

**Botschaft
betreffend die Verlängerung des Bundesbeschlusses vom
9. Oktober 1981 über die Gewährung von Zollpräferenzen
zugunsten der Entwicklungsländer
(Zollpräferenzenbeschluss)**

vom 20. Februar 1991

Sehr geehrte Herren Präsidenten,
sehr geehrte Damen und Herren,
wir schlagen Ihnen hiermit vor, die Geltungsdauer der Kompetenz zur Gewährung von Zollpräferenzen für Entwicklungsländer um fünf Jahre zu verlängern. Diese Kompetenz wurde uns 1972 erteilt und 1981 bis Ende Februar 1992 erneuert.

Wir versichern Sie, sehr geehrte Herren Präsidenten, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

20. Februar 1991

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates
Der Bundespräsident: Cotti
Der Bundeskanzler: Buser

Übersicht

Die Schweiz gewährt den Entwicklungsländern seit 1972 allgemeine Zollpräferenzen. Der am 29. Februar 1992 auslaufende Zollpräferenzenbeschluss vom 9. Oktober 1981 (RS 632.91) ermächtigt den Bundesrat, den Entwicklungsländern präferentielle Zölle einzuräumen. Diese Botschaft beantragt eine Verlängerung der Geltungsdauer des Bundesbeschlusses um fünf Jahre. Die wirtschaftliche Situation der begünstigten Entwicklungsländer hat sich in den letzten zehn Jahren stark unterschiedlich entwickelt. Es wird deshalb notwendig sein, die weitere Entwicklung der fortgeschrittenen Entwicklungsländer und deren Status in den entsprechenden internationalen Organisationen (GATT, OECD, UNO) sorgfältig zu beobachten und gegebenenfalls die Auswahlkriterien zu revidieren, welche der zollpräferentiellen Begünstigung dieser Länder zugrunde liegen. Der Bundesrat beabsichtigt in der nächsten Zeit keine Änderung der Auswahlkriterien. Hingegen ist eine Ausweitung der Zollvorteile vorgesehen, welche den am wenigsten fortgeschrittenen Ländern zugestanden werden. Dadurch soll dem nach wie vor tiefen Entwicklungsniveau und der geringen Diversifikation der Wirtschaft sowie der mangelnden Einbettung dieser Länder in das Welthandelssystem Rechnung getragen werden.

1 Das allgemeine Zollpräferenzensystem und die Förderung des Aussenhandels der Entwicklungsländer

11 Das allgemeine Zollpräferenzensystem (APS)

Das Konzept der Zollpräferenzen wurde im internationalen Rahmen zum ersten Mal anlässlich der ersten UNO-Konferenz für Handel und Entwicklung (UNCTAD) von deren Generalsekretär Raul Prebisch (1964 in Genf) vorgestellt. Begründet wurde es mit der Notwendigkeit, die Importe von verarbeiteten Produkten aus Entwicklungsländern zu fördern, damit sich diese Länder aus ihrer Abhängigkeit von den Rohstoffen befreien können, von denen ungenügende und zu wenig dauerhafte Wachstumsimpulse ausgehen und deren grosse Preisschwankungen chronische Defizite in ihren Handelsbilanzen bewirkten. Nach längeren Verhandlungen wurde 1968 anlässlich der 2. UNCTAD-Konferenz in New Dehli die Resolution 21 (II) angenommen. Diese Resolution kündigt die baldige Einführung «eines gegenseitig annehmbaren und allgemeinen Präferenzensystems ohne Reziprozität und Diskriminierung» an. Dessen Zielsetzung war die Erhöhung der Exporterlöse der Entwicklungsländer, die Förderung ihrer Industrialisierung und die Beschleunigung ihres Wirtschaftswachstums.

Allerdings war es unmöglich, ein einheitliches System mit identischen Konzessionen für alle Industrieländer zu schaffen. Man einigte sich schliesslich auf das Konzept des allgemeinen Zollpräferenzensystems (APS), das eine Berücksichtigung der unterschiedlichen Länderinteressen und Zollschutzsysteme der Geberländer erlaubt. Das APS besteht somit aus einer Reihe von nationalen Schemen, die auf gemeinsamen Zielen und Prinzipien aufgebaut sind. Im Juni 1971 wurde die völkerrechtliche Grundlage des Systems geschaffen, indem die Vertragsparteien des GATT der Möglichkeit einer Ausnahme zu Artikel I des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens, welcher das Prinzip der Meistbegünstigung (MFN, vgl. Ziff. 12) festhält, zustimmten. Dieser Entscheid löste die rasche Einführung der einzelnen Vorzugsregelungen aus. Das erste Präferenzenschema wurde von der EG am 1. Juli 1971 eingeführt, das letzte 1976 von den Vereinigten Staaten von Amerika. Heute werden nicht weniger als 17 verschiedene Schemen angewendet. Infolge einer Entscheidung der ersten UNO-Konferenz über die am wenigsten fortgeschrittenen Entwicklungsländer wurde 1981 in Paris von den meisten Geberländern von Zollpräferenzen (inklusive der Schweiz) ein für diese Ländergruppe vorteilhafteres System eingeführt (vgl. Ziff. 23).

Die unterschiedlichen Schemen sind als *einseitige und autonome Massnahmen* konzipiert; einseitig, da die Industrieländer keine Reziprozität für ihre Exporte fordern und autonom, da die Zollvergünstigungen erteilt und nicht ausgehandelt werden. Bezüglich der Bestimmung der begünstigten Länder wurde vereinbart, dass alle Länder, die sich als Entwicklungsländer bezeichnen, vom Präferenzensystem profitieren können (Prinzip der Selbsternennung gemäss UNO-Praxis). Dieses Prinzip wird allerdings nicht von allen bedeutenden Geberländern angewendet (z. B. USA).

Bei der Bestimmung der Produkteliste und des Umfangs der Begünstigung wurde als einziges Prinzip jenes der Opfersymmetrie angewendet: die von den Industrieländern gewährten Begünstigungen der Entwicklungsländer müssen vergleichbar sein. Alle Präferenzschemen enthalten schliesslich Schutzklauseln und Abstufungsbestimmungen (vgl. Ziff. 4). In der Praxis haben aber einzig die wirtschaftlichen Grossmächte (EG, USA, Japan) von diesen Möglichkeiten häufig Gebrauch gemacht. Diese Länder haben auch komplexe Ausschluss- und Begrenzungssysteme der Präferenzenvorteile ausgearbeitet. Andere Länder wie z. B. Neuseeland und Australien haben die am weitesten fortgeschrittenen Entwicklungsländer von ihren Schemen ausgeschlossen. Das schweizerische Präferenzschema kann im Vergleich zu den anderen bestehenden Schemen als eines der liberalsten bezeichnet werden. So kennt das Schweizer System keine mengenmässigen Beschränkungen, bei den meisten Industriegütern wird die völlige Zollbefreiung gewährt und schliesslich werden selbst für die am weitesten fortgeschrittenen Entwicklungsländer nur geringfügige Ausnahmen gemacht.

12 Das allgemeine Präferenzsystem und das multilaterale Handelssystem

Das Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen (GATT) stellt die rechtliche Grundlage für den Welthandel dar. Jedes Rechtsinstrument stützt sich auf historische Erfahrungen und widerspiegelt die damalige Situation, auch wenn mit den betreffenden Instrumenten gerade diese Situation geändert werden soll. Das GATT entgeht diesem Prinzip nicht; es war konzipiert worden, um eine Wiederholung des wirtschaftlichen Chaos der dreissiger Jahre zu verhindern. Es stützt sich dabei auf eine begrenzte Anzahl von Prinzipien, Zielen und Sanktionsmöglichkeiten, wovon die drei wichtigsten die folgenden sind:

- Das Prinzip der *Nichtdiskriminierung*. Nach diesem Prinzip muss jede Vertragspartei des GATT den Handel mit allen andern GATT-Vertragsparteien gleich behandeln: sei es im Falle der Gewährung von Konzessionen (Prinzip der Meistbegünstigung, MFN) oder bei der Anwendung von temporären Schutzmassnahmen.
- Die *Markttöffnung*. Dieses Ziel wird mit der Gewährung von gegenseitigen Konzessionen angestrebt, um den Handel zu erleichtern. Der Konzessionsaustausch erfolgt anlässlich der einzelnen Verhandlungsrunden des GATT (wie der Kennedy-, der Tokio- und der Uruguay-Runde, um nur die drei letzten zu erwähnen).
- Die Verfolgung von *transparenten und loyalen Handelspraktiken*. Diese verbieten für die Industrieprodukte mit Ausnahme der Zolltarife jegliche Form von Protektionismus wie mengenmässige Beschränkungen oder Exportsubventionen.

