

Herausgegeben vom

Zentrum für internationale
Entwicklungs- und
Umweltforschung

der Justus-Liebig-Universität Gießen

Marc Christopher Kramb

Sanitäre und phytosanitäre Handelsbeschränkungen unter dem Einfluss des WTO-Abkommens

Ein Gravitationsansatz
unter besonderer Berücksichtigung
des EU-Rindfleischsektors



PETER LANG

Internationaler Verlag der Wissenschaften

1 EINLEITUNG

1.1 PROBLEMSTELLUNG UND ZIELSETZUNG DES VORHABENS

In der Uruguay-Runde des "General Agreement on Tariffs and Trade" (GATT) wurden 1994 erstmals grundsätzliche Liberalisierungsbeschlüsse zum internationalen Agrarhandel getroffen. Diese Beschlüsse haben größte Aufmerksamkeit in der Öffentlichkeit erzielt. Schon seit vielen Jahren wurden von einer solchen Agrarhandelsliberalisierung weltweite Wohlstandsgewinne erwartet. Zentrale Elemente dieser Liberalisierungsbeschlüsse waren ein Abbau der Preisstützung in Industrieländern sowie die Tarifizierung. Unter Tarifizierung wird die Umwandlung der nichttarifären Handelshemmnisse in Zölle verstanden. In vielen Bereichen haben diese nichttarifären Handelshemmnisse mit dem Abbau der tarifären Handelsbeschränkungen sowohl relativ als auch absolut zugenommen. Zu der Gruppe dieser nichttarifären Handelshemmnisse zählen zahlreiche handelspolitische Instrumente wie z. B. die variable Abschöpfung, Handelsquoten, Subventionen, allgemeine Verbote und verbindliche Richtlinien. Unter diesen zahlreichen Erscheinungsformen ist die der sanitären und phytosanitären Maßnahmen (SPS-Maßnahmen) eine besonders interessante Form, der in der neu gegründeten "World Trade Organization" (WTO) besonderes Augenmerk geschenkt wird.

Im Sinne der allgemeinen Liberalisierungsbemühungen des GATT ist ein eigenes Abkommen über sanitäre und phytosanitäre Handelsmaßnahmen vereinbart worden, das "Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures" (SPS-Abkommen). Dieses Abkommen legt die für die WTO-Mitglieder allgemeingültigen Regeln zum Umgang mit den SPS-Maßnahmen fest. Diese Regeln beinhalten den Hinweis auf die Berücksichtigung und Verwendung bereits bestehender internationaler Standards im Zuge der Harmonisierung und die Regeln zur Gestattung von Ausnahmen hierbei. Das Abkommen regelt somit den erlaubten Umgang mit SPS-Maßnahmen, die in ihrer Folge den Handel mit WTO-Partnern positiv, neutral oder gar negativ beeinflussen können. Gleichzeitig zieht es eine Grenze, von wann an diese Maßnahmen als unerlaubt anzusehen sind.

Nichttarifäre Handelshemmnisse zeichnen sich in der Regel durch ihre Intransparenz aus. Das neue Abkommen der WTO begegnet dieser mit der Verpflichtung seiner Mitglieder zur Meldung aller neuen oder veränderten nationalen SPS-Maßnahmen. Hierfür wurde eine Datenbank eingerichtet, die der gesamten Öffentlichkeit zur Einsicht zur Verfügung steht.

Mit der wachsenden Bedeutung der Maßnahmen zum Schutz menschlichen, tierischen und pflanzlichen Lebens im internationalen Handel durch die zunehmende Vernetzung und dem steigenden Handel mit Nahrungsmitteln hat auch das Interesse der Konsumenten, der Produzenten, der Politik und der Wissenschaft an diesem Themenbereich deutlich zugenommen. Die Öffentlichkeit diskutiert die Auswirkungen der Globalisierung. Die Gruppe der Konsumenten sieht sich mit zunehmenden Gefahren für das eigene Wohl durch Importe aus Regionen, die mit Standards arbeiten, die außerhalb deren Einflussbereich liegen, konfrontiert. Gleichzeitig befürchten sie eine Welle der Harmonisierung internationaler

Standards, deren Auslöseschwelle unterhalb des eigenen Schutzbedürfnisses liegt. Die Produzenten sehen einerseits die Kostensteigerungen, die im Falle höherer Auflagen im Handel die Wettbewerbsfähigkeit und damit die ökonomischen Renten senken könnten. Andererseits sehen sie auch den Vorteil, durch einheitliche oder höhere Standards im Handel vor Konkurrenten geschützt zu werden, wenn diese bisher mit niedrigeren Standards auskommen konnten. Die Politik greift die öffentliche Diskussion auf und entscheidet über Maßnahmen. Die Wissenschaft begleitet die Diskussion und die politischen Entscheidungsprozesse.

