DEUTSCHE BERATERGRUPPE WIRTSCHAFT
BEI DER UKRAINISCHEN REGIERUNG

Prof. Dr. Lutz Hoffmann Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin		Dr. Lorenz Schomerus, Staatssekretär a.D. Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, Berlin
Beratergruppe in Kyjiw	Prof. Dr. Stephan v.Cramon-T.	Institut für Agrarökonomie, Universität Göttingen
	Ricardo Giucci	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin
	Lars Handrich	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin
	Dr. Christian von Hirschhausen	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin
	Dr. Stefan Lutz	Kyjiwer Mohyla Akademie, EERC, Kyjiw
	Dr. Petra Opitz	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin
	Ludwig Striewe	Institut für Agrarökonomie, Universität Göttingen
	Dr. Ulrich Thießen	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin
	Dr. Volkhart Vincentz	Osteuropa-Institut, München

Büro: Kreschtschatyk 30, 01001 Kyjiw,
Tel. 0038 044 228 63 42, 0038 044 228 63 60, Fax 0038 044 228 63 36, Email: germanad@public.ua.net

O16

Wem sie schaden und wem sie nützen – Eine ökonomische Bewertung von Importzöllen und präferentiellen Importquoten für Zucker und Getreide

1 Einleitung

Die Ukraine ist bei einigen wichtigen landwirtschaftlichen Produkten wie Zucker und Getreide in den vergangenen Jahren zum Nettoimporteur geworden. Somit werden die für diese Produkte gültigen Importzölle wirksam, die den ukrainischen Inlandspreis um den Zollsatz über den Weltmarktpreis heben.[1] In dieser Situation haben Importeure und Verarbeiter von Weizen und Zucker wiederholt die Einführung von präferentiellen Importquoten gefordert, die den Import dieser Produkte zu einem stark ermäßigten Zollsatz für eine bestimmte Menge ermöglichen sollen. Nach den Vorschlägen einiger Händler vom Februar 2001 (UKRAINIAN NEWS 02/19/2001) soll eine Quote für Weizen ca. 500.000 bis 700.000t umfassen. Gleichzeitig fordern die Zuckerverarbeiter eine Quote für den zollreduzierten Import von 450.000t Rohzucker (UKRAINIAN NEWS 02/15/2001). Ein entsprechender Gesetzesentwurf wurde bereits ins Parlament eingebracht.[2]

Wie sind solche präferentiellen Importe zu bewerten? Ist mit diesem Instrument tatsächlich, wie häufig argumentiert, eine sinnvolle Preisstabilisierung auf Inlandsmärkten der Ukraine möglich? Zur Beantwortung dieser Fragen wird im vorliegenden Papier zunächst eine einfache Analyse der Wirkungsmechanismen (Allokationswirkungen) und der Verteilungswirkungen von Importzöllen vorgenommen. Daran anschließend werden die Effekte auf dem ukrainischen

---

[1] Importzölle gelten auch für viele andere landwirtschaftliche Produkte, und Importquoten für den präferentiellen Import wurden in der Vergangenheit auch für Hopfen und Mais eingeführt bzw. gefordert. Für Malz bzw. Braugerste hat die Ukraine im Jahre 1999 unter dem Druck der heimischen Brauereien eine präferentielle Importquote von 50.000 t für Malz zu einem Zollsatz von 0% eingeführt.

[2] Siehe Gesetzentwurf Nr. 7024 vom Februar 2001.

Getreide- und Zuckermarkt diskutiert. Im Kapitel 4 werden dann Politikoptionen abgeleitet.

2 Die Wirkungsweise und die Verteilungswirkungen von präferentiellen Importquoten

Der Wirkungsmechanismus von Importzöllen läßt sich im Vergleich mit der Freihandelssituation veranschaulichen. Werden von Seiten des Staates keine tarifären oder nicht-tarifären Handelshemmnisse eingeführt, so ist der Inlandspreis eng an den Weltmarktpreis gekoppelt. Befindet sich ein Land bei einem bestimmten Produkt zu Weltmarktpreisen in einer Importsituation, so pendelt sich im Inland ein Preis ein, der um die Kosten, die Handel und Transport verursachen, über dem Weltmarktpreis liegt.[3] Dieser Preis wird als Freihandelspreis bezeichnet. Beträgt der Preis von Getreide, zu dem Händler dieses Produkt aus anderen Ländern liefern können (Weltmarktpreis), 100 US$/t und die Kosten für Handel und Transport von Odessa nach Kiew 20 US$/t, so stellt sich auf dem Markt in Kiew ein Freihandelspreis von 120 US$/t ein.

Wird dagegen ein Importzoll (Mengenzoll) auf diese Produkte erhoben, so ergibt sich ein Inlandspreis (p_i) (Inlandspreis bei Protektion), der um den Zollsatz (t) über dem Freihandelspreis (p_f) liegt (siehe Abbildung 1). Importzölle verteuern somit den Inlandspreis um den Zollsatz, woraus sich verschiedene Effekte auf Angebot und Nachfrage ergeben:

1. Das höhere Inlandspreisniveau wirkt sich stimulierend auf das Angebot aus, wie in der Abbildung 1 auf der X-Achse (Abszisse) abzulesen ist. Das Angebot steigt vom Angebot im Inland zum Freihandelspreis (Aq_f) auf das Angebot im Inland zu dem Inlandspreis, der sich bei Erhebung eines Zolls einpendelt (Aq_i).
2. Die Nachfrage sinkt hingegen bei steigenden Preisen von (Nq_f) auf (Nq_i). Wie groß diese hier rein schematisch dargestellten Angebots- und Nachfrageänderungen ausfallen, hängt dabei von vielen Faktoren ab.[4]
3. Die Einführung eines Importzolls impliziert jedoch auch wichtige Verteilungswirkungen. Für jede Tonne Zucker oder Getreide, die die einheimischen Produzenten bisher produziert haben, erhalten sie nunmehr einen um den Zollsatz höheren Preis (rechnerisch ergibt sich dieser Zusatzgewinn aus der bisher produzierten Menge (Aq_f) multipliziert mit dem Zollsatz t). Darüber hinaus aber produzieren sie auch mehr, so daß ihnen auch der Gewinn aus der Produktion der zusätzlichen Produkte zufließt.[5]
4. Gleichzeitig erleiden die Konsumenten bei Einführung eines Importzolls einen zweifachen Nutzenverlust. Zum einen müssen sie nun für jede Einheit eines Produktes, das sie konsumieren, einen um den Zollsatz höheren Preis zahlen.

