

Auf dem Weg zu einer «entwicklungsfördernden» Aussenhandelspolitik der Schweiz

Alexander Roitinger*
Universität St. Gallen

Despite considerable progress in liberalising world trade, market access for developing country exports remains an important issue. Comparable to other developed nations, Switzerland has established a preferential trade policy towards developing countries, which mainly consists of non-reciprocal tariff reductions. Since June 2001, least developed countries enjoy additional special preferences for agricultural products.

The paper argues that these measures have been much less effective than one might suppose. After having displayed the main weaknesses, suggestions are made for a *new* Swiss trade policy towards developing countries. This policy combines support for development with restructuring the Swiss economy.

JEL-Codes: F13, F14

Keywords: Commercial Policy, Protection, Country and Industry Study of Trade

1 Einleitung

Die Schweiz hat in den letzten Jahren parallel zu anderen Industriestaaten den Marktzugang für Exporte aus Entwicklungsländern verbessert. Erreicht wurden diese Fortschritte einerseits durch den erneuten Abbau tarifärer Handelshemmnisse und mengenmässiger Beschränkungen auf Meistbegünstigungsbasis im Rahmen der 1994 abgeschlossenen Uruguay-Runde und andererseits durch die einseitige Gewährung einer weitergehenden Vorzugsbehandlung im Sinne des Allgemeinen Präferenzsystems (*Generalized System of Preferences* – GSP).

Das vorliegende Papier geht davon aus, dass hinter der beschriebenen Marktöffnung nicht zuletzt ein ernst gemeintes Anliegen der Schweiz steht, auf die Interessen der Entwicklungsländer verstärkt Rücksicht zu nehmen. Es kommt aber zum Ausdruck, dass dieses Bestreben heute noch nicht von allen Teilen der Bevölkerung gleichermassen getragen wird – und so bei weitem zu schwach ist, um den Widerständen einiger heimischer Interessengruppen – namentlich aus dem Agrarsektor – Paroli

* Ich danke Heinz Hauser, Thomas A. Zimmermann und allen anderen Teilnehmern des interdisziplinären Doktorandenseminars der Universitäten St. Gallen und Tübingen für zahlreiche wertvolle Anregungen.

bieten zu können. Entsprechend *mangelhaft* und *unzureichend* sind die bisher vorgenommenen Liberalisierungsschritte. Verstärkte Anstrengungen sind notwendig, um einer «entwicklungsfördernden» Aussenhandelspolitik zum Durchbruch zu verhelfen. Hierfür wird eine Reihe von Anhaltspunkten formuliert. Es sei vorweggenommen, dass eine in diesem Sinne verstandene «Entwicklungsförderung» auch auf den Gesamtwohlstand *in der Schweiz* durchwegs positive Auswirkungen hätte.

Abschnitt 2 umreißt die Grundzüge der in den letzten Jahrzehnten entwickelten Vorzugsbehandlung von Entwicklungsländern im Welthandel und unternimmt eine Relativierung des dabei erzielten Erfolgs. Abschnitt 3 erläutert wesentliche Elemente der angewandten schweizerischen Aussenhandelspolitik gegenüber Entwicklungsländern seit Abschluss der Uruguay-Runde. Dabei werden insbesondere Reichweite und Effektivität des schweizerischen GSP-Programms, welches 1997 eine Revision erfuhr, kritisch durchleuchtet. Abschnitt 4 diskutiert die in der Schweiz geplante Einführung einer Nullzollpräferenz für die Gruppe der am wenigsten entwickelten Länder und zieht Vergleiche mit einem entsprechenden Vorstoss der EU vom März 2001. Im Lichte der gewonnenen Erkenntnisse folgt in Abschnitt 5 eine Zusammenstellung wichtiger *Anforderungen* an eine künftige «entwicklungsfördernde» Aussenhandelspolitik der Schweiz gegenüber Entwicklungsländern. Am Ende stehen einige grundsätzliche Bemerkungen.

2 Die Vorzugsbehandlung von Entwicklungsländern in der Welthandelsordnung

Bereits das GATT aus dem Jahre 1947 machte die «Sonderbehandlung» von Entwicklungsländern zu einem Grundsatz der Welthandelsordnung. Seither wurden auf multilateraler Ebene zahlreiche Vereinbarungen getroffen, welche der besonderen Situation dieser Staaten Rechnung tragen sollten¹.

Basierend auf dem 1965 ins GATT eingefügten Teil IV und in Folge gestützt durch die Ermächtigungsklausel (*Enabling Clause*)² von 1979, wurde

1 Für eine Übersicht zu den Elementen der Sonderbehandlung («*Special and Differential Treatment*») und deren historische Entwicklung bis heute vgl. WHALLEY (1999). Für eine Beurteilung vgl. YOUSSEF (1999), WHALLEY (1990) und HUDEC (1987).

2 Vgl. die *Decision of 28 November 1979 on «Differential and More Favourable Treatment, Reciprocity and Fuller Participation of Developing Countries»* (L/4903).

das GSP geschaffen, in dessen Rahmen die Industrieländer unabhängig voneinander und in Abweichung von der Meistbegünstigungsklausel ihre Märkte für Exporte aus Entwicklungsländern öffnen – und zwar ohne selbst einen reziproken Zugang zu erhalten.

Findet neben dieser «Vorzugsbehandlung»³ auch die Tatsache Berücksichtigung, dass im Zuge der verschiedenen Handelsrunden seit Etablierung des GATT die (tarifären) Handelshemmnisse in den Industrieländern generell – d.h. auf Meistbegünstigungsbasis – abgebaut worden sind, liegt die Schlussfolgerung nahe, dass einer exportbasierten Wachstumsstrategie der Entwicklungsländer heute wenig im Wege steht⁴. Dieser optimistischen Einschätzung sind jedoch eine Reihe von Beobachtungen entgegenzuhalten:

- a) Die Marktöffnung der Industrieländer ist in Bezug auf die davon betroffenen Sektoren grundsätzlich *selektiv*. Während die Zölle bei den meisten Industriegütern heute nahe bei Null liegen, sind die Liberalisierungsschritte im Agrar- und Textilbereich⁵ sehr bescheiden oder faktisch inexistent⁶. Gerade dort liegen aber die komparativen Vorteile zahlreicher Entwicklungsländer.
- b) Innerhalb einzelner Sektoren hat die Vorzugsbehandlung häufig einen *entwicklungshemmenden* Charakter, indem «eskalierende» Tarifstrukturen zum Einsatz kommen. Tarifeskalation tritt auf, wenn Importe stärker belastet werden, sobald sie einer höheren Fertigungsstufe entspringen⁷. Die Etablierung eines mehrstufigen Produktionsprozesses im Entwicklungsland wird damit – bewusst oder unbewusst – erschwert.

3 Der hier und im Folgenden verwendete Begriff der «Vorzugsbehandlung» umschreibt jene Komponente der «Sonderbehandlung», welche den erleichterten Marktzugang in den Industriestaaten beinhaltet.

4 Der Abbau von Handelshemmnissen in den Industriestaaten *auf Meistbegünstigungsbasis* hat für Entwicklungsländer prinzipiell zwei konträre Effekte. Einerseits erleichtert er Exporte in Sektoren, die von der Vorzugsbehandlung ausgenommen sind. Andererseits impliziert er eine *Erosion* von gewährten Präferenzen, was zu Marktanteilsverlusten – bei unveränderter Beschaffenheit des eigenen Marktzugangs – führen kann. Zum Ausmass dieser Erosion als Folge der Uruguay-Runde vgl. UNCTAD (1998a), S. 3f. Zur Erosion tragen auch die zahlreichen regionalen Integrationsabkommen der letzten Jahre bei. Vgl. zu dieser Entwicklung HAUSER und ZIMMERMANN (2001).

5 Der «Agrarbereich» umfasst im Folgenden die Kapitel 1 bis 24 des *Harmonisierten Systems zur Bezeichnung und Codierung der Waren*, vgl. SR 0.632.11. Mit «Textilien» sind die Kapitel 50 bis 63 angesprochen. «Industriegüter» beinhalten die Kapitel 25 bis 97.

6 Diese Einschätzung teilen u.a. ANDERSON (1999), S. 6–8, für den Bereich des Agrarhandels und SPIN-ANGER (1999) hinsichtlich des Textilsektors.

7 Eine eskalierende Tarifstruktur ist hinreichende, aber nicht notwendige Bedingung für eine Diskriminierung von Importen höherer Fertigungsstufen. Zu diesem Ergebnis gelangt, wer die *empirisch* gestützte Erkenntnis berücksichtigt, dass die Preiselastizität der Importnachfrage mit der Fertigungsstufe zunimmt. Damit lässt sich einfach zeigen, dass selbst *de-eskalierende* Tarife Importe höherer Fertigungsstufen diskriminieren können, wenn die entsprechende Nachfrage stark preissensitiv ist, vgl. YEATS (1984). Zur Beurteilung gängiger Praktiken im Bereich von Zolleskalation und Tarifsitzen im Kontext der Exporte aus Entwicklungsländern vgl. UNCTAD (2000).

- c) Der *einseitige* Charakter der Vorzugsbehandlung impliziert, dass sich die Industrieländer nicht unwiderruflich binden wollen (und müssen). Diese Haltung hat zwei Aspekte: Einerseits sind Exporte aus Entwicklungsländern *kurzfristig* stets durch die einfache Anrufung von Schutzklauseln, welche die Industrieländer in ihren GSP-Programmen verankert haben, bedroht. Andererseits ist *langfristig* die Aufrechterhaltung der präferentiellen Behandlung keineswegs gesichert, selbst wenn sich an der wirtschaftlichen Situation der Entwicklungsländer nichts geändert haben sollte.

Unmittelbare Konsequenz dieses Unsicherheitsfaktors ist, dass die exportorientierte Investitionstätigkeit in den Entwicklungsländern gebremst wird. Der Hinweis darauf, dass am Marktzugang nichts geändert werden müsse, da viele Entwicklungsländer ohnehin zu wenig Kapazitäten für eine exportbasierte Wachstumsstrategie hätten, entspringt damit einer beinahe zynischen Logik⁸.

