)[2].

Zollsätze und Protektionsraten sind gute Indikatoren für den Schutz, den inländische Produktionszweige gegen den internationalen Wettbewerb erhalten. Der Weltbankbericht von 1986 (S. 126) demonstriert an einer Reihe von Agrarprodukten, wie die Zölle im allgemeinen mit dem Verarbeitungsgrad ansteigen. Damit verbunden ist gewöhnlich ein steiler Anstieg der effektiven Protektion der Verarbeitungsindustrie. Die Weltbank fügt noch hinzu, daß außerdem die generelle Tendenz besteht, daß mit dem Verarbeitungsgrad zusätzlich die nichttarifären Handelshemmnisse zunehmen.

Aus den genannten Größen lassen sich noch nicht Handelseffekte ableiten. Yeats (1981, S. 485 f.) weist z.B. darauf hin, daß sich die Nachfragebedingungen auf jeder Verarbeitungsstufe verändern. Je höher der Verarbeitungsgrad, um so höher sei im allgemeinen die Importnachfrageelastizität. Ein konstanter Zollsatz über die verschiedenen Verarbeitungsstufen hinweg mindert den Import stärker verarbeiteter Produkte allein aus diesem Grund wesentlich mehr, wie das Beispiel für Lederartikel zeigt (Übersicht 3). Interpretiert man das Beispiel umgekehrt als eine Zollanhebung von 5 auf 10 % für die Produkte der verschiedenen Verarbeitungsstufen, dann wird dadurch der Import von Lederwaren mehr als dreimal so stark betroffen wie der Import des Rohstoffs. Das Beispiel macht deutlich, wie die mit dem Verarbeitungsgrad steigenden Importelastizitäten den handelsmindernden Effekt des Importzolls verstärken. Yeats unterstreicht mit Daten, die Balassa und Kreinin zusammengestellt haben, daß die Importelastizitäten ganz allgemein mit dem Verarbeitungsgrad zunehmen und für Endprodukte häufig über das Zehnfache derer für den Rohstoff betragen (Übersicht 4). Die Verarbeitungsindustrien, meist außerdem durch eskalierende nominale Zollsätze ohnehin sehr stark geschützt, sind damit vom internationalen Wettbewerb weit abgesetzt.

Yeats führt als weiter erschwerenden Faktor an, daß die

Übersicht 3: **Nachfrageelastizitäten und Handelsstruktur in vertikaler Gliederung des Ledermarktes**

Verarbeitungsgrad	Nominalzoll	Importwert (Mill.US-$)	Importelastizität	Importveränderung nach Halbierung des Zolls (1000 US-$)
1. Häute und Felle	10	20	-0,62	558
2. Leder	10	20	-1,28	1 152
3. Lederwaren	10	20	-2,11	1 899

N.B.: In der Originaltabelle ist die Importelastizität für Leder falsch angegeben. Die Preisänderung (von 110 auf 105) beträgt abgerundet 4,5 %.
Quelle: Yeats, 1981, S. 486.

[2] Hier wird Tangermanns Arbeit zitiert, wie sie als Manuskript im Jahr 1985 für die FAO abgeschlossen wurde. Eine gekürzte Fassung wurde 1989 im Vauk-Verlag veröffentlicht.

Übersicht 4: **Eskalation der Nachfrageelastizitäten des Imports in Industrieländern**

Verarbeitungs-stufe	USA	Kanada	EG	Verein. Königr.	EFTA	Japan
Endprodukte	-4,12	-2,06	-3,09	-2,68	-2,27	-3,09
Halbfabrikate	-1,63	-0,82	-1,42	-1,06	-0,90	-1,42
Rohstoffe	-0,39	-0,20	-0,29	-0,25	-0,22	-0,29

Quelle: Balassa und Kreinin, 1967, S. 129, nach Yeats, 1981, S. 490.

Frachtraten häufig für weiterverarbeitete Produkte höher sind, weil sie sich nach dem Wert des Produktes richten. Er zitiert aus einer Studie, in der Janson und Shneerson folgern, daß durch das Prinzip wertabhängiger Transportkosten die hochwertigen Erzeugnisse den Transport der weniger verarbeiteten Produkte subventionieren. Die Frachtraten würden also mit dem Verarbeitungsgrad in ähnlicher Art eskalieren wie die Zollsätze, so daß auch von dieser Seite der internationale Handel mit verarbeiteten Erzeugnissen abgeschreckt würde (Yeats, 1981, S. 491). Die verschiedenen Faktoren wie Zollschutz, effektive Protektion, nichttarifäre Handelsbarrieren, Importnachfrageelastizitäten und Frachtraten bilden kräftige Barrieren gegen einen wirksamen internationalen Wettbewerb. Einzelne nationale Verarbeitungssektoren können diese Barrieren noch wesentlich erhöhen, indem sie hinter dem Schutzwall Skalenerträge nutzen, die Produkte marktgerecht differenzieren und damit eine entsprechende Preisdiskriminierung verbinden.