---

[3] Vergleiche hierzu das Papier der Beratergruppe O11: *After Decree No. 832: Grain Market Policy in Ukraine.*

[4] Wenn der Preis für ein Produkt steigt, werden die inländischen Produzenten in der Regel mehr hiervon produzieren. Im ersten Jahr werden sie allein ihre Fläche ausdehnen und mehr produktionssteigernde Vorleistungen einsetzen. Mittelfristig wird die Produktion weiter steigen, weil neue, ertragreichere Sorten auf den Markt kommen. Inwieweit die Nachfrage zurückgeht, hängt davon ab, wie gut die Konsumenten auf andere Produkte ausweichen können usw. Sowohl für die Angebots- als auch die Nachfragereaktion gilt aber in der Regel, daß die Reaktion langfristig stärker ausfällt als kurzfristig.

[5] In der Grafik ergibt sich somit ein Gewinn für die Produzenten in der Größe der Fläche abhi.

Darüber hinaus verzichten sie ganz auf den Konsum einer bestimmten Menge (Substitutionseffekt).[6]

Abbildung 1: Wirkung von Mengenzöllen

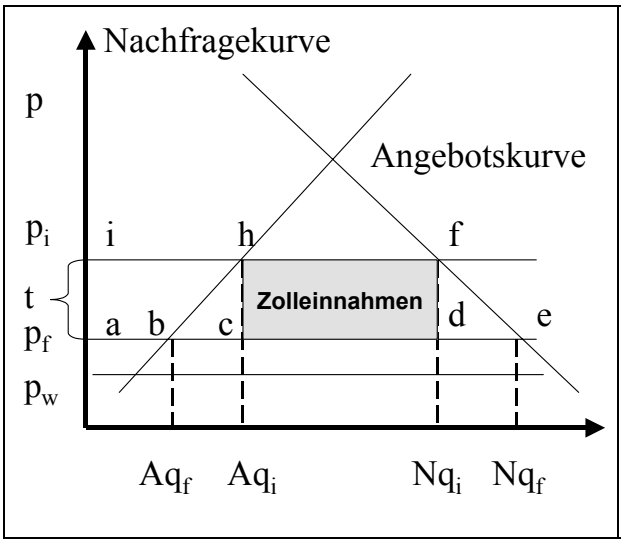
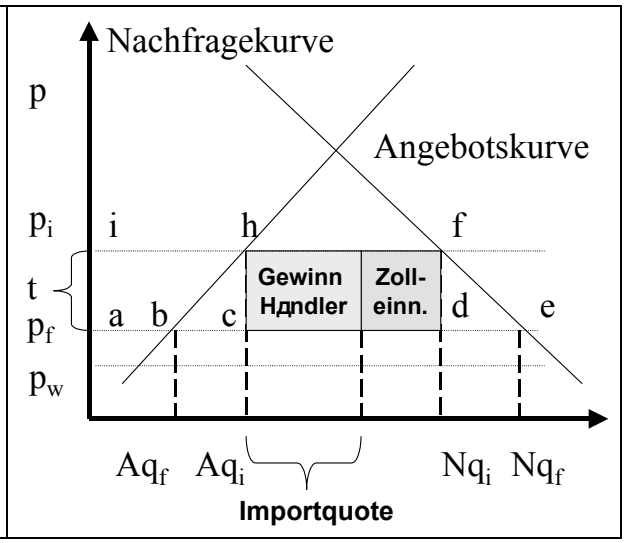


Abbildung 2: Wirkung von präferentiellen Importquoten



Anmerkung: p_i = Inlandpreis bei Protektion; p_f = Inlandspreis bei Freihandel (Freihandelspreis); p_w = Weltmarktpreis; t = Importzoll; Aq_f = Angebot der inländischen Produzenten beim Freihandelspreis; Aq_i = Angebot der Produzenten beim Inlandspreis bei Protektion; Nq_i= Nachfrage der Konsumenten beim Inlandspreis bei Protektion; Nq_f = Nachfrage der inländischen Konsumenten beim Freihandelspreis.

5. Für den Staat bedeutet die Einführung eines Importzolls einen zusätzlichen Erlös. Jede Einheit, die nach Einführung des Importzolls noch importiert wird, bringt einen Erlös in Höhe des Zollsatzes. Rechnerisch ergeben sich die Zolleinnahmen aus der Differenz der nach Einführung des Zollsatzes nachgefragten Menge (Nq_i) und der dann angebotenen Menge (Aq_i) multipliziert mit dem Zollsatz.[7]

Präferentielle Importquoten

Die Funktionsweise präferentieller Importquoten kann nun aus diesen Ausführungen abgeleitet werden. In der in Abbildung 1 dargestellten Situation wird eine gewisse Menge des betreffenden Produktes importiert *(die Differenz aus der im Inland nachgefragten Menge (Nq_i) und der im Inland produzierten Menge (Aq_i))*. Die Händler kaufen hierbei auf dem Weltmarkt zum Weltmarktpreis ein, führen den Importzoll an den Staat ab und verkaufen zum Preis p_i auf dem Inlandsmarkt.

Wird nun aber eine zollfreie Importquote gewährt, so bedeutet dies nicht, daß die Händler ihre Produkte zum Freihandelspreis im Inland verkaufen. Wird beispielsweise eine Importquote gewährt, die nur einen Teil der gesamten notwendigen Importmenge ausmacht, so trifft das in Abbildung 2 dargestellte Szenario zu. Der Importeur kauft die Menge auf dem Weltmarkt zum Preis von p_f ein

---

6 In der Grafik ergibt sich für die Konsumenten somit ein Verlust in der Größe der Fläche aefi.

7 Grafisch entsprechen die Zolleinnahmen der Fläche cdfh. Nach der einfachen komparativ-statischen Kosten-Nutzen-Analyse fällt die Einführung eines Importzolls für die Gesamtgesellschaft insgesamt negativ aus, weil die Summe der Gewinne der Produzenten und des Staates zu gering sind, um die Verluste der Konsumenten auszugleichen. (Grafisch kann das an einem Vergleich der Flächen nachvollzogen werden. Die Summe der Gewinne der Produzenten (die Fläche abhi) und des Staates (die Fläche cdfh) reichen nicht, um die Verluste der Konsumenten (die Fläche aefi) auszugleichen. Es verbleiben Verluste in Höhe der Flächen bch und def).

und wäre schlecht beraten, von den Konsumenten nur den Weltmarktpreis zu fordern. Denn tatsächlich ist er in der Lage, den Preis p_i zu erzielen. Der Importeur, der zum reduzierten Zollsatz importieren darf, erzielt somit zusätzliche Einnahmen in Höhe des Zollsatzes pro Tonne multipliziert mit der Importmenge.

