Auf dem Weg zum Freihandel für Agrargüter – Die Zuteilung von Zollkontingenten nach dem Durchschnittszollverfahren

A. Stutzer

Towards free trade for agricultural goods – The allocation of tariff rate quotas using an average tariff procedure

1. Einleitung

Die World Trade Organisation (WTO) hat sich zum Ziel gesetzt, den Aussenhandel zu liberalisieren. Handelsliberalisierungen steigern den Wohlstand von allen beteiligten Volkswirtschaften. Sie stossen jedoch auf den Widerstand von Interessengruppen, die vom Status quo profitieren. Das Ziel der WTO, einen freien internationalen Handel mit landwirtschaftlichen Produkten zu schaffen, ist noch nicht erreicht.[1] Die 1994 bei der Uruguay Runde vereinbarten Liberalisierungsschritte (WTO, 1995) widerspiegeln die damaligen handelspolitischen Interessen und Verhandlungskräfte. Sie stellen einen Kompromiss dar zwischen den Ländern, die an Freihandel und jenen, die an der Beibehaltung des bisherigen Importschutzes interessiert waren. Der wichtigste Liberalisierungsschritt war die Tarifizierung der nicht-tarifären Handelshemmnisse und die gleichzeitige Zollsenkung (TANGERMANN, 1996; INGCO, 1996).[2] Zu

Summary

The GATT agreement of 1994 on agriculture requires the tariffication of nontariff import barriers. It is allowed to import an unrestricted quantity if the resulting high tariff rates are paid. In addition, the countries define tariff rate quotas which guarantee imports at a reduced rate. The result is a two-stage tariff rate system. The quotas are allocated administratively or auctioned off. The effective burden of the imports lies above the contracted tariff-burden: Importers get rents or auction prices are paid to the state. With the here suggested average tariff procedure the total burden is consistent with the WTO-agreement. Additionally, the allocation method leads to lower marginal tariffs improving the consumers lot. The procedure reduces the financial interest of the state in the two-stage tariff rates. The achievement of these goals is a challenge for the agriculture contract to be negotiated starting in 2000.

Key words: tariff rate quota, average tariff procedure, agricultural trade GATT agreement on agriculture.

Zusammenfassung

Im GATT-Agrarabkommen von 1994 wurde die Tarifizierung aller nichttarifärer Handelsschranken vereinbart. Zu den resultierenden Schutzzollsätzen darf eine beliebig grosse Menge importiert werden. Daneben haben die Länder sogenannte Zollkontingente festgelegt, welche Einfuhren zu reduzierten Sätzen garantieren. Daraus ergibt sich ein System zweistufiger Zollsätze. Werden die Kontingente wie bisher mittels administrativer Verfahren und Versteigerungen zugeteilt, liegt die effektive Belastung der Importe über der vertraglich vereinbarten Zollbelastung: Die Importeure streichen sich Renten ein oder dem Staat sind Steigerungsgebote zu zahlen. Unter dem hier vorgestellten Durchschnittszollverfahren entspricht die Belastung der Importe den WTO-Vereinbarungen. Darüber hinaus senkt die Allokationsmethode den Grenzzollsatz und erhöht die importierte Menge, wodurch die Konsumenten besser gestellt werden. Wo gegenwärtig Versteigerungen Anwendung finden, werden die finanziellen Interessen des Staates an zweistufigen Zöllen vermindert. Der Weg zu diesen Zielen führt über die im Jahr 2000 vom WTO-Sekretariat aufzunehmenden separaten Verhandlungen über den Agrarvertrag.

Schlagworte: Zollkontingent, Durchschnittszollverfahren, Agraraussenhandel, GATT Agrarabkommen.

den resultierenden Schutzzollsätzen darf eine beliebig grosse Menge importiert werden. Daneben haben sich die Länder auf einen Mindestmarktzutritt verständigt, der bisher zum Teil völlig geschlossene Märkte gegenüber Importen öffnen soll. Der Mindestmarktzutritt betrug zu Beginn mindestens 3 Prozent des Konsums in der Basisperiode 1986–1988 und steigt auf 5 Prozent bis zum Ende der Implementierungsperiode im Jahr 2000 (GATT SECRETARIAT, 1994). Die zum Teil zwischenstaatlichen Vereinbarungen sind in den gleichzeitig mit dem WTO-Abkommen über den Agrarhandel (URAA) ausgehandelten Konzessionslisten festgehalten. Meist haben die Länder sogenannte Zollkontingente festgelegt, um den Mindestmarktzutritt umzusetzen. Diese Kontingente garantieren Einfuhren zu reduzierten Sätzen. Zusammen mit den Schutzzöllen ergibt sich daraus ein System zweistufiger Zollsätze. Bei tiefen Kontingentszöllen und hohen Ausserkontingentszöllen bleiben aber einerseits die für Rent-Seeking-Aktivitäten anfällige Zuteilung von Kontingenten und andererseits ein hoher Grenzzollsatz erhalten. Mit den bisherigen Zuteilungsverfahren führt dies zu einer effektiven Belastung der Importe, welche über der vertraglich vereinbarten Zollbelastung liegt: Entweder werden die Importeure mit Kontingenten in eine monopolähnliche Situation versetzt, die es ihnen erlaubt Renten einzustreichen, oder sie haben bei Versteigerungen der Kontingente dem Staat die Steigerungsgebote zu bezahlen.