2.4 Ein Modell zur Abbildung der Handelseffekte des Schutzes der Verarbeitungsindustrie

Tangermann und Mitarbeiter (1985) haben ein Modell entwickelt, in dem sie die Handelseffekte des Schutzes der Verarbeitungsindustrie abbilden können. Aufgrund der Struktur und des Lösungsalgorithmus ist das Modell geeignet, eine interregionale Gleichgewichtsanalyse für mehrere Länder und Produktionsstufen bzw. Produkte anzustellen (Tangermann et al., S. 71 ff.). Anhand von Modellkalkulationen werden die Wirkungen der Zolleskalation in zwei Fallstudien für Kakao und Soja demonstriert. In beiden Märkten stellen Zölle das wichtigste Instrument zur Beeinflussung des Handels dar. Für das Beispiel Kakao wird angeführt (Tangermann et al., S. 86 ff.):

- Das Rohprodukt wird ausschließlich in Entwicklungsländern erzeugt;
- ein großer Teil der Verarbeitung erfolgt in entwickelten Ländern;
- Zolleskalation scheint ein bedeutender Zug des Handels mit Kakao und Nachprodukten zu sein, z.B. betragen die Zollsätze der EG 3 % für Kakaobohnen, 15 % für Kakaomasse, 12 % für Kakaobutter und 16 % für Kakaokuchen bzw. -pulver. AKP-Länder können jedoch diese Produkte zollfrei in die EG liefern;
- einige afrikanische Exportländer wenden deeskalierende Exportsteuern an, um die Verarbeitung im eigenen Land zu halten.

Entsprechend gilt für Soja:

- Sojabohnen werden sowohl in entwickelten Ländern als auch in Entwicklungsländern erzeugt;
- ein wesentlicher Teil wird in unverarbeiteter Form international gehandelt;
- ein großer Anteil wird in den importierenden entwickelten Ländern verarbeitet;
- Zolleskalation scheint eine bedeutende Rolle bei den einführenden Ländern zu spielen;
- einige wichtige exportierende Entwicklungsländer wenden deeskalierende Exportzölle an.

Sowohl Kakao als auch Sojabohnen werden bereits in Entwicklungsländern verarbeitet. Die Nachprodukte werden international gehandelt. In beiden Fällen, sowohl bei Kakao als auch bei Soja, scheinen Zölle die wichtigste Maßnahme des Eingriffs in den internationalen Handel zu sein. Die Modellergebnisse zeigen interessante und vielleicht überraschende Handelswirkungen des Abbaus der eskalierenden Protektion. In jedem Fall wird dadurch der internationale Handel ausgeweitet, aber mit erstaunlichen Rückwirkungen auf die einzelnen Ländergruppen. Sowohl bei Kakao als auch bei Soja führt die Liberalisierung des internationalen Handels nicht etwa zu einem Rückgang der Verarbeitung in der EG, sondern im Gegenteil zu einer Ausweitung, so daß die Liberalisierungsgewinne in den beteiligten Entwicklungsländern niedriger sind, als man aufgrund der Zollstruktur erwarten sollte. Diese Ergebnisse sind für Kakao anders zu begründen als für Soja (im einzelnen vgl. Tangermann et al., S. 89 ff.).

Die EG führt Kakao aus AKP-Ländern zollfrei ein, wobei den AKP-Ländern noch ein Überschuß bleibt, der potentiell zum Export in die Regionen mit dem Nullzollsatz verfügbar ist. Tatsächlich arbeitet also die kakaoverarbeitende Industrie in der EG nicht hinter der MFN-Zollmauer, sondern zu Weltmarktbedingungen. Eine Liberalisierung des Welthandels erhöht die Verarbeitungsspannen und damit die Wettbewerbssituation der EG-Verarbeitungsindustrie, die dementsprechend expandieren kann. Die Produzenten mit deeskalierenden Exportsteuern, Ghana und Kamerun, können dagegen nach der Liberalisierung wegen der steigenden Kakaopreise am Binnenmarkt die Produktion und den Export des Rohprodukts entscheidend erhöhen, so daß ihre Exporterlöse steigen, während die der Konkurrenten, die bisher die Nutznießer der Maßnahmen in Ghana und Kamerun waren, sinken. Das heißt, Ghana und Kamerun haben mit ihren deeskalierenden Exportsteuern sich selbst geschadet und den Konkurrenten zu höheren Exporterlösen verholfen.