Werden die Importquoten nun einfach administrativ an die Importeure verteilt, ohne daß sie an die Importeure versteigert werden, wie das in Rußland der Fall ist,[8] so sind die sich hieraus ergebenden Verteilungswirkungen einfach abzuleiten: **Im Vergleich mit der Situation ohne präferentielle Importquoten verzichtet der Staat auf Einnahmen, die statt dessen direkt den Importeuren zufließen.** Es ergibt sich so eine Umverteilung der Zolleinnahmen an die Importeure, die über die präferentielle Importquote verfügen. Diese von den Importeuren erzielbaren Mehreinnahmen werden Quotenrenten genannt und sind für Importeure oder Verarbeiter, **die diese Quoten zugeteilt bekommen, ein starker Anreiz um in Lobbyarbeit zu investieren.**

Aus der Abbildung 2 wird aber auch deutlich, daß die präferentielle Importquote für Zucker *aus Sicht der Importeure* nicht zu groß sein darf. Übersteigt sie den Importbedarf, der bei den hohen Inlandspreisen bei Protektion besteht (die Differenz von $Nq_i - Aq_i$ = Importmenge), so kommt es zu einem Preisverfall. Ist die präferentielle Importquote so hoch, daß sie dem Importbedarf bei Freihandelspreisen entspricht ($Nq_f - Aq_f$), so wird sie für die Importeure wertlos, weil dann der Inlandspreis auf den Freihandelspreis sinkt und für die Inhaber der Quoten keine Zusatzerlöse (Quotenrenten) anfallen.

Werden die Importquoten nur an einen Importeur vergeben oder an eine kleine Gruppe, die sich untereinander absprechen kann, so werden diese auf den Märkten wie ein Monopolist handeln und genau so viel eines Produktes importieren, daß ihre gesamte Quotenrente maximiert wird. Das kann durchaus dazu führen, daß eine einmal von Seiten des Staates zugeteilte Importquote nicht voll ausgeschöpft wird, da bei voller Ausschöpfung die Quotenrente insgesamt schrumpfen würde.

3 Die Importquoten auf Zucker und Getreide in der Ukraine

Welche Effekte ergeben sich nun in der Ukraine? Um die Situation beurteilen zu können, soll zunächst ein kurzer Überblick über die Importpolitik für die Produkte Zucker und Weizen gegeben werden.

3.1 Das Importregime der Ukraine für Zucker und Weizen seit 1998

In der Tabelle 1 sind hierzu zunächst die derzeitigen Wertzölle auf die Produkte Zucker, Rohzucker und Weizen aufgeführt. Für alle Produkte gilt sowohl ein Wertzoll von 50% als auch ein minimaler Mengenzoll, der bei Rohzucker 100 EUR/t und bei Weißzucker 300 EUR/t beträgt. Für Weizen gelten Tarife von 30%, aber mindestens 40 EUR/t.[9]

---

[8] Daß diese Quotenrenten tatsächlich bestehen, zeigt das Beispiel Rußlands, wo präferentielle Importquoten für Rohzucker versteigert werden. Am 27. November 2000 wurden Quoten in einer Höhe von 3,65 Mio. t Quoten zu einem Gesamtpreis von 214 Mio. US$ versteigert (USDA/FAS 2000: Russian Federation, Russian Sugar Tariff Rate Import Quota Auction. Voluntary Report. USDA GAIN Report #RS0060.), die nun dem Staatsbudget zufließen. Wären die Quoten nicht versteigert, sondern administrativ verteilt worden, wären diese 214 Mio. US$ Quotenrente den Importeuren zugeflossen.

[9] Es sei darauf hingewiesen, daß die in Kapitel 2 diskutierten einfachen Wirkungsmechanismen für beide Zollarten in ähnlicher Weise zutreffen.

Tabelle 1: Importzölle für Zucker und Weizen von 1998 bis März 2001

	Normaltarif	Minimum
Zucker	50% Importzoll	aber nicht weniger als 300 EUR/t
Rohzucker	50% Importzoll	aber nicht weniger als 100 EUR/t
Weizen	30% Importzoll	aber nicht weniger als 40 EUR/t