- d) Die Gewährung der Vorzugsbehandlung ist zumeist an die Einhaltung strenger Bedingungen geknüpft. Auf *produktionstechnischer* Ebene fordern diese etwa, dass ein erheblicher Wertschöpfungsanteil des Produkts im exportierenden Entwicklungsland stattfinden muss, damit dieses als Ursprungserzeugnis in den Genuss der präferentiellen Regelung kommt. Damit werden suboptimale, von betriebswirtschaftlichen Erwägungen losgelöste Produktionsstrukturen gefördert. Zudem sind bei der Einfuhr ins Industrieland regelmässig grosse *administrative* Hürden zu überwinden⁹.

Diese Qualifizierungen der Vorzugsbehandlung deuten allesamt darauf hin, dass die GSP-Programme in ihrer heutigen Gestalt hinsichtlich der gesetzten Ziele deutlich weniger wirksam sind, als gemeinhin angenommen werden könnte. Auch empirische Untersuchungen weisen in diese Richtung¹⁰. Dies ist in zweifacher Hinsicht bedauerenswert. Zum einen

8 So bescheinigt eine kürzlich erschienene Studie der FAO selbst den ärmsten Entwicklungsländern ein «*enormous untapped agricultural potential*». Vgl. FAO (2001), S. v. Nicht bestritten werden soll hier die Tatsache, dass die Öffnung der Märkte nur *eine* Voraussetzung für eine erfolgreiche Exportstrategie der Entwicklungsländer darstellt. Diese benötigen zudem Unterstützung bei zahlreichen strukturellen Reformen im Inland, welche ebenfalls eine *conditio sine qua non* der Integration in den Welthandel darstellen. Vgl. RICUPERO (1998), S. 30f, und OECD (2001) zu entsprechenden Schwerpunkten.

9 Vgl. UNCTAD (2001), S. 22f. Die Problematik wird zusätzlich dadurch verschärft, dass sich die Ursprungserfordernisse und die Anforderungen an den entsprechenden Nachweis in den einzelnen Industrieländern teilweise stark unterscheiden – wenn auch in letzter Zeit gewisse Harmonisierungsansätze erkennbar sind. So haben die Schweiz, die Länder des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR) und eine Anzahl ost- und südosteuropäischer Länder mit 1. Oktober 1998 ihre Ursprungsregeln *im Industriegüterbereich* vereinheitlicht.

10 UNCTAD (1998) bietet eine ausführliche Besprechung von Erfahrungen mit dem GSP zahlreicher Industriestaaten. Eine Einschätzung findet sich auch in UNCTAD (1998a), Kap. II. Eine umfangreiche, wenn auch nicht mehr ganz aktuelle Evaluation des GSP-Programms der EU bieten DAVENPORT

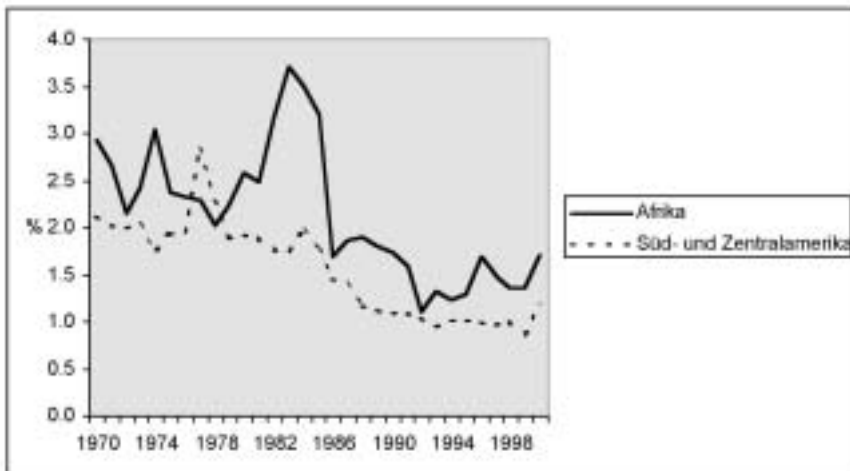
liegt die Schlussfolgerung nahe, dass das eigentlich propagierte Ziel, den Entwicklungsländern höhere Marktanteile in den Industriestaaten zu ermöglichen, so nicht erreicht werden kann. Zum anderen lässt sich das GSP durch die Regierungen der Industrieländer als billiges Instrument *missbrauchen*, um der eigenen Bevölkerung und den Repräsentanten der Entwicklungsländer eine (tatsächlich nicht vorhandene) entwicklungspolitische Solidarität zu demonstrieren.

3 Aussenhandelspolitik der Schweiz gegenüber Entwicklungsländern seit Abschluss der Uruguay-Runde

3.1 Übersicht zur Importentwicklung

Die folgende Darstellung zeigt die Entwicklung des Anteils der Einfuhren aus Afrika, Süd- und Zentralamerika an den schweizerischen Gesamtimporten zwischen 1970 und dem Jahr 2000. Obschon sie den Einfluss von *Terms-of-Trade*-Effekten nicht isoliert, wird daraus deutlich,

Abbildung 1: Anteil ausgewählter Regionen am schweizerischen Gesamtimport¹¹



(1986) und FABER (1990). Interessant auch DAVENPORT (1992): Er untersucht, wie stark die Folgen einer *Erosion* der weitreichenden EU-Präferenzen für Schwarzafrika (im Rahmen der früheren *Lomé*-Abkommen) durch Übertragung der entsprechenden Vorzüge auf *alle* Entwicklungsländer wären. Das Ergebnis: Die Handelsverluste für Schwarzafrika würden sich in engen Grenzen halten.

11 Daten der OECD, *Statistical Compendium, Annual Foreign Trade Statistics*.

dass es bisher keineswegs gelungen ist, die Position der repräsentierten Entwicklungsländer auf dem schweizerischen Markt substantiell zu stärken. Der Anteil afrikanischer Importe ist im betrachteten Zeitraum von 2.9% auf 1.7% gesunken, jener der süd- und zentralamerikanischen Staaten von 2.1% auf 1.2%.

3.2 Liberalisierung auf Meistbegünstigungsbasis

Wie alle anderen Industrieländer hat auch die Schweiz im Zuge der Uruguay-Runde die tarifären Handelshemmnisse auf Meistbegünstigungsbasis in einem breiten Sektorspektrum abgebaut und mengenmässige Beschränkungen weitestgehend abgeschafft¹². Zur Beurteilung der Aussenhandelspolitik gegenüber Entwicklungsländern interessieren im Folgenden in erster Linie die Liberalisierungsfortschritte im *Textil-* und *Agrarbereich*. Diese Einschränkung rechtfertigt sich aus zwei Gründen: Einerseits sind zumindest die *tarifären* Handelshemmnisse in nahezu allen anderen Sektoren gering oder vollständig abgeschafft¹³, womit zwar nicht jeglicher Handlungsbedarf eliminiert, aber doch weit weniger akut ist. Und andererseits zeichnen sich die beiden genannten Sektoren durch eine relativ hohe Intensität an menschlicher Arbeitskraft aus, was den Entwicklungsländern gerade dort ihren vielzitierten *komparativen* Vorteil verschafft. Wie sich theoretisch ohne grossen Aufwand herleiten lässt¹⁴, liegt es daher nicht nur in *ihrem* Interesse, sich auf die Produktion in diesen Bereichen zu spezialisieren und einen Teil des Outputs im Austausch gegen andere Güter zu exportieren. Auch die Industrieländer würden profitieren, da sie ihre in der Textil- und Agrarwirtschaft gebundenen Ressourcen in der Folge in anderen Sektoren effizienter einsetzen könnten.

Auf Meistbegünstigungsbasis kommen in der Schweiz heute folgende (ausgewählte) Zollsätze im Textil- und Agrarsektor zur Anwendung¹⁵:

12 Selbst im Textilsektor verzichtet die Schweiz heute auf die Anwendung von Mengenrestriktionen – im Gegensatz zu vielen anderen Industrieländern, welche allerdings eine vollständige Aufhebung dieser im Rahmen des in der Uruguay-Runde paraphierten *Übereinkommens über Textilwaren und Bekleidung (Agreement on Textiles and Clothing)* bis 2005 zugesichert haben.

13 Eine von wenigen Ausnahmen liegt im Bereich «Eiweissstoffe; Modifizierte Stärke; Klebstoffe; Enzyme» (Kapitel 35 des *Harmonisierten Systems zur Bezeichnung und Codierung der Waren*). Zu einer umfassenderen Darstellung der Handelshemmnisse bei Industriegütern vgl. WTO (2000).

14 Vgl. z. B. die Ausführungen von KRUGMAN und OBSTFELD (2000), Kap. 2, zum *Ricardo-Modell*.

15 Für eine eingehende Besprechung *andersartiger Importhemmnisse* im Schweizer Agrarsektor – z.B. Zollkontingente, variable Tarife oder Lizenzerfordernisse – vgl. WTO (2000), S. 65ff.

Abbildung 2: Zollstrukturelemente im Textil- und Agrarsektor¹⁶

	Einfacher Durchschnittszoll (in %)	Maximaler Zollsatz (in %)
Textilsektor		
<u>Textilien</u> (321)		
Erste Fertigungsstufe	2.9	88.8
Halbfabrikate	5.9	62.6
Fertigfabrikate	7.3	51.0
<u>Bekleidung</u> (322)	5.6	18.0
Agrarsektor		
<u>Unverarbeitete Produkte</u> (111)	39.0	526.4
<u>Lebensmittel</u> (311)		
Erste Fertigungsstufe	4.6	82.4
Halbfabrikate	30.5	296.0
Fertigfabrikate	41.8	677.9

(Zahlen in Klammern: ISIC-Codes Rev. 2)

Beide Sektoren weisen generell ein hohes Protektionsniveau auf, wobei dieses im Agrarsektor nochmals deutlich ausgeprägter ist. Tarifspitzen in Höhe von 678% (für die Tarifposition «Teile und geniessbare Schlachtnebenerzeugnisse, einschliesslich Lebern, von Hühnern [Hausgeflügel], frisch oder gekühlt, ausgenommen Brüste», ausserhalb des Zollkontingents) sind nicht nur verzerrend, sondern eindeutig *prohibitiv*: Damit wird der Import der betroffenen Güter (im zitierten Fall jener, der über das Zollkontingent hinausgeht) auf ein absolutes Minimum reduziert, wenn nicht gar vollständig unterbunden.