Das GATT bewirkte in den Industrieländern eine substantielle Senkung der Zolltarife auf Industriegütern. So betrugen die Zollansätze 1946 im gewichteten Handelsdurchschnitt der Vertragsparteien 40 Prozent, währenddem die Ansätze heute unter 5 Prozent liegen. Die Wirksamkeit des GATT in der Förderung des

internationalen Handels kann mit folgendem Vergleich verdeutlicht werden: von 1950–1975 nahm der Welthandel um mehr als 500 Prozent zu, wohingegen die gesamte Weltproduktion im selben Zeitraum um bloss 220 Prozent anstieg.

Ausnahmen zur erwähnten Meistbegünstigungsklausel wurden einerseits den Freihandelszonen (z. B. EFTA) und den Zollunionen (z. B. EG) und zum andern den Entwicklungsländern zugestanden. In diesem Zusammenhang wurde das GATT 1966 durch Bestimmungen ergänzt, welche die Notwendigkeit anerkennen, den Entwicklungsländern Handelsvorteile zu gewähren (Teil IV des Abkommens): Es galt damals, das GATT den neuen internationalen Verhältnissen anzupassen, da viele Entwicklungsländer erst vor kurzem unabhängig geworden waren.

Die Eingliederung des allgemeinen Zollpräferenzsystems, das in der UNCTAD konzipiert wurde, in das multilaterale Handelssystem erforderte eine Ausnahme von den GATT-Satzungen. 1971 wurde den Industrieländern für die Dauer von zehn Jahren gestattet, Zollpräferenzen für Produkte aus Entwicklungsländern zu gewähren. Anlässlich der Tokio-Runde des GATT (1973–1979; SR 0.632.231.62) wurden die Beziehungen zwischen dem Präferenzsystem und dem GATT mit der Aufnahme der sogenannten «Enabling clause» modifiziert. Damit wurde den Industrieländern generell ermöglicht, die Entwicklungsländer differenziert und bevorzugt zu behandeln, ohne diese Behandlung den andern Vertragsparteien zuzugestehen. Diese Klausel findet Anwendung für Zollpräferenzen, für gewisse nichttarifarisches Massnahmen sowie für die spezielle Präferenzenbehandlung der am wenigsten fortgeschrittenen Entwicklungsländer.

Mit dieser «Enabling clause» wurde dem allgemeinen Präferenzsystem eine permanente Rechtsgrundlage verliehen, das heisst es bedarf trotz seines Ausnahmecharakters keiner speziellen und zeitlich begrenzten Entscheidungen der Vertragsparteien mehr.

Es muss aber darauf hingewiesen werden, dass diese *differenzierte und bevorzugte Behandlung* («special and differential treatment») den Entwicklungsländern keine Erhöhung ihres Aussenhandels garantiert. Als langfristiges Ziel muss weiterhin die *völlige Integration der Entwicklungsländer ins internationale Handelssystem* gelten. Die differenzierte und bevorzugte Behandlung hat zudem den Nachteil, dass es die Berücksichtigung der Interessen der Entwicklungsländer in den Verhandlungsrunden eingrenzt. Tatsächlich profitieren zwar die Entwicklungsländer von allen Rechten und Vorteilen des GATT. Da ihnen gleichzeitig eine Befreiung von zahlreichen Verpflichtungen eingeräumt wird, welche den Vertragsparteien auferlegt sind, hindern sie ebendiese Zollpräferenzen und andere Vorteile an der Verfolgung ihrer Interessen in den eigentlichen Verhandlungen: weil sie keine reellen Konzessionen gewähren können (diese könnten sie ja zurücknehmen, ohne schwerwiegende Sanktionen zu gewärtigen), werden ihnen für ihre wichtigsten Produkte auch kaum bedeutende Verbesserungen ihres Marktzutritts in den Industrieländern eingeräumt. Der Umfang dieses Zutritts wird in der Tat nicht nur durch das Zollniveau bestimmt, sondern des öftern eingeschränkt durch eine Vielfalt von nichttarifarischen Hindernissen, welche im allgemeinen zum Schutz der einheimischen Industrie errichtet werden.

Es stimmt zwar, dass durch die Meistbegünstigungsklausel jegliche Handelsliberalisierung infolge eines Konzessionsaustausches den Entwicklungsländern ebenso wie allen übrigen Vertragsparteien zugute kommt. Die Vorteile eines Konzessionsaustauschs begünstigen jedoch in der Regel in erster Linie die an den Verhandlungen beteiligten, direkt interessierten Partner. Trotz der Tatsache, dass die Entwicklungsländer selbst beträchtliche autonome Liberalisierungsanstrengungen unternommen haben, verlieren sie durch die generelle Welthandelsliberalisierung allmählich ihre Zollpräferenzmarge und sehen sich durch den Rückzug einzelner Zollvergünstigungen durch gewisse Geberländer gleichzeitig einer generellen Erosion des Zollpräferenzsystems gegenüber. Eine bessere Integration der Entwicklungsländer in das Welthandelssystem – übrigens einer der Gründe für die Lancierung der Uruguay-Runde – entspricht in dieser Hinsicht sowohl den Bedürfnissen der Entwicklungsländer als auch den Interessen der Industrieländer. Im tarifarischen Bereich bedeutet dies die Übernahme von Verpflichtungen zur Konsolidierung und progressiven Reduktion von Zollansätzen. Erfreulicherweise kann festgestellt werden, dass sich zum ersten Mal in der Geschichte des GATT zahlreiche Entwicklungsländer – im Rahmen ihrer Möglichkeiten – aktiv an den Verhandlungen im Marktzugangsreich beteiligten (Zölle, nichttarifarisches Massnahmen).

13 Andere Massnahmen als das APS zur Förderung des Aussenhandels der Entwicklungsländer

Die Zollpräferenzen können als erstes Instrument der internationalen Zusammenarbeit zum Zwecke der Exportförderung und der wirtschaftlichen Diversifikation der Entwicklungsländer betrachtet werden. Um der Entwicklung der Bedürfnisse dieser Länder Rechnung zu tragen, wurden seit den sechziger Jahren weitere Instrumente geschaffen oder bestehende ausgebaut mit dem Ziel, die Entwicklungsländer am internationalen Handel und dessen Nutzen vermehrt teilhaben zu lassen. Für eine detaillierte Darstellung dieser Massnahmen verweisen wir auf die Botschaft vom 21. Februar 1990 über die Weiterführung der Finanzierung von wirtschafts- und handelspolitischen Massnahmen, einschliesslich der Entschuldungsmassnahmen, im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit. Auch unser kürzlicher Bericht über die Handelsbeziehungen der Schweiz mit den Entwicklungsländern vermag dazu einen Überblick zu geben¹⁾.

Unter dem Gesichtspunkt der Förderung der Aussenwirtschaft der Entwicklungsländer können mit den verschiedenen Massnahmen des Bundes im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit folgende Wirkungen erzielt werden:

- Hinsichtlich der *direkten Hilfe für die Exporte* aus Entwicklungsländern steht an erster Stelle das APS, gefolgt von den handelsfördernden Massnahmen, die in zwei Kategorien unterteilt werden können: einerseits werden Programme unterstützt, welche die allgemeine Förderung der Exporte eines Landes betreffen; die Schweiz finanziert derartige bilaterale Aktionen und betei-

¹⁾ Vgl. Beilage 15 zum Aussenwirtschaftsbericht 90/1 + 2 vom 9. Januar 1991; BBl 1991 I 325.

ligt sich auch an weiter gefassten Programmen, die von internationalen Organisationen wie beispielsweise des Zentrums für internationalen Handel UNCTAD/GATT ausgeführt werden; andererseits wird auch die Erhöhung der Einfuhren aus Entwicklungsländern in unser Land spezifisch unterstützt; der Bund finanziert einen von der Schweizerischen Zentrale für Handelsförderung (OSEC) verwalteten Dienst für die Förderung der Importe aus Entwicklungsländern. Die Tätigkeiten dieses Dienstes zielen in erster Linie darauf, die Kontakte zwischen Importeuren und Exporteuren zu erleichtern. Sie umfassen aber auch Förderungskampagnen für spezielle Produkte und gezielte Aktionen zugunsten einzelner ausgewählter Länder.

- Als indirekte Massnahme zur Stützung der Aussenwirtschaft kann die *Kompensation der Exporterlösverluste* aus Rohstoffen erwähnt werden. Dieses Programm wurde 1988 zugunsten der am wenigsten fortgeschrittenen Entwicklungsländer eingeführt und zielt darauf ab, die Deviseneinnahmen dieser Länder während Wirtschaftskrisen und darauffolgenden Anpassungsperioden aufrecht zu erhalten.
- Als weitere Massnahmen sind die *Zahlungsbilanzhilfen*, die *Entschuldungsmassnahmen*, die *Mischkredite* und generell auch die *technische Zusammenarbeit* zu nennen. Damit soll den Entwicklungsländern ermöglicht werden, ein genügendes Einfuhrniveau aufrechtzuerhalten, um dem produktiven Sektor die notwendige Ausstattung für die Aufrechterhaltung und die Zunahme der Produktion sowie den Ausbau, um Exportmöglichkeiten zu sichern.