Tabelle 2: Die Geschichte der präferentiellen Importe

Datum	Quelle	Nachricht
21. April 98	Unian Nr. 16, 98	Ein Erlaß des Präsidenten regelt den präferentiellen Import von 300.000t Zucker bis zum 1. August 2000. Konditionen: reduzierter Zollsatz von 15%, aber mindestens ECU 50/t.
Sommer 1998	Unian Nr. 4, 99	Bis zum 1. August importierte die Ukraine im Rahmen der präferentiellen Importquoten nicht mehr als 114.000t Rohzucker, obwohl 300.000t möglich gewesen wären.
Oktober 98	Unian Nr. 12, 99	Im Rahmen der verbleibenden Quote von 190.000t wird der Importzoll nach einem Beschluß des Ministerkabinetts von 50 EUR/t auf 1 EUR/t reduziert. Dennoch werden keine präferentiellen Importe bis zum Frühjahr 1999 getätigt.
16. Juli 99	Unian Nr. 28, 99	Das Parlament nimmt den Entwurf für den Import von Rohzucker für 1999 an, nach dem eine Quote für den präferentiellen Import von 60.000t festgesetzt wird (1% Importzoll, aber nicht weniger als 1 EUR/t).
Dezember 99	USDA 00	Mit Resolution Nr. 2348 vom 22. Dezember 1999 beschließt das Ministerkabinett den präferentiellen Import von 1.438.000t Mahlweizen, um das Angebot von Brot und Backwaren an die Bevölkerung sicherzustellen. Der präferentielle Import ist bis zum 1. September 2001 zu einem Zollsatz von 0,01% möglich.
April 00	UkrAgroConsult Weekly Nr. 15, 00	Das Ministerkabinett legt dem Parlament einen Gesetzesentwurf zum präferentiellen Import von Rohzucker in einer Höhe von 350.000t vor. Allerdings formiert sich im Agrarausschuß eine Opposition gegen diesen Erlaß. Befürworter plädieren hingegen für eine möglichst rasche Einführung der Quote. Die Maßnahme wird verteidigt mit einem erwarteten Zuckerdefizit von 340.000t im Sommer 2000.
24. Mai 00	Unian Nr. 22, 00	Das Ministerkabinett stimmt einem Gesetzentwurf zum präferentiellen Import von 260.000t Zucker zu einem Zollsatz von 5 EUR/t zu. Dem Entwurf wird am 8. Juni vom Parlament zugestimmt, und der Präsident unterzeichnet das Gesetz am 26. Juni 2000. Die präferentielle Importquote ist bis zum 1. September 2001 geöffnet.
3. Juli 00	UkrAgroConsult Weekly Nr. 27, 00	Die ukrainische Regierung erläßt eine Regulierung zum präferentiellen Import von Zucker über 260.000t und deren Zuteilung auf die Verarbeitungsunternehmen.
Sommer 00	Unian Nr. ?, 00	Folgende Zuckerfabriken verarbeiten den importierten Rohzucker: DubnoSakhar (Rivne Oblast), Palmyra (Cherkassy Oblast), Shelton-Mykolaiv (Mylolaiv Oblast), Myronovsky Zuckerraffinerie (Kyiv Oblast), und Kotovsky Zuckerraffinerie (Odessa Oblast).
Dezember 00	Unian Nr. 50, 00	Das Landwirtschaftsministerium signalisiert, daß die Möglichkeit zur Einführung einer privilegierten Importquote von Rohzucker im Mai besteht, nachdem die Landwirte ihre Zuckerrübenaussaat abgeschlossen haben. Die Zuckerproduzenten arbeiten an einem Entwurf zum präferentiellen Import von Rohzucker zu einem Zollsatz von 5 EUR/t für 450.000t.
Dezember 00	Unian Nr. 50, 00	Von den 260.000t Zucker, die unter dem präferentiellen Importregime hätten eingeführt werden dürfen, wurden bis zum 1. September 2001 nur 230.000t ausgeschöpft.
Februar 01	UkrAgroConsult Weekly,	Ein Gesetzesentwurf über den präferentiellen Import von 450.000t Rohzucker wird ins Parlament eingebracht. Das Gesetz wird allerdings vom Agrarausschuß

	Nr. 6, 01 und Business, Nr. 9, 01	abgelehnt und die Diskussion darüber auf Mai verschoben. Nach dem Gesetzentwurf Nr. 7024 vom Februar 2001 sollen nur Unternehmen, die im Jahre 2000 mind. 35.000t Zucker verarbeitet und 20.000t Zucker verkauft haben sowie einige weitere Kriterien erfüllen, Importquoten im Rahmen der präferentiellen Importe zugeteilt bekommen. Das Ministerium für Agrarpolitik schlägt vor, den Mindestpreis für Zucker in der Saison 2001 bis 2002 um 25-30% auf 2.500 bis 2.600 UAH/t und den Mindestpreis für Zuckerrüben um 15-22% auf 160-170 UAH/t anzuheben.
Februar 01	Unian, Nr. 19, 00	Getreidehändler sehen eine Knappheit für Brotgetreide am ukrainischen Markt und schlagen die Öffnung einer Importquote zum präferentiellen Import von Getreide vor.

Von diesen Standardimportzöllen wurde in der Vergangenheit immer wieder eine Reihe von Ausnahmen gemacht, wie aus der Tabelle 2 hervorgeht. So galt im Jahr 1998 eine präferentielle Importquote über 300.000t Rohzucker zu einem reduzierten Zollsatz von 15%, mindestens aber 50 ECU pro t. Diese Importquote wurde bis zum 1. August 1998 aber nur zu einem geringen Teil ausgeschöpft (114.000t). Im Rahmen der verbleibenden Menge konnte danach sogar zu einem weiter reduzierten Zollsatz von nur 1 EUR/t importiert werden. Im Sommer 1999 wurde der präferentielle Import von 60.000t Rohzucker zu einem Zollsatz von 1% bzw. mindestens 1 EUR/t festgelegt, und im Sommer 2000 wurde der präferentielle Import von 260.000t Rohzucker zu einem Zollsatz von 5 EUR/t erlaubt.

Erst als die Ukraine Ende 1999 zum Nettoimporteur für Mahlweizen wurde, rückte die Frage der präferentiellen Importe auch bei diesem Produkt in den Vordergrund. Da die Preise im Dezember 1999 drastisch stiegen und sich in einigen Regionen das Weizenangebot verknappte (zunächst vor allem in den Transkarparten), öffnete die Regierung im Dezember eine präferentielle Importquote von 1.438.000t Mahlweizen zu einem reduzierten Zollsatz von 0,01%. Um unter der präferentiellen Importquote importieren zu können, müssen die Importeure eine Erlaubnis von der lokalen Staatsadministration erhalten. Nach Angaben vom USDA/FAS (GAIN Report Nr. UP0010) wurden unter dieser Quote im Jahr 2000 347.000t Weizen hauptsächlich aus Ungarn, der Slowakischen Republik und Kasachstan importiert.