Mit der durch die WTO aufgezwungenen Reduzierung der Instrumente zur Protektion mit tarifären und nichttarifären Maßnahmen wächst der Druck auf die nationale Politik, die Nachfrage nach Protektion der Konsumenten und Produzenten mit den verbleibenden Instrumenten zu befriedigen. So liegt der Verdacht nahe, dass Instrumente für den Schutz von menschlichem, tierischem und pflanzlichem Leben für die Protektion von Produzenten missbraucht werden könnten. Das primäre Ziel ist dann nicht mehr der Schutz vor Gefahren, sondern der Schutz vor wirtschaftlicher Konkurrenz und der Generierung von ökonomischen Renten hierdurch. Dieser Missbrauch liegt auch dann noch vor, wenn als zusätzlicher Effekt menschliches, tierisches und pflanzliches Leben geschützt wird. Die Politik muss somit verschiedene Interessen gegeneinander abwägen.

Die Politik als legislative Instanz muss sich folglich den nationalen und internationalen Verpflichtungen anpassen und Entscheidungen hinsichtlich der unterschiedlichen Handelsmaßnahmen treffen. Die Wissenschaft begleitet diesen Prozess. Mit neuen naturwissenschaftlichen Erkenntnissen wächst die Erkenntnis über potentielle Risiken für die menschliche und tierische Gesundheit. Gleichzeitig bietet die Wissenschaft auch vielfältige Möglichkeiten, diese Gefahren durch Seuchenprogramme und Schutzmaßnahmen im Allgemeinen zu begrenzen. Die ökonomische Wissenschaft hingegen muss über die Politikberatung einen Beitrag zur Abschätzung der wirtschaftlichen Folgen potentieller Eingriffe der Politik leisten. Konzepte zur Quantifizierung dieser Eingriffe müssen hierzu entwickelt werden.

Die Weltbank sowie die United Nation Conference on Trade and Development (UNCTAD) haben seinerzeit in einer großangelegten Aktion versucht, mit einem einfachen Index den Effekt der nichttarifären Handelshemmnisse zu schätzen. Die konzeptionellen Probleme des von ihnen verwendeten einfachen Maßes zur Auszählung der Hemmnisse sowie die Schwierigkeiten bei der Erfassung an sich waren und sind jedoch enorm. Es ist zum Beispiel schwierig, diejenigen Maßnahmen zu definieren, die in den engeren Kreis der nichttarifären Handelshemmnisse gehören. Die Antwort auf die viel interessantere Frage nach dem tatsächlichen protektionistischen Effekt dieser nichttarifären Handelshemmnisse wird aber auch durch die Bemühungen der Weltbank und der UNCTAD nicht beantwortet [BHAGWATI (1988)].

Wird eine SPS-Maßnahme eingeführt und ist deren primäres Ziel der Schutz menschlichen, tierischen und pflanzlichen Lebens, so wird diese international unter WTO-Mitgliedern durch

das SPS-Abkommen statthaft. Wird jedoch eine Maßnahme eingeführt, deren primäres Ziel die Generierung von Renten durch Protektion der heimischen Produzenten ist, dann wird diese Maßnahme zu einem Handelshemmnis, das auch unter dem SPS-Abkommen weiterhin nicht erlaubt ist. In diesem Sinne wird auch in der folgenden Arbeit eine sprachliche Unterscheidung zwischen einer SPS-Maßnahme und einem SPS-Hemmnis gemacht¹.

Das Ziel dieser Arbeit soll sein, den protektionistischen Effekt von nichttarifären Handelshemmnissen auf Basis der zugänglichen Informationen über die WTO-Homepage mit Hilfe eines ökonometrischen Modells herauszuarbeiten und zu quantifizieren. Hiermit können gleichzeitig mehrere Unterziele verfolgt werden. Für die Quantifizierung wurden in der Vergangenheit mehrere Möglichkeiten diskutiert, wobei es jedoch in der Literatur wenige empirische Arbeiten hierzu gibt. Hier soll eine der vorgestellten Methoden in diesem Bereich angewandt und die Zuverlässigkeit für zukünftige Studien getestet werden. Des Weiteren kann mit der Arbeit auf Basis der öffentlich zur Verfügung stehenden Informationen der WTO geprüft werden, inwieweit diese für die empirische Arbeit nutzbar zu machen sind. Sollte hier ein wirksames Instrument zur Schaffung notwendiger Transparenz etabliert worden sein, müsste dies anhand der Auswirkungen auf den Handel mittels geeigneter Modelle getestet werden können.