16 Vgl. WTO (2000), S. 120ff. Da die Schweiz einzig *spezifische* Zölle kennt – deren Bemessungsmassstab nicht der Wert des Gutes ist, sondern dessen Gewicht, Volumen u.ä. –, beruhen die dargestellten Sätze auf umgerechneten *Wertäquivalenten*. Der Maximumwert bezieht sich jeweils auf jene Tarifposition, welche innerhalb der aufgeführten Kategorie den höchsten Zollsatz aufweist. Für Produkte mit Zollkontingent sind nur die Sätze für Importe *ausserhalb* des Kontingents berücksichtigt.

Die aufgezeigten Durchschnittszölle liefern zudem einen guten Anhaltspunkt dafür, dass die Tarifstruktur in beiden Sektoren eskalierend ist. Dies lässt bei der Einfuhr unzweideutig auf eine Diskriminierung entsprechender Fertigungsprozesse gegenüber Ausgangsprodukten schliessen.

Das hohe Protektionsniveau an der Grenze sichert unter anderem den Schweizer Landwirten für eine grosse Anzahl von Produkten weiterhin die gewohnten Anteile am heimischen Markt. Die exorbitant hohen Inlandspreise für Agrarerzeugnisse¹⁷ sind ein guter Indikator dafür, dass dieser Sektor heute zu einem grossen Teil vom Welthandel abgeschottet wird. Die Einfuhr von landwirtschaftlichen Erzeugnissen hat zwar im Zeitraum zwischen 1995 und 1999 von 5.7 Mrd. auf 6.7 Mrd. Franken zugenommen, gleichzeitig ist aber ihr Anteil an den Gesamtimporten von 6.1% auf 5.6% zurückgegangen¹⁸.

3.3 Präferentielle Behandlung von Entwicklungsländern

Abgesehen von der oben beschriebenen Liberalisierung auf Meistbegünstigungsbasis hat die Schweiz nach Abschluss der Uruguay-Runde auch die spezifische (tarifäre) Aussenhandelspolitik gegenüber Entwicklungsländern revidiert. Diese Revision findet ihren Niederschlag in erster Linie im überarbeiteten und (vorläufig) bis ins Jahr 2007 verlängerten schweizerischen GSP-Programm vom März 1997¹⁹. Derzeit kommen 165 Entwicklungsländer in den Genuss einer präferentiellen Behandlung. Innerhalb dieser Gruppe wird den 49 am wenigsten entwickelten Ländern (*Least Developed Countries* – LDCs²⁰) eine Sonderstellung eingeräumt, welche in einem noch stärkeren (einseitigen) Abbau von Handelsbarrieren zum Ausdruck kommt. Das Schweizer GSP-Programm kennt damit *zwei* unterschiedliche Grade der Vorzugsbehandlung.

17 Gemäss einer Studie der OECD waren die Preise für landwirtschaftliche Erzeugnisse in der Schweiz 1999 beinahe zweieinhalb Mal höher als auf dem Weltmarkt und doppelt so hoch wie in der EU, vgl. OECD (2000).

18 Angaben des *Landwirtschaftlichen Informationsdienstes* (LID).

19 Grundlegend zu den folgenden GSP-Angaben: WTO (1997) und insbesondere UNCTAD (1999).

20 Für eine Definition von LDCs und eine Charakterisierung ihrer wirtschaftlichen Situation vgl. UNCTAD (2001a). Eine Auflistung der LDCs – und aller anderen Entwicklungsländer, welche vom Schweizer GSP profitieren können – findet sich in UNCTAD (1999). Senegal gilt seit Anfang 2001 als LDC. Im folgenden umfasst der Begriff «Entwicklungsländer» auch die LDCs, sofern nicht explizit die *übrigen* Entwicklungsländer angesprochen werden – oder dies aus dem Zusammenhang eindeutig hervorgeht.

Alle Entwicklungsländer können Industriegüter zollfrei in die Schweiz einführen – mit Ausnahme von Textilien und einer eng gefassten Produktgruppe der chemischen Industrie²¹.

Im *Textilbereich* gewährt die Schweiz den Entwicklungsländern eine Minderung des Meistbegünstigungstarifs um 50% oder 75%, in einer eng begrenzten Produktgruppe um 100%. LDCs geniessen hingegen grundsätzlich einen freien Marktzugang.

Für eine Anzahl von *Agrarprodukten* billigt die Schweiz Entwicklungsländern ebenfalls Reduktionen um bis zu 100% zu. Trotzdem verbleiben hier *hohe* Barrieren. So weisen 70 Tarifpositionen (auf achtstelligem Niveau²²) mit einem Gesamtimportvolumen von derzeit 37 Millionen Franken einen Zollsatz von 50% und mehr auf, weitere 115 Tarifpositionen mit einem Volumen von 48 Millionen Franken werden mit 20% und mehr belegt²³. Zudem sind bei dieser Zählung aus technischen Gründen jene Tarifpositionen gar nicht berücksichtigt, bei denen aufgrund prohibitiver Marktzugangshemmnisse *kein* Import aus Entwicklungsländern registriert worden ist. Die Abbildung 3 (auf der folgenden Seite) zeigt eine *Auswahl* geschützter Agrargüter.

LDCs werden noch «grosszügiger» behandelt, sie geniessen aber nicht wie im Textilsektor eine allgemeine Nullzollpräferenz. 32 Tarifpositionen (mit einem Importvolumen von 0.8 Millionen Franken) sind mit einem Zollsatz von 20% oder mehr belegt²⁴.

21 Diese beinhaltet u.a. Stearin-, Öl- und Fettsäuren.

22 Auf Basis des *Harmonisierten Systems zur Bezeichnung und Codierung der Waren*.

23 Die den Berechnungen zugrundeliegenden Zahlen stammen von der *Eidgenössischen Oberzolldirektion* und beziehen sich auf das Jahr 2000. Der Zollsatz (als Wertäquivalent) ergibt sich aus der Division von Zollertrag und Importwert einer Tarifposition. Es handelt sich damit um einen *Effektivwert*. Dieser kann theoretisch auch über dem vorgeschriebenen (wertäquivalenten) Ansatz liegen, nämlich dann, wenn gewisse Exporteure Vergünstigungen aus dem GSP nicht in Anspruch nehmen, z.B. aufgrund des damit verbundenen Aufwands. Dieser Einwand greift allerdings umso weniger, je höher der Effektivwert ist.

24 Auch hier gilt wiederum, dass Tarifpositionen mit prohibitiven Marktzugangsbedingungen unberücksichtigt bleiben.

Abbildung 3: Import und Zollsätze ausgewählter Agrarprodukte aus Entwicklungsländern²⁵

	Importwert (in CHF)	Zoll (in %)
Palmöl und seine Fraktionen, auch raffiniert, jedoch chemisch modifiziert, in Zisternen oder Metallfässern	4'175'734	203
Kokosöl [Kopraöl], roh (ausgenommen zu Futterzwecken)	5'667'278	136
Erdnussöl, roh (ausgenommen zu Futterzwecken)	14'302'133	114
Fleisch von Rindern, ohne Knochen, frisch oder gekühlt (ausgenommen solches von Kälbern)*	1'760'900	113
Äpfel, frisch, in offener Packung, vom 15. Juli bis 14. Juni (ausgenommen zu Most- und Breinzwecken)*	336'317	100
Sonnenblumenkerne, auch geschrotet, ungeschält, zur Herstellung von Speiseöl durch Pressen	122'552	77
Weizen und Mengkorn, nicht denaturiert (ausgenommen Hartweizen bzw. Weizen und Mengkorn zur Aussaat und zur Herstellung von Braumalz oder Bier)**	927'725	71
Karotten, Blumenkohl, Rosenkohl, Broccoli, Kohlrabi, Schwarzwurzeln, Mangold, Lattich, Lauch, Rhabarber, Sellerie, Speisewiebeln und Zucchini, auch in Wasser oder Dampf gekocht, gefroren*	566'265	68
Erbsen [Pisum sativum], auch ausgelöst, auch in Wasser oder Dampf gekocht, gefroren*	779'881	56
Gemessbare Schlächterezeugnisse von Rindern, gefroren (ausgenommen Zungen und Lebern)**	84'121	55
Corned Beef, in luftdicht verschlossenen Behältern**	233'126	48
Schaumwein aus frischen Weintrauben	168'764	40
Bruchreis, zu Futterzwecken	7'026'663	30

* ausserhalb/ ** innerhalb eines Zollkontingents

Interessant ist dabei insbesondere die Feststellung, dass die Gruppe der LDCs bei zahlreichen Tarifpositionen *effektiv* einen höheren Zollsatz entrichtet als die (sie miteinschliessende) Gruppe der Entwicklungsländer. Beispiel: Der Zollsatz für die Tarifposition «Himbeeren, Brombeeren, Maulbeeren, Loganbeeren, Johannisbeeren und Stachelbeeren, auch in Wasser oder Dampf gekocht, gefroren, auch mit Zusatz von Zucker oder

25 Vgl. Fussnote 23.

anderen Süssmitteln» beträgt für LDCs 6.8% (Importvolumen: 0.4 Millionen Franken), für die Gruppe der Entwicklungsländer insgesamt hingegen nur 4.6% (Importvolumen: 7.5 Millionen Franken). Dieses Ergebnis ist *kontraintuitiv*, da das Schweizer GSP-Programm den LDCs – wie erwähnt – je nach Produkt formal gleich gute oder sogar bessere Marktzugangsbedingungen gewährt als den übrigen Entwicklungsländern. Zwei Hauptursachen kommen in Frage:

- a) Die LDC-Importe der betroffenen Tarifpositionen weisen tendenziell eine geringere *Qualität* auf als jene der übrigen Entwicklungsländer. Da die Schweiz spezifische – und daher nicht wertbasierte – Zölle erhebt²⁶, wird bei gleichartigen Gütern eine geringere Qualität (mit entsprechend tieferem Preis) gegenüber einer qualitativ höherstehenden (und damit teureren) Ausführung *diskriminiert* – also mit höherem Zollsatz (gemessen als Wertäquivalent) belegt. Eine im Vergleich zu den übrigen Entwicklungsländern weitergehende Präferenz für LDCs ist unter dieser Perspektive nichts anderes als ein *Ausgleich* für andernfalls bestehende Nachteile.
- b) Die Voraussetzungen für die Inanspruchnahme des GSP – wie sie im übernächsten Absatz für das schweizerische Programm dargelegt werden – dürften für LDCs aufgrund ihrer produktionstechnischen und administrativen Möglichkeiten weniger leicht zu erfüllen sein als für fortgeschrittenere Staaten. Sie werden daher tendenziell häufiger darauf verzichten (müssen).