14 Massnahmen zur Förderung des APS

Zur Erhöhung des Wirkungsgrades des allgemeinen Präferenzensystems organisiert die UNCTAD – ebenso wie einige grosse Industrieländer – Arbeitstagungen in Entwicklungsländern. Dort können sich die Exporteure und die Mitarbeiter der interessierten Behörden über die komplexen Vorschriften im Zusammenhang mit den Ursprungszeugnissen sowie über die in den verschiedenen Präferenzenschemen begünstigten Produkte orientieren. Die Schweiz unterstützt diese Tätigkeiten finanziell und stellt periodisch ihre Experten zur Verfügung.

2 Die wirtschaftlichen Beziehungen mit den Entwicklungsländern

Der Welthandel hat sich in den vergangenen Jahren nicht gleichmässig, sondern sehr differenziert entwickelt. So wiesen beispielsweise die Entwicklungsländer als Gruppe in den Jahren 1987, 1988 und 1989 höhere Zuwachsraten auf als die Industrieländer. Dabei verzeichneten die Länder Afrikas allerdings äusserst geringe, ja sogar negative Raten, wogegen die Länder Südasiens ihre Exporte jährlich um ungefähr 10 Prozent steigern konnten. In der Zusammensetzung der Entwicklungsländerausfuhren kann ebenfalls eine tiefgreifende Wandlung festgestellt werden. Der Rohstoffanteil (einschliesslich Mineralöle, Mineralien und Metalle), der 1962 gemessen an allen Güterexporten noch 82 Prozent betrug, lag 1988 nur noch bei 42 Prozent. Dem gegenüber stiegen die Industriegüterauf-

ren stark an: ihr Anteil an den Gesamtausfuhren erhöhte sich von 10 Prozent 1965 auf 58 Prozent im Jahre 1988. Diese Entwicklung kann generell bei allen Entwicklungsländern beobachtet werden, auch wenn sie bei Ländern mittleren Einkommens im asiatischen Raum markanter ausgefallen ist.

21 Die Entwicklung des Handels der Schweiz mit den Entwicklungsländern

Der Handel der Schweiz mit den Entwicklungsländern hat sich in den Jahren 1980–1989 insgesamt (d. h. Importe und Exporte) von 16,3 auf 20,3 Milliarden Franken erhöht. In der Periode von 1979–1989 haben die schweizerischen Einfuhren aus Entwicklungsländern, die vom APS profitieren, jährlich um durchschnittlich 4,5 Prozent zugenommen; eine Zunahme, die klar unter derjenigen der schweizerischen Gesamteinfuhren von 9,3 Prozent liegt. Dadurch hat der Anteil der Importe aus APS-Ländern an den Gesamtimporten zwischen 1979–1989 von 9,9 Prozent auf 7,4 Prozent abgenommen. Der Überschuss der Handelsbilanz der Schweiz gegenüber den Entwicklungsländern ist bedeutend und betrug 1989 mehr als 6,8 Milliarden Franken. Die indirekten Importe der Schweiz aus den Entwicklungsländern sind in diesen Zahlen allerdings nicht enthalten. Im weiteren kann der Ausfuhrstatistik entnommen werden, dass die Schweiz neben gewissen Konsum- vor allem Investitionsgüter in die Entwicklungsländer exportiert, welche deren Produktionskapazitäten und Ausfuhrmöglichkeiten verstärken.

Die Entwicklung unseres Aussenhandels mit den Entwicklungsländern, aufgegliedert nach Regionen, war ebenfalls sehr uneinheitlich:

- Der Anteil Afrikas an unseren Einfuhren aus Entwicklungsländern betrug 1983 35 Prozent, 1988 noch 12 Prozent und 1989 gar nur noch 8 Prozent. Dieser Rückgang war in erster Linie Folge des Erdölpreiserfalls und des Preisrückgangs anderer Rohstoffe wie Kaffee, Baumwolle und Kakao. 1983 gingen 17 Prozent der schweizerischen Exporte in die afrikanischen Entwicklungsländer, 1988 betrug dieser Anteil 11 Prozent und 1989 nur noch 9 Prozent.
- Lateinamerika, welches 1983 noch 19 Prozent der schweizerischen Importe aus Entwicklungsländern lieferte, konnte diesen Anteil bis ins Jahr 1989 auf 30 Prozent steigern. Ein grosser Teil dieser Erhöhung wurde allerdings durch die Einfuhren eines einzigen Produktes aus einem einzigen Land (Edelsteine aus Bermuda) erreicht. Der Anteil Lateinamerikas an den Exporten der Schweiz nach den Entwicklungsländern war in der gleichen Periode dagegen stabil und bewegte sich zwischen 16 und 18 Prozent.
- Der Anteil der Importe aus Asien an den Gesamteinfuhren aus Entwicklungsländern hat sich von 42 Prozent im Jahre 1983 auf 55 Prozent 1988 und 58 Prozent 1989 erhöht. Bei den Exporten steigerte sich der diesbezügliche Anteil von 62 Prozent (1983) auf 66 Prozent (1988) und auf 68 Prozent im Jahre 1989.

Die schweizerischen Importe im Rahmen des Präferenzsystems (d. h. jene Importe, die effektiv unter den präferentiellen Zollansätzen getätigt wurden) waren 1989 nominell 7,5 mal grösser als 1972. Im selben Zeitraum haben sich die Importe aus Ländern, die vom APS profitieren können, um den Faktor 2,6 vervielfacht, währenddem der Multiplikator bei den Gesamteinfuhren 2,9 betrug. Das Wachstum beim Handel im Rahmen des Präferenzsystems muss allerdings mit einigen Vorbehalten betrachtet werden. Das Präferenzschema wurde nämlich mehrmals abgeändert. 1977 erfolgte eine bedeutende Revision der dem Präferenzschema unterstellten Produkte und der begünstigten Entwicklungsländer. So wurden Spanien und Portugal vom Präferenzsystem ausgeschlossen, Rumänien, Bulgarien und China hingegen neu aufgenommen. Wie bereits dargelegt, konnten die Zollpräferenzen keine Erhöhung des Entwicklungsländeranteils an unseren Gesamtimporten bewirken. Dieser Anteil hat sich nämlich nach einer von 1972–1978 dauernden Wachstumsperiode zwischen 1979–1989 von 9,9 Prozent auf 7,3 Prozent verringert. Graphik 1 zeigt bis zum Jahre 1980 ein Wachstum des Handels im Rahmen des Präferenzsystems, gefolgt von einer Stagnation bis 1985 und einem starken Wiederaufschwung ab 1987. Von 1975–1985 schwankte der Anteil der präferentiellen Importe an den Gesamteinfuhren aus Entwicklungsländern konstant zwischen 16 und 18 Prozent. Dieser hat seither zugenommen und erreichte 1989 26 Prozent. Ein Viertel der Importe aus den APS-Ländern wird somit mit Zollpräferenzen importiert.

Die verschiedenen Verbesserungen der Produktliste des schweizerischen Präferenzschemas haben es ermöglicht, den Anteil der Importe, die im Rahmen der Präferenzen importiert werden können, substantiell zu erhöhen (Deckungsanteil). So waren 1972 nur 36 Prozent der Exporte von Entwicklungsländern dem Präferenzsystem zugänglich, 1989 betrug dieser Anteil bereits 70 Prozent (vgl. Graphik 1). Das schweizerische Präferenzsystem ist in dieser Beziehung eines der freizügigsten, da diese Deckung bei Japan, den USA und der EG zwischen 25 und 50 Prozent schwankt.