Die Arbeit wird auf die Gruppe der zunehmend an Bedeutung gewinnenden SPS-Maßnahmen begrenzt. Diese Gruppe wird als eine besonders vielschichtige Form der nichttarifären Handelshemmnisse angesehen. Die quantitative Analyse solcher Maßnahmen soll auf Basis des bilateralen Handels der Europäischen Union (EU) mit Drittländern durchgeführt werden. Die hierbei berücksichtigten Handelsgüter sind Rindfleisch und einige ausgewählte Verarbeitungsprodukte. Die Einschränkung ist aus mehreren Gründen notwendig. In erster Linie kann hierdurch jedoch die Vielzahl der unterschiedlichen Meldungen der einzelnen WTO-Mitglieder gefiltert werden.

Für die folgende Arbeit wird der Begriff der SPS-Maßnahmen geklärt und die wachsende Bedeutung dieser Kategorie der politischen Handelsinstrumente in den Kontext der weltweiten Protektionsdebatte gebracht. Die Rolle des GATT und der WTO ist ebenfalls von besonderer Bedeutung. Durch das neue SPS-Abkommen wird die Handhabung der SPS-Maßnahmen im Außenhandel zwischen WTO-Partnern auf eine neue Ebene gestellt. Gleichzeitig wird sich dies aber auch auf die Handhabung der Handelströme mit Drittstaaten auswirken. Um die Bedeutung dieses Vorganges und die Auswirkungen auf die nationale Gesetzgebung und internationale Regelvereinbarungen abzuschätzen, wird diese internationale Institution und deren Organe und Instrumente vorgestellt.

Für die Quantifizierung stehen eine Reihe von Möglichkeiten zur Verfügung. Jede dieser Möglichkeiten hat Vor- und Nachteile. Es werden in dieser Arbeit die verschiedenen Arten

¹ Die Beurteilung, ob eine konkrete Maßnahme nun als primäres Ziel dem Schutz vor Gefahren dient oder dem Schutz vor Konkurrenz, ist in vielen Fällen nur schwer möglich und in manchen Fällen sicherlich unmöglich. Aus diesem Grund wird in der Arbeit überwiegend der neutrale Begriff der Maßnahme verwendet.

und Methoden der Quantifizierung von nichttarifären Handelshemmnissen im Allgemeinen und SPS-Maßnahmen im Speziellen vorgestellt. Von diesen vorgestellten Methoden wird die der Analyse mittels eines Gravitationsmodells aufgegriffen und für die der Arbeit zugrunde liegenden Fragestellung und Datenverfügbarkeit angepasst. Auf Basis dieses modifizierten Gravitationsmodells soll die Möglichkeit zur Quantifizierung der über die WTO gemeldeten SPS-Maßnahmen untersucht werden. Sollte sich das Gravitationsmodell als ein geeignetes Instrument für die Quantifizierung von handelspolitischen Eingriffen im Bereich der sanitären und phytosanitären Handelshemmnisse für eine solche disaggregierte Produktgruppe eignen, werden signifikante Ergebnisse der durch die WTO-Partner gemeldeten Maßnahmen erzielt werden können.

Solche quantitative Analysen helfen der Politik, die Kosten von SPS-Maßnahmen darzustellen und die politischen Instrumente so einzusetzen, dass sie möglichst effizient verwendet werden [ANTLE (1995)]. Mit Hilfe der hierbei erzielten Ergebnisse soll der Effekt ausgewählter Handelshemmnisse quantifiziert und die Methode, dies über Gravitationsmodelle zu schätzen, für zukünftige Arbeiten beurteilt werden. Gleichzeitig können die Bemühungen zur Schaffung von Transparenz mittels der WTO-Datenbank beurteilt und Verbesserungsmöglichkeiten in Form von Politikempfehlungen aufgezeigt werden.

1.2 VORGEHENSWEISE

Die Arbeit ist in vier große Bereiche mit insgesamt sieben Kapiteln unterteilt. Der erste große Block mit den Kapiteln 2 und 3 beschäftigt sich mit dem GATT, der Nachfolgeinstitution WTO sowie den SPS-Maßnahmen. Der zweite Block mit dem Kapitel 4 beschreibt den der darauf folgenden Analyse zugrunde liegenden Rindfleischmarkt. Der dritte Block mit dem Kapitel 5 schafft einen umfassenden Überblick über die in der Literatur diskutierten Methoden zur Quantifizierung der nichttarifären Handelshemmnisse im Allgemeinen und SPS-Maßnahmen im Speziellen. Der letzte Block mit Kapitel 6 und 7 stellt die Theorie des Gravitationsmodells umfassend vor, um darauf basierend mit einem für die Fragestellung modifizierten Modells den Effekt von Handelsmaßnahmen auf den bilateralen Rindfleischhandel der EU mit Drittländern zu schätzen.