Für das oben erwähnte Beispiel diverser Beeren kommt nur Ursache (b) in Frage, da den LDCs – im Gegensatz zu den übrigen Entwicklungsländern – im GSP-Programm dafür ein *freier* Marktzugang gewährt würde.

Damit die Vorzugsbehandlung vom Exporteur eines Entwicklungslandes überhaupt geltend gemacht werden kann, müssen genau festgelegte Ursprungserfordernisse erfüllt werden. Diese bestehen im wesentlichen aus den folgenden Elementen:

- a) «*Direct Consignment Rule*»: Ein begünstigtes Produkt muss vom Ursprungsland direkt in die Schweiz gebracht werden²⁷. Diese Anforderung

26 Vgl. Fussnote 16.

27 Auch die GSP-Programme anderer Länder kennen diese Vorschrift – z.B. jenes von Kanada oder der EU. Als Begründung formuliert die EU: «*This requirement aims to ensure that goods shipped from a beneficiary country will be the same goods as those presented at the port of entry into the EC and that they have not been manipulated or further processed in third countries during shipment.*» Vgl. UNCTAD (2001c), S. xxvi.

- zung hat zwei Komponenten: Zum einen darf das Produkt vor dem Import in die Schweiz in keinem anderen Land in den Warenverkehr gelangen – muss also beim Transport stets unter Zollverschluss bleiben. Dies ist zweifelsohne gerechtfertigt. Zum anderen impliziert die Regelung, dass das Produkt von Anfang an für den Schweizer Markt bestimmt sein muss²⁸. Die Notwendigkeit dieser Bedingung ist fraglich.
- b) Das Produkt muss entweder vollständig aus dem Exportland stammen (dies ist z.B. bei unverarbeiteten Rohstoffen gegeben) oder dort einen *ausreichenden* Verarbeitungsprozess durchlaufen haben. Letzteres Kriterium wird bei Agrarprodukten im allgemeinen erfüllt, wenn das Erzeugnis als Resultat des Verarbeitungsprozesses unter eine andere Tarifposition (auf vierstelligem Niveau) fällt als die verwendeten Vormaterialien (*Tarifsprung*). Bei gewissen Agrar- und bei allen Industriegütern bestimmt das Schweizer GSP-Programm jedoch im einzelnen, welche Verarbeitungsvorgänge im begünstigten Land stattzufinden haben, um den Status einer Ursprungsware zu begründen. Im Normalfall müssen zumindest 50% der Wertschöpfung im Entwicklungsland erfolgen²⁹. Zur Erreichung des Verarbeitungserfordernisses darf das begünstigte Land auch Fertigungsprozesse, die in der Schweiz (und – allerdings nur im Industriegüterbereich – in der EU und Norwegen) stattfinden, einbeziehen. Ist das exportierende Entwicklungsland einem regionalen Integrationsabkommen angeschlossen, gilt eine entsprechende Kumulationsregel auch für Produktionsvorgänge in den Partner(entwicklungs-)ländern³⁰.
- c) Die Ware muss von einem entsprechenden Ursprungszeugnis begleitet werden. Hierfür ist ein spezielles Formular zu verwenden und es sind strikte Regeln zu beachten³¹, welche namentlich im Entwicklungsland-Kontext Probleme verursachen können.

Das gesamte Schweizer GSP-Programm unterliegt einer Schutzklausel. Der Bundesrat ist demnach ermächtigt³², erstens im Falle einer tatsächli-

28 Auch Lieferungen, die ursprünglich für die EU oder Norwegen bestimmt waren, fallen unter die Vorzugsbehandlung, sofern sie dort nicht in den Warenverkehr gelangt sind.

29 Vgl. WTO (2000), S. 41.

30 Ein solches Abkommen muss der Schweiz notifiziert und von ihr genehmigt werden. Nur die ASEAN hat einen entsprechenden Antrag gestellt. Dieser ist bewilligt worden. Vgl. UNCTAD (1999), S. 9f.

31 So wird u.a. folgendes gefordert: «*[The Form must be] endorsed by an approved authority in the country of origin. It shall be made out in English or French. If it is completed by hand, entries must be in ink and in capital letters. Each certificate shall measure 210*297mm. The paper used shall be white writing paper, sized, not containing mechanical pulp. It shall have a printed green guilloche-pattern background making any falsification by mechanical or chemical means apparent to the eye. Each certificate shall bear a serial number by which it can be identified.*» Vgl. UNCTAD (1999), S. 12f.

32 Vgl. Bundesbeschluss über die Gewährung von Zollpräferenzen zugunsten der Entwicklungsländer vom 9. Oktober 1981 (Fassung vom 11. Februar 1997), Artikel 2.

chen *oder potentiellen* Beeinträchtigung «schweizerischer Wirtschaftsinteressen» die Vorzugsbehandlung zu ändern oder ganz aufzuheben, und zwar «für so lange, als es die Umstände erfordern». Dies ist zweitens auch dann möglich, wenn «Handelsströme nachhaltig gestört werden».

Es ist ganz offenkundig, dass mit den genannten «Wirtschaftsinteressen» in erster Linie *Partikularinteressen* auf der Produzentenseite gemeint sind. Die Marktöffnung soll nicht dazu führen, dass einzelne Branchen starke Absatzeinbussen hinnehmen müssen. Die EU ist im Vergleich dazu bei den Ausführungsbestimmungen zu ihrem eigenen GSP-Programm wesentlich deutlicher: Die Vorzugsbehandlung kann «jederzeit» aufgehoben werden, wenn die aus einem LDC stammenden Importe eines bestimmten Produktes «unter Bedingungen eingeführt werden, die die Gemeinschaftshersteller von gleichartigen oder direkt konkurrierenden Waren in ernste Schwierigkeiten bringen oder zu bringen drohen»³³. Der Schutz des Produzenten wird also explizit genannt. Ein verstärkter Handel mit Entwicklungsländern ist somit nur dann opportun, wenn bestehende Produktionsstrukturen dadurch nicht in Mitleidenschaft gezogen werden.

Inwiefern das Schweizer GSP-Programm zu einer «Störung von Handelsströmen» führen könnte, ist aus Sicht des Ökonomen unklar. Zweifels- ohne kann es mit handelsumlenkenden Effekten verbunden sein³⁴. Diese treten aber *sofort* nach Einführung der Vorzugsbehandlung auf und haben kein dynamisches Element. Sie begründen damit auch keine Rechtfertigung für eine dauerhaft bestehende Schutzklausel.

Zwar hat sich in der Vergangenheit gezeigt, dass gar kein Bedarf zur Aktivierung der Klausel bestanden hat. Diese Tatsache entkräftet jedoch nicht im geringsten die Vermutung über deren Wirksamkeit³⁵. Allein die theoretische Möglichkeit der Anrufung ist nämlich ausreichend, um das Ausmass der gewährten Vorzugsbehandlung *unvorhersehbar* zu machen. Folglich wird eine (unter anderem) auf den Schweizer Markt ausgerichtete

33 Vgl. *Verordnung (EG) Nr. 2820/98 des Rates über ein Mehrjahresschema allgemeiner Zollpräferenzen für den Zeitraum 1. Juli 1999 bis 31. Dezember 2001*, Artikel 28:1. Um zum Schluss zu kommen, dass «ernste Schwierigkeiten» vorliegen, sind folgende Faktoren zu berücksichtigen (vgl. Annex VI): Rückgang des Marktanteils der einheimischen Produzenten, Rückgang ihrer Produktion, Zunahme ihrer Lagerbestände, Konkurse, tiefe Produktivität, sinkende Preise.

34 Handelsumlenkende Effekte (*trade diversion*) treten auf, wenn die Einführung einer Präferenz dazu führt, dass die Importe neu von einem Anbieter stammen, der zu höheren Kosten produziert als sein – nicht in den Genuss der Zollpräferenz gelangender – Vorgänger.

35 Um auf THOMAS SCHELLING zu verweisen: *Die Stärke einer Armee muss nicht zuletzt danach beurteilt werden, wie selten sie zum Einsatz kommt.*

Exportstrategie der Entwicklungsländer bereits im Ansatz gehemmt. Und nur schon das *Festschreiben* der Schutzklausel verhindert, dass die damit zu bekämpfenden «unerwünschten» Tatbestände überhaupt auftreten.

Ein guter Indikator für die Effektivität eines GSP-Programms ist die *Ausnützungsziffer (Utilization Rate)*³⁶. Sie gibt an, welcher Anteil der vom GSP berücksichtigten Importprodukte tatsächlich zu GSP-Bedingungen eingeführt wurde. Ist einerseits die Gewährung der Vorzugsbehandlung an strenge (produktionstechnische und/oder administrative) Vorbedingungen geknüpft und andererseits die Präferenzmarge relativ gering, ist es für Exporteure aus Entwicklungsländern unter Umständen vorteilhafter, Meistbegünstigungstarife zu akzeptieren und folglich auf eine Vorzugsbehandlung zu verzichten. Sind solche Fälle eher Regel als Ausnahme, ist das angewandte GSP-Programm schlicht unwirksam. Abbildung 4 vergleicht die Ausnützungsziffern des Schweizer GSP-Programms mit jenen anderer Industrieländer:

Abbildung 4: GSP-Ausnützungsziffern in Industrieländern³⁷

	1997	1998
Schweiz an Entwicklungsländer insgesamt an LDCs	47% 57%	56% 62%
EU	26%	26%
USA	25% ^(a)	76%
Kanada	53%	59%

(a) Wert ist auf neue Präferenzen zurückzuführen, die im Juni 1997 eingeführt wurden. Wert 1996: 60%

Die Schweizer Ausnützungsziffern halten dem Vergleich mit den Werten anderer Industrieländer – insbesondere der EU – durchaus stand. Sie sind absolut gesehen aber erstaunlich tief, was auf die oben dargelegte *Kombi-*

36 Sie ist jedoch kein Mass für dessen *Reichweite* – und damit nur *ein* Anhaltspunkt für die unter dem GSP in die Schweiz kommenden Importe. 1998 gelangten bei 2.3% aller Schweizer Einfuhren GSP-Bedingungen zur Anwendung.