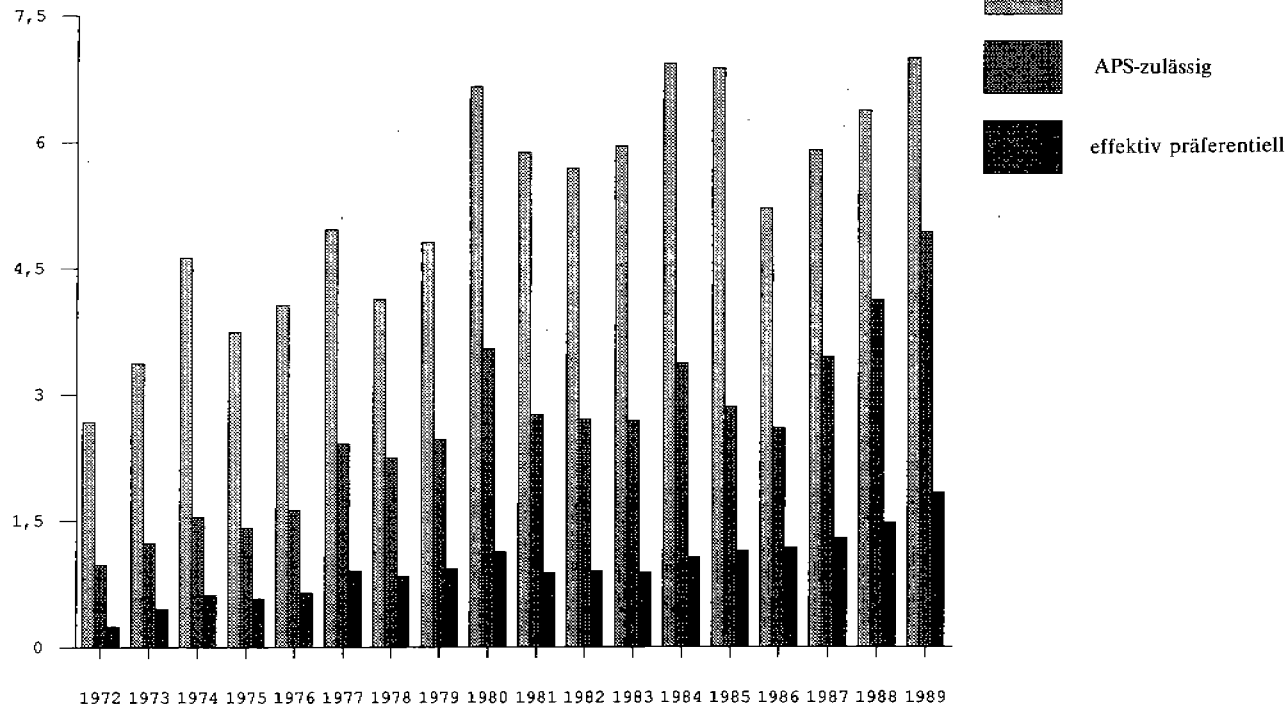
Die *Ausnützungsquote*, das heisst der Teil der Importe mit möglicher APS-Zollvergünstigung, für den effektiv Präferenzen verlangt und erteilt werden (präferentiell abgewinkelte Importe), stellt einen häufig verwendeten Indikator dar, um den Erfolg der verschiedenen Präferenzschemen bei den Entwicklungsländern zu vergleichen. Eine niedrige Ausnützungsquote bedeutet, dass die Exporteure schlecht von den offerierten Möglichkeiten profitieren. Der Grund für eine schlechte Ausnützung kann zum einen in sehr niedrigen Zollansätzen für einzelne Tarifpositionen zu suchen sein, bei denen es der Exporteur nicht als lohnend betrachtet, eine präferentielle Behandlung zu verlangen. Zum andern kann die Ursache aber auch in einer schlechten Kenntnis des APS, insbesondere hinsichtlich der erforderlichen Ursprungszeugnisse liegen.

Die Tabelle 1 zeigt in Kolonne 5 die Entwicklung der globalen und der spezifischen Ausnützungsquoten für landwirtschaftliche Erzeugnisse (Kapitel 1–24 des Zolltarifs) und für Industrieprodukte (Kapitel 25–99). Mit Ausnahme des Einführungsjahres des Schemas (1972) lag die Ausnützungsquote unverändert zwi-

Einfuhren aus Entwicklungsländern (EL)

Graphik 1

(in Milliarden Franken)



Quelle: Schweizerische Aussenhandelsstatistik

Einführen aus Entwicklungsländern, die vom Schweizer Präferenzensystem begünstigt werden

(in tausend Franken und in Prozent)

Tabelle 1

		Gesamt-Einführen der Schweiz (1)	Einführen aus Entwicklungs- ländern (2)	APS-Einführen		Ausnut- zungsquote (4)/(3) (5)	Deckungs- grad (6)
				zulässig (3)	effektiv (4)		
1972	1-24	4 361 744	1 134 921	89 009	41 394	46,5	2,0
	25-99	28 352 171	1 538 399	888 478	202 024	22,7	3,1
	Total	32 713 915	2 673 320	977 487	243 418	24,9	3,0
1973	1-24	5 109 585	1 375 228	126 348	59 763	47,3	2,5
	25-99	31 476 791	1 990 032	1 107 218	394 503	35,6	3,5
	Total	36 586 376	3 365 259	1 233 566	454 266	36,8	3,4
1974	1-24	5 542 828	1 320 817	139 612	75 798	54,3	2,5
	25-99	37 386 530	3 302 657	1 403 958	548 061	39,0	3,8
	Total	42 929 359	4 623 474	1 543 570	623 859	40,4	3,6
1975	1-24	4 763 520	1 104 178	98 350	59 889	60,9	2,1
	25-99	29 504 305	2 639 507	1 316 087	515 435	39,2	4,5
	Total	34 267 825	3 743 685	1 414 438	575 323	40,7	4,1
1976	1-24	4 745 306	1 249 901	103 578	65 222	63,0	2,2
	25-99	32 125 910	2 811 831	1 521 532	576 735	37,9	4,7
	Total	36 871 216	4 061 732	1 625 110	641 957	39,5	4,4
1977	1-24	5 285 902	1 715 147	544 778	194 243	35,7	10,3
	25-99	37 740 196	3 245 245	1 873 422	710 883	37,9	5,0
	Total	43 026 097	4 960 392	2 418 201	905 126	37,4	5,6
1978	1-24	4 702 049	1 333 200	485 281	183 756	37,9	10,3
	25-99	37 597 879	2 794 840	1 759 796	659 918	37,5	4,7
	Total	42 299 928	4 128 040	2 245 077	843 674	37,6	5,3
1979	1-24	4 618 663	1 354 946	467 729	186 136	39,8	10,1
	25-99	44 111 628	3 452 035	1 995 884	742 449	37,2	4,5
	Total	48 730 291	4 806 980	2 463 613	928 585	37,7	5,1
1980	1-24	5 268 296	1 475 138	537 088	168 345	31,3	10,2
	25-99	55 591 054	5 179 538	3 005 372	962 613	32,0	5,4
	Total	60 859 350	6 654 677	3 542 460	1 130 958	31,9	5,8
1981	1-24	5 790 048	1 240 267	473 159	127 135	26,9	8,2
	25-99	54 304 260	4 632 732	2 282 168	756 365	33,1	4,2
	Total	60 094 308	5 872 999	2 755 327	883 500	32,1	4,6
1982	1-24	5 659 086	1 188 454	411 801	125 715	30,5	7,3
	25-99	52 400 724	4 497 730	2 291 596	770 817	33,6	4,4
	Total	58 059 810	5 686 184	2 703 397	896 532	33,2	4,7
1983	1-24	5 571 711	1 209 023	391 129	110 899	28,4	7,0
	25-99	55 492 471	4 736 925	2 294 547	770 345	33,6	4,1
	Total	61 064 182	5 945 947	2 685 676	881 244	32,8	4,4
1984	1-24	6 107 961	1 384 932	468 713	152 934	32,6	7,7
	25-99	62 916 471	5 539 670	2 900 826	911 526	31,4	4,6
	Total	69 024 431	6 924 603	3 369 538	1 064 459	31,6	4,9
1985	1-24	6 537 784	1 581 382	193 910	160 681	82,9	3,0
	25-99	68 247 083	5 289 716	2 656 061	978 637	36,8	3,9
	Total	74 784 867	6 871 102	2 849 974	1 139 321	40,0	3,8
1986	1-24	6 212 450	1 397 606	208 774	174 519	83,6	3,4
	25-99	67 300 005	3 805 808	2 391 369	1 002 319	41,9	3,6
	Total	73 512 456	5 203 409	2 600 142	1 176 840	45,3	3,5

		Gesamt-Einfuhren der Schweiz (1)	Einfuhren aus Entwicklungsländern (2)	APS-Einfuhren		Ausnutzungsquote (4)/(3) (5)	Deckungsgrad (6)
				zulässig (3)	effektiv (4)		
1987	1-24	6 105 571	1 201 659	184 290	148 248	80,4	3,0
	25-99	69 065 265	4 699 542	3 253 382	1 142 427	35,1	4,7
	Total	75 170 836	5 901 201	3 437 667	1 290 672	37,5	4,6
1988	1-24	6 273 537	1 152 706	199 389	148 730	74,6	3,2
	25-99	76 125 133	5 212 679	3 915 590	1 326 076	33,9	5,1
	Total	82 398 670	6 365 372	4 114 973	1 474 800	35,8	5,0
1989	1-24	6 725 884	1 213 186	312 257	259 111	83,0	4,6
	25-99	88 482 757	5 772 901	4 613 367	1 564 979	33,9	5,2
	Total	95 208 640	6 986 067	4 925 607	1 824 078	37,0	5,2

Quelle: Aussenhandelsstatistik der Schweiz

schen 35 und 40 Prozent. Dieser enttäuschende Anteil, der tiefste aller OECD-Länder, erklärt sich einerseits durch die bedeutenden Importe an Metallen und Edelsteinen, die wohl von einer präferentiellen Zollbehandlung profitieren könnten, welche aber in Anbetracht der unbedeutenden Zollbelastung (weniger als ein halbes Prozent im Durchschnitt) nur selten tatsächlich verlangt wird (Ausnutzungsquote zwischen 3-5 Prozent für das Kapitel 71 des Zollltarifs). Schliesst man nämlich diese Importe aus, dann bewegt sich die Ausnutzung in der Grössenordnung von 65 Prozent, eine Quote, die durchaus vergleichbar ist mit jener der Mehrheit der OECD-Länder. Andererseits ist auch zu beachten, dass die Schweiz für Industrieprodukte von allen OECD-Ländern die handelsanteilmässig gewichtete niedrigste durchschnittliche Zollbelastung aufweist (2,2% vor der Uruguay-Runde).