3.2 Die Effekte präferentieller Importquoten in der Ukraine

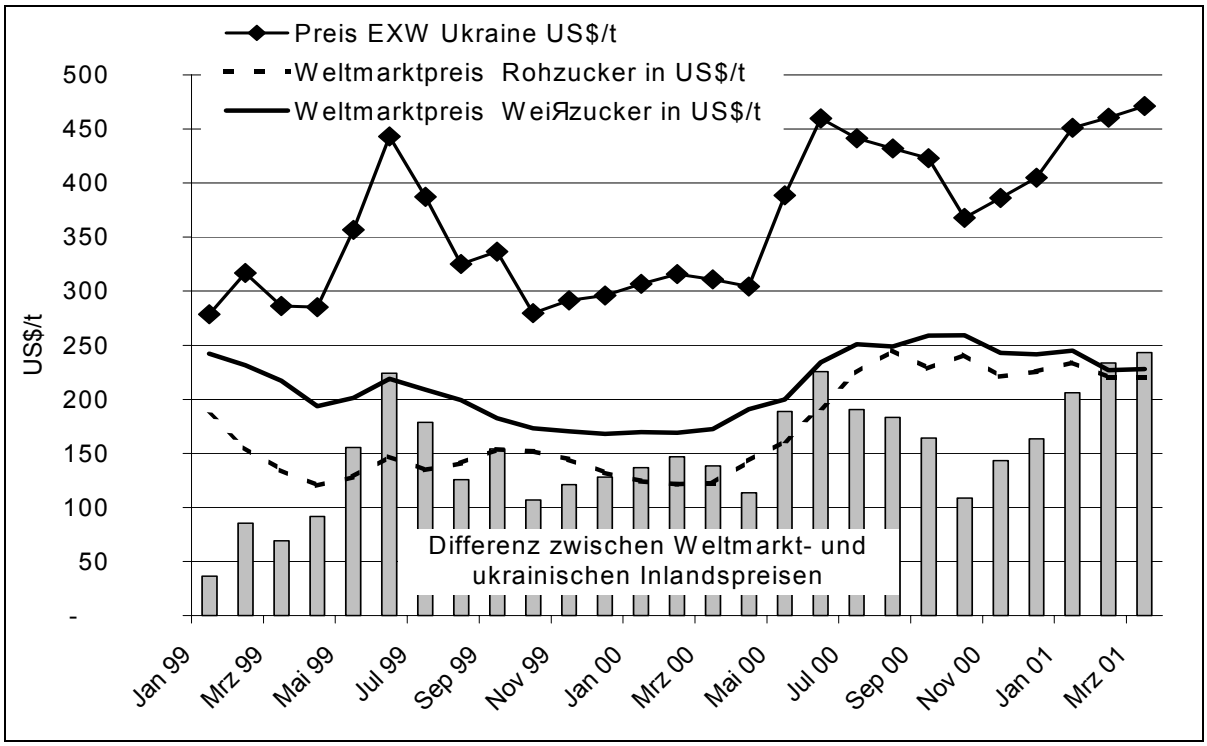
Die bisher diskutierten Effekte des ukrainischen Importregimes für Zucker und Weizen lassen sich anhand der Entwicklungen auf den ukrainischen Märkten nachvollziehen. In Abbildung 3 sind die Preise für ukrainischen Weißzucker, der Weltmarktpreis für Weißzucker und Rohzucker und die Differenz zwischen dem ukrainischen Weißzuckerpreis und dem Weißzuckerpreis auf dem Weltmarkt abgetragen.

Der Weißzuckerpreis notiert auf dem Weltmarkt fast immer über dem Rohzuckerpreis, wobei das durchschnittliche Verhältnis von Weißzucker- zu Rohzuckerpreis bei etwa 1,2:1 liegt. Allerdings ergeben sich je nach Marktlage auch starke Abweichungen hiervon. Der ukrainische Weißzuckerpreis ‚ab Lagerhaus' (EXW) liegt hingegen deutlich über dem Weltmarktpreis für Weißzucker und Rohzucker. Die Differenzen waren im Herbst der letzten drei Jahre jeweils am geringsten und betrugen ca. 100 US$/t. Bis zum Sommer, speziell in den Monaten Juni und Juli, stieg der ukrainische Inlandspreis jedoch kontinuierlich an und notierte in den letzten Jahren regelmäßig um mehr als 200US$ über dem Weltmarktpreis.

Selbst wenn der ukrainische Inlandspreis auch nach Abschaffung der Zölle nicht bis auf das Weltmarktpreisniveau sacken würde, ist der Preiseffekt der Importzölle auf die ukrainischen Märkte enorm, wie auch die Belastung der Verbraucher. Wird eine durchschnittliche Mehrbelastung von nur 100US$/t unterstellt und ein Verbrauch von

1,6 Mio. t, **so ergeben sich Mehrausgaben für die ukrainischen Verbraucher von ca. 160 Mio. US$ (864 Mio. UAH) oder ca. 0,5% des gesamten ukrainischen BIP.**

Abbildung 3: Weltmarktpreise für Rohzucker und Weißzucker und Weißzuckerpreise EXW Ukraine in US$/t