37 Vgl. WTO (2000), S. 35f, und UNCTAD (2001), S. 10ff.

nation hoher Anforderungen an die Gewährung der Vorzugsbehandlung und – im Verhältnis dazu – geringer Präferenzmargen schliessen lässt³⁸.

4 Einführung einer Nullzollpräferenz zugunsten der LDCs

Der Schweizer Bundesrat hat am 27. Juni 2001 beschlossen, den LDCs ab kommendem Jahr im Agrarbereich weitere Zollpräferenzen zu gewähren³⁹. Er folgt damit ansatzweise einem entsprechenden Schritt der EU, welche seit März 2001 im Rahmen einer als «*Everything But Arms*» (EBA) bekannt gewordenen Verordnung⁴⁰ den LDCs freien Marktzugang in allen Bereichen gewährt. Ausgenommen sind dabei einerseits Waffen. Andererseits wird die zoll- und kontingentfreie Einfuhr für einige Produkte nur stufenweise verwirklicht, nämlich für Bananen (zwischen 2002 und 2006), Reis und Zucker (zwischen 2006 und 2009). Erste Studien errechnen signifikante Wohlstandsgewinne für die in den Genuss der Nullzollpräferenz kommenden Staaten⁴¹.

Der schweizerische Vorstoss sieht im Gegensatz zur EBA-Initiative nicht die sofortige Einführung einer Nullzollpräferenz auf alle Güter (allenfalls unter Berücksichtigung einzeln aufgeführter Ausnahmen) vor, sondern

38 Das der Tabelle zugrundeliegende Datenmaterial erlaubt hingegen keine Rückschlüsse darauf, ob die tiefen Ausnutzungsziffern allenfalls nur dadurch bedingt sind, dass zahlreiche Exporte aus Entwicklungsländern jene Sektoren betreffen, in denen der *Meistbegünstigungszoll* ohnehin vernachlässigbar gering ist – namentlich also bei vielen Industriegütern. Aus anderer Quelle ist jedoch ersichtlich, dass sich die Ausnutzungsziffern im Landwirtschaftsbereich nicht signifikant von jenen im Industriegüterbereich unterscheiden (vgl. UNCTAD (1998a), Add.1, Tab. 7). Dies steht im klaren Widerspruch zur genannten These.

39 Vgl. die Änderung der *Zollpräferenzenverordnung vom 29. Januar 1997* (SR 632.911).

40 Vgl. *Verordnung (EG) Nr. 416/2001 des Rates vom 28. Februar 2001 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2820/98 zwecks Ausweitung der Zollbefreiung ohne mengenmässige Beschränkungen auf Waren mit Ursprung in den am wenigsten entwickelten Ländern*.

41 Nichtsdestotrotz sind die Resultate der Studien insgesamt ernüchternd. So kommen IANCHOVICHINA, MATTOO und OLARREAGA (2001) zwar zum Schluss, dass ein unbeschränkter Zugang auf die Märkte der EU den *schwarzafrikanischen* Staaten einen Realeinkommenszuwachs in Höhe von 317 Mio. USD bescheren würde – in der EU selbst wäre demnach jedoch mit einer Einbusse von 278 Mio. USD zu rechnen. Grund hierfür ist, dass die handelsumlenkenden Effekte überwiegen. Die übrigen Entwicklungsländer müssten demnach eine Einbusse in Höhe von 96 Mio. USD hinnehmen, die weltweite Wohlfahrt würde sinken. Ähnliche Ergebnisse finden sich auch in einer Simulation der UNCTAD, allerdings ist dort der weltweite Nettoeffekt *positiv*, vgl. UNCTAD (2001b). Eine von leicht modifizierten Annahmen ausgehende Analyse stammt von HOEKMAN, NG und OLARREAGA (2001). Mit den Auswirkungen der EBA-Initiative auf die europäische Landwirtschaft befasst sich EUROPEAN COMMISSION (2001). Ein *Schwachpunkt* der genannten Studien ist jedoch, dass sie *statisch* sind und damit wichtige dynamische Faktoren, welche bedeutend grössere Wohlfahrtsgewinne erwarten lassen, systematisch ausser Acht lassen. Hierzu gehören in den Entwicklungsländern die Auswirkung verstärkter (ausländischer) Investitionen in Bereichen mit komparativen Vorteilen – und in den Industrieländern ein rascheres Umdenken etwa in der Landwirtschaftspolitik.

einen generell schrittweise *ausgestalteten* Zollabbau⁴². Hierfür bedarf es aber weiterer Beschlüsse. Zu welchem Zeitpunkt eine allumfassende Nullzollpräferenz erreicht sein wird, ist derzeit noch offen. Seine Wahl dürfte nicht zuletzt davon abhängen, welche Erfahrungen in den nächsten Jahren mit der fortschreitenden Liberalisierung gemacht werden.

Parallel zum Ausbau der Vorzugsbehandlung werden die erforderlichen Massnahmen getroffen, um bei «agrarpolitisch sensiblen Produkten» einen *Missbrauch* der Präferenzgewährung verstärkt zu bekämpfen. Es sollen jene Waren identifiziert werden, die ihren Ursprung nicht in einem LDC haben oder deren Herkunft «zweifelhaft» ist. Als Indiz für einen Missbrauch gilt beispielsweise eine «aussergewöhnliche Einfuhrzunahme». Die Zollverwaltung ist in einem solchen Fall angehalten, die Gründe hierfür abzuklären, und verstärkt hierzu das «Monitoring» der präferenzierten Produktflüsse.

Abgesehen von der verschärften Missbrauchsbekämpfung wird für sensible Agrargüter⁴³ auch eine neue Schutzklausel eingeführt. Sie kann aus «agrarpolitischen Gründen» angerufen werden und ergänzt jene aus dem derzeitigen Schweizer GSP-Programm⁴⁴. Sie umfasst insbesondere eine Delegationsnorm, die es dem Vorsteher des *Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements* ermöglicht, innerhalb von 24 Stunden über einen Antrag auf Aussetzung von Präferenzen (während höchstens drei Monaten) zu entscheiden.

Auch die EU hat im Rahmen der EBA-Initiative den verbesserten Marktzugang mit *konträr wirkenden* Schutzmechanismen verknüpft. Um die Präferenzbehandlung *temporär* aussetzen zu können, brauchen weder «unfaire Handelspraktiken»⁴⁵ noch die in Abschnitt 3 erwähnte Schädigung von Produzenteninteressen nachgewiesen zu werden. Es genügt stattdessen aufzuzeigen, dass die Warenimporte aus den LDCs «massiv» zugenommen haben⁴⁶. Das heisst aber erstens, dass weder ein – wie auch

42 Vgl. hierzu und auch zu den folgenden Ausführungen den Brief des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements vom 5. Juni 2001 an den Bundesrat zwecks Änderung der *Zollpräferenzverordnung*.

43 Namentlich bei Produkten der Kapitel 1, 2, 4–8, 10–12 und 15–17 des *Harmonisierten Systems zur Bezeichnung und Codierung der Waren*.

44 Vgl. Abschnitt 3.

45 Ein äusserst problematischer Begriff. Er findet sich in der *Verordnung (EG) Nr. 2820/98 des Rates über ein Mehrjahresschema allgemeiner Zollpräferenzen für den Zeitraum 1. Juli 1999 bis 31. Dezember 2001*, Artikel 22(1)(e).

46 Vgl. *Verordnung (EG) Nr. 416/2001 des Rates vom 28. Februar 2001 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2820/98 zwecks Ausweitung der Zollbefreiung ohne mengenmässige Beschränkungen auf Waren mit Ursprung in den am wenigsten entwickelten Ländern*, Artikel 1:4.

immer geartetes – schuldhaftes Verhalten, noch eine konkrete Beeinträchtigung von Interessen vorliegen muss. Und zweitens, dass nicht auf das einzelne LDC abgestellt wird, sondern die aggregierte Importmenge als Kriterium für eine Anrufung der Schutzklausel herangezogen werden kann. Bei den aus EU-Sicht sensitivsten Produkten (Bananen, Reis, Zucker) wird neu die Möglichkeit geschaffen, die Vorzugsbehandlung *dauerhaft* aufzuheben, wenn der Import dieser Produkte «ernsthafte Störungen der Märkte der Gemeinschaft und ihrer Regulierungsmechanismen» hervorruft⁴⁷.

5 Anforderungen an eine «entwicklungsfördernde» Aussenhandelspolitik

Die Schweizerische Aussenhandelspolitik hat sich in den vergangenen Jahren nicht indifferent gegenüber den Anliegen der Entwicklungsländer gezeigt. Dies dürfte umso leichter gefallen sein, als es im wohlverstandenen wirtschaftlichen *Eigeninteresse* der Schweiz liegt, in den traditionell protektionistisch orientierten Sektoren eine Liberalisierung (auch) nach aussen einzuleiten.

Grösste Bedeutung in den handelspolitischen Beziehungen zu den Entwicklungsländern hat heute zweifelsohne die Vorzugsbehandlung im Rahmen des GSP. Das Schweizer GSP-Programm im allgemeinen und die Überlegungen zur Einführung einer Nullzollpräferenz für LDCs im besonderen verkörpern einen *guten Willen*, den Entwicklungsländern eine Perspektive für verstärkten Aussenhandel und dadurch generiertes Wachstum zu geben. Eine Reihe empirischer Untersuchungen hat in der Vergangenheit aufgezeigt, dass stark nach aussen orientierte Entwicklungsländer ein signifikant höheres Wirtschaftswachstum aufweisen⁴⁸. Eine umfassende Integration der Entwicklungsländer in den Weltmarkt ist jedoch nur dann möglich, wenn die für sie wichtigen Märkte der Industrieländer nicht abgeschottet bleiben.