Tabelle 2 gibt die 20 wichtigsten begünstigten Exportländer nach der Schweiz wieder, und zwar aufgrund der präferentiellen Importe einerseits und der Totalimporte andererseits. Von den zehn bedeutendsten präferentiellen Exportländern figurieren auch acht unter den zehn Entwicklungsländern mit den grössten Exporten in die Schweiz. Falls man die Bermudas und Panama ausklammert (beide Länder figurieren in der Exporttabelle ausschliesslich aufgrund ihrer Exporte von Metallen und Edelsteinen), dann enthalten beide Listen dieselben Länder. Die fünf bedeutendsten begünstigten Länder vereinigen schliesslich 50 Prozent der präferentiellen Importe auf sich (Südkorea: 16,5%); die ersten zehn Länder 76 Prozent und die 20 zusammengekommen 89 Prozent. Der betreffende Anteil dieser Ländergruppen an unseren Gesamtimporten aus Entwicklungsländern beträgt 23, 54 und 63 Prozent.

Diese Analyse ergibt, dass die wichtigsten begünstigten Länder (hauptsächlich die fünf erstplazierten) offensichtlich stärker von den Zollpräferenzen profitieren als der Durchschnitt der anderen Länder. Diese Aussage wird auch bestätigt durch die hohe Ausnutzungsquote von Südkorea, Indien und der Türkei. Es kann festgestellt werden, dass diese Konzentration der Begünstigungen auf eine kleine Anzahl von Ländern auch bei anderen Schemen zu beobachten ist. Bei den präferentiellen Importen der USA haben allein die vier asiatischen «Tiger» (Südkorea, Hongkong, Singapur und Taiwan) einen Anteil von 54 Prozent. Die Begründung für diese Konzentration liegt in erster Linie in der Zusammenset-

Die wichtigsten Länder mit Exporten in die Schweiz im Rahmen des Präferenzsystems, 1989
(in tausend Franken)

Tabelle 2

Land	Einführen			Ausnutzungsquote		Land	Gesamtein- führen
	präferentiell	zulässig	Total	%	(ausg. Ka- pitel 71 ¹⁾)		
Südkorea	301 853	347 500	443 846	86	87	Hong Kong	1 091 185
Indien	177 199	228 360	247 106	77	88	Bermudas	979 921
Thailand	159 837	304 353	319 464	52	72	Südkorea	443 846
China	147 408	221 358	386 715	66	68	Israel	389 015
Türkei	132 696	160 310	228 418	82	82	China	386 715
Brasilien	126 867	187 684	356 371	67	75	Brasilien	356 371
Jugoslawien	124 839	149 567	176 530	83	83	Thailand	319 464
Hong Kong	97 071	662 310	1 091 185	14	18	Indien	247 106
Israel	82 099	262 020	389 015	31	70	Türkei	228 418
Singapur	42 601	183 497	190 121	23	35	Panama	197 267
Pakistan	39 514	49 482	49 648	79	79	Singapur	190 121
Philippinen	27 300	35 094	36 161	77	87	Jugoslawien	176 530
Indonesien	25 468	32 298	55 856	78	78	Saudiarabien	163 548
Iran	22 080	60 020	73 479	36	36	Libyen	124 006
Mexiko	21 763	45 986	61 788	47	47	Argentinien	115 558
Malaysia	20 730	70 477	75 310	29	30	Libanon	89 158
Peru	20 219	23 968	29 487	84	84	Malaysia	75 310
Argentinien	19 519	46 389	115 558	42	42	Iran	73 479
Kolumbien	19 122	40 299	72 680	47	86	Kolumbien	72 680
Nepal	18 311	19 981	20 002	91	91	Mexiko	61 788
20 wichtigste Länder	1 626 496	3 130 953	4 418 740	52	61	20 wichtigste Länder	5 781 486
10 wichtigste Länder	1 392 470	2 706 959	3 828 771	51	62	10 wichtigste Länder	4 639 308
5 wichtigste Länder	918 993	1 261 881	1 625 549	73	80	5 wichtigste Länder	3 290 682
Total Entwicklungsländer	1 824 078	4 925 607	6 986 067	37	65	Total Entwicklungsländer	6 986 067

¹⁾ Edelsteine und -metalle
Quelle: Schweizerische Aussenhandelsstatistik, 1989

Einfuhren aus den am wenigsten fortgeschrittenen Entwicklungsländern (PMA-Länder)
(in tausend Franken und in Prozent)

Tabelle 3

		Einfuhren				Ausnutzungsquote (6)	Deckungsgrad (3)/(2) (8)
		der Schweiz total (1)	aus Entwick- lungsländern (2)	aus PMA (3)	APS zulässig (4)	effektiv (5)	
1981	1-24	5 790 048	1 240 267	36 469	3 909	1 791	45,8
	25-99	54 304 260	4 632 732	38 782	30 481	15 506	50,9
	Total	60 094 308	5 872 999	75 250	34 387	17 297	50,3
1982	1-24	5 659 086	1 188 454	38 749	4 451	2 906	65,3
	25-99	52 400 724	4 497 730	54 100	36 986	17 107	46,3
	Total	58 059 810	5 686 184	92 848	41 436	20 013	48,3
1983	1-24	5 571 711	1 209 023	31 585	2 684	1 259	46,9
	25-99	55 492 471	4 736 925	52 772	36 051	14 853	41,2
	Total	61 064 182	5 945 947	84 356	38 737	16 114	41,6
1984	1-24	6 107 961	1 384 932	49 565	3 866	2 416	62,5
	25-99	62 916 471	5 539 670	45 001	43 255	13 870	32,1
	Total	69 024 431	6 924 603	94 570	47 124	16 287	34,6
1985	1-24	6 537 784	1 581 382	65 211	5 601	4 699	83,9
	25-99	68 247 083	5 289 716	42 755	42 173	14 996	35,6
	Total	74 784 867	6 871 102	107 967	47 776	19 697	41,2
1986	1-24	6 212 450	1 397 606	44 589	1 937	1 265	65,3
	25-99	67 300 005	3 805 808	35 001	33 380	15 143	45,4
	Total	73 512 456	5 203 409	79 588	35 316	16 408	46,5
1987	1-24	6 105 571	1 201 659	41 204	1 885	1 103	58,5
	25-99	69 065 265	4 699 542	41 551	40 500	20 555	50,8
	Total	75 170 836	5 901 201	82 758	42 385	21 657	51,1
1988	1-24	6 273 537	1 152 706	42 449	1 713	1 141	66,6
	25-99	76 125 133	5 212 679	66 633	39 850	22 440	56,3
	Total	82 398 670	6 365 372	109 082	41 562	23 579	56,7
1989	1-24	6 725 884	1 213 186	43 912	8 334	8 049	96,6
	25-99	88 482 757	5 772 901	64 299	42 612	26 445	62,1
	Total	95 208 640	6 986 067	108 209	50 945	34 494	67,7

Quelle: Schweizerische Aussenhandelsstatistik

zung der Ausfuhren der betreffenden Länder. Tatsächlich wurde ja das allgemeine Präferenzensystem für die Begünstigung der Exporte von Industriegütern, und nicht von landwirtschaftlichen Erzeugnissen, konzipiert. Die Länder mit mittleren Einkommen besitzen bereits eine diversifizierte wirtschaftliche Basis, bei der die Exportindustrie ein treibendes Element darstellt und nicht verfehlt, die Vorteile des APS zu nutzen.