Unter dem hier vorgeschlagenen Durchschnittszollverfahren verliert Rent-Seeking hingegen an Reiz, der Grenzzollsatz sinkt und die Belastung der Importe entspricht den WTO-Vereinbarungen. Der Weg zu diesen Zielen führt über die im Jahr 2000 vom WTO-Sekretariat aufzunehmenden separaten Verhandlungen über den Agrarvertrag.

Im folgenden Abschnitt wird kurz auf das System zweistufiger Zollsätze als Ergebnis der Uruguay Runde (1986–1993) eingegangen. Abschnitt 3 zeigt die Schwächen administrativer Zuteilungsverfahren und der Versteigerung von Kontingenten bei den vorliegenden WTO-Vertragsbedingungen. Die Durchschnittszollmethode als alternatives Zuteilungsverfahren wird in Abschnitt 4 vorgestellt, bevor in der Schlussbetrachtung nochmals die Chancen dieser Methode für die Handelsliberalisierung betont werden.

2. Zollkontingente unter dem System zweistufiger Zollsätze

Der Grundsatz der Marktöffnung als Leitidee des General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) galt stets auch für die Landwirtschaft. Gewichtige Sonderbestimmungen und mangelnde Durchsetzung führten jedoch zu einem stark protektionistisch ‚organisierten' Agraraussenhandel (HATHAWAY, 1987). Die Exportstaaten landwirtschaftlicher Güter, die in der sogenannten Cairns-Gruppe organisiert waren (STEWART, 1993: 182), forderten darum im Rahmen der Uruguay Runde (1986–1993) eine schrittweise Liberalisierung des Handels, insbesondere beim Marktzutritt. Im Agrarabkommen (als Teil des GATT Vertrages von 1994) wurden schliesslich einerseits die Tarifizierung aller nichttarifärer Handelsschranken und andererseits eine durchschnittliche Zollsenkung um 36 % innerhalb einer Frist von sechs Jahren vereinbart.

Bei der Tarifizierung werden zwei Methoden angewendet:

1. Falls monetäre Schranken bestehen, wird die additive Methode verwendet, nach der sich das Tarifäquivalent aus der Addition aller bisherigen Abgaben wie beispiels-

Tabelle 1: Zollsätze und Kontingentsmengen für einige wichtige landwirtschaftliche Importgüter der EU (Angaben für das Jahr 2000)
Table 1: Tariff rates and quotas for some important agricultural import products of the EU (data for the year 2000)

Produkt	Marktzutritt		Weltmarkt-preise 1995–96	Kontingentszollsatz	Ausserkontingentszollsatz
	Gegenwärtiger Zutritt	Mindeszutritt oder vereinbarter Zutritt			
	kt	kt	ecu/t	ecu/t	ecu/t
Käse	18.8	83.4	1750	130 – 1064	1392 – 2212
Butter	76.7		1600	868.8	1896, 2313
Butter		10	1600	948	1896, 2313
Magermilchpulver		68	1600	475	1188
Zucker	1390.2		220	0	339

Bemerkungen: Bei Käse hängen die Zollsätze von der Art des Käses, des Fettgehalts und der Absicht ab, ihn mit anderem Käse zu mischen.
Bei Butter hängen die Zollsätze von der Art der Butter, des Fettgehalts, der Verpackung und der beabsichtigten Verwendung ab.
Quelle: PODBURY und ROBERTS (1999: 36).

weise Zoll, Importabgaben, Preiszuschläge und Garantiefondbeiträge errechnet.

2. Bei mengenmässigen Beschränkungen wird die Differenzmethode angewendet, bei welcher das Tarifäquivalent durch den Unterschied der Inland- und Weltmarktpreise in der Referenzperiode 1986 bis 1988 bestimmt wird.[3] Im Fall der Schweiz ergab sich so zum Beispiel für Butter ein Schutzzoll von 980 Prozent (FONTANA, 1996: 243). Gleichzeitig haben die Signatarstaaten die durchschnittlichen Importmengen der Periode 1986 bis 1988 sowie einen minimalen Marktzutritt zu garantieren. Die dazu errichteten Zollkontingente verpflichten, einer bestimmten Menge eines Produktes zu einem reduzierten Zollsatz den Marktzutritt zu gewähren. Nur auf die darüber hinaus importierten Güter darf der hohe, tarifizierte Zollsatz angewendet werden. Tabelle 1 gibt Beispiele für einige in der Europäischen Union durch zweistufige Zollsätze geschützte Produkte.