Im Gegensatz zur klassischen Entwicklungshilfe in Form eines Transfers von Ressourcen ist die Marktöffnung für Exporte aus Entwicklungsländern für die Industriestaaten aus gesamtwirtschaftlicher Sicht mit positiven Erträgen verbunden – sofern sie nicht (dauerhaft) selektiv bleibt,

47 Vgl. Verordnung (EG) Nr. 416/2001 des Rates vom 28. Februar 2001, Artikel 1:5.

48 Vgl. u.a. SACHS und WARNER (1995), EDWARDS (1993) und BEN DAVID (1993). Für eine umfassende Übersicht zur empirischen Literatur vgl. GILES und WILLIAMS (2000).

sondern gegenüber einer möglichst grossen Zahl von Staaten wirksam wird, so dass handelsumlenkende Effekte keine bedeutende Rolle spielen. Sie führt zu sinkenden Güterpreisen für die Konsumenten⁴⁹ und ermöglicht einen effizienteren Einsatz knapper Produktionsressourcen in Bereichen mit komparativen Vorteilen. Sie ist grundsätzlich auch dann zu befürworten, wenn dadurch im Inland Produktionsaktivitäten verdrängt werden, die positive Externalitäten erzeugen, solange diese Effekte auch *direkt* – d.h. nicht als Nebenprodukt – erstellt werden können. So lässt sich die vielzitierte Landschaftspflege grundsätzlich auch ohne Herstellung marktgängiger Tier- und Pflanzenprodukte betreiben⁵⁰.

Diese Einschätzung – Förderung der Entwicklungsländer durch Massnahmen, die durchaus im eigenen wirtschaftlichen Interesse liegen – stösst in der Schweiz jedoch weiterhin auf geringe Akzeptanz, was beispielsweise die folgende Stellungnahme aus dem *Bundesamt für Landwirtschaft* recht deutlich zum Ausdruck bringt⁵¹:

«Sehr kritisch sind [...] Konzessionen im WTO-Rahmen zum Nullzoll (zollfreie Kontingente) zu beurteilen. Solche Konzessionen bedeuten in der Regel einen entsprechenden Verlust an Marktanteilen. Wir müssen das Ziel verfolgen, solche zollfreien Kontingente wo immer möglich zu vermeiden oder bereits bestehende rückgängig zu machen. Immerhin kann [...] gesagt werden, dass die Zollreduktionen aus der Uruguay-Runde keine bedeutenden Marktanteilsverluste für die Inlandproduktion gebracht haben. [...]»

Ziel der heutigen Schweizer Agrarpolitik ist die Aufrechterhaltung der bestehenden Marktanteile einheimischer Produzenten – und *nicht* etwa eine möglichst kostengünstige Bereitstellung nachgefragter öffentlicher Güter. Das GSP wird in Folge nicht als Chance verstanden, den Wohlstand in der Schweiz zu erhöhen, sondern vielmehr als durchaus kostspieliger Beitrag an die Milderung der Armut in den Entwicklungsländern. Damit wird aber bei jedem Marktöffnungsschritt die (scheinbar berechtigte) Frage aufgeworfen, ob die damit zum Ausdruck kommende «Solidarität» nicht schlichtweg zu teuer ist.

49 Allenfalls nach Berücksichtigung der *heute* von ihnen (als Steuerzahler) zu tragenden Kosten einer Subventionierung.

50 Vgl. z.B. BOHMAN u.a. (1999).

51 Vgl. das Referat «WTO – Chancen und Herausforderungen» von HANS BURGER, zu jener Zeit Direktor des *Bundesamts für Landwirtschaft*, vom 28. April 2000 anlässlich der Generalversammlung des *Schweizerischen Verbands der Ingenieur-AgronomInnen und der Lebensmittel-IngenieurInnen* (SVIAL).

Im Lichte dieser Grundhaltung müssen neue Initiativen, wie etwa die geplante Nullzollpräferenz für LDCs, unter zwei verschiedenen Perspektiven beurteilt werden. Die eine ist *statischer* Natur. Die Schaffung (allenfalls marginal) verbesserter Marktzugangsbedingungen bedeutet einen einmaligen, im Idealfall sofort auftretenden Marktanteilsgewinn für die begünstigten Entwicklungsländer. Aus *dynamischer* Perspektive verringert dieses «Zugeständnis» jedoch die politische Notwendigkeit, aus gesamtwirtschaftlichen und entwicklungsfördernden Erwägungen heraus *tatsächlich weitreichende* Liberalisierungsschritte – die schlussendlich zu einem Freihandelszustand führen – vorzunehmen. Dies dürfte vor allem dann der Fall sein, wenn die bestehende Marktöffnung *scheinbar* – und damit im Auge des ökonomischen Laien – bereits eine weitgehende Inländerbehandlung herbeiführt, wie es ja implizites Ziel des Schweizer Vorstosses zur Einführung einer Nullzollpräferenz ist.

Um der damit identifizierten Gefahr eines *faktischen Stillstands* bei der Marktöffnung gegenüber Entwicklungsländern trotz einer Vielzahl entsprechender handelspolitischer Alternativen zu entgehen, werden im Folgenden Anforderungen an eine «entwicklungsfördernde» Aussenhandelspolitik der Schweiz formuliert. Diese ist als Beitrag zu mehr Wachstum in den Entwicklungsländern und zu einer im gesamtwirtschaftlichen Interesse der Schweiz liegenden Strukturveränderung zu verstehen. Sie sollte zumindest aufgrund letzterem prinzipiell mehrheitsfähig sein.

5.1 Generelle Anforderungen

- a) *Autonomer Abbau von tarifären Hemmnissen im Agrar- und Textilsektor*: Die beiden Bereiche sind einerseits die einzigen, die heute noch über einen substantiellen tarifären Grenzschutz verfügen. Andererseits sind die Entwicklungsländer gerade in diesen Bereichen auf einen möglichst ungehinderten Marktzugang angewiesen. Abgesehen von einer *beschleunigten* Reduktion der Durchschnittszölle gilt es, Tarifspitzen und Tarifeskalationen zu beseitigen. Grundsätzlich sollte der verbesserte Marktzugang einer möglichst breiten Gruppe von Entwicklungsländern gewährt werden, um handelsumlenkende Effekte zu minimieren⁵². Einer *temporär* weitergehenden Vor-

52 Eine andere Auffassung vertritt MICHALOPOULOS (2000), S. 24ff, welche für eine stärkere Differenzierung der Entwicklungsländer plädiert. Dem kann hier nicht zugestimmt werden. Hingegen hat eine Vorzugsbehandlung für die *Gesamtheit* der Entwicklungsländer nur geringe verzerrende Wirkungen, wenn davon ausgegangen wird, dass sich ihre Output-Zusammensetzung relativ stark von jener der Industrieländer unterscheidet.

zugsbehandlung der LDCs innerhalb des GSP kann aufgrund deren angespannter wirtschaftlicher Situation und der Berücksichtigung des politisch Machbaren zugestimmt werden, sofern eine Ausdehnung auf weitere Staaten baldmöglichst in Aussicht gestellt wird. Im Übrigen ist einer Liberalisierung auf Meistbegünstigungsbasis *ceteris paribus* stets der Vorzug zu geben – zumal damit auch das Risiko umgangen wird, dass sich in den präferenzierten Ländern Produktionsstrukturen verfestigen, welche bei einer fortschreitenden multilateralen Liberalisierung (und dem damit einhergehenden Verlust der Bevorzugung) nicht aufrecht erhalten werden können, da sie nicht in Sektoren mit originär komparativem Vorteil errichtet wurden.

Generell abzulehnen sind – wenn auch aus ganz anderen Gründen, als sie das oben zitierte *Bundesamt für Landwirtschaft* im Auge hat – sogenannte Zollkontingente, die nach der Uruguay-Runde auch in der Schweiz für eine grosse Zahl an Agrargütern eingeführt wurden. Sie weisen ähnliche Wirkungen wie traditionelle Mengenbeschränkungen auf, insbesondere dann, wenn der Zollsatz für Importe *ausserhalb* des Kontingents deutlich höher ist⁵³.

- b) *Keine Substituierung tarifärer durch nicht-tarifäre Handelshemmnisse:* Jegliche Regulierungsaktivität im Agrar- und Textilsektor ist daraufhin zu prüfen, ob sie den Handel mit Entwicklungsländern nicht unnötigerweise einschränkt. Vorzug muss jenen Massnahmen gegeben werden, welche sich nicht indirekt diskriminierend gegenüber Importen auswirken. So sind Qualitätsstandards von Agrarprodukten, welche über das beispielsweise aus gesundheitspolitischen Gründen empfehlenswerte Mass hinausgehen, nicht über entsprechende Importerschwernisse herbeizuführen, sondern mittels Auszeichnungsmöglichkeiten den Konsumenten zur freien Wahl zu stellen. Das in der Uruguay-Runde abgeschlossene «Übereinkommen über die Anwendung gesundheitspolizeilicher und pflanzenschutzrechtlicher Massnahmen» macht hier zielführende Vorgaben⁵⁴. Es liegt bei den Schweizer Behörden, bei der Auslegung der entsprechenden Bestimmungen in Hinsicht

53 Ausführlicher zu den Wirkungen von Zollkontingenten ANDERSON (1999), S. 6f. Die Schweiz hat für 283 Tarifpositionen (auf achtstelligem Niveau) Zollkontingente, vgl. WTO (2000), S. 72.

54 Artikel 2:3 verlangt u.a.: «Gesundheitspolizeiliche und pflanzenschutzrechtliche Massnahmen werden nicht so angewendet, dass sie zu einer versteckten Beschränkung des internationalen Handels führen.» Vgl. die Fassung in SR 0.632.20. Der zitierte Artikel ist im Geist von GATT Artikel XX formuliert. Das Übereinkommen widmet sich zudem den speziellen Bedürfnissen der Entwicklungsländer in den Artikeln 9 und 10. Gefordert werden dort einerseits technische Unterstützung der Entwicklungsländer zur Erreichung des gesundheitspolizeilichen und pflanzenschutzrechtlichen Schutzniveaus in deren Ausfuhrmärkten, andererseits längere Übergangsfristen und allenfalls Ausnahmeregelungen. Zur Problematik sanitärer und phytosanitärer Massnahmen im Entwicklungsland-Kontext vgl. HENSON und LOADER (1999).

auf den Gütertausch mit Entwicklungsländern deren Interessen vollwertig einzubeziehen.