In Kapitel 2 wird das GATT sowie deren Nachfolgeinstitution WTO umfassend vorgestellt. Das GATT war und die WTO ist das zentrale internationale Vertragswerk bzw. die zentrale internationale Institution, die über die multilateral zustande gekommenen Handelsregeln im Bereich der SPS-Maßnahmen wacht. Dort werden die Weichen für den zukünftigen Umgang mit dieser Gruppe der nichttarifären Handelsmaßnahmen gestellt.

Kapitel 3 widmet sich den SPS-Maßnahmen selbst. Sie werden zum einen definiert als auch kategorisiert, zum anderen wird ihre spezielle Rolle in der WTO unter Berücksichtigung des neuen SPS-Abkommens dargestellt. Abschließend werden die aus dieser Gruppe der Handelsmaßnahmen zu erwartenden Wirkungen diskutiert. Aufgrund der Vielfältigkeit dieses Instrumentariums als auch der vielfältigen Wirkungsmöglichkeiten wird dies überwiegend exemplarisch durchgeführt.

Das 4. Kapitel stellt den Rindfleischmarkt dar. Hier wird sowohl auf die weltweiten Trends in der Produktion und Verbrauch als auch auf den innergemeinschaftlichen Markt und Handel sowie die weltweiten Handelsströme eingegangen. Der Rindfleischmarkt ist in der Vergangenheit besonders durch zahlreiche Seuchen und Krankheiten in Mitleidenschaft gezogen worden. Besonders der Ausbruch der Bovinen Spogiformen Encephalopathie (BSE) sowie der Ausbruch der Maul- und Klauenseuche (MKS) haben den Markt erheblich beeinflusst.

Das 5. Kapitel beschäftigt sich mit den Möglichkeiten zur Quantifizierung der SPS-Maßnahmen. Was die Frage der Quantifizierung von sanitären und phytosanitären Handelsmaßnahmen anbelangt, so steht die empirische Forschung vor einer scheinbar unlösbaren Aufgabe. Viele dieser Maßnahmen zeichnen sich durch ihre Vielfalt und spezifischen Wirkungen aus, die sich zum Teil ergänzen oder aufheben, so dass eine lückenlose Erfassung oder Wirkungsanalyse oft sehr schwer fällt.

Das 6. Kapitel widmet sich der Theorie der Gravitationsmodelle als den für diese Arbeit gewählten Ansatz zur Quantifizierung der SPS-Maßnahmen. Das Gravitationsmodell hat sich in der empirischen Analyse von Handelsdaten als ein sehr erfolgreiches Instrument erwiesen. Es wurde bisher auf verschiedene Datensätze bilateralen Handels angewandt und hat dabei in der Regel stabile Ergebnisse hervorgebracht. Es wird die Entwicklung des Gravitationsmodells zur Analyse bilateraler Handelsdaten aufgezeigt und die Theorie, die hinter diesem Ansatz steht, näher erläutert. Hiermit soll die zukünftige Eignung des Gravitationsmodells zur Erarbeitung der ökonomischen Effekte von handelspolitischen Maßnahmen auf den bilateralen Handelsstrom überprüft werden.

In Kapitel 7 wird das in Kapitel 6 vorgestellte klassische Gravitationsmodell aufgegriffen und in einer modifizierten Form auf den bilateralen Handel der EU mit Drittländern angewandt. Gegenstand der Analyse ist der Handel mit Rindern, Rindfleisch sowie den disaggregierten Rindfleischprodukten. Hiermit sollen die Auswirkungen der über die WTO-Homepage gemeldeten nationalen SPS-Maßnahmen auf den Handel quantifiziert werden. Damit soll einerseits die Verwendungsmöglichkeit dieser Sammlung an SPS-Meldungen für solche Analysen getestet werden, während andererseits auch die weitere Verwendungsmöglichkeit von Gravitationsmodellen für die Analyse von disaggregierten Datensätzen in der Quantifizierung von SPS-Maßnahmen untersucht wird. Es wird der für die Analyse der Fragestellung ermittelte Datensatz und seine besonderen Eigenschaften vorgestellt. Danach wird das bereits vorgestellte Modell auf den neuen Datensatz angewandt. Es wird gezeigt, dass den verschiedenen Maßnahmen ein statistisch nachweisbarer Handelseffekt zugeordnet und mit dessen Hilfe der hinter diesen SPS-Meldungen stehender tatsächlicher Handelseffekt quantifiziert werden kann. Gleichzeitig wird auch auf die Fragen eingegangen, die bisherigen Arbeiten zum Gravitationsmodell relativ wenig behandelt wurden und die die verschiedenen Schätzverfahren sowie deren ökonometrische Probleme betreffen.