Abbildung 1 zeigt ein System zweistufiger Zollsätze in Anlehnung an die Regelungen für die Weissweineinfuhr in die Schweiz. Die Nettonachfrage nach Importen ist dabei frei gewählt. Der Kontingentszollsatz t_k beträgt Franken 0.95 pro Liter. Zusammen mit dem Zusatzzoll von Franken 2.05 pro Liter resultiert ein Ausserkontingentszollsatz t_a von Franken 3,– pro Liter. Zur Vereinfachung wird ein konstanter Importpreis von null angenommen. Die Annahme eines konstanten Importpreises ist für ein kleines Importland gerechtfertigt. Ein positiver Importpreis ändert die Resultate der Untersuchung nicht.

Die bisherigen Handelshemnisse wurden also lediglich durch das einschränkende Regime zweistufiger Zollsätze, mit zunehmender Grenzzollbelastung, ersetzt.[4] Die Vertragspartner verzichteten darauf, sich selbst an ein Zollsystem mit einem mittleren Zollsatz zu binden. Deshalb blieben die von traditionellen Importmengenbeschränkungen

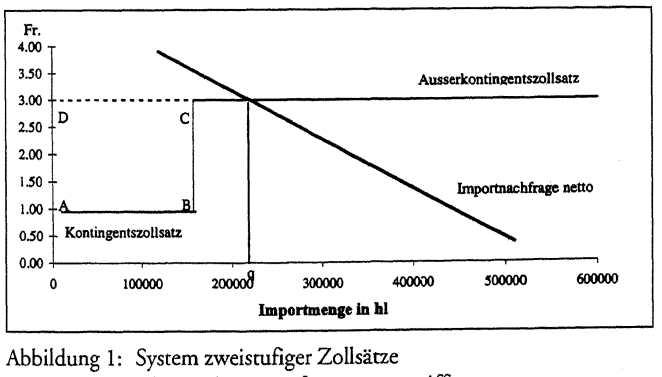

Abbildung 1: System zweistufiger Zollsätze
Figure 1: The mechanism of two-stage tariff rates

bekannten Probleme bei der Zuteilung von Kontingenten erhalten. Es stellt sich die Frage, wie die Zuteilung erfolgen soll. Das Agrarübereinkommen sieht keine bestimmte Methode vor.[5]

3. Bisherige Zuteilungsverfahren

Die Zuteilung der Zollkontingente auf die Importeure hat jedes Land im innerstaatlichen Recht selbst zu regeln (SENTI, 1994: 71). Die Profiteure der alten Ordnung konnten also bei effektiver Interessenvertretung damit rechnen, ihre Pfründe durch die Wahl und Ausgestaltung des Zuteilungsverfahrens ins neue Regime hinüberretten zu können. Gegenwärtig werden denn auch verschiedenste Systeme angewendet, in der Schweiz beispielsweise die Zuteilung aufgrund der beantragten Menge (mit entsprechender Kürzung), nach Massgabe einer Inlandleistung oder bisheriger Einfuhren, über eine Versteigerung oder nach der Regel ‚first come first served'.

3.1 Administrative Zuteilungsverfahren

Bei einer angenommenen Nettonachfrage wie in Abbildung 1 führen die administrativen Zuteilungsverfahren zu einer mehr oder weniger willkürlichen Umverteilung von Renten im Wert des Rechtecks ABCD an die Importeure (‚Sofaimporteure'). Dadurch liegt die effektive Belastung der Importe über der vertraglich vereinbarten Zollbelastung. Die zur Marktöffnung vereinbarten Importkontingente bleiben ohne Wirkung auf die importierte Menge q.

Letztere Aussagen gelten auch, wenn die Importnachfragefunktion durch den vertikalen Sprung BC zwischen den beiden Zollgeraden verläuft. Lediglich die umverteilten Renten fallen kleiner aus. Nur falls die Nettonachfragefunktion die Zollgerade innerhalb der Kontingentsmenge schneidet, führt die administrative Zuteilung zu keiner Rentenumverteilung und entspricht die effektive Belastung der Importe der vertraglich vereinbarten Belastung.