- c) *Begleitende Massnahmen im Inneren*: Die fortgesetzte Abschaffung von Handelshemmnissen an der Grenze in bisher geschützten Bereichen muss – um glaubwürdig, machbar und politisch durchsetzbar zu sein – von einem Begleitprogramm im Inneren unterstützt werden. Angesprochen ist insbesondere die Landwirtschaft. Dabei sind die strukturellen Massnahmen, welche im Kern durch die «Agrarpolitik 2002» umschrieben sind⁵⁵, bereits durchaus richtungsweisend. Der Begriff der «Multifunktionalität» hat in der Landwirtschaft – wie in jedem anderen Sektor auch – seine Berechtigung, darf aber nicht überstrapaziert werden⁵⁶. Erstellte *öffentliche Güter*, welche der Bevölkerung einen positiven Nutzen stiften, müssen durch staatliche Zuschüsse entlohnt werden. Es ist dabei jedoch weiter darauf hinarbeiten, dass die *Gesamtheit* an Unterstützungsleistung als produktionsunabhängige Direktzahlung erfolgt⁵⁷. Auch alle umweltpolitisch motivierten Beihilfen sollten prinzipiell diese Form annehmen⁵⁸. Es ist nämlich nicht einzusehen, weshalb der *ökologische Herstellvorgang* marktgängiger Produkte an sich einen förderungswürdigen Tatbestand darstellt. Entspricht nämlich einerseits die Einfuhr aus Entwicklungsländern nicht den gewünschten ökologischen Standards und besteht für diese andererseits tatsächlich eine Nachfrage in der Schweiz, können die einheimischen Bauern auch ohne produktionsbezogene Stützung mit einem kostendeckenden Absatz rechnen.

Mit einem verbesserten Marktzugang für Produkte aus Entwicklungsländern muss auch ein beschleunigter Abbau von Schweizer *Exportsubventionen* einhergehen. Diese spielen im Agrarbereich weiterhin eine wichtige Rolle⁵⁹. Sie bewirken tendenziell eine Verdrängung von Exporten aus Entwicklungsländern auf anderen Märkten, eine Senkung des Weltmarktpreises und – bei diskontinuierlicher Subventionspraxis – eine zusätzliche Preisvariabilität⁶⁰.

55 Für eine Darstellung der wesentlichen Elemente der «Agrarpolitik 2002» vgl. RIEDER u.a. (1999).

56 Zum *Missbrauch* des Multifunktionalitätskonzepts vgl. BOHMAN u.a. (1999).

57 Die *produktgebundene* Inlandstützung betrug 1999 in der Schweiz rund 2.9 Milliarden Franken, vgl. BUNDESAMT FÜR LANDWIRTSCHAFT (2000), S. 218.

58 Diese Forderung geht bewusst über die entsprechende Vorschrift des *Agrarabkommens* der WTO (*Agreement on Agriculture*) hinaus, vgl. dessen Artikel VI und Annex 2.

59 Die entsprechenden Ausfuhrsubventionen verringerten sich zwischen 1995 und 1999 von 447 auf 291 Millionen Franken, vgl. WTO (2000), S. 68. Die Reduktion wurde im Rahmen der Uruguay-Runde vereinbart, vgl. insbesondere Artikel 9 des *Agrarabkommens* (*Agreement on Agriculture*). Die Schweiz setzt sich in den laufenden (multilateralen) Agrarverhandlungen stark für eine Beibehaltung der bestehenden Exportbeihilfen ein, vgl. *Neue Zürcher Zeitung*, 26. Juli 2001, S. 17.

60 Zu einer theoretischen Kritik an der Exportsubventionierung als Mittel zur Steigerung der *nationalen* Wohlfahrt vgl. PANAGARIYA (2000).

5.2 Zur spezifischen Ausgestaltung des GSP-Programms

- d) *Erschwerte Anrufung der Schutzklausel*: Wie bereits erwähnt, liegt die kontraproduktive Wirkung einer Schutzklausel in erster Linie nicht in der tatsächlichen Abweisung von Importen an der Grenze, sondern in ihrem *Drohpotential*, welches Unsicherheit über den wahren Marktöffnungsgrad verursacht. Die bewusste Aufrechterhaltung dieses Unsicherheitszustands durch den Präferenzgeber ist *de facto* nichts anderes als ein Substitut für die zuvor abgebauten tarifären Hemmnisse. Dies kann aber nicht Ziel einer kohärenten Aussenhandelspolitik sein. Es ist daher darauf zu achten, dass die Anrufung der Schutzklauseln nur in genau definierten Fällen und nach Abschluss eines transparenten, fairen und die Interessen aller Beteiligten berücksichtigenden Verfahrens zu einer Importbeschränkung führen kann. Eine Delegation der Entscheidungskompetenz an die Verwaltung ist strikt abzulehnen. Zudem muss eine gerichtliche Überprüfbarkeit des Beschlusses möglich sein.

Die *kompromisslose*, ohne Schutzvorkehrungen ausgestattete Freigabe des Marktzugangs würde nicht zu einer «Überschwemmung» schweizerischer Märkte durch «ungewollte» bzw. «minderwertige» Importe aus Entwicklungsländern führen, sondern exakt jene Einfuhrmenge und -qualität hervorbringen, welche von den Schweizer Konsumenten gewünscht wird. Als *gerechtfertigte* Gründe für eine Aussetzung der Vorzugsbehandlung kommen demnach weder die inhaltsleeren Formulierungen aus dem derzeitigen Schweizer GSP-Programm (Beeinträchtigung schweizerischer Wirtschaftsinteressen, nachhaltige Störung von Handelsströmen⁶¹) noch das einseitige Abstellen auf einheimische Produzenteninteressen in Frage. Vielmehr müsste dazu ein vollkommen *unerwarteter* Tatbestand eintreten – der sicher nicht allein darin liegen kann, dass die Importmenge wächst –, welcher die Bemühungen um einen wirklich *tiefgreifenden* Strukturwandel in den heute als sensitiv eingestuften Bereichen (also Landwirtschaft und Textilien) in einer Weise überfordert, die weder im *Gesamtinteresse* der Schweiz noch in jenem der Entwicklungsländer liegen kann.

Jede erneute Importbeschränkung muss zudem darauf hin geprüft werden, ob sie in ihrer Art *geeignet* und in ihrem Ausmass *notwendig* ist, um den soeben genannten Interessen zu entsprechen. Eine diesbe-

61 Vgl. Abschnitt 3.

züglich richtungsweisende Bestimmung findet sich beispielsweise im *Cotonou*-Abkommen zwischen der EU und den AKP-Staaten⁶²:

«Safeguard measures shall be restricted to those which would least disturb trade between the Contracting Parties in implementing the objectives of this Agreement and must not exceed the scope of what is strictly necessary to remedy the difficulties that have arisen.»

Eine generelle, undifferenzierte und insbesondere *innerhalb kürzester Zeit* durchsetzbare Importrestriktion würde durch einen solchen Passus im Schweizer GSP-Programm berechtigterweise deutlich erschwert.

- e) *Massvolle Missbrauchsbekämpfung*: Es besteht eine immer wieder zu beobachtende Neigung, Marktöffnungsschritte beinahe reflexartig mit einer Verstärkung von Vorkehrungen gegen missbräuchliches Verhalten zu verknüpfen. Dies ist auch beim jüngsten Beschluss zur Gewährung von weiteren Zollpräferenzen an LDCs der Fall. Ein solches Vorgehen mag aus Gründen der politischen Durchsetzbarkeit der Liberalisierung partiell gerechtfertigt sein. Es ist jedoch strengstens darauf zu achten, dass das Instrument des Missbrauchvorwurfs nicht selbst dazu missbraucht wird, objektiv ungerechtfertigte Importbeschränkungen erneut aufleben zu lassen. Auch hier hat grundsätzlich die Unschuldsvermutung zu gelten, und es ist von jeglicher Form der Beweislastumkehr – welche dem Entwicklungsland zudem hohe administrative Umtriebe aufbürden würde – abzusehen.
- f) *Erleichterung bei den Ursprungserfordernissen*: Abgesehen von den administrativen Hürden, die sich relativ einfach abbauen liessen, sind in produktionstechnischer Hinsicht vor allem zwei Änderungen am geltenden Konzept angebracht. Erstens gibt es keinen plausiblen Grund, warum beispielsweise gerade 50% (oder mehr) der Wertschöpfung einen ausreichenden Verarbeitungsprozess im Exportland darstellen sollen. Obschon die Ausklammerung reiner «Pseudoaktivitäten» aus dem GSP (zumindest aus politischen Gründen) gerechtfertigt erscheint, sollte einer *drastischen Reduktion* des erforderlichen Wertschöpfungsanteils im exportierenden Entwicklungsland nichts im Wege stehen – zumal ein grosser Prozentsatz des Fremdantheils im allgemeinen ohnehin aus anderen Entwicklungsländern stammen dürfte.

62 Vgl. Partnerschaftsabkommen zwischen den AKP-Staaten und der EU (*Cotonou*-Abkommen) vom 23. Juni 2000, Annex 5, Artikel 8.3.

Direkt an diese Vermutung anknüpfend besteht die zweite Forderung – die in gewisser Weise als *Substitut* zur ersten Änderung verstanden werden kann – darin, die bisherige Kumulationsregel so anzupassen, dass für die Erfüllung des Wertschöpfungsanteils im Exportland auch all jene Produktionsprozesse beigezogen werden dürfen, die in anderen *Entwicklungsländern* stattgefunden haben – ganz unabhängig davon, ob das Exportland mit diesen in einem regionalen Integrationsabkommen verbunden ist oder nicht.

- g) *Zurückhaltung bei Harmonisierungsbestrebungen im Sozial- und Umweltbereich*: Die internationale Handelspolitik wird von den Industrieländern immer stärker als geeignetes Instrumentarium aufgefasst, um die Entwicklungsländer zu bewegen, ihre Sozial- und Umweltstandards zu verbessern. Während im Umweltbereich geeignete internationale Standards noch rar sind⁶³, wird im Sozialbereich insbesondere die weltweite Einhaltung von sogenannten Kernarbeitsstandards gefordert.