Im Falle Soja sind die EG-Ölmühlen gegen ausländische Konkurrenz durch die Zolleskalation bei den pflanzlichen Fetten geschützt, solange die EG ein Zuschußgebiet ist. Seit

längerer Zeit ist das aber nicht mehr der Fall, im Gegenteil, die EG ist bei Sojaöl Nettoexporteur. Bei einem Abbau der Zolleskalation wie auch der Zölle steigen also die Preise auf dem Weltmarkt und damit auch in der EWG an, und zwar für Öl stärker als für das Rohprodukt Sojabohnen, so daß die Verarbeitungsspannen für die EG-Verarbeitungsindustrie sich erhöhen und die verarbeiteten Mengen entsprechend ansteigen. Die Gewinne für die anderen am internationalen Handel beteiligten Länder fallen niedriger aus. Ähnlich wie bei Kakao wenden nämlich bei Sojabohnen Exporteure, wie insbesondere Brasilien und Argentinien, deeskalierende Gegenmaßnahmen beim Export an. Auch in diesen Ländern steigt nach der Liberalisierung das Binnenmarktpreisniveau für das Rohprodukt, und damit wird die Erzeugung wie der Export ausgedehnt. Die Exporte drängen teilweise die Konkurrenten, vor allem die USA, am Weltmarkt zurück.

Kakao und Soja bilden im Agrarhandel der Europäischen Gemeinschaft Sonderfälle, weil sie nicht durch die typischen Marktordnungsinstrumente wie Abschöpfungen und Erstattungen der Außenhandelsregelung erfaßt werden. Mit entsprechend großzügig gewährten Exporterstattungen gelingt es selbst bei voller Selbstversorgung oder bei einer Überschußlage, ein Schutzniveau nicht nur für die landwirtschaftlichen Erzeuger, sondern auch für die Verarbeitungsindustrie aufrechtzuerhalten. Das gilt selbst in dem Fall, in dem Entwicklungsländern ein präferentieller Zugang zum EWG-Markt gewährt wird, wofür Zucker und in kleinerem Umfang Rindfleisch Beispiele liefern. Insgesamt zeigt sich, daß die Verarbeitungsindustrie landwirtschaftlicher Erzeugnisse in der Europäischen Gemeinschaft nach Prinzipien geschützt wird, die denen der Primärproduktion entsprechen. Nicht nur die Landwirtschaft, gerade auch die Verarbeitungsindustrie landwirtschaftlicher Erzeugnisse ist in der EWG dem internationalen Wettbewerb durch in den betreffenden Marktordnungen enthaltene Schutzelemente, außerdem durch mit der Verarbeitungsstufe eskalierende Nachfrageelastizitäten des Imports und durch mit dem Verarbeitungsgrad steigende Frachtraten entzogen, obwohl sie schon den Vorzug der Marktnähe und damit der besseren Ausrichtung auf die Nachfrage genießt. In dem großen gemeinsamen Markt hat sie außerdem beste Möglichkeiten, in großem Umfang Skalenerträge zu nutzen, worin sie nur durch unangemessene Förderungsmaßnahmen des Sektors durch die Gemeinschaft und einzelner Mitgliedstaaten gehindert wird. Für Exporte auf den Weltmarkt müßte dieser Industriezweig gut gerüstet sein, selbst wenn die Exporterstattungen wesentlich restriktiver gewährt würden.

Zusammenfassung

Der internationale Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen ist durch eine Vielzahl von Interventionen an den Agrarmärkten und durch mit dem Verarbeitungsgrad eskalierende Handelsbarrieren gegenüber dem Referenzsystem freier internationaler Märkte verzerrt. In Wissenschaft und Politik findet der Gesichtspunkt der Agrarprotektion große Beachtung, während das gravierende Problem der Wirkungen der mit dem Verarbeitungsgrad steigenden Handelsbarrieren bisher nur vereinzelt behandelt wird, obwohl es für das wirtschaftliche Wachstum und die Zusammensetzung des internationalen Handels entscheidende Bedeutung haben kann. Dieser letzte Gesichtspunkt wird um so wichtiger, als der Anteil des Agrarhandels am Gesamthandel schnell abnimmt und viele Länder auf eine stärkere Diversifizierung ihrer Volkswirtschaft zur Erhöhung der Wertschöpfung angewiesen sind.

