

**ZOLLKONTINGENTE BEI US-AMERIKANISCHEN KÄSEIMPORTEN**

**THE US TARIFF-RATE QUOTA SYSTEM FOR CHEESE**

by

Michael Gast

No. 8, Giessen, Februar 2002

Zusammenfassung: Zollkontingente sind zweistufige, mengenabhängige Zollsätze. Sie wurden in den letzten Jahren interessant, weil nach dem Abschluss der Uruguay-Runde verstärkt Importquoten in Zollkontingente umgewandelt wurden, um dem Ziel der Tarifizierung mengenbeschränkender Handelshemmnisse Rechnung zu tragen. Zollkontingente wirken jedoch de facto oft wie Importquoten. Es wird gezeigt, wie sich das Gewinnmaximierungskalkül eines Importeurs zusammensetzt, der unter einer Quote heterogene Güter importiert. Der vorliegende Beitrag konzentriert sich auf das US-amerikanische Importregime für Käse, das Zollkontingente als Importbeschränkung vorsieht. Da unterschiedliche Zollkontingente für unterschiedliche Käsekategorien bestehen, erweist sich dieses Regime als äußerst intransparent. Die Auswertung der Importströme der EU und Neuseelands in die USA zeigt deutlich, dass die bestehenden Zollkontingente in den meisten Fällen wie Importquoten wirken. Lediglich Neuseeland gelingt es in nennenswertem Maße, die Zollbarrieren zu überwinden. Die beobachteten Preise legen nahe, dass Neuseeland dabei Preisdiskriminierung zugunsten der höher bezollten Importe außerhalb des Kontingents betreibt.

Schlüsselbegriffe: Zollkontingent, Käse, USA, heterogene Güter, Preisdiskriminierung.

Abstract: A tariff-rate quota (TRQ) is a two-tiered tariff. The Uruguay Round Agreement on Agriculture provides the transformation of remaining import quotas into TRQs in order to eliminate quantity restricting import barriers to trade. However, more often than not TRQs are de-facto-quotas. The profit-maximizing condition for an importer confronted with two differentiated goods under a common quota is derived. The main focus of the present article is the US import regime for cheese which was transformed according to the tariffication process into a TRQ-system. Analysis of cheese import quantities shows that this transformation changed indeed little. Being the only remarkable exception in overcoming partially the import barriers, the case of New Zealand indicates a possible price discrimination in favor of high-duty-imports.

Keywords: tariff-rate quota, cheese, USA, differentiated products, price discrimination.

## 1 EINLEITUNG

Zwischenstaatliche Handelshemmnisse sind Bestandteil der heutigen wirtschaftlichen Realität. Durch die im Rahmen des GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) seit 1947 stattfindenden internationalen Verhandlungsrunden konnte zwar das durchschnittliche vorherrschende Protektionsniveau über die Jahre hinweg gesenkt werden, von der Freihandelsituation ist die Weltgemeinschaft bei einer Vielzahl von Gütern jedoch noch weit entfernt. Insbesondere Bereiche, die in den Industrieländern als sensibel gelten, weil sie dort von rückläufiger Bedeutung sind (allen voran die Landwirtschaft und die Textilindustrie), bleiben in überdurchschnittlichem Maße vor Konkurrenz aus dem Ausland geschützt.

Ein Beispiel für die intransparente Ausgestaltung von Handelshemmnissen stellen die US-amerikanischen Importregelungen für Käse dar. Diese Regelungen sind äußerst komplex und gelten als zu zersplittert (Agra-Europe 2000). Ziele des vorliegenden Beitrags sind, das US-amerikanische Importregime für Käse darzustellen und auf Unstimmigkeiten aufmerksam zu machen, sowie mögliche Wohlfahrtseffekte dieses Systems herauszuarbeiten, insbesondere auch im Hinblick auf die Frage, wo Unterschiede bei der Betrachtung heterogener Güter im Vergleich zu homogenen Gütern liegen.

## 2 GRUNDLEGENDES

### 2.1 Zollkontingente

Ein Zollkontingent (engl. tariff-rate quota) ist ein zweistufiger Zollsatz (SKULLY 1999, S. 3): Bis zu einer festgelegten Einfuhrmenge wird ein Produkt zu einem niedrigen Zollsatz importiert; überschreiten die Einfuhren diese Mengengrenze, kommt ein zweiter, höherer Zollsatz zur Anwendung. Ein Zollkontingent weist also Züge einer herkömmlichen Importquote auf. Anders als bei dieser werden jedoch über die quotierte Menge hinausgehende Einfuhren nicht gesetzlich unterbunden, sondern lediglich an die Bedingung der Entrichtung eines höheren Zollsatzes geknüpft. Oft kann es jedoch sein, dass dieser zweite Zollsatz limitierend wirkt, d. h. er wird so hoch gewählt, dass Einfuhren unter diesem Zoll nicht getätigt werden. In diesem Fall sind Zollkontingente de facto mengenbeschränkende und damit in ihrer Wirkung nichttarifäre Handelsbeschränkungen, obwohl sie von der WTO offiziell als Zölle betrachtet werden.

In den letzten Jahren wurden Zollkontingente interessant, weil nach dem Abschluss der Uruguay-Runde verstärkt Importquoten in Zollkontingente umgewandelt wurden, um dem Ziel der Tarifizierung mengenbeschränkender Handelshemmnisse Rechnung zu tragen. Dabei soll die unter einem Kontingent zum niedrigen Zollsatz eingeführte Menge (in-quota-Menge) wenigstens dem vereinbarten Mindestmarktzugang von 3% entsprechen. Um jedoch ein äquivalentes Schutzniveau aufrechtzuerhalten, wurden von den betroffenen Importstaaten sog. Tarifäquivalente gebildet, d. h. man orientierte sich bei der Festsetzung des zweiten, höheren Zollsatzes für die darüber hinausgehende Menge (over-quota-Menge) an der Differenz zwischen Weltmarktpreisniveau und Inlandspreisniveau der Basisperiode 1986-1988 (OECD 1997, S. 20). Die sich daraus ergebenden Zollsätze waren oft sehr hoch, sodass als Kritik an dieser Praxis der Begriff dirty tariffication geprägt wurde<sup>1</sup>. Die OECD (1997, S. 21) stellt fest: "Generally, it is non-competing products - either those not produced locally or where domestic production is competitive - which have not been tariffied and imports are either duty-free or face low tariffs."<sup>2</sup>

Ein wichtiges Stichwort im Zusammenhang mit Zollkontingenten ist die Füllrate der Quote (quota fill). Die Füllrate gibt an, wie viel Prozent der zu Verfügung stehenden Quote im Quotenjahr tatsächlich genutzt worden ist. Theoretisch sollte eine hohe Füllrate auf eine relativ effiziente Verwaltung des Zollkontingents hindeuten, eine niedrige Füllrate auf eine relativ ineffiziente. Tatsächlich lassen sich Füllraten jedoch nicht derart pauschal

---

1 Für einen weiteren Überblick über die Wirkungsweise von Zollkontingenten siehe GAST (2001), für eine ausführliche Analyse siehe SKULLY (1999), ABBOTT (2000) und DEGORTER/SHELDON (2001).

2 Trotzdem wurden die Zollsätze von den Exportländern in der Regel akzeptiert, was auf die Bedeutung des Tarifizierungsprozesses an sich hinweist (JOSLING et al. 1996, S. 185f.).

interpretieren, da sehr viele Einflussfaktoren hinter der politischen Entscheidung für ein Allokationsverfahren stehen (SKULLY 1999, S. 10f.). So werden z. B. politisch sensible Zollkontingente, bei der von vornherein von einer hohen Füllrate ausgegangen wird, möglicherweise eher über ein restriktives Verteilungsverfahren administriert (ebd., S. 11). Nichtsdestotrotz gelten Füllraten als Indikator für die Effizienz eines Zollkontingents. Die WTO veröffentlicht regelmäßig durchschnittliche Füllraten nach Verwaltungsmethode und Produktgruppe.

## **2.2 Herkunft des Zollquotensystems für US-Käseimporte**

Der Milchverarbeitungssektor in den USA ist durch ein komplexes System von Gesetzen auf unterschiedlichen staatlichen Ebenen reguliert. 1953 führten die USA im Rahmen des Agricultural Adjustment Act Importquoten auf Milchprodukte ein, um das Preisstützungsprogramm<sup>3</sup> des United States Department of Agriculture (USDA) für Milch und Milchprodukte aus heimischer Produktion nicht zu stören (USITC 1998a, S. 5f.). Diese Importquoten existierten bis in die neunziger Jahre hinein und wurden nach Abschluss des Landwirtschaftsabkommens der Uruguay-Runde (WTO 1994) mit Wirkung zum 1. Januar 1995 in Zollkontingente umgewandelt.

## **2.3 Bisherige Untersuchungen**

Mit den ökonomischen Effekten des bis einschließlich 1994 reinen Quotensystem der amerikanischen Käseimporte haben sich bereits mehrere Autoren befasst.

ANDERSON (1985) analysiert das Importquotensystem auf der Datengrundlage von 1964-1979 mit Hilfe eines Almost-Ideal-Demand-Systems nach DEATON/MUELLBAUER und arbeitet dabei die Wohlfahrtsverluste des bestehenden Systems gegenüber einem effizienten Zollsystem heraus, das zu den gleichen Einfuhrmengen führen würde. Nach den Berechnungen Andersons würde eine vollständige Tarifizierung des Quotensystems 30% des Weges zum Freihandel bedeuten.