Die administrativen Verfahren weisen darüber hinaus einen hohen Verwaltungsaufwand auf. Sie entsprechen auch sonst kaum den Interessen der Konsumenten und der verarbeitenden Industrie landwirtschaftlicher Produkte. Ihre Vertreter fordern mit wenig Resonanz vielmehr eine effiziente, faire, für jedermann offene, voraussehbare und transparente Zuteilung der Zollkontingente. Ein effizientes Verfahren teilt die Zollkontingente zu minimalen Transak-

tionskosten jenen Wirtschaftssubjekten zu, welche die Kontingente am höchsten bewerten. Bei fairer Zuteilung haben alle Importeure die gleichen Möglichkeiten, einen Anteil am Zollkontingent zu erhalten. Dadurch wird beispielsweise nicht eine bestimmte Handelsstufe diskriminiert. Damit wird ein freier Marktzutritt vorausgesetzt. Die Methode soll den Wirtschaftssubjekten zudem Voraussagen ermöglichen, ob sie einen Anteil am Zollkontingent erhalten und falls ja, welche Menge zu welchem Preis und unter welchen Bedingungen. Eine transparente Allokationsmethode folgt einem einfachen Entscheidungskriterium und Entscheidungsprozess. Sie wird gegenüber allen Marktteilnehmern klar kommuniziert. Die Administration hat wenig oder keinen diskretionären Spielraum und die Namen der Importeure mit ihren Anteilen am Zollkontingent werden zur Steigerung der Transparenz publiziert.

3.2 Die Versteigerung als Zuteilungsverfahren

Die Versteigerung von Importquoten für die meisten landwirtschaftlichen Importprodukte gilt gemeinhin als besonders faire und einfache Allokationsmethode. Entsprechende Verlautbarungen machte der kanadische Untersuchungsausschuss für den internationalen Handel bereits 1992 unter anderem aufgrund der eben genannten Kriterien.[6] In der Schweiz werden beispielsweise seit 1996 Anteile der Rohschinken- und Trockenfleischkontingente und seit 1997 alle Weissweinimportkontingente versteigert. Eine Versteigerung überlässt dem Markt die schwierige Aufgabe zu bestimmen, welcher Importeur unter den vielen Wettbewerbern das Importgut am höchsten bewertet. Bei einer englischen oder holländischen Versteigerung[7] an einer Warenbörse würde gleichzeitig der diskretionäre Spielraum der Bürokraten gesenkt.[8]

Solche Versteigerungen weisen jedoch einen bedeutenden Nachteil auf: Die zu zahlenden Steigerungsgebote (Steigerungspreise) erhöhen die Belastung der Importe über das im Agrarvertrag vereinbarte Niveau (vgl. u.a. TANGERMANN, 1996: 332). Wird erneut von einer Situation wie in Abbildung 1 ausgegangen, ersteigern sich die Importeure die Kontingente q_k für knapp unter Franken 2,05 pro Liter. Die importierte Menge q wird nur durch die Höhe des Ausserkontingentszollsatzes bestimmt. Das Importkontingent bleibt gleich wie im Fall administrativer Zuteilung ohne Wirkung auf die Importmenge. Die Rente, welche bei den administrativen Verfahren an die Importeure geht, erhält nun der Staat.

Für alternative Verläufe der Importnachfragefunktion durch die Sprungstelle BC zwischen dem Kontingents- und dem Ausserkontingentszollsatz ergeben sich ebenfalls positive Steigerungspreise und damit zu hohe effektive Belastungen der Importe. Keine zusätzliche Belastung tritt lediglich auf, wenn die Steigerungspreise beim Anfangsgebot null verharren, die Nettonachfrage zum Kontingentssatz also kleiner als die Kontingentsmenge ist.

Damit Zollkontingente gegenüber einer Situation mit Schutzzöllen Importe effektiv erleichtern, muss die Gesamtbelastung der vereinbarten Zollbelastung entsprechen.

4. Das Durchschnittszollverfahren

Das hier vorgeschlagene Durchschnittszollverfahren weist die entscheidenden Schwächen bisheriger Zuteilungsverfahren nicht auf. Es ist WTO-konform, tritt den Fiskalinteressen des Staates an hohen Steigerungspreisen entgegen, realisiert auf dem langfristigen Weg der generellen Zollsenkung bereits kurzfristig eine Grenzzollsenkung und begrenzt die effektive Belastung der Importe auf das im Agrarvertrag vereinbarte Niveau. Es bezieht sich dabei auf die normative Grundlage, dass eine faire Zuteilung der Zollkontingente auf die Importeure anteilsmässig zum Umfang ihrer Importe erfolgen sollte.

Alle bisherigen Zuteilungsverfahren implizieren höhere Belastungen der Importe, sofern sie die Kontingentsmenge übersteigen, als sich über die Zolltarife errechnen lässt. Der Grund sind, wie in Abschnitt 3 gezeigt wurde, entweder die Renten der Importeure oder Steigerungspreise, die an den Staat zu entrichten sind. Dies führt zu zusätzlichen Verzerrungen. Die Verzerrungen werden vermieden, wenn jeder Importeur eine unbeschränkte Menge zu einem einheitlichen Durchschnittszollsatz importieren kann. Der Durchschnittszollsatz t^* ergibt sich aus der Division der gesamten Zollbelastung (Kontingents- und Ausserkontingentszölle) durch die gesamte Importmenge: $t^* = ((q_k \bullet t_k) + (q_a \bullet t_a)) / (q_k + q_a)$. Die Zuteilung der Zollkontingente erfolgt nur noch implizit, indem jedem Importeur anteilsmässig zu seinen Importen gleichviel Zollkontingente verrechnet werden. Der Durchschnittszollsatz wird dabei gleichzeitig zum Grenzzollsatz, welcher entsprechend unter dem Ausserkontingentszollsatz liegt. Die Importeure werden dies bei der Preiskalkulation berücksichtigen. Der Verkaufspreis kommt tiefer und die Verkaufs- und Importmenge q^* höher als bei den bisherigen Zuteilungsverfahren zu liegen (vgl. Abbildung 2).