23 Handel mit den am wenigsten fortgeschrittenen Entwicklungsländern

Für die am wenigsten fortgeschrittenen Entwicklungsländer wurde 1982 eine differenzierte und vorteilhaftere präferentielle Behandlung eingeführt; beinahe 100 landwirtschaftliche Erzeugnisse und bestimmte sensible Industriegüter wur-

den von Zollabgaben befreit (z. B. Textilien). 1982 gehörten 31 Länder zur Kategorie der am wenigsten fortgeschrittenen Länder, heute sind es 42. Von den elf der Liste angefügten Ländern sind zwei regelmässige Exporteure nach der Schweiz, nämlich Togo und Burma. Tabelle 3 zeigt die schweizerischen Importe aus diesen Ländern¹⁾ Der Anteil dieser Ländergruppe an unseren Gesamtimporten bleibt relativ stabil auf 1 Promille (108 Mio. Fr. 1989). Ein anderer einfacher Vergleich zeigt zudem die marginale Bedeutung des Handels dieser Länder: sie repräsentieren nur 1,5 Prozent unserer Gesamteinfuhren aus Entwicklungsländern. Übrigens ist der Anteil dieser Ländergruppe am Welthandel nicht viel bedeutender; er hat sich bei den Importen von rund 1 Prozent anno 1970 auf 7 Promille im Jahr 1987 reduziert, bei den Gesamtexporten betrug der Anteil 1987 3 Promille.

Wie bereits erwähnt, stellen die Zollpräferenzen für die Entwicklungsländer mit mittlerem Einkommen ein wirkungsvolleres wirtschaftliches Förderungsinstrument dar als für die am wenigsten fortgeschrittenen Entwicklungsländer. In dieser Gruppe profitieren Afghanistan, Bangladesch und Nepal, das heisst traditionelle Exporteure von handverarbeiteten Produkten am meisten von den Zollpräferenzen. Es kann jedoch darauf hingewiesen werden, dass die am wenigsten fortgeschrittenen Entwicklungsländer Afrikas die Zollpräferenzen heute besser anwenden als in früheren Jahren; dies zeigt jedenfalls ein Vergleich zwischen den Ausnutzungsquoten der Jahre 1987 und 1989 (1987 wiesen beispielsweise nur drei der ärmsten Entwicklungsländer Afrikas eine Ausnutzungsquote von über 50 Prozent auf, 1989 wurde diese Quote bereits von zehn Ländern überschritten). Vergleicht man den präferentiellen Handel der Schweiz mit den am wenigsten fortgeschrittenen Entwicklungsländern mit den Ergebnissen anderer OECD-Staaten, dann ist die Schweiz ein relativ bedeutender Importeur von Erzeugnissen aus diesen Ländern und die Ausnutzungsquote der Präferenzen (65 %) ist ausgezeichnet.

3 Auswirkungen des schweizerischen Präferenzschemas

3.1 Auswirkung des allgemeinen Präferenzschemas

Mit der Analyse des allgemeinen Präferenzschemas als Instrument zur Förderung der Exporte aus Entwicklungsländern haben sich zahlreiche Studien befasst, welche trotz unterschiedlicher Untersuchungsmethoden ähnliche Resultate zeigen: nur 1–3 Prozent der gesamten Exporte aus Entwicklungsländern sollen dank der Zollpräferenzen getätigt worden sein.

Wenn man indessen nur die präferentiellen Importe berücksichtigt, können zwischen 7 und 22 Prozent davon der Gewährung von Zollpräferenzen zugeschrieben werden. Dieser Prozentsatz entspricht im Jahre 1984 weltweit einem Exportvolumen aus Entwicklungsländern im Umfang von 2,4–7,6 Milliarden Dollar. Die Ausfälle an Zolleinnahmen für die Industrieländer bewegen sich in der Grössenordnung von 1,6–1,9 Milliarden Dollar. Die verschiedenen Welthan-

¹⁾ Diese Tabelle ist mit Vorsicht zu interpretieren, da sie nicht gewichtet ist hinsichtlich des sukzessiven Einschlusses neuer Länder in die Kategorie der PMA-Länder.

delsrunden des GATT haben die Vergünstigungen, welche den Entwicklungsländern aus dem APS erwachsen, substantiell vermindert. Diese Runden haben eine markante Senkung der Einfuhrzölle nach sich gezogen, und somit eine Verminderung der Zollvorteile für die begünstigten Entwicklungsländer bewirkt. Die nach der Tokio-Runde durchgeführten Analysen stimmen hinsichtlich der Auswirkung dieser Verhandlungen überein: die durch das allgemeine Präferenzensystem induzierten Handelszunahmen seien dadurch um die Hälfte reduziert worden.

32 **Auswirkung des Schweizer Schemas**

Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass die Präferenzen in der Praxis für die meisten Güter eine Gleichstellung der Entwicklungsländer mit den Ländern der EG und der EFTA in der tarifarischen Behandlung bewirken. Die Entwicklungsländer kommen auf dem Schweizer Markt daher nur gegenüber den USA, Australien, Neuseeland, Kanada, Japan und den osteuropäischen Ländern in den Genuss einer effektiven Vorzugsstellung. (Immerhin ist darauf hinzuweisen, dass die Entwicklungsländer die Präferenzen ohne Gegenleistung erhalten haben, dies im Gegensatz zu den Ländern der EG und der EFTA, mit denen die Schweiz ein Freihandelsabkommen abgeschlossen hat.) Unter diesen Voraussetzungen und unter Berücksichtigung der anlässlich der Tokio-Runde erfolgten Zollreduktionen ist es nicht erstaunlich, dass die Auswirkungen des APS bescheiden sind. Die Uruguay-Runde dürfte die Marginalisierung der Zollpräferenzen noch verstärken. Die bedeutendste Analyse über das schweizerische Präferenzensystem, eine 1985 erfolgte unabhängige Untersuchung im Auftrag des Bundesamtes für Aussenwirtschaft, belegt, dass die Auswirkungen des Präferenzensystems auf die Importe aus Entwicklungsländern begrenzt sind. Die Studie kommt zu folgenden Schlüssen:

- Das Wachstum unserer präferentiellen Importe war stärker als jenes der nichtpräferentiellen Einfuhren aus den vom APS begünstigten Entwicklungsländern.
- Diese Ausweitung des präferentiellen Handels erfolgte schwergewichtig in der Periode 1972–1976, währenddem der Zuwachs zwischen 1977 und 1984 bescheidener ausfiel. Der Grund für diesen rückläufigen Trend liegt in der Verminderung der Präferenzenmargen infolge der Tokio-Runde und des Freihandelsabkommens EG-EFTA.
- Das APS wirkt sich besonders zugunsten der «traditionellen» Industriegüterexporte aus Entwicklungsländern aus, für die der tarifarische Schutz bedeutend ist, das heisst für Textilien (Kapitel 50–63 des Zolltarifs), Felle und Leder (Kapitel 41–43), Kunststoffe/Kautschuk (Kapitel 39 und 40) und für Waren aus Stein/Keramik/Glas (Kapitel 68–70).
- Die durchschnittliche reale Präferenzenmarge betrug 1984 2 Prozent *ad valorem*. Von 1972–1984 betrug der durch das Präferenzensystem ausgelöste, kumulierte Zoll-Einnahmefall (was der Summe aller gewährten Präferenzen in monetären Grössen entspricht) 295,5 Millionen Franken. 1984 entsprach dieser Ausfall nur einem Prozent der gesamten Zollerträge.

Die Analyse zeigt im weiteren, dass die Aufnahme von neuen Produkten ins Schweizer Schema dessen Wirkung nicht erheblich steigern würde, da die Importhindernisse für ausgeschlossene Produkte (vor allem landwirtschaftliche Erzeugnisse) in erster Linie solche nicht tarifarischer Natur sind (Preiszuschläge, Einfuhrzollzuschläge, mengenmässige Einfuhrbeschränkungen). Diese Einschätzung wird im Licht allfälliger Änderungen zu überprüfen sein, die im Rahmen der Uruguay-Runde im Bereich der Tarifizierung von landwirtschaftlichen Produkten erfolgen könnten.

4 Anwendungsbedingungen

Der Bundesbeschluss vom 9. Oktober 1981 über die Gewährung von Zollpräferenzen zugunsten der Entwicklungsländer (Zollpräferenzenbeschluss) ist am 1. März 1982 für eine Dauer von zehn Jahren in Kraft getreten (SR 632.91). Er ermächtigt den Bundesrat, die Waren zu bestimmen, welche in den Genuss einer präferentiellen Behandlung kommen können, die begünstigten Länder zu bezeichnen sowie das Ausmass der Zollsenkungen festzulegen. Der Zollpräferenzenbeschluss enthält auch eine *Schutzklausel*, welche es erlaubt, die gewährten Vorteile zu ändern oder auszusetzen, wenn «... wesentliche schweizerische Wirtschaftsinteressen beeinträchtigt werden oder beeinträchtigt werden könnten oder Handelsströme nachhaltig gestört werden.» Die *Abstufungsklausel* hält fest, dass der Bundesrat periodisch überprüft, «... ob und gegebenenfalls in welchem Ausmass Zollpräferenzen für Produkte bestimmter begünstigter Länder in Anbetracht der entwicklungs-, finanz- und handelspolitischen Lage dieser Länder weiterhin gerechtfertigt sind.» Diese Klausel erlaubt somit, die gewährten Vorteile zurückzuziehen, falls diese aufgrund des erreichten Entwicklungsniveaus eines Landes nicht mehr gerechtfertigt sind. Bis heute haben wir von dieser Möglichkeit keinen Gebrauch gemacht.