HORNIG et al. (1990) beziehen die Rolle von Exportsubventionen im Ausfuhrland ein und zeigen dabei, dass sowohl Importquoten als auch Exportsubventionen zu erheblichen Renten für Importeure und Exporteure führen, die zu Lasten der Konsumenten gehen.

---

3 Wie ANDERSON (1985, S. 181f.) erläutert, wurde das Importquotensystem für Käse von Beamten geschaffen, denen es darum ging, die Importmenge an Milchäquivalenten zu kontrollieren. Im Laufe der Zeit, als mehr und mehr eingeführte Güter als Substitute für heimische Güter erkannt wurden, wurde die Produktpalette der quotierten Produkte ausgeweitet. Die Festsetzung der Quotenmengen folgte also einfach handhabbaren Prinzipien und nicht etwa ökonomischen Effizienz Gesichtspunkten.

MCCORRISTON/SHELDON (1994) berücksichtigen unvollständigen Wettbewerb auf dem Produktmarkt. Anhand eines differenzierten Oligopolmodells arbeiten sie heraus, dass es ein optimales Quotenniveau gibt, bei dem der Staat durch Versteigerung der Importlizenzen seine Erlöse erhöhen kann. In diesem Szenario erfahren heimische Produzenten Wohlfahrtsgewinne und Konsumenten Wohlfahrtsverluste; ob die Gesamtwohlfahrt steigt oder fällt, bleibt ungewiss, da der Abfluss von Quotenrenten an das Exportland mit einbezogen werden muss.

MCCORRISTON (1996) beschäftigt sich mit unvollständigem Wettbewerb auf dem Markt für Importlizenzen. Er weist Oligopsonmacht der Importlizenznachfrager nach, die zu einer beträchtlichen Abweichung zwischen Einfuhr- und Großhandelspreis von importiertem Käse führt.

Bei Betrachtungen der ökonomischen Effekte von (agrar-)politischen Maßnahmen wird in der Regel die Homogenität des untersuchten Produktes unterstellt, was die Darstellung vereinfacht, allerdings auch vereinfachend wirkt. Eine Besonderheit der Einfuhrregelungen für Käse besteht darin, dass sie heterogene Güter betreffen. Zur Frage der Einbeziehung von Produktheterogenität in Politikbewertungen liegt seit kurzem ein konzeptioneller Beitrag von ALSTON/JAMES (2000) vor: "While some work has been done on policies directed at quality, relatively little has been said about the indirect quality effects of more traditional agricultural policies" (S. 1). Es wird ein Modell vorgestellt, das zwischen zwei verschiedenen Qualitäten unterscheidet. Anhand des Beispiels Weizen wird untersucht, wie sich berechnete Wohlfahrtseffekte bei positiver und/oder negativer Besteuerung unterscheiden, wenn das zugrundeliegende Modell entweder von Produkthomogenität oder -heterogenität (in Form unterschiedlicher Qualitäten) ausgeht.

Aus den vorliegenden Arbeiten kann man drei grundlegende Schlüsse ziehen:

- a) Es ist wichtig, bei offensichtlich heterogenen Produkten diese Heterogenität auch in die Analyse mit einzubeziehen;
- b) Im bis einschließlich 1994 bestehenden Importquotensystem der USA für Käseeinfuhren herrschte sowohl auf dem Produkt- wie auch auf dem Lizenzenmarkt Marktmacht vor;
- c) Es fielen beträchtliche Renten für Importeure und Exporteure an.

Im folgenden Abschnitt werden anhand eines einfachen Falles für zwei Produkte einige Überlegungen zum Gewinnmaximierungskalkül eines Importeurs mit Marktmacht angestellt, wenn er heterogene Produkte unter einer gemeinsamen Quote importiert. Die Heterogenität der Produkte soll dabei durch unterschiedliche Verläufe der Nachfragekurven dargestellt werden.

## 2.4 Gewinnmaximierungskalkül eines Importeurs für Produkte unter einer gemeinsamen Quote

Ein Importeur mit Marktmacht - der Einfachheit halber sei er Monopolist - kann die getrennten Märkte für zwei Produkte beliefern, deren Nachfragekurven ( $N_1$  und  $N_2$ ) unterschiedlich mit unterschiedlichen Steigungen verlaufen. Die Grenzkosten ( $GK_1$  und  $GK_2$ ) sollen jeweils konstant sein, jedoch auf einem unterschiedlichen Niveau. Aufgrund der Aggregation durch die Einfuhrklassifikationen kann der Importeur beide Produkte unter derselben Quote bzw. desselben Zollkontingents einführen. Im Falle eines Zollkontingents soll dieses bindend sein.

Die Summe der Einfuhrmengen beider Produkte kann maximal die quotierte Menge  $q^*$  betragen; wir gehen davon aus, dass die Quote zu 100% gefüllt wird:

$$(1) \quad q_1 + q_2 = q^*.$$

Abbildung 1 stellt dies graphisch dar: Der Markt des Produktes 2 ist zum Markt des Produktes 1 um  $180^\circ$  gedreht und versetzt gezeichnet. Die maximale Importmenge für jedes Produkt ist jeweils  $q^*$ ; wenn jedoch die importierte Menge des einen Produktes steigt, geht die Menge des anderen automatisch zurück. Der Monopolgewinn entspricht jeweils der Differenz zwischen erzieltm Preis und Grenzkosten, multipliziert mit der abgesetzten Menge, was den Flächen  $\pi_1$  und  $\pi_2$  entspricht.

Die Funktionen der Gewinne aus den Teilmärkte lauten:

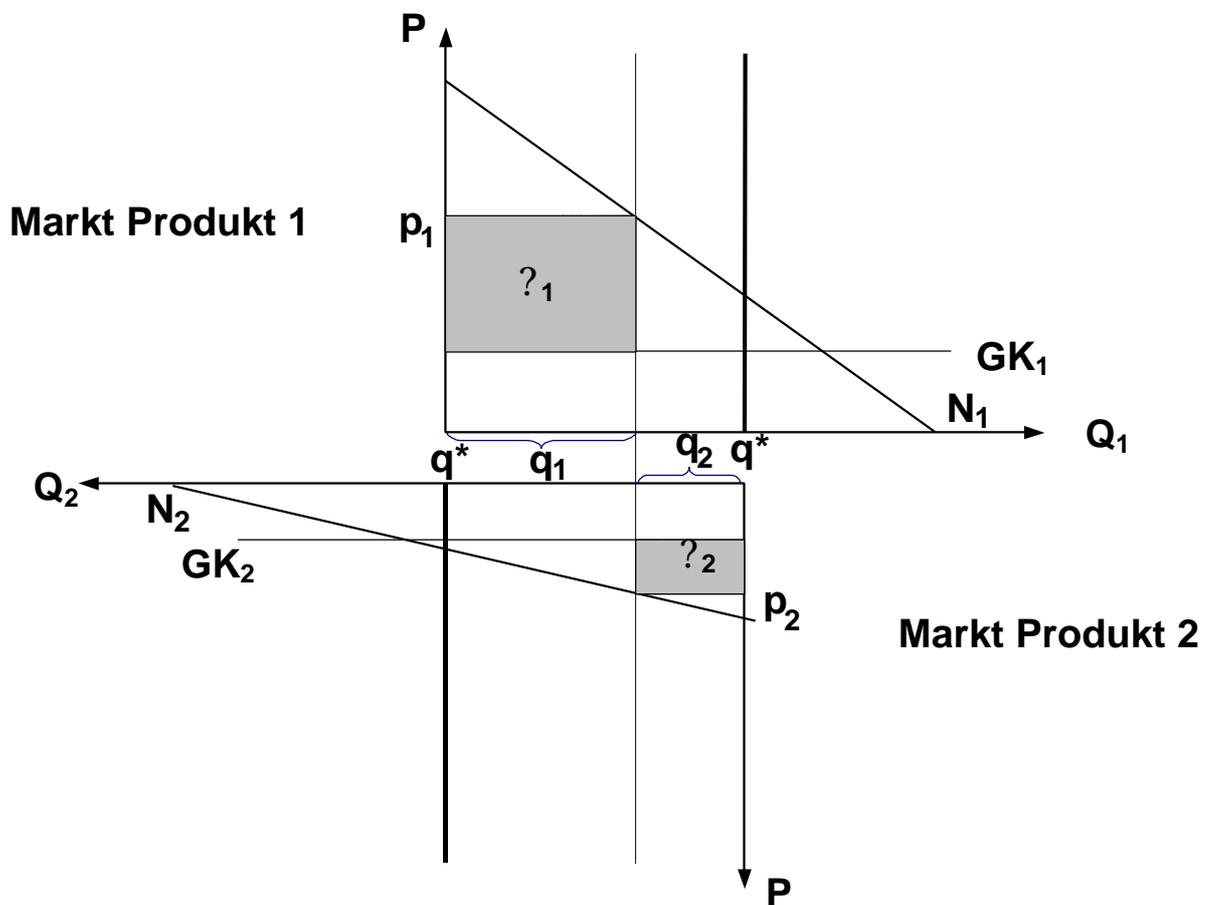
$$(2) \quad \pi_1 = p_1(q_1) \cdot q_1 - GK_1 \cdot q_1,$$

$$(3) \quad \pi_2 = p_2(q_2) \cdot q_2 - GK_2 \cdot q_2.$$

Der Importeur wählt die Mengenkombination, bei der er seinen Gesamtgewinn maximiert. Der Gesamtgewinn  $\pi^*$  ist die Summe der Einzelgewinne:

$$(4) \quad \pi^* = \pi_1 + \pi_2.$$

Abbildung 1: Gewinnverteilung bei zwei Produkten mit unterschiedlichen Nachfrage- und Grenzkostenkurven, die unter einer Quote importiert werden.