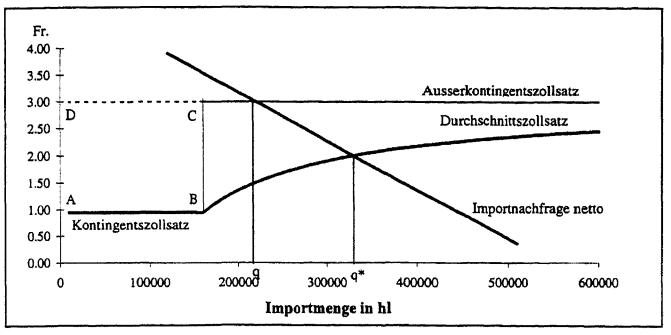

Abbildung 2: Importmenge beim Durchschnittszollverfahren
Figure 2: Imports using the average tariff procedure

Verglichen mit den bisherigen Zuteilungsverfahren kann sich mit dem Durchschnittszollverfahren auch das inländische Angebot ändern. Sinkt der Marktpreis auf den Durchschnittszollsatz, nimmt gleichzeitig das Inlandsangebot ab. Der Rückgang des Inlandsangebots ist jedoch um so kleiner, je unelastischer letzteres ist. Vergleicht man das inländische Marktergebnis bei Anwendung des Durchschnittszollverfahrens mit jenem unter „idealen" Bedingungen bei zweistufigen Zollsätzen, unterscheiden sich die beiden nicht. Unter "idealen" Bedingungen ohne Transaktionskosten würde jeder Importeur den gleichen Anteil seiner Importe zum Kontingentszollsatz erhalten. Bei im Wettbewerb stehenden Importeuren hat jeder von ihnen den Anreiz, seinen Marktpreis marginal zu senken, um die gesamte Importnachfrage auf sich zu ziehen, da er dadurch einen höheren Anteil (respektive alle) der weniger belasteten Kontingentsimporte erhält. Der Anreiz besteht für jeden Importeur solange, bis der Marktpreis dem Durchschnittszoll entspricht. Das Marktergebnis unter „idealen" Bedingungen entspricht der mit dem Regime zweistufiger Zollsätze intendierten Erleichterung des Marktzuganges für Importe. Das Durchschnittszollverfahren ist der erste Zuteilungsmechanismus, der eine Umsetzung dieses Protektionsabbaus ermöglicht. Eine ex post und eine ex ante Variante des Allokationsverfahrens bieten sich an.

4.1 Die ex post Variante des Durchschnittszollverfahrens

Modell A: Alle Importe werden vorerst zum hohen Ausserkontingentszollsatz (auch Schutzzoll genannt) verzollt. Nach Ablauf der Bemessungsperiode für das Zollkontingent (gewöhnlich ein Kalenderjahr) wird die Kontingentsmenge proportional auf die Importe aufgeteilt und der Zusatzzoll auf dem Kontingentsanteil zurückerstattet. Da die Importeure die Rückerstattung antizipieren, werden sie diese bei der Preiskalkulation berücksichtigen.

Modell B: Sämtliche Agrargüter werden vorläufig zum Durchschnittszollsatz des Vorjahres eingeführt. Ende Jahr wird der endgültige Durchschnittszollsatz berechnet. Liegt er tiefer als der angewendete, dann erhalten die Importeure Geld zurückerstattet. Liegt er höher, dann müssen sie einen Nachschuss zahlen.

Beide Modelle haben den Vorteil, dass sie einfach angewendet werden können. Der Verwaltungsaufwand reduziert sich auf ein Minimum. Modell B erleichtert zudem das Liquiditätsmanagement der Importfirmen. Um ihre Preise zu kalkulieren, benötigen die Importeure möglichst genaue Informationen zur erwarteten Gesamtimportmenge (respektive zum erwarteten Durchschnittszollsatz), die jedoch erst am Ende der Periode exakt feststeht. Diese Kalkulationsunsicherheit besteht bei beiden Modellen gleichermassen. Sie ist um so geringer, je kleiner der Zusatzzoll und je weniger elastisch die Importnachfrage ist.[9] Bei der Beurteilung ist zu berücksichtigen, dass bei Versteigerungen ebenfalls teilweise Unsicherheit besteht, da die Impoteure die zukünftige Nachfrage der Endverbraucher nur schätzen können. Bei einer ex post Zuteilung der Kontingente können hingegen die während der Bemessungsperiode anfallenden Informationen laufend in die Erwartungsbildung einbezogen werden. Von der effektiven Nachfrage abweichende Erwartungen können so während der Bemessungsperiode angepasst werden.