Bevor der Bundesrat Änderungen am Präferenzenschema vornimmt, hört er die Zollexpertenkommission an. Die Bundesversammlung wird zudem zweimal jährlich im Rahmen des Berichtes über die zolltarifarischen Massnahmen informiert. In den folgenden Kapiteln werden die begünstigten Länder, die unter das Präferenzensystem fallenden Produkte und die Entwicklung der Ursprungsregeln behandelt.

41 Begünstigte Länder

Die Liste der vom schweizerischen Zollpräferenzenschema begünstigten Länder folgt dem unter Ziffer 11 erwähnten Prinzip der Selbsternennung und umfasst praktisch alle Entwicklungsländer. Seit 1981 wurde diese Liste nur unbedeutend verändert, indem einzig Namibia und die Mongolei neu hinzugefügt wurden (seit dem 1. Dez. 1990). Hingegen wurde 1982 den am wenigsten fortgeschrittenen Entwicklungsländern aufgrund eines Beschlusses der ersten Konferenz der Vereinten Nationen über diese Länder eine Vorzugsbehandlung gewährt. Diese Ländergruppe, deren Zusammensetzung durch die Generalversammlung der UNO festgelegt wird, umfasste Ende 1990 42 Staaten, während sie 1981 nur aus

31 Ländern bestand. Wir beabsichtigen zur Zeit keine Änderung unserer Politik hinsichtlich der Wählbarkeit begünstigter Länder. Diese hat auf jeden Fall weiterhin den auf multilateraler Ebene festgelegten Grundsätzen zu entsprechen und muss ausserdem einfach und transparent sein.

42 Begünstigte Produkte

In Übereinstimmung mit den Zielen des APS findet das schweizerische Präferenzsystem in erster Linie auf die Industriegüter der Kapitel 25–99 des Gebrauchsolltarifs Anwendung. Als allgemeiner Grundsatz gilt, dass Präferenzen die Form einer Zollbefreiung annehmen. Bei einigen Produkten dieser Kapitel bestehen allerdings Ausnahmen. Es handelt sich hierbei um Erzeugnisse, bei denen die Entwicklungsländer besonders wettbewerbsfähig sind, wie Textilien und Bekleidung, Schuhe mit Ledersohlen, Regenschirme, Rohaluminium und elektrische Batterien. Für diese Produkte beträgt der präferentielle Zollansatz 50 Prozent des Normaltarifs. Es darf aber darauf hingewiesen werden, dass die Schweiz das einzige Land ist, welches in seinem Präferenzsystem keine mengenmässigen Beschränkungen oder den Ausschluss von Textilien und Bekleidung vorsieht.

In einigen Fällen wurde das schweizerische Schema an das Entwicklungsniveau der begünstigten Länder angepasst. So wurden Bulgarien, China, beide Korea, Hongkong, Macao, Rumänien, die Türkei und Jugoslawien von der präferentiellen Behandlung bei einigen speziellen Produkten ausgeschlossen oder sie profitieren nur von einer reduzierten Begünstigung.

Zollpräferenzen werden auch für eine begrenzte Anzahl landwirtschaftlicher Produkte (Kapitel 1–24 des Zolltarifs) gewährt. Unter den Erzeugnissen, die seit 1981 auf diese Liste gesetzt wurden, können gewisse tropische Produkte sowie Schnittblumen und Zucker erwähnt werden.

Die am wenigsten fortgeschrittenen Entwicklungsländer kommen grundsätzlich bei allen Industrieprodukten in den Genuss einer Zollbefreiung, mit Ausnahme einiger Güter, die Fiskalzöllen unterworfen und aufgrund dieser Zielsetzung ausgeschlossen sind (Treibstoffe, Filme usw.). Die Zollbefreiung wurde auch für rund hundert landwirtschaftliche Produkte gewährt, bei denen die anderen Entwicklungsländer keine oder nur eine teilweise Vorzugsbehandlung erhalten. Unter diesen Produkten sind zu nennen: Ananas, Grapefruits, Melonen, Sojabohnen, Flachs- und Sonnenblumenkerne sowie Kakaopulver. Bei einigen anderen Produkten wie beispielsweise beim Kaffee werden nur teilweise Präferenzen gewährt. Im Lichte der Resultate der Uruguay-Runde werden wir die Möglichkeit einer Gewährung von Zollpräferenzen für zusätzliche landwirtschaftliche Produkte überprüfen. Mit diesem Vorgehen soll der Ausschluss der am wenigsten fortgeschrittenen Entwicklungsländer von den Zollpräferenzen auf einige besonders sensible Produkte beschränkt werden. Die Ausweitung der gewährten Vorteile sollte dieser Ländergruppe ermöglichen, ebenso sehr und wenn möglich stärker als die Entwicklungsländer mittleren Einkommens von den Zollpräferenzen zu profitieren.

43 **Entwicklung der Ursprungsregeln**

Die Ursprungsregeln müssen garantieren, dass einzig die Erzeugnisse, die in einem Entwicklungsland hergestellt worden sind, von den Präferenzen profitieren können. Die Ursprungsbestimmungen sind zwischen den Ländern der EFTA und der EG weitgehend abgestimmt worden. Unser Handlungsspielraum und unsere Einflussmöglichkeiten sind daher eingeschränkt, insbesondere hinsichtlich autonomer Änderungen. Für die Exporteure aus Entwicklungsländern übersteigen die Vorteile dieser Harmonisierungen jedoch weitgehend deren Nachteile; sie ist nämlich gleichbedeutend mit der Einführung von vereinfachten Regeln und einer verstärkten Transparenz der administrativen Prozeduren. Die Harmonisierungsbestrebungen haben in der Folge zur Verabschiedung der Verordnung vom 7. Dezember 1987 über die Ursprungsregeln für Zollpräferenzen an Entwicklungsländer (SR 946.39) geführt.

Die seit 1981 ergriffenen Massnahmen zur Reglementierung der Ursprungsregeln haben im allgemeinen entweder die Vereinfachung derselben oder die Erleichterung des Ausstellens von Ursprungszertifikaten zum Ziel. In diesem Zusammenhang kann die Aufnahme von Bestimmungen erwähnt werden, welche die *regionale Kumulierung* des Ursprungs ermöglichen (für Produkte, die in mehreren Ländern hergestellt werden, welche eine Freihandelszone bilden). Die Schweiz hat diesen Vorteil bereits der Vereinigung der südostasiatischen Staaten (ASEAN) gewährt. Zwei andere Gruppierungen wirtschaftlicher Regionen haben bereits ihr Interesse an einer derartigen Behandlung angemeldet: die Länder des südlichen Afrikas und jene des Andenpaktes. Eine andere Möglichkeit zur Vereinfachung der Anwendung von Ursprungsregeln besteht darin, dass den am *wenigsten fortgeschrittenen Entwicklungsländern* temporäre Ausnahmen gewährt werden, beispielsweise zugunsten neuer Industriezweige, auch wenn diese nicht alle Bestimmungen für eine derartige Sonderbehandlung erfüllen (infolge einer ungenügenden Umwandlung oder Mehrwertschöpfung).

44 **Bundesbeschluss zur Verlängerung des Zollpräferenzensystems**

Kein einziges Industrieland denkt daran, die Zollpräferenzen in naher Zukunft ausser Kraft zu setzen. Obschon ihre Wirkung hinsichtlich der Schaffung von Handelsströmen begrenzt ist, erleichtern sie den Produkten aus Entwicklungsländern den Zugang zum schweizerischen Markt. Ausserdem wäre ein derartiger Rückzug besonders unangebracht in einer Zeit, wo sich die Mehrzahl dieser Länder bemüht, ihre Wirtschaft und im speziellen ihren Aussenhandel zu liberalisieren. Im allgemeinen stellen die präferentiellen Importe für die Schweizer Industrie keine Konkurrenz dar, unter welcher diese leiden müsste. Die Einfachheit des schweizerischen Schemas hat zudem den Vorteil, dass die Zahl der Beamten, welche sich mit der Überwachung des Systems einschliesslich der Ursprungskontrolle beschäftigen, auf ein Minimum beschränkt wird.