Quelle: eigene Darstellung.

Gleichung (4) ist jedoch nicht direkt zu lösen, da Gleichung (1) als Nebenbedingung beschränkend wirkt. Maximierungsprobleme unter Nebenbedingungen können durch den Lagrangeansatz gelöst werden. (Eine Übersicht dazu bietet z. B. NICHOLSON 1998, S. 43ff.). Die Lagrangefunktion für unser Problem lautet:

$$(5) \quad L = p_1(q_1) \cdot q_1 - GK_1(q_1) \cdot q_1 + p_2(q_2) \cdot q_2 - GK_2(q_2) \cdot q_2 + \lambda(q^* - q_1 - q_2)$$

Für alle Variablen gilt die Nichtnegativitätsbedingung. Es sind die partiellen Ableitungen der Variablen  $q_1$ ,  $q_2$  und  $q^*$  zu bilden und - als Maximierungsbedingungen - gleich null zu setzen:

$$(6) \quad \frac{\partial L}{\partial q_1} = p_1(q_1) - q_1 \frac{\partial p_1}{\partial q_1} - GK_1 = 0;$$

$$(7) \quad \frac{\partial L}{\partial q_2} = p_2(q_2) - q_2 \frac{\partial p_2}{\partial q_2} - GK_2 = 0;$$

$$(8) \quad \frac{\partial L}{\partial q^*} = q^* - q_1 - q_2 = 0.$$

Gleichungen (6) und (7) lassen sich gleichsetzen:

$$(9) \quad p_1(q_1) - q_1 \frac{\partial p_1}{\partial q_1} - GK_1 = p_2(q_2) - q_2 \frac{\partial p_2}{\partial q_2} - GK_2.$$

$q^*$  kann nun entfallen. Indem man den Term  $q_1 \frac{\partial p_1}{\partial q_1}$  mit  $\frac{p_1}{p_1}$  und den Term  $q_2 \frac{\partial p_2}{\partial q_2}$  mit  $\frac{p_2}{p_2}$

$\frac{p_2}{p_2}$  erweitert, erhält man den Kehrwert der Preiselastizitäten der Nachfrage  $\epsilon_1$  und  $\epsilon_2$ .

Es folgt:

$$(10) \quad \underbrace{p_1(q_1) - p_1 \frac{1}{\epsilon_1}}_{\text{Grenzerlös 1 (GE}_1\text{)}} - GK_1 = \underbrace{p_2(q_2) - p_2 \frac{1}{\epsilon_2}}_{\text{Grenzerlös 2 (GE}_2\text{)}} - GK_2.$$

Dies entspricht vereinfacht

$$(11) \quad GE_1 - GK_1 = GE_2 - GK_2.$$

In Worten: Im Gewinnmaximum muss für den Monopolisten die Differenz von Grenzerlös und Grenzkosten auf beiden Produktmärkten gleich sein. In GAST (2001) kann anhand eines einfachen Rechenbeispiels gezeigt werden, dass unter Umständen die Importmenge des Produktes mit der relativ unelastischeren Nachfrage zugunsten des Produktes mit der relativ elastischeren Nachfrage zurückgehen kann.

### 3 KÄSEIMPORTE IN DIE USA

#### 3.1 Überblick

Der US-amerikanische Importmarkt für Milchprodukte, insbesondere Käse, ist klein. 1996 entsprachen die Importe von Milchprodukten lediglich 2% des gesamten Produktionswertes der US-amerikanischen Milchindustrie und 3,8% aller Agrarimporte (USITC 1998a, S. 31). Davon wiederum entfielen 49% auf Käse und 43% auf Kasein und Kaseinate (ebd., S. 33). Sämtliche nachfolgenden Importdaten sind, wenn nicht anders gekennzeichnet, der USITC Trade Database entnommen.

Die Einfuhren an Käse beliefen sich 1999 auf cif-Basis insgesamt auf 738,2 Mill. US\$. Dies entspricht einer Steigerung um 10,7% gegenüber 1998. Seit 1995, dem Jahr der Einführung des Zollquotensystems, stiegen die Einfuhren um 26,7%.

Die EU ist mit Abstand der wichtigste Zulieferer von Käse und anderen Milchprodukten in die USA, gefolgt von Neuseeland. Käseimporte aus der EU beliefen sich 1999 auf 457,4 Mill. US\$ und aus Neuseeland auf 90,1 Mill. US\$.

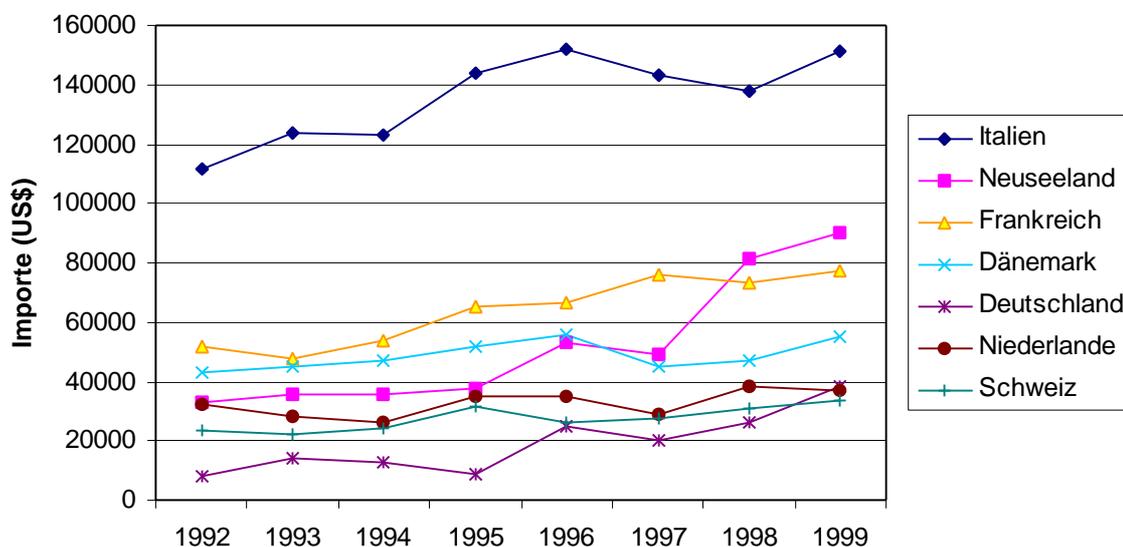
Innerhalb der EU ist Italien das wichtigste Exportland für Käse in die USA; 1999 betragen die Importe aus Italien 151,5 Mill. US\$. Es folgen Frankreich (77,2 Mill. US\$), Dänemark (55,4 Mill. US\$), Deutschland (38,5 Mill. US\$) und die Niederlande (37,1 Mill. US\$). Aus der Schweiz, dem wichtigsten Nicht-EU-Land nach Neuseeland, wurde Käse im Wert von 33,7 Mill. US\$ eingeführt.

Ein Blick auf Abbildung 2 zeigt, dass die Entwicklung der Käseimporte der USA über die neunziger Jahre hinweg positiv verlaufen ist. Ins Auge springen vor allem die herausragende Stellung Italiens sowie der überdurchschnittliche Anstieg der Importe aus Neuseeland seit 1997. Damit konnte sich Neuseeland von Rang 4 (1996) auf Rang 2 der wichtigsten Einzelexportländer für Käse in die USA verbessern. Auch die Importe aus Deutschland sind, wenn auch auf niedrigerem Niveau, stark gestiegen, von 1994 bis 1999 um über 300%. Verbunden mit einem gemäßigeren Anstieg der Importe aus der Schweiz und einem leichten Rückgang der Importe aus den Niederlanden konnte Deutschland diese Länder knapp überholen und stand somit 1999 auf Rang 5 der wichtigsten Exportländer für Käse in die USA<sup>4</sup>.

---

4 Seit 1980 werden die Europäischen Gemeinschaften bezüglich der Importquotierung von Milchprodukten von den USA als ein einziges Handelspartnerland betrachtet (HORNIG et al. 1990, S. 422); deshalb dient der Vergleich von Staaten innerhalb der EU nur der Anschauung.

Abbildung 2: Entwicklung der US-Käseimporte aus den wichtigsten Exportländern 1992-1999



Quelle: eigene Darstellung auf der Grundlage der USITC Trade Database.

Die Zuwächse im Marktzugang über die Periode 1995-2000 sind für Käse insgesamt gering (COLEMAN/BOUGHNER 2001, S. 84). Im Rahmen der Übereinkünfte zum generellen Mindestmarktzugang belief sich die festgesetzte Menge, zu der Milchprodukte zu in-quota-Bedingungen importiert werden konnten, anfänglich auf insgesamt ca. 150.000 t, wovon 110.999 t auf Käse entfielen. Diese Menge sollten bis zum Jahr 2000 auf ca. 200.000 t erhöht werden, wovon 141.991 t auf Käse entfielen (USITC 1998a, S. 36). Für die Einfuhr zu in-quota-Bedingungen ist für den Importeur eine Importlizenz vonnöten.

Die Zollerlöse aus dem Import von Milchprodukten wurden für das Jahr 1999 auf ca. 100 Mill. US\$ geschätzt, wovon 73% auf Käseimporte entfielen (COLEMAN/BOUGHNER 2001, S. 98).