4.2 Die ex ante Variante des Durchschnittszollverfahrens

Bei dieser Variante wird der Durchschnittszollsatz im vornherein bestimmt, um die Preisunsicherheit auszuschalten. Aus der Zollkontingentsmenge q_k und den Ausserkontingents- und Kontingentszollsätzen t_a und t_k werden für jeden möglichen Durchschnittszollsatz t^* die Gesamtimportmenge q^* bestimmt, das heisst im voraus werden alle möglichen Ergebniskombinationen der impliziten Zuteilung festgelegt. Im Zahlenbeispiel der Tabelle 2 wird die Gesamtimportmenge q^* – abhängig vom Durchschnittszollsatz t^* – mit der Formel

$q^* = q_k + q_k(t_k - t^*)/(t^* - t_a)$ berechnet.

Tabelle 2: Zahlenbeispiel zur Beziehung zwischen Durchschnittszollsatz und Gesamtimportmenge
Table 2: Numerical example of the relationship between average tariff rates and imports

Zollkontingent q_k Kontingentszollsatz t_k Ausserkontingentszollsatz t_a	160'000 hl 0.95 SFr. 3.00 SFr.
Durchschnittszollsatz t^*	Gesamtimportmenge q^*
0.95 SFr.	0–160'000 hl
1.00 SFr.	164'000 hl
1.05 SFr.	168'200 hl
...	...
1.50 SFr.	218'700 hl
...	...
2.00 SFr.	328'000 hl
...	...
3.00 SFr.	∞ hl

Quelle: eigene Berechnungen unter Anlehnung an das Weissweineinfuhrregime in der Schweiz

Der einzelne Importeur hat nun anzugeben, wieviel er bei jedem der verschiedenen Durchschnittszollsätze zu importieren bereit wäre. Importzertifikate werden nun genau in jenem Umfang und zu jenem gleichgewichtigen Durchschnittszollsatz vergeben, dass die Zolleinnahmen gerade ausreichen, um die Zölle auf den Kontingents- und Ausserkontingentseinfuhren zu decken.

In die Nachfrage für Zertifikate fliessen die Absatz-, Importpreis- und Inlandspreiserwartungen der Importeure. Sie haben entsprechend ein Risiko einzugehen, da die Marktnachfrage Schwankungen unterworfen ist. Das Risiko aus der ex ante bestimmten Menge besteht jedoch auch bei Versteigerungen. Somit entstehen durch das ex ante Durchschnittszollverfahren keine zusätzlichen Unsicherheiten. Selbst mit den Angaben über die gewünschten Importe bei alternativen Durchschnittszollsätzen wird von den Importeuren nicht mehr verlangt als bei schriftlich eingereichten Steigerungsgeboten. Bei letzteren müssen zu vorgegebenen Steigerungspreisen die nachgefragten Importzertifikate offengelegt werden. Die standardisierten Importzertifikate beim Durchschnittszollverfahren können während der Importperiode frei gehandelt werden. Weiterhin steht es den Importeuren frei, zu Schutzzollsätzen zusätzliche Einfuhren zu tätigen. Da für die geäusserte Zertifikatsnachfrage eine Übernahmepflicht besteht, lohnt sich strategisches Verhalten nicht. Jährliche offene Ausschreibungen erlauben das Eingehen auf Marktveränderungen und sicheren den Marktzutritt.

Um die Transaktionskosten bei der Ausstellung und dem Handel mit Zertifikaten möglichst gering zu halten, sind die gewünschten Importmengen bei der Erstzuteilung auf ein Vielfaches einer bestimmten minimalen Losgrösse zu beschränken. Eine einfache Erfassung der Importnachfrage verlangt eine nicht zu feine Abstufung der Durchschnittszollsätze.[10]

4.3 Beurteilung des Durchschnittszollverfahrens

Das Durchschnittszollverfahren bietet eine effiziente und faire implizite Zuteilung der Kontingents- und Ausserkontingentsimporte. Bei der Wahl der Variante ist zwischen dem Preis- und dem Mengenrisiko abzuwägen. Das ex ante Mengenrisiko wird um so kleiner bewertet, je einfacher die Importgüter gelagert werden können und trifft Importeure um so weniger, je breiter und grösser ihr Importportfeuille ist. Die ex post Variante mit entsprechendem Preisrisiko begünstigt Kleinimporteure und wirkt daher marktöffnend. Wegen dem minimalen administrativen Aufwand dürfte sich in den meisten Fällen die ex post Variante durchsetzen.