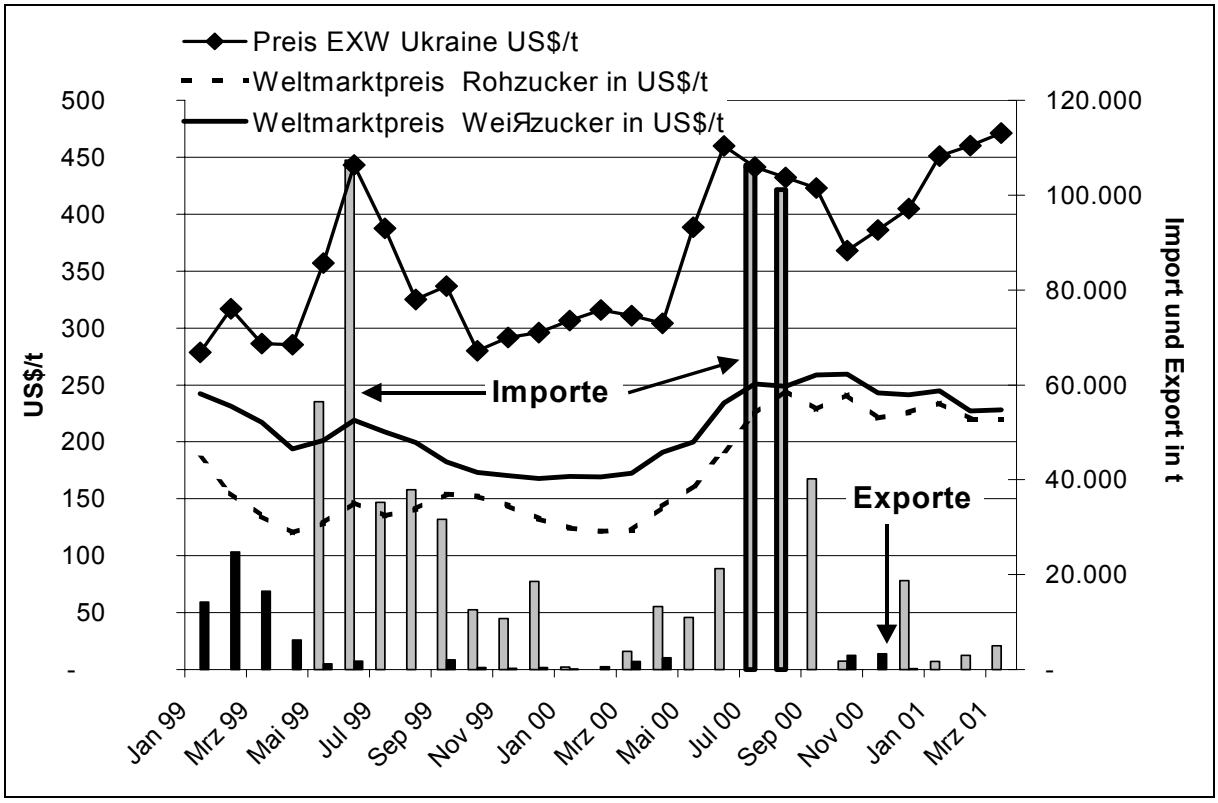


Quelle: UkrAgroConsult 1999, 2000 und 2001, versch. Ausgaben. USDA, Sugar and Sweetener Outlook Report, Januar 2001 (www.ers.usda.gov). Preise von den Börsen LIFFE in London (Rohzuckerpreis) und CSCE in New York (Weißzuckerpreis).

Die Wirkung der präferentiellen Importquoten läßt sich aus der Abbildung 4 ableiten, in der die gleichen Daten wie in der Abbildung 3 verwendet wurden. Allerdings fehlt hier die Darstellung der Differenz zwischen Weltmarktpreisen und Inlandspreisen aus der Abbildung 3.

Statt dessen ist auf der rechten Achse die zum jeweiligen Monat seit Anfang 1999 exportierte bzw. importierte Menge abgetragen. Am Jahr 2000 läßt sich exemplarisch nachvollziehen, welche Auswirkungen die präferentielle Importquote auf das Marktgeschehen hatte. Nachdem im Frühjahr 2000 in den politischen Kreisen heftig über die Einführung einer solchen Importquote gestritten wurde, stieg der Preis bei geringen Importen allein von April bis Juni 2000 von 306 bis auf ca. 460 US$/t. Nachdem durch die Unterzeichnung des Gesetzes über den präferentiellen Import von Zucker durch den Präsidenten der Weg für den Import von Rohzucker frei wurde, wurden in den Monaten Juli bis August insgesamt 207.600t Zucker importiert. Dennoch blieb der erwartete Preisrückgang auf den ukrainischen Inlandsmärkten aus. Der Preis für Zucker fiel nur leicht um ca. 20 bis 30US$/t oder ca. 6%.

Abbildung 4: Die Wirkungen von Importquoten auf dem Zuckermarkt



Anmerkung: Von Oktober 1999 bis September 2000 wurden 331.000t Zucker importiert. Darunter waren 63.000t Weißzucker (raffinierter Zucker) und 268.000t Rohzucker. Die Handelsmengen für die Monate Januar bis März 2001 sind geschätzt.

Quelle: UkrAgroConsult 1999, 2000 und 2001, versch. Ausgaben. USDA, Sugar and Sweetener Outlook Report, Januar 2001 (www.ers.usda.gov). Preise von den Börsen LIFFE (London) und CSCE (New York).

Aus diesen Zahlen kann nun eine einfache Rechnung über die Höhe der Zusatzgewinne (Quotenrenten) der Importeure bzw. Verarbeiter abgeleitet werden. Dazu werden die in den Monaten Juli und August importierten Mengen mit der Preisdifferenz von Weißzuckerpreisen auf dem Weltmarkt und in der Ukraine multipliziert.

Tabelle 3: Berechnung der Quotenrente für die Importeure von Rohzucker im Jahr 2000

Monat	Import in t	Preisdifferenz in US$/t	Preisdifferenz abzüglich Verarbeitung und Transport in US$/t	Geschätzte Quotenrente in US$
Juli	106.400	190	140	14.896.000
August	101.200	183	133	13.459.600
Summe				**28.355.600**

Quelle: Eigene Berechnungen.

Die Differenz zwischen Weltmarktpreis und Inlandspreis fließt natürlich nicht in voller Höhe den Importeuren zu, denn die Kosten für Handel und Transport, aber auch der

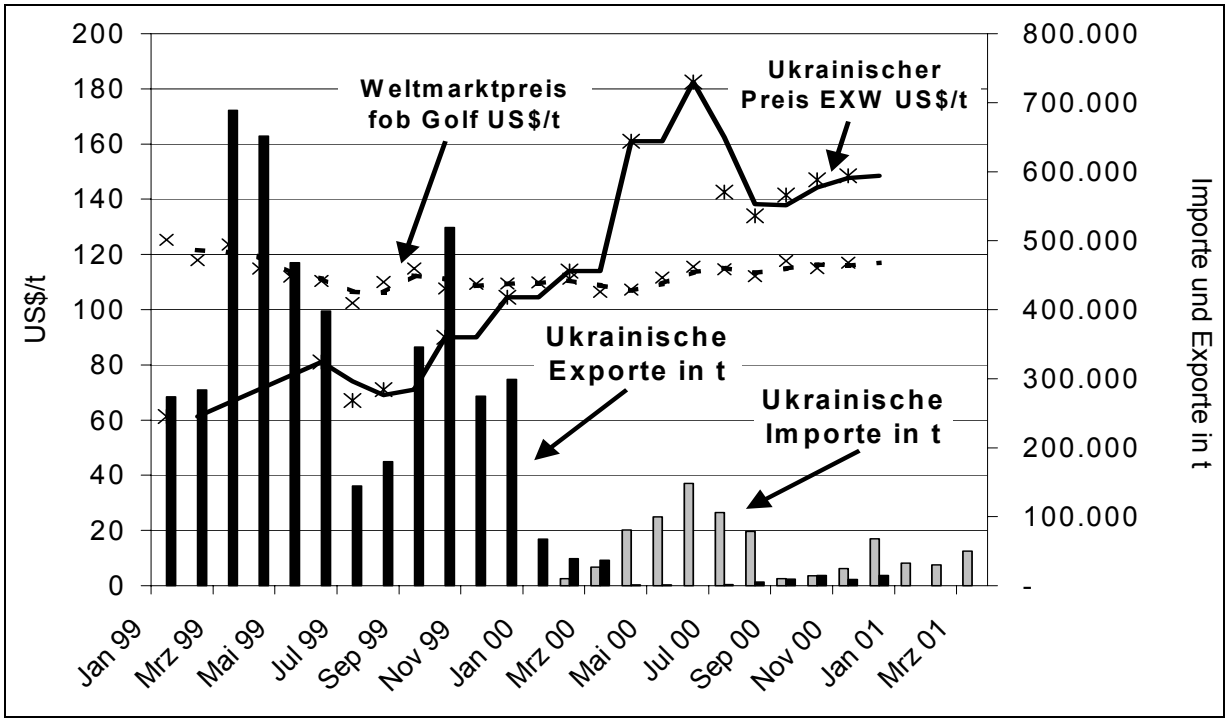
Zoll in Höhe von 5 EUR/t müssen hiervon abgezogen werden.[10] Deshalb wurde die Differenz pauschal um 50 US$/t reduziert, so daß die Quotenrente pro t um 50 US$/t unter der eigentlich in Abbildung 3 kalkulierten Differenz liegt. Die so kalkulierte Quotenrente dürfte deshalb die Quotenrente widerspiegeln, die die Importeure mindestens erhalten.