Es bestehen Zollkontingente für neun Käsekatgorien (WTO 1998, S. 12):

1. Sonstiger Käse (other cheese),
2. Blauschimmelkäse (blue-mold cheese),
3. Cheddar (Cheddar cheese),
4. Käse amerikanischer Art außer Cheddar (American-type cheese other than Cheddar),
5. Edamer und Gouda (Edam and Gouda cheese),
6. Käse italienischer Art (Italian-type cheese),

7. Käse nach dem Gruyèreverfahren (Gruyere-process cheese),
8. fettarmer Käse (low-fat cheese),
9. Schweizer/Emmentaler Käse mit Lochbildung (Swiss/Emmentaler cheese with eye-formation).

Diese Kategorien sind in den sog. "zusätzlichen Anmerkungen" (additional notes) 16-23 und 25 des Kapitels 4 des Harmonized Tariff Schedule definiert. Die Einrichtung dieser im Vergleich zu einer globalen Käsequote stark segmentierten Zollkontingente war nicht unumstritten. Da sich die ausgehandelten in-quota-Mengen prozentual am Inlandskonsum orientieren, der Inlandskonsum statistisch jedoch weniger detailliert erfasst wird als der Handelssektor, besteht die Möglichkeit, Quotenmengen bis zu einem gewissen Grad willkürlich nach politischer Sensitivität des Produktes zu verteilen. Dies wurde offensichtlich bei Milchprodukten in den USA auch getan (BUREAU/TANGERMANN 2001, S. 58).

### **3.2 Vergabe der Importlizenzen**

Die Mehrheit der Importlizenzen für Käse sind auf länderspezifischer Basis verteilt, d. h. diese Lizenzen erlauben ausschließlich Importe aus einem bestimmten Land. Weiterhin gibt es other-country-Lizenzen, die Importe aus Ländern erlauben, die nicht bereits durch länderspezifische Lizenzen abgedeckt sind, und any-country-Lizenzen, die Importe aus jedem beliebigen Land erlauben. Die Anteile dieser beiden Lizenzformen sind bei Käse jedoch gering (vgl. Tabelle 1, die in Kapitel 3.3 näher erläutert wird).

Weiterhin können die Rechte für den Erwerb von Importlizenzen für Käse auf drei verschiedene Arten vergeben werden: auf historischer Basis, durch Designation durch das Exportland oder auf Lotteriebasis. Die Lizenzen sind jeweils ab dem 1. Januar ein Quotenjahr lang gültig (WTO 1998, S. 13f.). Für die Vergabe der Lizenz ist eine Gebühr zu entrichten; diese Gebühr betrug für das Jahr 1999 158,00 US\$ (WTO 1998, S. 14).

In der Regel überwiegen die auf historischer Basis vergebenen Lizenzen, wobei die Gewichtungen zwischen den Vergabeverfahren je Land und Käsekatégorie sehr unterschiedlich sein können (USDA 1996, S. 13f.). Das Recht, historische Lizenzen zu erhalten, reicht über das alte Importquotensystem bis zur Tokio-Runde des GATT (1973-1979) und darüber hinaus zurück. Seit der Tokio-Runde wurde die zugestandene Menge von auf der Basis historischer Lizenzen durchgeführten Importe von Milchprodukten nicht mehr erhöht; aufgrund von Lizenzaufgaben ist die Menge vielmehr am Schrumpfen (COLEMAN/BOUGHNER 2001, S. 91). Dies kommt durch bestimmte Regulationsmechanismen zustande, die verhindern sollen, dass Importeure große Teile ihrer Lizenzen nicht nutzen.

Importeure, die weniger als 85% der ihnen auf historischer Basis zugestandenen Lizenzmenge ausschöpfen, verlieren den Anspruch auf diese Lizenz für das folgende Jahr;

dies tritt allerdings nicht ein, wenn der Importeur nachweislich unverschuldet in diese Situation gerät (USDA 1996, S. 9). Weiß der Importeur im Voraus, dass er seine Lizenzmenge im laufenden Jahr nicht ausschöpfen können, so besteht die Möglichkeit, nicht genutzte Lizenzmengen innerhalb einer bestimmten Frist zurückzugeben. Für den Besitzer einer historischen Lizenz verbindet sich damit jedoch die permanente Reduzierung der ihm zugestandenen Lizenzmenge, wenn er über drei aufeinanderfolgende Jahre hinweg von dieser Möglichkeit Gebrauch macht (WTO 1998, S. 15).

Durch all dies steigt der Anteil der Lizenzen, die durch Lotterie oder Designation vergeben werden. Dabei erfolgen die im Rahmen der Uruguay-Runde ausgehandelten Anstiege in den absolut verteilten Importmengen ausschließlich durch designierte Lizenzen; in die Lotterie fließen lediglich abgetretene Mengen historischer Lizenzen (COLEMAN/BOUGHNER 2001, S. 93).

Die Lizenzen sind grundsätzlich nicht handelbar. Dadurch entstehen Eintrittsbarrieren. Wer in den Markt einsteigen will, hat lediglich zwei Möglichkeiten: Entweder ein Unternehmen zu übernehmen, das über historische Lizenzen verfügt, oder an der Lotterie teilzunehmen. Die Übernahme von bestehenden Importeuren ist kostspielig, da Quotenrenten in den Wert des Unternehmens miteinbezogen werden. Mit über die Lotterie erhaltenen Lizenzen zu arbeiten, ist unsicher, da die jährliche Zuteilung völlig zufällig erfolgt. Es wird beobachtet, dass Unternehmen Tochtergesellschaften bilden, die sich um solche Lizenzen getrennt bewerben, um ihre Trefferzahl zu erhöhen (COLEMAN/BOUGHNER 2001, S. 94). Die EU-Kommission bemängelt, dass durch historische Lizenzen teilweise Unternehmen Importrechte zugesprochen bekommen, die überhaupt nicht mehr mit Käse handeln (AGRA-EUROPE 2000).

### **3.3 Struktur der Zollkontingente für Käse**

Um die Importe von Käse in die USA weiter aufschlüsseln zu können, ist es notwendig, sich mit dem Klassifizierungssystem der US-Einfuhren auseinanderzusetzen. Dies ist ebenfalls wichtig für das Verständnis des Aufbaus der Zollkontingente, denn sie beziehen sich auf das im folgenden vorgestellte System.

Seit 1989 werden Einfuhren in die USA im Rahmen des Harmonized Tariff Schedule (HTS) klassifiziert (U.S. Customs Service 1997, S. 21). Der HTS lehnt sich an das Harmonized Commodity Description and Coding System (HCDSC) an, das am 1. Januar 1988 in Kraft trat. Das HCDSC wurde von der Weltzollorganisation mit dem Ziel entwickelt, die bis dahin unterschiedlichen Klassifizierungssysteme der einzelnen Ländern zu vereinheitlichen und somit den internationalen Warenverkehr transparenter zu gestalten (ebd., S. 2). Zum Zeitpunkt des 18. April 1997 waren 152 Länder dem HCDSC formell beigetreten oder gaben an, es anzuwenden (ebd., S. 28).

Der HTS definiert einzelne Warengruppen über acht- bis zehnstellige Codes. Dabei folgen die ersten sechs Stellen der Codes der internationalen Nomenklatur des HCDCS. Die folgenden zwei bis vier Stellen dienen US-internen Klassifikationszwecken. Der HTS wird von der U.S. International Trade Commission (USITC) unterhalten und aktualisiert (ebd. S. 25). Das System stellt eine enorme Erleichterung in der Vergleichbarkeit von Daten dar. Noch ANDERSON (1985, S. 182) bemängelt die fehlende Transparenz des Vorläufersystems.

Praktisch sind die Codes folgendermaßen aufgebaut (USITC 2000, S. [4-8]ff.): Die ersten beiden Ziffern kennzeichnen das betreffende Kapitel des HTS, im Falle der Milchprodukte ist dies Kapitel 04. Käse und Quark sind unter der Kategorie 0406 zusammengefasst. Im folgenden wird weiter segmentiert:

1. 040601: Frischkäse und Quark (fresh [unripened or uncured] cheese, including whey cheese, and curd),
2. 040602: geriebener Käse/Käsepulver (grated or powdered cheese, of all kinds),
3. 040603: Schmelzkäse (processed [process] cheese, not grated or powdered),
4. 040604: Blauschimmelkäse (blue-veined cheese),
5. 040609: sonstiger Käse (other cheese).

Auf achtstelliger Ebene ist die legale Identifizierung der Warengruppe abgeschlossen. So steht z.B. Code 04064020 für Roquefort in Originallaiben.

Diesen Codes werden die spezifischen Einfuhrbestimmungen zugewiesen. Im Prinzip kann Käse auf drei verschiedene Arten eingeführt werden:

1. Einfuhr mit Importlizenz;
2. Einfuhr ohne Importlizenz;
3. Einfuhr geringer Mengen gemäß general note 15 des HTS.

Beispielsweise stehen für die Gruppe Edamer und Goudakäse drei verschiedene Codes zur Verfügung, je nachdem, ob der Käse unter einer Importlizenz eingeführt und damit mit einem Wertzoll belegt wird (04069016), ohne Importlizenz eingeführt und mit einem festen Zollsatz belegt wird (04069018) oder für z. B. Warenproben gemäß general note 15 des HTS nur unter der Auflage des Wertzolls importiert wird, ohne diese Menge der in-quota-Menge anzurechnen (04069014).

Dieser achtstellige Code kann gegebenenfalls nochmals, allerdings nur zu statistischen Zwecken, um zwei Stellen erweitert werden, um noch engere Warengruppen zu bilden (U.S. Customs Service 1997, S. 22f.).