Die Verfahren lassen sich direkt auf Länderkontingente übertragen. Wenn Importkontingente für einzelne Agrargüter auf bestimmte Länder aufgeteilt sind, lässt sich für die Importe aus jedem Land ein Durchschnittszollsatz bestimmen.

Zollsenkungen verlangen keine Anpassungen beim Durchschnittszollverfahren. Sowohl die Senkung des Ausserkontingentszollsatzes (Variante der WTO) als auch die Ausdehnung des Zollkontingents (Variante der NAFTA) (SENTI, 1996: 46) reduzieren ceteris paribus direkt den Durchschnittszollsatz. Die Voteile des Durchschnittszollverfahrens gegenüber den bisherigen Zuteilungsmechanismen bleiben auch bestehen, wenn schwankende Weltmarktpreise, sich ändernde Preiselastizitäten der inländischen Nachfrage und des Inlandsangebots und verschiedene Marktformen bei den Importeuren unterstellt werden.

5. Schlussbetrachtung

Das Durchschnittszollverfahren ermöglicht im Vergleich zu alternativen Zuteilungsverfahren am besten, die im WTO-Abkommen formulierten Ziele und einen neuen Agrarvertrag „with an agreed procedure for the allocation of tariff quotas" (UNCTAD, 1997: 50) zu erreichen. Die vertraglich vereinbarte Belastung der Importe durch Zölle wird effektiv umgesetzt und nicht wie bisher durch Renten oder bei Versteigerungen durch zu bezahlende Gebote erhöht.

Kontingentsausweitungen erleichtern unter dem Verfahren effektiv den Import. Darüber hinaus senkt die Allokationsmethode den Grenzzollsatz und erhöht die importierte Menge, wodurch die Konsumenten besser gestellt werden. Die finanziellen Interessen des Staates an zweistufigen Zöllen werden vermindert. Das Durchschnittszollverfahren bringt einen neuen Zuteilungsmechanismus in die Verhandlungen über den Agraraussenhandel. Falls damit die Verhandlungskräfte der Vertreter des Freihandels gestärkt werden, bieten sich Möglichkeiten den Protektionismus zurückzudrängen und den Übergang zu konstanten Grenzzollsätzen zu erleichtern.

Danksagung

Für wertvolle Anregungen und Hinweise danke ich Bruno S. Frey, Lorenz Götte, Marcel Kucher, Stephan Meier (alle Universität Zürich), Reiner Eichenberger (Universität Freiburg), Richard Senti (ETH Zürich) und drei anonymen Gutachtern.

Anmerkungen

1 Die Deklaration von Punta del Este enthielt für den Weltagrarhandel die folgenden Ziele: "Negotiations shall aim to achieve greater liberalization of trade in agriculture and bring all measures affecting import access and export competition under strengthened and more operationally effective GATT rules and disciplines, [...]" (CROOME, 1995: 387). Die anschliessenden Verhandlungen im Rahmen der Uruguay Runde werden in CROOME (1995) und STEWART (1993) dargestellt. Ein Gesamtbild zur Welthandelsordnung liefert SENTI (2000).

2 Durch die Tarifizierung wurden die Voraussetzungen für weitere Zollreduktionsverhandlungen geschaffen. Das Niveau des Grenzschutzes reduzierte sich jedoch trotz der scheinbar hohen Zollreduktion aus drei Gründen kaum (INGCO, 1996: 433 und 436): Die gewählte Referenzperiode 1986 bis 1988 war durch die tiefsten Weltmarktpreise der letzten Jahrzehnte und entsprechend hohe Importschutzbestimmungen gekennzeichnet. Die notifizierten Wertzölle lagen bei ‚sensitiven' Produkten zum Teil über der Differenz von Binnen- und Weltmarktpreis (schmutzige Tarifizierung). Die durchschnittliche Zollsenkung von 36 Prozent ergibt sich als ungewichteter Durchschnitt der prozentualen Reduktionen je Tariflinie.

3 Die Tarifizierung mittels der Differenzmethode analysiert PAPILLON (1994).

4 Bei einem wohlfahrtsökonomisch optimalen Fiskalzoll sinkt die Grenzzollbelastung gegen null (ZWEIFEL und HELLER, 1992).

5 Ausführlicher ist die institutionelle Ausgangslage bei der Allokation von Importlizenzen unter einem Zollkontingent bei PODBURY und ROBERTS (1999) oder TANGERMANN (1996: 331f) dargestellt.

6 Ebenso überzeugt von der Versteigerungslösung sind JOSLING und TANGERMANN (1995: 75): "The most convincing approach for handling [tariff-rate quotas] is to auction them on the free market, and to make licenses freely tradable once they have been auctioned."