Insgesamt errechnet sich so eine Quotenrente für die Importeure bzw. Verarbeiter in Höhe von fast 28,4 Mio. US$. Diese Summe entspricht den Mehrausgaben der Verbraucher für diese nachgefragte Menge. Bei einer Situation ohne Importquoten würde diese Summe dem Staatshaushalt zufließen. Insgesamt hat der ukrainische Staat im Jahre 2000 somit auf ca. 28,4 Mio. US$ oder fast 153 Mio. UAH verzichtet.

Die Wirkung der Importzölle am Weizenmarkt

Die gleiche Argumentation gilt auch für Weizen, wie aus der Abbildung 5 ersichtlich wird. Auch hier lag der Inlandspreis seit dem Jahreswechsel 1999/2000 über dem Weltmarktpreis. Während der Weltmarktpreis (US HRW #2, fob Golf (zur Erläuterung siehe Anmerkung unter Abbildung 5)) in den vergangenen Jahren bei ca. 110 bis 120 US$/t notierte, wurden in der Ukraine bis zur Ernte des Jahres 2000 bis zu 180 US$/t gezahlt. Zu Anfang des Jahres konnte der Weizen, der unter der präferentiellen Importquote importiert wurde, zu 110 bis 120 US$/t an der Grenze angeboten werden. Der durchschnittliche CIF Preis betrug nach Angaben der Importeure ca. 127US$/t.

Abbildung 5: Die Wirkung von Importquoten am Weizenmarkt



Anmerkung: Die Preise für die Ukraine entsprechen den Inlandspreisen ab Lagerhaus (EXW) für Weizen der Klasse III. Der Weltmarktpreis spiegelt den Preis für den Weizen US HRW #2, fob Golf wider (Hard Red Winter Nr. 2, free on board am Golf von Mexiko). Die Importdaten für 2001 entsprechen vorläufigen Schätzungen.

Quelle: UkrAgroConsult, versch. Ausgaben. USDA und eigene Berechnungen.

---

[10] Die Verarbeitungskosten von Rohzucker zu Weißzucker in der Ukraine werden bereits antizipiert, indem für die Berechnung der Differenz zwischen Weltmarktpreis und Inlandspreis die Weißzuckerpreise gewählt wurden.

Die Quotenrente für die Importeure läßt sich nun auch für den präferentiellen Import von Weizen approximativ berechnen, wenn einige Annahmen gemacht werden. Geht man davon aus, daß das Gros der präferentiellen Importe in den Monaten April bis Juni erfolgte, als die Preise auf dem ukrainischen Markt zwischen 160 und 180US$/t notierten, und wird weiterhin berücksichtigt, daß die Importeure keine Mehrwertsteuer zahlen mußten, so ergibt sich folgende Rechnung. Der durchschnittliche Preis an der ukrainischen Grenze betrug 127 US$/t. Die Kosten für den Handel und Transport betrugen 17 US$/t (in der Regel zwischen 15 und 20 US$/t, je nach Ort und Entfernung).

Somit können die Importeure zu einem Preis von 144 US$/t im Inland anbieten. Der Marktpreis betrug aber zwischen 160 und 180 US$/t. Somit ergibt sich eine Differenz von 16 US$/t im niedrigen Szenario und 36 US$/t im hohen Szenario. **Bei einer Menge von 347.000t Weizen, die unter diesem Regime importiert wurde, ergibt sich somit eine Quotenrente von 5.552.000 US$ im niedrigen und 12.492.000 US$ im hohen Szenario.**

4 Die Politikoptionen

Wie eingangs bereits geschildert, ist die Diskussion um die Einführung präferentieller Importquoten für Zucker, Getreide und auch andere Produkte in vollem Gange. Sowohl bei Getreide als auch bei Zucker entzündet sich eine Kontroverse nicht nur daran, ob diese Importquoten eingeführt werden sollen, sondern auch zu welchem Zeitpunkt und zu welchen Zollsätzen. Und natürlich ist es in der Diskussion von Belang, welche Unternehmen die Importquoten zugeteilt bekommen.[11]

Aus den obigen Überlegungen wird nun deutlich, welche Effekte die Einführung von präferentiellen Importquoten hat:

1. Ein in der politischen Diskussion immer wieder ins Feld geführtes Argument, daß mit diesem Instrument eine weitere Preissteigerung verhindert werden kann, trifft nur sehr begrenzt zu. Die mögliche preissenkende Wirkung hängt dabei hauptsächlich von der Höhe der importierten Menge ab. **Die Erfahrungen der letzten Jahre haben aber gezeigt, daß die Importquoten gar nicht ausgeschöpft werden.** Das läßt vermuten, daß die Importeure sich untereinander absprechen können und auf die Ausschöpfung der gesamten Importquote verzichten, weil dann ihre Zusatzgewinne durch die sinkenden Preise schrumpfen würden. **Die Preissenkungen waren somit sehr begrenzt.** Würde die Importquote hingegen an eine große Anzahl von Importeuren verteilt werden und würden diese den Importbedarf beim protektionierten Inlandspreis übersteigen, so müßten sich Importeure finden, die auch dann noch importieren, wenn sich der Inlandspreis dem Freihandelspreis nähern würde.
2. Der Staat verzichtet zugunsten der Importeure auf Zolleinnahmen in beträchtlicher Höhe. Allein für Zucker betrugen **die entgangenen Zolleinnahmen im vergangenen Jahr 153 Mio. UAH**. Dieses Geld steht für andere Verwendungen somit nicht zur Verfügung.
3. Häufig wird das Argument angeführt, daß die Verarbeitung von Rohzucker in der Ukraine Arbeitsplätze schafft und zu zusätzlichen Steuereinnahmen in Form von

---

[11] Im Konflikt um die Einführung der präferentiellen Importquoten zeichnet sich ab, daß die Zuckerrübenbauern und damit die Lobby der Agrarproduzenten gegen die Einführung bzw. für eine möglichst starke zeitliche Verschiebung der präferentiellen Importe sind. Importeure bzw. Verarbeiter von Rohzucker argumentieren für eine möglichst baldige Einführung einer Importquote zu möglichst niedrigen Zollsätzen.