Interessanterweise werden die relevanten in-quota-Mengen der Zollkontingente nicht separat für die einzelnen HTS-Codes bestimmt, sondern für größere Warengruppen, unter denen jeweils verschiedene HTS-Codes zusammengefasst sind. Einzelnen Ländern werden pro

Zollkontingent unterschiedliche Gesamtmengen aus dem entsprechenden Code-Mix zugestanden.

Tabelle 1 gibt eine Übersicht zur Zusammensetzung der Zollkontingente aus HTS-Codes: Die obere Hälfte ordnet die relevanten HTS-Codes den Zollkontingent-Kategorien zu, die untere Hälfte zeigt die länderspezifischen in-quota-Mengen für 1999.

Kanada hat im Rahmen des Freihandelsabkommens NAFTA zwischen den USA, Kanada und Mexiko den Milchsektor außen vor gelassen. Deshalb ist bei Milchprodukten lediglich der Handel zwischen den USA und Mexiko von NAFTA-Regelungen betroffen (COLEMAN/BOUGHNER 2001, S. 88). U.S. note 8 zum Unterkapitel 6 des Kapitels 99 des HTS sieht ein einziges Kontingent für Käse aus Mexiko vor, die 50 verschiedene HTS-Codes umfasst. Die in-quota-Menge soll von 5.550 t im Jahr 1994 jährlich ausgeweitet werden und bis auf 7.030 t im Jahr 2002 steigen. Vom Jahr 2003 an entfallen sämtliche Mengenbeschränkungen.

**Tabelle 1: *in-quota*-Mengen der USA für Zollkontingente bei Käse nach Ländern und Produktgruppen<sup>5</sup>**

HTS-Kategorie	Zollkontingent-Kategorien gemäß HTS, Kapitel 4, Anmerkungen 16-23 und 25								
	Sonst. Käse	Blauschimmel	Cheddar	Amerik. Art	Edamer/Gouda	Italien. Art	Gruyère-verfahren	fettarm	Schweiz/Emmental.
	HTS-Code			0406...					
Frischkäse und Quark	1004 1084	1014	1024	1034	1044	1054	1064	1074	
Geriebener Käse/Käsepulver	2089	2024 2061	2031 2065	2036 2069	2044 2073	2051 2077	2081	2085	
Schmelzkäse	3089	3014 3061	3024 3065	3034 3069	3044 3073	3077	3051 3081	3085	
Blauschimmel		4054 4058							
Sonst. Käse	9095	9072	9008 9076	9052 9082	9016 9086	9031 9036 9041 9066	9090	9093	9046
Margarinekäse (Backzutat)								HTS-Code 19019034	
Land	in-quota-Mengen in t (1999)								
Argentinien	100,0	2,0			235,0	6383,0			80,0
Australien	2758,3		2241,7	1000,0					500,0
Chile		66,7	183,3						
Costa Rica	1550,0								
EU15	25420,0	2729,0	1096,3	337,3	6122,3	3965,3	5861,7	4250,0	21546,7
Island	323,0								300,0
Israel	673,0							50,0	27,0
Kanada	1141,0		833,4						70,0
Neuseeland	11322,0		7350,0	2000,0				1000,0	
Norwegen	150,0				167,0				6883,0
Polen	1236,2					1325,0 416,7		174,9	
Rumänien									
Schweiz	1636,7						1850,0		3596,7
Slowak. Rep.	600,0								
Tschech. Rep.	200,0	50,0	50,0		100,0				400,0
Ungarn									800,0
Uruguay	250,0					1178,0			
andere Länder oder Gebiete "any Country"	201,6 300,0	0,0	139,9 100,0	168,6	25,4	13,1	79,9	0,0	85,3
Total	47861,9	2847,7	11994,6	3505,9	6649,7	13281,1	7791,6	5474,9	34288,6

Quelle: eigene Darstellung nach USITC 1998b.

5 Es könnte verwirren, dass die Kategorien "sonst. Käse" (other cheese) und "Blauschimmel" (blue-mold/blue-veined cheese) zweimal vorhanden sind; dies ist auf die Kürze der Darstellung zurückzuführen. Die Begriffe sind nicht deckungsgleich und dürfen nicht verwechselt werden. Als Zollkontingent-Kategorien stehen diese Begriffe für die im HTS, Kapitel 4, Anmerkungen 16 und 17, aufgelisteten HTS-Codes; als HTS-Kategorien umfassen sie die HTS-Codes 04069000-9099 (Sonstiger Käse; nicht frisch, nicht gerieben oder gepulvert, kein Schmelzkäse) und 04064000-4099 (Blauschimmelkäse; nicht frisch, nicht gerieben oder gepulvert, kein Schmelzkäse).

### 3.4 Zusammensetzung der Käseimporte

In diesem Abschnitt soll die Struktur der Zollkontingente für Käse aus den Räumen der beiden wichtigsten Handelspartner der USA, der EU und Neuseeland, im einzelnen beleuchtet werden. Da im folgenden nur von HTS-Codes, die Käse klassifizieren, die Rede sein wird, wird auf die durchgängige achtstellige Schreibweise verzichtet und um der Übersichtlichkeit willen nur jeweils die letzten vier Stellen angegeben (also z. B. 9095 anstelle von 04069095).

#### EU

Die Käseimporte aus der EU fielen 1999 unter 51 HTS-Codes. Tabelle 2 stellt die Importentwicklung von 1995-1999 für die 11 im Jahr 1999 wertmäßig wichtigsten HTS-Codes dar. Den größten Einzelposten innerhalb der US-Einfuhren aus der EU bildet Schafskäse in Originallaiben (HTS-Code 9056), von dem 1999 Käse im Wert von 118,9 Mill. US\$ importiert wurde. Diese Kategorie darf zollfrei importiert werden und unterliegt keiner Mengenbeschränkung (USITC 2000, S. [4-29]).

Von den verbleibenden 10 HTS-Codes, die in Tabelle 2 gelistet sind, fallen sieben unter eine Importlizenzregelung; drei werden unter einem einfachen Wertzoll ohne Mengenbeschränkung importiert; nur ein HTS-Code fällt unter die Gruppe der over-quota-Importe (9042: Käse italienischer Art aus Kuhmilch; die korrespondierende in-quota-Kategorie ist 9041). Daraus kann der Schluss gezogen werden, dass das US-amerikanische Zollkontingent-System für EU-Käse weitgehend bindend wirkt. Dies wird auch an anderer Stelle bestätigt (USITC 1998a, S. 33).

Die EU ist der einzige Handelspartner der USA, der über Zollkontingente in allen Kontingentskategorien verfügt (vgl. Tabelle 1). Wie verteilen sich nun anteilmäßig die relevanten HTS-Codes innerhalb der in-quota-Menge einer Zollkontingent-Kategorie? Abbildung 3 zeigt, dass die in-quota-Mengen der EU in der Regel von einem HTS-Code dominiert werden.

Zwischen 1995-1999 gab es innerhalb dieser Verteilungen kleinere Schwankungen, was allerdings nichts an der Grundaussage ändert. Ausnahmen sind das Kontingent fettarmer Käse, das 1995-1997 neben Code 9093 auch einen beträchtlichen Anteil von unter Code 1074 eingeführtem Käse aufweist, sowie das Kontingent Käse amerikanischer Art im Jahr 1995, wo die Codes 2069 und 1034 über einen Anteil von immerhin mehr als 40% am Gesamtkontingent verfügen.

**Tabelle 2: Käseimporte aus der EU in die USA unter den wichtigsten 1999 angewandten HTS-Codes (1995-1999)**

HTS-Code 0406...	Zollsatz 1999			Importmenge in t					Importwert in US\$ (CIF)
	Status <sup>6</sup>	%	\$/kg	1995	1996	1997	1998	1999	1999
9056	3	-	-	23.506,0	23.431,9	23.926,4	22.034,8	25.993,4	118.934.136
9095	1	10	-	16.429,0	20.909,5	13.544,2	17.792,2	22.163,5	86.769.159
9046	1	6,4	-	12.821,8	17.154,7	13.210,8	15.151,3	20.373,0	71.162.910
9099	3	8,8	-	4.752,3	4.827,2	5.232,7	5.725,6	6.615,4	42.808.933
9041	1	15	-	3.820,8	4.058,0	3.840,4	3.854,9	4.013,0	27.624.247
9016	1	15	-	5.146,4	4.998,1	4.542,6	5.209,5	5.918,8	23.000.924
9057	3	-	-	5.963,3	4.974,4	4.218,7	3.869,4	3.694,6	18.984.368
3051	1	6,4	-	4.326,0	4.126,5	4.436,3	5.519,9	5.313,4	14.442.884
4054	1	15	-	2.134,8	2.361,5	2.477,8	2.428,6	2.232,6	11.201.107
9042	2	-	2,209	208,1	362,3	500,8	581,0	1.264,8	9.886.491
9093	1	10	-	1.963,4	1.445,4	1.896,1	2.215,0	2.962,3	9.363.190

Quelle: USITC Trade Database; USITC 1998b.