7 Bei einer englischen Versteigerung legen die Kaufwilligen Steigerungsangebote vor und jener mit dem höchsten Angebot erhält den Zuschlag. Die holländische Versteigerung lässt den Auktionator sinkende Steigerungspreise ausrufen bis jemand zuschlägt.

8 Erfolgt die praktische Umsetzung mit verschlossenen Steigerungsangeboten wird auch die Versteigerung administrierbar und gleichzeitig das Ergebnis weniger voraussagbar.

9 Um den Akteuren die Möglichkeit zu geben, sich gegen das Risiko unsicherer Rückerstattungsbeträge abzusichern, liesse sich theoretisch ein Terminmarkt für Rückerstattungsscheine einrichten.

10 Die Zuteilung ist auch ohne einen eindeutigen gleichgewichtigen Durchschnittszollsatz problemlos möglich. Es kann entweder eine leicht grössere Importmenge zu einem tieferen Durchschnittszollsatz zugelassen werden oder eine leicht kleinere Zertifikatsmenge zu einem höheren Durchschnittszollsatz ausgegeben werden. Die im letzteren Fall beim gegebenen Durchschnittszollsatz nicht nachgefragten Importzertifikate können während der Importperiode bei der zuständigen Verwaltungsabteilung erworben werden. Wird das Zollkontingent aufgrund dieser Methode nicht vollständig ausgeschöpft, kann ein Übertrag der verbleibenden Kontingente auf die Folgeperiode vorgesehen werden.

Literatur

CROOME, J. (1995): Reshaping the World Trading System, A History of the Uruguay Round. World Trade Organization, Genf.

FONTANA, P. (1996): Ergebnisse der Uruguay-Runde: Zollsenkungen, Zollbindungen und Tarifizierung. In: D. THÜRER und S. KUX (Hrsg.): GATT 94 und die Welthandelsorganisation. Schulthess und Nomos, Zürich und Baden.

GATT SECRETARIAT (1994): Modalities for the Establishment of Specific Binding Commitments Under the Reform Program. Note by the Chairman of the Market Access Group, Group of Negotiations on Goods, Negotiating Group on Market Access. Document MTN.GNG/MA/W/24, 20 December, GATT, Geneva.

HATHAWAY, D. E. (1987): Agriculture and the GATT: Rewriting the Rules, Washington: Institute for International Economics.

INGCO, M. D. (1996): Tariffication in the Uruguay Round: How Much Liberalisation? The World Economy 19, 425–446.

JOSLING, T. und S. TANGERMANN (1995): Tariffication in the Uruguay Round Agreement on Agriculture: Its significance for Europe. In: R. GRAY, T. BECKER and A. SCHMITZ (eds.): World Agriculture in a Post-GATT Environment: New Rules, New Strategies. University Extension Press, Saskatchewan.

PAPILLON, B.-M. (1994): Measuring Non-Tariff Barriers to Differentiated Import Products. Contemporary Economic Policy 12, 67–78.

PODBURY, T. und I. ROBERTS (1999): WTO Agricultural Negotiations: Important Market Access Issues. ABARE Research Report 99.3, ABARE, Canberra.

SENTI, R. (1994): GATT-WTO – Die neue Welthandelsordnung nach der Uruguay-Runde. Institut für Wirtschaftsforschung der ETH Zürich, Zürich.

SENTI, R. (1996): NAFTA – die Nordamerikanische Freihandelszone: Entstehung, Vertragsinhalt, Auswirkungen. Schulthess, Zürich.

SENTI, R. (2000): WTO – System und Funktionsweise der Welthandelsordnung. Schulthes, Verlag Österreich, Zürich und Wien.

STEWART, T. P. (ed.) (1993): The GATT Uruguay Round. A Negotiation History (1986–1992), Volume I, II, III. Kluwer Law and Taxation Publishers, Deventer und Boston.

TANGERMANN, S. (1996): Implementation of the Uruguay Round Agreement on Agriculture: Issues and Prospects. Journal of Agricultural Economics 47, 315–337.

THE CANADIAN INTERNATIONAL TRADE TRIBUNAL (1992): An Inquiry into the Allocation of Import Quotas, Research Branch.

UNCTAD (1997): The Uruguay Round and Its Follow-up: Building a Positive Agenda for Development. United Nations, New York und Genf.

WTO (WORLD TRADE ORGANISATION) (1995): The Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiation: The Legal Texts. WTO, Geneva.

ZWEIFEL, P. und R. H. HELLER (1992): Internationaler Handel: Theorie und Empirie. Physica-Verlag, Heidelberg.

Anschrift des Verfassers

Dr. Alois Stutzer, Institut für Empirische Wirtschaftsforschung, Universität Zürich, Blümlisalpstr. 10, CH-8006 Zürich; e-mail: astutzer@iew.unizh.ch

Eingelangt am 7. April 2000
Angenommen am 20. Juli 2000