Ein Vergleich des schweizerischen Schemas mit denjenigen der anderen Industriestaaten belegt klar dessen liberalen und einfachen Charakter. Diese Fest-

stellung führt uns dazu, die grossen Linien dieses Schemas unverändert zu lassen. Als notwendig erachten wir hingegen die Beschränkung der Geltungsdauer des Bundesbeschlusses von bisher zehn auf fünf Jahre. Diese ermöglicht uns, falls notwendig, Modifikationen in prinzipiellen Belangen (beispielsweise betroffene Länder und Produkte) mit Ihrer vorgängigen und formellen Zustimmung vornehmen zu können. Abgesehen von Verbesserungen in der speziellen Behandlung der am wenigsten fortgeschrittenen Länder, beabsichtigen wir in nächster Zukunft auch keine im Kompetenzbereich des Bundesrates liegenden Änderungen im Vollzug des Schweizer Schemas. Hingegen wird es notwendig sein, den Umfang unserer Präferenzen anhand der Resultate der Uruguay-Runde und gegebenenfalls auch der Verhandlungen über einen Europäischen Wirtschaftsraum zu überprüfen; soweit möglich sehen wir vor, die Präferenzermarge, von der die Entwicklungsländer und insbesondere die am wenigsten fortgeschrittenen unter ihnen profitieren, aufrechtzuerhalten.

Wir beantragen Ihnen, das schweizerische Zollpräferenzschema im heutigen Rahmen weiterzuführen.

Gemäss Artikel 4 des Zollpräferenzbeschlusses hat der Bundesrat, bevor er entsprechende Massnahmen trifft, die Zollexpertenkommission anzuhören. Wie in der Vergangenheit werden wir Sie über die getroffenen Massnahmen in unseren halbjährlichen Berichten über zolltarifarische Massnahmen orientieren, wobei Sie zu beschliessen haben, ob diese Massnahmen in Kraft bleiben sollen.

Aufgrund der vorangehenden Ausführungen und Erwägungen beantragen wir Ihnen die Verlängerung der Geltungsdauer des Bundesbeschlusses vom 9. Oktober 1981 (SR 632.91) um fünf Jahre, das heisst vom 1. März 1992 bis zum 28. Februar 1997. Der Bundesbeschluss über diese Verlängerung ist auf fünf Jahre beschränkt und unterliegt dem fakultativen Referendum.

5 Auswirkungen

51 Finanzielle und personelle Auswirkungen

Die Gewährung von Zollpräferenzen zieht eine Verminderung der Zolleinnahmen nach sich. Von 1972–1984 belief sich der kumulierte Einnahmefall, welcher aus den zugestandenen Zollpräferenzen resultierte, auf 295,5 Millionen Franken. 1984 entsprach dieser Ausfall einem Prozent der gesamten Zolleinnahmen. Im Verhältnis zum heutigen Zustand bewirkt die Verlängerung des Präferenzschemas keine zusätzliche Verminderung der Zolleinnahmen. Ausserdem zieht die Verlängerung des Präferenzbeschlusses keine Erhöhung des Personals nach sich.

52 Belastung der Kantone und Gemeinden

Die Ausführung des Präferenzbeschlusses obliegt ausschliesslich dem Bund und belastet die Kantone und Gemeinden nicht.

6 **Legislaturplanung**

Die Vorlage ist in den Richtlinien der Regierungspolitik 1987–1991 angekündigt (BBl 1988 I 353, Anhang 2).

7 **Verhältnis zum europäischen Recht und Europa**

71 **Präferenzen**

Die Entwicklungshilfe bildet nicht Bestandteil des «acquis communautaire», wie es in den Verhandlungen zur Schaffung eines Europäischen Wirtschaftsraumes festgehalten wurde. Die Entscheidungsautonomie der Schweiz hinsichtlich der Gewährung von Zollpräferenzen wird deshalb durch die laufenden Verhandlungen nicht berührt.

Die EG kennt zwei verschiedene Präferenzensysteme zugunsten von Entwicklungsländern. Das *allgemeine Präferenzensystem* hat universellen Charakter, unterliegt jedoch zahlreichen Einschränkungen (Ausschluss von Produkten und begünstigten Ländern, mengenmässige Beschränkungen, Beschränkung in der Zulassung unter Zollbefreiung). Im Rahmen des *Lomé-Abkommens* zwischen der Gemeinschaft und den Ländern Afrikas, der Karibik und des Pazifiks (AKP) hat die EG alle Industrieprodukte von Zöllen befreit. Abgesehen von einigen Ausnahmen hat sie keine mengenmässigen Beschränkungen vorgesehen. Ist das erste Präferenzensystem restriktiver als das schweizerische, so ist das zweite dafür liberaler. Das Lomé-Abkommen besitzt allerdings, im Gegensatz zum APS, den Charakter eines Vertragswerks mit globalem Charakter. In diesem Sinne und aus vorwiegend historischen Gründen umfasst das Abkommen die Gesamtheit der Handelsbeziehungen (einschliesslich gewisser finanzieller Aspekte) zwischen den Unterzeichnerstaaten und kann mit den autonomen und nicht-diskriminierenden Schemen der anderen Industriestaaten nicht verglichen werden.

72 **Ursprungsregeln**

Die Ursprungsregeln, die wir im Zusammenhang mit den Zollpräferenzen anwenden, sind weitgehend unter den Ländern der EG und der EFTA harmonisiert (vgl. Ziff. 43). Zwar schränkt diese Harmonisierung unsere Freiheit zur Vornahme autonomer Änderungen zugunsten der Entwicklungsländer ein, sie hat demgegenüber den Vorteil der Einfachheit und der Transparenz für die Exporteure dieser Länder.

Es ist möglich, dass die EG ihre Ursprungsregeln in absehbarer Zukunft ändert, um beispielsweise die Gewährung eines «Geberländer-Anteils» zu erlauben, das heisst, um eine *bilaterale Kumulierung* einzuführen. Konkret kann dies bedeuten, dass ein Produkt aus der EG, welches in einem Entwicklungsland bearbeitet oder umgewandelt wird, im Präferenzensystem als Produkt mit Ursprung in diesem Entwicklungsland betrachtet wird und ihm dann eine präferentielle Behandlung beim Export in den EG-Raum zugestanden wird. Der Schweiz und

den meisten anderen Ländern der EFTA würde die Einführung einer solchen Möglichkeit keine substantiellen Probleme bereiten. Für den Fall, dass die EG eine derartige Änderung einführt und einen Geberland-Anteil auf bilateraler Basis vorsieht, könnten wir deshalb die Einführung eines derartigen Elementes autonom oder im Verbund mit unseren EFTA-Partnern ebenfalls ins Auge fassen. Diese würde eine entsprechende Revision der Verordnung vom 7. Dezember 1987 über die Ursprungsregeln für Zollpräferenzen an Entwicklungsländer bedingen.

8 Verfassungsmässigkeit

Nach Artikel 28 der Bundesverfassung ist das Zollwesen Sache des Bundes. Die Gewährung von Präferenzen fällt als Zollmassnahme in den ausschliesslichen Zuständigkeitsbereich des Bundes.

Der Bundesbeschluss behandelt die Verteilung der Kompetenzen unter den verschiedenen Organen des Bundes. Er weist dem Bundesrat eine nach Inhalt, Zweck und Ausmass definierte Rechtsetzungskompetenz zu und bestimmt im weiteren in den grossen Linien den Anwendungsbereich der vorgesehenen Regelung. Den Prinzipien hinsichtlich der Kompetenzdelegation und der Begrenzung dieser Delegation wird somit Rechnung getragen. Der Bundesbeschluss hat rechtssetzenden Charakter im Sinne von Artikel 5 Absatz 2 des Geschäftsverkehrsgesetzes über die Beziehungen zwischen den Räten und seine Dauer ist auf fünf Jahre beschränkt. Er ist dem Referendum zu unterstellen.

Bundesbeschluss
über die Gewährung von Zollpräferenzen zugunsten
der Entwicklungsländer
(Zollpräferenzenbeschluss)

Entwurf

Änderung vom

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 20. Februar 1991¹⁾,
beschliesst:*

I

Der Zollpräferenzenbeschluss vom 9. Oktober 1981²⁾ wird wie folgt geändert:

Art. 1 Grundsatz

Der Bundesrat ist ermächtigt, zugunsten der Entwicklungsländer allgemeine Präferenzen auf den Zollansätzen des Gebrauchstarifs vom 9. Oktober 1986³⁾ (Einfuhrtarif) zu gewähren.

Art. 5 Abs. 3 (neu)

³⁾ Die Geltungsdauer dieses Beschlusses wird bis zum 28. Februar 1997 verlängert.

II

¹⁾ Dieser Beschluss ist allgemeinverbindlich; er untersteht dem fakultativen Referendum.

²⁾ Er tritt am 1. März 1992 in Kraft.

4513

¹⁾ BB1 1991 I 1410

²⁾ SR 632.91

³⁾ SR 632.10 Anhang

**Botschaft betreffend die Verlängerung des Bundesbeschlusses vom 9. Oktober 1981 über
die Gewährung von Zollpräferenzen zugunsten der Entwicklungsländer
(Zollpräferenzenbeschluss) vom 20. Februar 1991**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1991
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	14
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	91.017
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	16.04.1991
Date	
Data	
Seite	1410-1432
Page	
Pagina	
Ref. No	10 051 786

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les. Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.