Die EWG-Marktordnungen erstrecken sich auf die jeweiligen Agrarprodukte und auf deren Verarbeitungserzeugnisse der ersten und häufig weiterer Stufen. In den entsprechenden Marktordnungen wird ausdrücklich auf das spezielle Schutzelement für die Verarbeitungsindustrie hingewiesen. Im Außenhandel der Gemeinschaft werden außerdem Verarbeitungserzeugnisse landwirtschaftlicher Produkte geschützt, die als "Nicht-Anhang II-Produkte" einer speziellen Handelsregelung unterliegen. Nach dem aus den Agrarmarktordnungen bekannten Prinzip setzt sich die Einfuhrabgabe aus einem festen Teilbetrag zum Schutz der Verarbeitungsindustrie und einem beweglichen Teilbetrag zusammen, der den Unterschied der Rohstoffinzidenz zwischen Weltmarkt und EG ausgleicht.

Für den Handel mit verarbeiteten Agrarprodukten stellt sich in oft drastischer Weise das Problem eskalierender Handelsbarrieren, die sich aus mehreren, einander verstärkenden Komponenten zusammensetzen, weil mit dem Verarbeitungsgrad verschiedene Größen ansteigen:

- die Zollsätze;
- die nichttarifären Handelshemmnisse;
- die Importnachfrageelastizitäten und
- die Frachtraten.

Die EG-Verarbeitungsindustrie landwirtschaftlicher Erzeugnisse, die durch die Agrarmarktordnungen oder die spezielle Regelung für Nicht-Anhang II-Produkte - mit einigen Ausnahmen - einen besonderen Schutz genießt, wird durch eskalierende Handelsbarrieren dem internationalen Wettbewerb noch weiter entrückt, obwohl sie bereits den Vorzug der Marktnähe und die Skalenerträge des großen Binnenmarktes nutzen kann.

Protection of processing agricultural products in the EC

International trade of agricultural products is heavily distorted by a great number of market interventions and by trade barriers which escalate with the stages of processing. Whereas agricultural protection has aroused much interest in research and politics, the problems and impacts of escalating trade barriers for processed agricultural products have only rarely been dealt with although they may be of decisive importance for economic growth and the composition of international trade. The latter aspect is the more important as the share of agricultural trade in total trade is declining and many countries therefore depend on the diversification of their economy to increase the value added.

The common market regulations cover the respective agricultural commodities and their processed products of the first and often of further stages as explicitly mentioned in these regulations. Moreover, the EC protects many other processed agricultural products which are referred to as "Non-Annex II-products" with an own trade regulation. The general principle of the agricultural market regulations applies: the import levy consists of a fixed amount to protect the processing industry and a variable amount to compensate for the incidence of the difference between the raw product prices in the EC and on the world market.

The international trade with processed agricultural products is severly hampered by escalating trade barriers composed of several, one another intensifying, components which increase with the stage of processing:

- tariffs;
- non-tariff trade barriers;
- import demand elasticities and
- freight rates.

The EC processing industry of agricultural products, already protected by common marketing regulations or the special regulation for Non-Annex II-products, is further removed from international competition by escalating trade barriers although it has already the advantage of being really close to demand and of being able to utilize economies of scale due to the large common market.

Literatur

Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften. - Versch. Jgg. und Ausgaben.

FAO: Protectionism in the oilseeds, oils and oilmeals sector. - CCP: Of 81/2. Rom 1981.

FEDIOL (Vereinigung der Ölmühlenindustrie der EWG): Statistiques.- Versch. Jgg.

GATT: International Trade. - Versch. Jgg.

Kersten, L.: Die Agrarprotektion vor dem Hintergrund der Uruguay-Runde und der Schutz der EG- Verarbeitungsindustrie.- IfIM-Arbeitsbericht 1989/2, Braunschweig 1989.

Koester, U. und Tangermann, S.: Agricultural protectionism in the European Community. - Paper presented at a Workshop on Agricultural Policies and Trade, East-West Center, Honolulu, Hawai, 17.-20. Februar 1986.

Tangermann, S. unter Mitarbeit von Dihm, M. und Wagemeyer, A.: Escalation of barriers to international trade of agricultural products - a research survey and illustrative case study for cocoa and soya. - Institut für Agrarökonomie der Universität Göttingen. Vervielf. Göttingen 1985.

Weltbank: World Development Report 1986. - Washington, D.C. 1986.

Yeats, A.J.: The influence of trade and commercial barriers on the industrial processing of natural resources. - World Development 9 (1981), S. 485-494.

Yeats, A.J.: On the analysis of tariff escalation. - Journal of Development Economics 15 (1984), S. 77-88.

Verfasser: Kersten, Lutz, Dr. sc. agr., Institut für landwirtschaftliche Marktforschung der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft Braunschweig-Völkenrode (FAL), Leiter: Prof. Dr. sc. agr. Hans Eberhard Buchholz.