Die Füllraten der meisten in-quota-Mengen waren 1999 hoch (über 93%). Lediglich für Cheddar, Käse amerikanischer Art und fettarmen Käse lagen die Füllraten der (für diese Kategorien ohnehin relativ kleinen) in-quota-Mengen um oder sogar unter 70% (berechnet nach USITC Trade Database; USITC 1998b). Niedrige Füllraten innerhalb von Lizenzen sind ein Indiz dafür, dass die Administration der Lizenzen handelsbeschränkend wirkt. Spezifische Gründe dafür können sein (COLEMAN/BOUGHNER 2001, S. 94f.):

1. Zuteilung von länderspezifischen Lizenzen an Länder, die das betreffende Produkt nicht oder nur in geringem Umfang produzieren/exportieren bzw. nur zu hohen Kosten;
2. Zuteilung von derart kleinen Lizenzmengen, dass sie Handel nicht zustande kommen lassen;
3. Schwierigkeit des Aufbaus langfristiger Geschäftsbeziehungen durch den Zufallsfaktor bei first-come-first-serve-Verfahren<sup>7</sup>;

6 Status: 1=Unterliegt Importlizenz, in-quota; 2=Unterliegt keiner Importlizenz, over-quota; 3=Einfacher Wertzoll/zollfrei, ohne Mengenbeschränkung;

7 Käse unterliegt im Gegensatz zu anderen Milchprodukten keiner first-come-first-serve-Bestimmung; jedoch ergeben sich durch im Lotterieverfahren verteilte Lizenzen möglicherweise ähnliche Effekte.

**Abbildung 3: Verteilung von HTS-Codes innerhalb der In-Quota-Mengen für die Käsekontingente der EU**



Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage der USITC Trade Database.

4. kompliziertes Reallokationsverfahren für länderspezifische Quotenmengen;
5. nicht rechtzeitige Aufgabe ungenutzter Lizenzmengen seitens der Importeure.

Bei den betroffenen Produkten der EU mag vor allem Punkt 1 eine Rolle spielen, da diese Käsekategorien in der EU eine geringe Bedeutung haben.

Für Käse italienischer Art hingegen lag die Füllrate sogar bei über 100%. Dies ist möglicherweise durch eine Reallokation anderweitig nicht genutzter Importlizenzen während des Quotenjahres zugunsten von Importen aus der EU zu erklären.

## **Neuseeland**

Neuseeland weist - zumindest gemessen an der Anzahl der HTS-Codes - eine weitaus geringere Produktpalette auf als die EU. 1999 wurde Käse überhaupt nur unter sieben HTS-Codes in die USA eingeführt (vgl. Tabelle 3). Dabei fielen vier Codes unter eine Importlizenzregelung, ein Code ist zollfrei. Immerhin unter zwei Codes erfolgten jedoch Einfuhren zu over-quota-Bedingungen; diese Codes stellen die over-quota-Ergänzungen zu zweien der lizenzpflichtigen Codes dar (9012 zu 9008 und 9084 zu 9082).

Da in beiden Fällen die in-quota-Menge erheblich überschritten wird - im Falle von Code 9012 um mehr als die Hälfte, im Falle von Code 9084 sogar um das Vierfache - ist davon auszugehen, dass die Zollkontingente für diese Warengruppen nicht mehr bindend sind. Es ist allerdings hinzuzufügen, dass die over-quota-Zollsätze von 1,086 US\$/kg bzw. 1,263 US\$/kg (1999) nicht um die höchsten zu beobachtenden over-quota-Zollsätze handelt; auf andere HTS-Codes wurden bis zu 2,336 US\$/kg (1999) erhoben.

1995-1999 wurden in den Neuseeland zugewiesenen in-quota-Mengen Käse jeweils nur unter einem HTS-Code importiert:

- ?? in-quota-Menge Sonstiger Käse: Code 9095,
- ?? in-quota-Menge Cheddar: Code 9008,
- ?? in-quota-Menge Käse amerikanischer Art: Code 9082.

**Tabelle 3: Importe von Käse aus Neuseeland in die USA unter allen 1999 angewandten HTS-Codes (1995-1999)**

HTS-Code 0406...	Zollsatz 1999			Importmenge in t					Importwert in US\$ (CIF)
	Status <sup>8</sup>	%	\$/kg	1995	1996	1997	1998	1999	1999
9095	1	10,0	-	11.528,2	11.194,4	11.849,7	11.621,4	11.973,0	3.855.229
9008	1	12,0	-	3.894,0	4.771,2	5.639,2	6.455,0	7.330,3	19.931.335
9084	2	-	1,086	0,0	907,2	0,0	1.977,3	8.935,1	19.346.300
9012	2	-	1,263	0,6	1,0	2,8	5.115,0	5.293,0	11.218.994
9082	1	10,0	-	1.985,6	1.972,5	1.995,8	2.008,8	1.975,3	5.222.372
9046	1	6,4	-	0,0	0,0	217,0	150,0	155,1	382.868
9056	3	-	-	0,0	0,0	0,0	0,0	34,6	135.333

Quelle: USITC Trade Database; USITC 1998b.

Die Füllraten Neuseelands lagen 1999 für die in-quota-Mengen von Cheddar und Käse amerikanischer Art bei nahezu 100%. Die in-quota-Menge der Gruppe Sonstiger Käse überstieg sogar 100%, vermutlicherweise aufgrund von Reallokation der Lizenzen (berechnet nach USITC Trade Database; USITC 1998b.). Hingegen wurde die in-quota-Menge von fettarmem Käse überhaupt nicht genutzt. Dieser extreme Zustand bestand über den ganzen Zeitraum 1995-1999. Lediglich 1998 wurde eine geringe Menge (27 t) unter HTS-Code 9093 eingeführt. Ohne eine bessere Erklärung zur Verfügung zu haben, ist hier wohl anzunehmen, dass eine typische Fehlallokation von Importlizenzen vorliegt (wie z. B. bei Eiskrem aus Jamaika; COLEMAN/BOUGHNER 2001, S. 95).

8 Status: 1=Unterliegt Importlizenz, in-quota; 2=Unterliegt keiner Importlizenz, over-quota; 3=Einfacher Wertzoll/zollfrei, ohne Mengenbeschränkung;

## 4 MÖGLICHE AUSWIRKUNGEN DES ZOLLKONTINGENT-SYSTEMS FÜR US-KÄSEIMPORTE

### 4.1 Preisdiskriminierung seitens der Exporteure?

Die EU dominiert insgesamt ganz eindeutig den Importmarkt für Käse in den USA, jedoch nicht bei allen Zollkontingenten. Sowohl bei Cheddar (7.350 t gegenüber 1.096,3 t) als auch bei Käse amerikanischer Art (2.000 t gegenüber 337,3 t) verfügte Neuseeland 1999 über eine größere Quote als die EU, und in der Kategorie sonstiger Käse war die Quote Neuseelands immerhin halb so groß wie die der EU (11.322 t gegenüber 25.420 t). Tabelle 4 vergleicht die die Großhandelspreise für Cheddar und Käse amerikanischer Art auf dem US-amerikanischen Inlandmarkt mit den durchschnittlichen Importpreise von Neuseeland und EU vor und nach Entrichtung der Zölle: als Zollwert (customs value) pro Importmengeneinheit bzw. Wert nach Abgaben (landed duty-paid value) pro Importmengeneinheit bei den dominierenden HTS-Codes für Cheddar und Käse amerikanischer Art.

**Tabelle 4: Importpreise und US-Großhandelspreise für Cheddar und Käse Amerikanischer Art im Jahr 1999**

Käsekatgorie (HTS 0406...)		Neuseeland <sup>*</sup>		EU <sup>*</sup>		USA <sup>**</sup>
		Zollwert (\$)/Import- menge (kg)	Wert nach Abgaben (\$)/ Importmenge (kg)	Zollwert (\$)/Import- menge (kg)	Wert nach Abgaben (\$)/ Importmenge (kg)	
Cheddar	<i>in-quota</i> (9008)	2,58	3,03	4,62	5,38	
	<i>over- quota</i> (9012)	1,96	3,43	2,89	3,10	4,21
Amerik. Art	<i>in-quota</i> (9082)	2,51	2,90	2,19	2,47	
	<i>over- quota</i> (9084)	2,02	3,23	-	-	3,78

Quelle: \*USITC Trade Database; \*\*USDA 2000, S. 15.

Neuseeland konnte Cheddar 1999 auf Basis des Zollwerts durchgängig zu einem geringeren Preis anbieten als die EU. Auch nach Entrichtung der Zölle gab es auf Basis des Wertes nach Abgaben noch eine durchschnittliche Marge von 1,18 bzw. 0,78 US\$/kg zum Großhandelspreis in Wisconsin. Cheddar aus der EU hingegen war zu in-quota-

Bedingungen bereits vor Entrichtung der Zölle durchschnittlich 0,41 US\$ teurer als amerikanischer Cheddar, nach ihrer Entrichtung sogar 1,17 US\$. Bei Käse amerikanischer Art liegt das Preisniveau der aus Neuseeland und der EU importierten Käse durchgängig unter dem durchschnittlichen Großhandelspreis in Wisconsin; hierbei scheint die EU Neuseeland sogar überlegen. Dabei ist allerdings zu beachten, dass die in-quota-Menge der EU für Käse amerikanischer Art weitaus geringer ist als das entsprechende Kontingent Neuseelands (vgl. Tabelle 1), und darüber hinaus 1999 nur zu 70% gefüllt wurde.

Intuitiv würde man zunächst davon ausgehen, dass die durchschnittlichen Zollwerte für in-quota-Mengen und over-quota-Mengen gleich sind. Erstaunlich ist nun, dass die Zollwerte für over-quota-Importe sowohl aus Neuseeland als auch aus der EU niedriger sind als die Preise der korrespondierenden in-quota-Importe. Bei der EU gilt die Einschränkung, dass die unter over-quota-Bedingungen importierte Menge an Cheddar mit ca. 18 t sehr gering ist, wobei die in-quota-Menge der EU nur zu 68% gefüllt wurde<sup>9</sup>. Die gehandelten over-quota-Mengen der EU an Cheddar sind somit irrelevant.

Aus Neuseeland hingegen sind sowohl bei Cheddar als auch bei Käse amerikanischer Art die over-quota-Importe beträchtlich (vgl. Tabelle 3).