Lohn- und Gewinnsteuern der Zuckerverarbeiter führt. **Dieses Argument ist nicht ganz richtig, denn zur Deckung des Inlandsbedarfs würde auch ohne die präferentiellen Importquoten Rohzucker in der Höhe des Importbedarfs bei protektionierten Inlandspreisen eingeführt und verarbeitet werden.** Dieser Argumentation wird von den Verfechtern der Importquote entgegengehalten, daß in Rußland und Weißrußland derzeit Rohzucker importiert wird, der später in die Ukraine exportiert oder sogar geschmuggelt wird. Das läßt den Markt für ukrainische Anbieter von Zucker schrumpfen. In der Tat haben die ukrainischen Inlandspreise in den vergangenen Jahren weit über den entsprechenden Preisen in Rußland notiert. All diese Probleme würden aber vermieden werden, wenn, wie weiter unten vorgeschlagen, auf das Instrument der präferentiellen Importquoten verzichtet und stattdessen der Importzoll für Rohzucker gesenkt würde. Das würde das ukrainische Inlandspreisniveau stabilisieren. Insbesondere im Sommer wären die Preise dann niedriger. Und gleichzeitig würde den Rohzuckerverarbeitern der Import von Rohzucker vereinfacht, mit all den positiven Effekten für den Staat und die Arbeitnehmer.

4. Im Jahr 2001, in dem die Ukraine den WTO-Beitritt anstrebt, sollte auf Ausnahmeregelungen wie die präferentiellen Importquoten verzichtet werden. Auch wenn präferentielle Importquoten nach den WTO-Regeln grundsätzlich erlaubt sind, ist es problematisch, daß die Importquoten in der Ukraine nicht permanent angewendet werden, sondern daß jährlich neu über ihre Einführung entschieden wird. Auch dieses Argument spricht also gegen eine Fortführung der derzeitigen Praxis.
5. Die Ukraine sollte auch aus eigenem Interesse auf die Vergabe von präferentiellen Importquoten verzichten. Die vergangenen Jahre haben gezeigt, daß Regierung, Parlament und Verwaltung sehr viel Zeit und Energie in die Lösung dieser Fragen investiert haben. Regelmäßig gab es in den vergangenen Jahren mehrere Versuche, Gesetzesvorlagen durch das Parlament zu bringen. Somit ergeben sich auch negative *allokative* Effekte von Importquoten. Die Ukraine befindet sich in einer sehr wichtigen Phase ihrer Reformen, und die begrenzten Kapazitäten in Legislative und Exekutive können sicherlich sinnvoller eingesetzt werden, als bei der Regulierung der Märkte und bei der Lösung der Frage, ob einigen Unternehmen Privilegien eingeräumt werden sollen oder nicht.

Doch welche Alternativen bestehen?

Unter gesamtwirtschaftlichen Erwägungen muß für die **Abschaffung der Importzölle** auf Zucker und Getreide plädiert werden, die auch gleichzeitig das Problem der präferentiellen Importquoten lösen würde. Dadurch würde der Inlandspreis an den Weltmarktpreis gekoppelt und die Preise in der Ukraine stabilisiert. Insbesondere für Getreide ist diese Option sehr attraktiv. Wie in früheren Papieren der Beratergruppe[12] gezeigt, besteht für die Ukraine die große Gefahr, daß der Weizenpreis nach einer guten Ernte im Jahr 2001 wieder unter den Weltmarktpreis fällt. Dieser Preisrückgang ist unvermeidlich, wenn die Getreideproduktion wieder ansteigt und die Ukraine zum Nettoexporteur wird. Um diesen Preisrückgang allmählich einzuleiten, wäre eine möglichst schnelle Abschaffung der Importzölle für Getreide dringend angeraten. Dann würde der Inlandspreis zunächst auf den Freihandelspreis in der Importsituation fallen.

---

[12] Vergleiche hierzu das Papier der Beratergruppe O11: *After Decree No. 832: Grain Market Policy in Ukraine.*

Langfristig könnte damit auch die große Varianz der Preise bei einem Wechsel der Handelsposition erheblich reduziert werden.

Auch wenn bei Zucker die Abschaffung der Importzölle aus politischen Gründen unmöglich zu sein scheint, sollte die Ukraine nicht auf ein Auktionsverfahren übergehen, bei dem die Importquoten versteigert werden (das russische Modell). Die hohen administrativen Aufwendungen und der schwierige politische Entscheidungsfindungsprozeß entfallen damit keineswegs.

Statt dessen sollte an eine einfache und transparente Lösung gedacht werden, die über mehrere Jahre Gültigkeit besitzen sollte. Eine solche Lösung ist die Reduzierung der Importzölle für Rohzucker auf beispielsweise 20 oder 30%. Damit würde der Inlandspreis an den Weltmarktpreis gekoppelt, aber immer noch um den Zollsatz über dem Freihandelspreis in der Ukraine liegen. **Gleichzeitig muß dann aber ganz auf präferentielle Importquoten verzichtet werden**.

Die Zolleinnahmen sollen und müssen allein dem Staat zufließen. Diese Regelungen hätten den Vorteil, daß sie WTO-konform sind und daß sich Zuckerrübenproduzenten und –verarbeiter und auch die Importeure von Rohzucker an einer transparenten Regelung orientieren können. Das würde ohne Zweifel zu einer Stabilisierung der Inlandspreise beitragen. Und nicht zuletzt würden so auch **die Verbraucher entlastet, die in Form höherer Preise letztendlich das Geld zur Verfügung stellen, um das sich der Staat, die Produzenten und Importeure im Kampf um die Quotenrenten bemühen.**

L.S. im März 2001, Lektor. R.G.