**Tabelle 5: Entwicklung der US-Einfuhrpreise (Zollwert/Importmenge) von neuseeländischem Cheddar und Käse Amerikanischer Art von 1995-99**

		1995	1996	1997	1998	1999
Käsekategorie	(HTS 0406...)	Zollwert (\$)/Importmenge (kg)				
Cheddar	in-quota (9008)	2.14	2.62	2.29	2.86	2.58
Cheddar	over-quota (9012)	3.19	2.55	3.95	2.46	1.96
Amerik. Art	in-quota (9008)	2.19	2.80	2.34	2.8	2.51
Amerik. Art	over-quota (9084)		3.25		2.78	2.02

Quelle: USITC Trade Database.

Vergleicht man die Entwicklung von durchschnittlichem Zollwert und Wert nach Abgaben von Cheddar und Käse amerikanischer Art aus Neuseeland seit 1995, so zeigt sich, dass diese Preisschere 1996 (nur Cheddar), 1998 und 1999 auftrat (Tabelle 5). Die relevanten special

9 Bei diesen over-quota-Mengen scheint es sich also um Importe zu handeln, die möglicherweise aus Gründen des bürokratischen Aufwandes keinen Zugang zu einer Importlizenz erhalten haben, obwohl offensichtlich Raum dafür vorhanden gewesen wäre. Natürlich kann es auch ein Erhebungsfehler sein.

safeguard provisions<sup>10</sup> (HTS-Codes 99040559-99040582) greifen in diesem Preisbereich noch nicht. Dies ging einher mit der positiven Entwicklung der Importe Neuseelands in die USA: Von 1997 auf 1999 sind die mengenmäßigen Käseimporte der USA aus Neuseeland um insgesamt 81% gestiegen (vgl. Abbildung 2).

Ein Erklärungsansatz wäre, dass Neuseeland bei Cheddar und Käse Amerikanischer Art Preisdiskriminierung dritten Grades betreibt<sup>11</sup>. CARTON/PERLOFF (1994, S. 434f.) nennen drei Bedingungen für erfolgreiche Preisdiskriminierung:

- ?? Marktmacht;
- ?? Identifizierung der Käufergruppen;
- ?? Verhinderung von Wiederverkäufen.

Diese Bedingungen können als erfüllt angesehen werden. Die Exporte Neuseelands werden über zentrale marketing boards abgewickelt, die Marktmacht besitzen (HORNIG et al. 1990, S. 422). Diese Einrichtungen gehören zu den letzten Überresten der alten Wirtschaftsstruktur vor der großen Liberalisierungswelle der achtziger und neunziger Jahre (BALE 1998, S. 248). Es ist plausibel, ihnen Monopolverhalten zu unterstellen. Die Importeure von Käse lassen sich eindeutig in zwei Gruppen einordnen: Solche, die über Lizenzen eine quotierte Menge zum begünstigten in-quota-Zollsatz beziehen, und solche, die zum höheren over-quota-Zollsatz Importe in unbegrenzter Menge tätigen können. Die beteiligten Unternehmen können dabei gleichzeitig beiden Gruppen angehören. Die Verhinderung von Wiederverkäufen wird einerseits durch die Administration begünstigt; darüber hinaus verfügen die neuseeländischen marketing boards über eigene Absatzkanäle in den USA und sind damit vertikal integriert (COLEMAN/BOUGHNER 2001, S. 90). Vertikale Integration erleichtert Preisdiskriminierung, weil dadurch ebenfalls Wiederverkäufe verhindert werden können (CARLTON/PERLOFF 1994, S. 519).

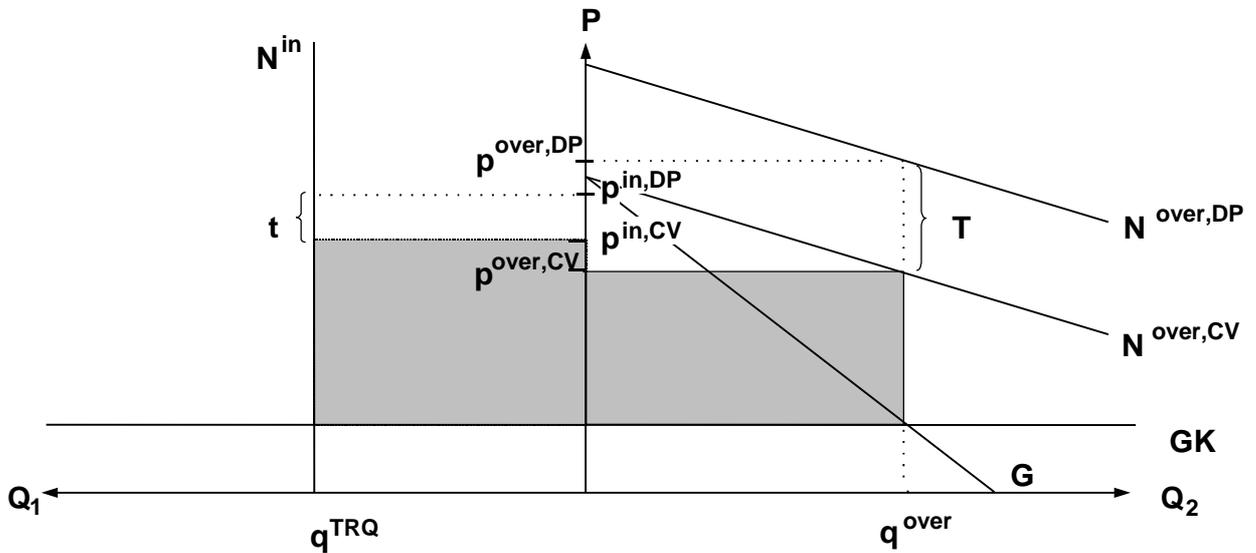
Importe, die unter Lizenzen erfolgen, werden tendenziell eine niedrigere Preiselastizität aufweisen als Importe zu over-quota-Bedingungen, da zumindest die Nutzer von auf historischer Basis vergebener Lizenzen, also die Mehrheit, damit rechnen müssen, diese Lizenzen ganz oder teilweise zu verlieren, wenn sie nicht ausgenutzt werden. Importe zu over-quota-Bedingungen werden jedoch nur auftreten, wenn sie trotz des höheren festen Zollsatzes für Importeure lohnenswert sind. Deshalb macht es Sinn, wenn Neuseeland die Preise für diese Gruppe der Importe senkt. Abbildung 4 stellt die Situation graphisch dar.

---

10 Diese erlauben es, vorübergehende Zollerhöhungen zu tätigen, wenn bestimmte preis- oder mengenbasierte Auslöseschwellen überschritten werden (WTO 1994, Artikel 5).

11 Selbstverständlich kann die Ausweitung der Exportmengen Neuseelands auch von anderen Einflussfaktoren, wie z. B. Wechselkursen, abhängen. Dies sollte jedoch in-quota- und over-quota-Preise gleichermaßen beeinflussen.

Abbildung 4: Preisdiskriminierung bei Zollkontingenten



Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an CARLTON/PERLOFF 1994, S. 446.

Die linke Seite des Schaubilds zeigt den Markt für in-quota-Importe. Vereinfachend wird von einer völlig unelastischen Nachfrage  $N^{in}$  für die gesamte in-quota-Menge  $q^{TRQ}$  ausgegangen. Die gesamte Quote wird zum Preis  $p^{in,CV}$  in Höhe des durchschnittlichen Zollwertes (customs value, CV) gefüllt. Durch Aufschlag des Wertzolles  $t$  auf  $p^{in,CV}$  ergibt sich der Preis  $p^{in,DP}$  in Höhe des durchschnittlichen Wertes nach Abgaben (landed duty-paid value, DP).

Die rechte Seite des Schaubilds zeigt den Markt für over-quota-Importe.  $N^{over,DP}$  stellt die Nachfragekurve für over-quota-Importe nach Abgaben dar. Die für den Monopolisten relevante Nachfragekurve ergibt sich durch die Linksverschiebung von  $N^{over,DP}$  um den festen Zollbetrag  $T$  zu  $N^{over,CV}$ , der Nachfrage für over-quota-Importe zum Zollwert. Die zu  $N^{over,CV}$  korrespondierende Grenzerlöskurve  $GE$  schneidet die (hier als konstant angesehene) Grenzkostenkurve  $GK$  in der gewinnmaximierenden Menge  $q^{over}$ , die wiederum zum optimalen Monopolpreis  $p^{over,CV}$  führt. Aus der Addition von  $p^{over,CV}$  und  $t^{over}$  ergibt sich  $p^{over,DP}$ . Ceteris paribus kann  $p^{in,DP}$   $p^{over,DP}$  nicht überschreiten, da sonst sämtliche Importe zu over-quota-Bedingungen ablaufen würden. Auf diese Weise ist auch  $p^{in,CV}$  eine obere Grenze gesetzt. Der Exporteur erhält die gesamte schraffierte Fläche als Monopolgewinn.

## 4.2 Qualitätssegmentierung bei EU-Exporten?

Innerhalb der einzigen Zollkontingent-Kategorie der EU, bei der nennenswerte over-quota-Importe stattfinden, Käse Italienischer Art unter dem HTS-Code 9042, liegen die CV-Preise nicht unter den korrespondierenden in-quota-Preisen. Sie sind im Gegenteil höher (vgl. Tabelle 6).

**Tabelle 6: Entwicklung der durchschnittlichen US-Einfuhrpreise (Zollwert/Importmenge) von Käse Italienischer Art aus der EU von 1995-1999**

		1995	1996	1997	1998	1999
Käsekategorie (HTS 0406...)		Zollwert (\$)/Importmenge (kg)				
Italienische Art	<i>in-quota</i> (9041)	8,96	8,87	8,90	7,83	6,73
	<i>over-quota</i> (9042)	11,23	11,20	11,02	11,12	7,62

Quelle: USITC Trade Database.

Wie könnte dies zu erklären sein? ALSTON/JAMES (2000, S. 4) führen ein theoretisches Beispiel von Alchian/Allen an: New Yorker verzehren mehr "gute" Trauben als Kalifornier, da "gute" Trauben teurer sind als "schlechte", jedoch aufgrund gleicher Transportkosten für beide Traubensorten "gute" Trauben für New Yorker im Vergleich zu "schlechten" weniger teuer sind als für Kalifornier. ALSTON/JAMES weisen diesem Beispiel nur einen geringen praktischen Wert zu, da es nur unter sehr restriktiven Bedingungen bewiesen werden konnte (ebd.). Trotzdem sei dieses Beispiel für den obigen Fall modifiziert: Durch einen einheitlichen Zollsatz verändert sich das Preisverhältnis zwischen hoch- und niedrigpreisigen Produkten; hochpreisige Produkte werden im Vergleich zu niedrigpreisigen relativ gesehen günstiger bzw. umgekehrt niedrigpreisige teurer. Gesetzt den Fall, dass unterschiedliche Preise unterschiedliche Qualitäten widerspiegeln, ist es naheliegend anzunehmen, dass höherwertige Produkte mit tendenziell unelastischerer Nachfrage unter einem höheren Zollsatz eher importiert werden als qualitativ inferiore Produkte eines niedrigeren Preisniveaus; unter einem hohen Zollbetrag erhöht sich der relative Preis für die höherwertigen Produkte weniger stark als für niedrigpreisige.

Gerade die europäische Käseproduktion weist eine hohe Vielfalt auf (siehe z. B. LUX 2000, S. 3). Vorstellbar ist es also, dass im vorliegenden Fall im over-quota-Bereich eher Importe hochwertiger Käsesorten stattfinden, im in-quota-Bereich eher Importe von Produkten geringerer Qualität, da diese im over-quota-Bereich weniger lohnenswert sind. Diese These ist mit den vorliegenden Daten nicht nachzuprüfen. Sie sollte jedoch als Anregung zu weiterer Forschungsarbeit zulässig sein.

## 5 AUSBLICK

Wie die Analyse der Zusammensetzung der einzelnen in-quota-Bereiche der Zollkontingente der EU zeigte, werden diese in der Regel von einem HTS-Code dominiert. In dieser Hinsicht sind die Importe innerhalb der in-quota-Menge eines Zollkontingents also relativ homogen. Die Datenbasis, die im Rahmen dieser Untersuchung zur Verfügung stand, gibt jedoch keinen Aufschluss über die importierten Produkte auf Markenebene. Selbst die differenzierten Kategorien des HTS bieten eigentlich nur eine grobe Vereinfachung der tatsächlichen Käsevielfalt. Die bestehenden Zollkontingent-Kategorien lassen teilweise Spielraum für Entscheidungen über Herkunft (innerhalb der EU), Art und Qualität der einzuführenden Käsesorten.

Auch die Preise variieren innerhalb einer HTS-Kategorie vermutlich sehr stark um den Einheitswert der Importe, insbesondere - auch aufgrund der Heterogenität der Herkunftsländer - bei Importen aus der EU. Man denke z. B. an die Kategorie Sonstiger Käse, die praktisch alles umfasst, was von den anderen Kategorien nicht bereits klassifiziert worden ist.

Die Einführung des Abschnittes 2.4 versuchte, einen ersten Ansatz zur Betrachtung einer derartigen Problemstellung zu wagen. In Realität werden natürlich sehr viel mehr Produkte um Anteile an der knappen in-quota-Menge einer Zollkontingent-Kategorie konkurrieren. Eine Analyse mit hinreichend aufgeschlüsselten Daten, möglicherweise auf Markenebene, kann sicher interessante Ergebnisse liefern.

## 6 QUELLENVERZEICHNIS

- ABBOTT, Philip C. und B. Adair MORSE (2000): Tariff rate quota implementation and administration by developing countries. *Agricultural and Resource Economics Review*, 29: 115-124.
- AGRA-EUROPE (2000): Transatlantischer Handel weiterhin problematisch. *Agra-Europe*, Nr. 32 (7. August), *Europa-Nachrichten*, S. 3f.
- ALSTON, J. M. und J. S. JAMES (2000): Price Policies and the Domestic and International Distribution of Commodity Quality: Theory and Application to Wheat. Paper presented at the International Agricultural Trade Research Consortium/NE-165 Symposium on Global Food Trade and Consumer Demand for Quality, Montreal, Canada, June 26-27.
- ANDERSON, J. E. (1985): The Relative Inefficiency of Quotas: The Cheese Case. *American Economic Review*, 75: 178-190.
- BALE, M. (1998): Farming Without Subsidies: Lessons from New Zealand. In: HERRMANN, R., D. KIRSCHKE und P. M. SCHMITZ (Hrsg.): *Landwirtschaft in der Weltwirtschaft. Agrarwirtschaft, Sonderheft 158*: 236-259.
- BUREAU, J.-C. und S. TANGERMANN (1999): TRQs in the European Union. In: DEGORTER, Harry und Ian SHELDON (Hrsg.): *Issues in the Administration of Tariff-Rate Import Quotas in the Agreement on Agriculture in the WTO*. International Agricultural Trade Research Consortium, Commissioned Paper Number 13. St. Paul, Minnesota; <http://iatrcweb.org/> (Stand 06.02.02).
- CARLTON, D. W. und J. M. PERLOFF (1994): *Modern Industrial Organization*. New York: HarperCollins College Publishers.
- COLEMAN, J. R. und D. S. BOUGHNER (2000): Dairy TRQs in the United States. In: DEGORTER, Harry und Ian SHELDON (Hrsg.): *Issues in the Administration of Tariff-Rate Import Quotas in the Agreement on Agriculture in the WTO*. International Agricultural Trade Research Consortium, Commissioned Paper Number 13. St. Paul, Minnesota; <http://iatrcweb.org/> (Stand 06.02.02).
- DEGORTER, Harry und Ian SHELDON (Hrsg.; 2001): *Issues in the Administration of Tariff-Rate Import Quotas in the Agreement on Agriculture in the WTO*. International Agricultural Trade Research Consortium, Commissioned Paper Number 13. St. Paul, Minnesota; <http://iatrcweb.org/> (Stand 06.02.02).
- GAST, Michael (2001): Nichttarifäre Handelshemmnisse bei heterogenen Gütern der Agrar- und Ernährungswirtschaft – Theoretische Grundlagen und das Beispiel US-amerikanischer Käseimporte. Justus-Liebig-Universität, Institut für Agrarpolitik und Marktforschung, Arbeitsbericht Nr. 30. Gießen.
- HORNIG, E., R. N. BOISVERT und D. BLANDFORD (1990): Quota Rents and Subsidies: The Case of US Cheese Import Quotas. *European Review of Agricultural Economics*, 17: 421-434.

- JOSLING, T. E., S. TANGERMANN und T. K. WARLEY (1996): Agriculture in the GATT. London: Macmillan.
- LUX, N. und S. HENSON (2000): The Impact of Quality and Safety Measures on Food Exports: A Case Study of French Cheese Exports to the United States. Paper presented at the International Agricultural Trade Research Consortium/NE-165 Symposium on Global Food Trade and Consumer Demand for Quality, Montreal, Canada, June 26-27.
- MCCORRISTON, S. (1996): Import Quota Licenses and Market Power. American Journal of Agricultural Economics, 78: 367-372.
- MCCORRISTON, S. und I. M. SHELDON (1994): Selling Import Quota Licenses: The U.S. Cheese Case. American Journal of Agricultural Economics, 76: 818-827.
- NICHOLSON, W. (1998): Microeconomic Theory - Basic Principles and Extensions. Fort Worth: Dryden Press.
- OECD (Organization for Economic Co-Operation and Development) (1997): The Uruguay Round Agreement on Agriculture and Processed Agricultural Products. Paris.
- SKULLY, D. W. (1999): The Economics of TRQ administration. International Agricultural Trade Research Consortium Working Paper 99-6. St. Paul, Minnesota; <http://iatrcweb.org/> (Stand 06.02.02).
- U.S. Customs Service (1997): Tariff Classification under the Harmonized Tariff Schedule. Washington, DC.
- USDA (1996): Dairy Tariff-Rate Import Quota Licensing; Final Rule. Federal Register, 61: 53001-53015.
- USDA (2000): Dairy Market News, Annual Summary. Agricultural Marketing Service. Madison, WI.
- USITC (U.S. International Trade Commission) (1998a): Industry & Trade Summary - Dairy Products. USITC Publication 3080. Washington, DC.
- USITC (1998b): The Harmonized Tariff Schedule of the United States (1999). Washington, DC.
- USITC (2000): Supplement 1 to Harmonized Tariff Schedule of the United States (2000). USITC Publication 3249. Washington, DC.
- USITC Trade Database: <http://dataweb.usitc.gov/> (Stand: 06.02.02).
- WTO (World Trade Organization) (1994): Agreement on Agriculture. Genf.
- WTO (1998): Replies to Questionnaire on Import Licenses - United States. WTO Dokument G/LIC/N/3/USA/2, <http://docsonline.wto.org/> (Stand: 06.02.02).