Die Verknüpfung von Handel und Sozialstandards – mithin die Forderung nach Handelssanktionen bei ungenügender Einhaltung im Exportland – ist in mehrfacher Hinsicht problematisch und grundsätzlich abzulehnen⁶⁴. Sie dürfte dennoch früher oder später Gegenstand von Verhandlungen im Rahmen der Welthandelsorganisation werden, wobei die dabei erzielten Ergebnisse zum jetzigen Zeitpunkt völlig offen sind. Unabhängig davon sollte die Schweiz auch in Zukunft von *unilateralen* Massnahmen Abstand nehmen, welche das Ausmass der Gewährung einer Vorzugsbehandlung im Rahmen des GSP von gewissen Arbeitnehmerrechten abhängig machen⁶⁵. Solange kein internationaler Konsens (unter Einbindung der Entwicklungsländer) über Wünschbarkeit, Sinnhaftigkeit und konkreten Inhalt von Sozialstandards besteht, steigert eine Aufnahme dieser in ein nationales GSP-Programm

63 Gemeint sind hier in erster Linie Vorschriften zur Verhinderung von Umweltschädigungen, die auf das Territorium des Verursachers begrenzt bleiben. Breitere Akzeptanz finden etwa die Kriterien der *International Tropical Timber Organization* zum Schutz tropischer Regenwälder.

64 Vgl. u.a. KRUGMAN (1997), SINGH und ZAMMIT (2000) oder MASKUS (1997). Einen pragmatischen Gegenstandspunkt vertreten TREBILCOCK und HOWSE (1999). Insbesondere die USA drängen seit dem ersten WTO-Ministertreffen in Singapur 1996 verstärkt auf eine Integration von Arbeitsstandards in die Welthandelsordnung. Sie stossen dabei auf heftigen Widerstand aus den Reihen der Entwicklungsländer.

65 So enthält das GSP der EU seit 1995 «Sonderregelungen zur Förderung des Schutzes der Arbeitnehmerrechte und der Umwelt», vgl. *Verordnung (EG) Nr. 2820/98 des Rates über ein Mehrjahresschema allgemeiner Zollpräferenzen für den Zeitraum 1. Juli 1999 bis 31. Dezember 2001*, Titel II. Die darin aufgelisteten Arbeitsstandards (Gewerkschaftsfreiheit, Recht auf Kollektivverhandlungen, Verbot von Zwangs- und Kinderarbeit) sollen anlässlich der Revision des GSP auf Beginn des nächsten Jahres *ausgeweitet* werden, vgl. einen entsprechenden Vorschlag der Kommission vom 12. Juni 2001.

einzig dessen ohnehin hohe Komplexität – und senkt folglich seine Effektivität weiter.

- h) *Qualifizierte Anforderungen an einen Widerruf der Vorzugsbehandlung*: Die Präferenzgewährung im Rahmen des GSP beruht nicht auf vertraglicher Basis. Dies ist in erster Linie auf die fehlende Reziprozität der Marktzugangsbedingungen zurückzuführen. Sie ist zudem zeitlich befristet. Damit bleiben aber die bereits zugestandene Marktöffnung und für die Zukunft geplante Liberalisierungsschritte – wie die Einführung einer Nullzollpräferenz für LDCs – dem ständigen Druck widerstrebender Interessengruppen ausgesetzt. Diese werden jede Gelegenheit nützen, gegen die Fortführung bestehender und die Implementierung neuer Liberalisierungsmassnahmen Widerstand aufzubauen, was ihnen insbesondere in Zeiten konjunktureller Schwäche leicht fallen dürfte. Wird aber von den Entscheidungsträgern in der Schweiz zu einem bestimmten Zeitpunkt erkannt, dass eine forcierte Liberalisierung im eigenen Interesse liegt, gibt es gute Gründe, eine spätere Abkehr davon in Anbetracht der beschriebenen politökonomischen Konstellation an erschwerende Bedingungen zu knüpfen. Keinesfalls sollte eine (längerfristige) Rücknahme oder Einschränkung von Präferenzen auf dem Verordnungsweg erfolgen. Die Unsicherheit über Ausmass und Fortdauer der Präferenzgewährung gegenüber Entwicklungsländern hat auf internationaler Ebene bereits Forderungen aufkommen lassen, ihre Verbindlichkeit entsprechend den gebundenen Meistbegünstigungszöllen im Rahmen der WTO vertraglich zu fixieren⁶⁶. Einem solchen Schritt wäre zuzustimmen.

6 Schlussbemerkungen

Ein erster Blick auf die heutige schweizerische Aussenhandelspolitik gegenüber Entwicklungsländern – und insbesondere gegenüber den LDCs – könnte zur Einschätzung führen, dass diesen ein durchaus *breiter* Marktzugang gewährt wird. Die (tarifären) Hemmnisse sind beinahe im gesamten Industriegüterbereich marginal, und im Agrar- und Textilsektor werden signifikante Zollreduktionen auf präferentieller Basis gewährt.

Dieser positive Eindruck täuscht jedoch. Gerade jene schweizerischen Märkte, welche für viele Entwicklungsländer von besonderem Interesse

66 Vgl. UNCTAD (1998), S. 8.

sind, verfügen heute trotz Liberalisierungsanstrengungen über substantielle Handelshemmnisse. Diese bestehen einerseits aus Zöllen, andererseits aus *subtilen* Mechanismen, mit welchen ein anfänglich formal bewilligter Marktzugang im Nachhinein wieder geschmälert wird. Letztere würden selbst bei der geplanten Nullzollpräferenz für LDCs aufrecht bleiben, sofern diese überhaupt vollständig realisiert werden sollte.

Es lässt sich argumentieren, dass die derzeitige Ausgestaltung der Aussenhandelspolitik gegenüber Entwicklungsländern offenbar die Interessenlage der Schweiz widerspiegelt – und damit durchaus eine Berechtigung findet. Dem sind jedoch zwei Punkte entgegenzuhalten: Erstens zeigen einfache Überlegungen zur Wirkungsweise einer Abschaffung von Marktzutrittschranken, dass eine solche zweifelsohne im *gesamtwirtschaftlichen* Interesse eines Landes liegt – und dass mit geeigneten Begleitmassnahmen auch nicht-ökonomischen Aspekten vollauf (und noch dazu effizienter) Rechnung getragen werden kann. Zweitens belegen die einseitig gewährten Marktöffnungsschritte der Vergangenheit – selbst dann, wenn sie faktisch ineffektiv waren –, dass ein verbreitetes Bedürfnis besteht, zum Wachstum in den Entwicklungsländern beizutragen. Dies kommt auch im folgenden Statement zum Ausdruck, welches die Schweiz kürzlich vor der Welthandelsorganisation abgegeben hat⁶⁷:

«Switzerland firmly supports the integration of developing countries, countries in transition and the least-developed countries into the global economy through trade and investment. The Swiss authorities favour the opening up of markets to products from the LDCs and increased technical assistance to facilitate their integration into the multilateral system and the improvement of their capacity to reap its benefits.»

Diese beiden Punkte lassen es als gerechtfertigt erscheinen, für die Zukunft *strengere* Anforderungen an die schweizerische Aussenhandelspolitik gegenüber Entwicklungsländern zu formulieren. Vorschläge hierzu wurden in Abschnitt 5 präsentiert. Sie sollen einerseits den bereits eingeschlagenen Weg des kontinuierlichen Zollabbaus beschleunigen und auf eine breitere sektorielle Basis stellen. Andererseits besteht ihr zentrales Anliegen darin, jenen Kräften mit Vehemenz entgegenzutreten, die im Zuge eines jeden Liberalisierungsplans alle verfügbaren Mittel einsetzen, um dessen Erfolg – allenfalls nachträglich – zu torpedieren.

67 Vgl. WTO (2000a), §6.

Literaturverzeichnis

- ANDERSON, KYM (1999): Agriculture, Developing Countries and the WTO Millennium Round. *CIES Discussion Paper*, Nr. 99/28
- BEN DAVID, DAN (1993): Equalizing Exchange: Trade Liberalization and Income Convergence. *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 108, Nr. 3
- BOHMAN, MARY u.a. (1999): *The Use and Abuse of Multifunctionality*. Economic Research Services, US Department of Agriculture
- BUNDESAMT FÜR LANDWIRTSCHAFT (2000): *Agrarbericht 2000*. Bern
- DAVENPORT, MICHAEL (1992): Africa and the Unimportance of Being Preferred. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 30, Nr. 2, S. 233–251
- DAVENPORT, MICHAEL (1986): *Trade Policy, Protectionism and the Third World*. Croom Helm, Beckenham
- EDWARDS, SEBASTIAN (1993): Openness, Trade Liberalization, and Growth in Developing Countries. *Journal of Economic Literature*, Vol. 31, Nr. 3, S. 1358–1393
- EUROPEAN COMMISSION (2001): *Everything But Arms Proposal – Possible Impacts on the Agricultural Sector*. Brüssel
- FABER, GERRIT (1990): Trade Preferences of the European Community as Instruments of Development Cooperation. In FABER, GERRIT (Hrsg.): *Trade Policy and Development*. Rotterdam University Press
- FAO (2001): *The Role of Agriculture in the Development of LDCs and their Integration into the World Economy*. April 2001. (UN-Dokument A/CONF. 191/BP/6)
- GILES, JUDITH A. und WILLIAMS, CARA L. (2000): Export-Led Growth: A Survey of the Empirical Literature and Some Non-Causality Results. Part 1. *Journal of International Trade and Economic Development*, Vol. 9, Nr. 3, S. 261–337
- HAUSER, HEINZ und ZIMMERMANN, THOMAS A. (2001): Regionalismus oder Multilateralismus? *Die Volkswirtschaft*, Nr. 5/2001, S. 4–8
- HENSON, SPENCER J. und LOADER, RUPERT J. (1999): Impact of sanitary and phytosanitary standards on developing countries and the role of the SPS Agreement. *Agribusiness*, Vol. 15, Nr. 3, S. 355–369
- HOEKMAN, BERNARD, NG, FRANCIS und OLARREAGA, MARCELO (2001): Tariff Peaks in the Quad and Least Developed Countries Exports. *CEPR Discussion Paper*, Nr. 2747
- HUDEC, ROBERT E. (1987): *Developing Countries in the GATT Legal System*. Gower, Aldershot
- IANCHOVICHINA, ELENA, MATTOO, AADITYA und OLARREAGA, MARCELO (2001): Unrestricted Market Access for Sub-Saharan Africa: How Much is it Worth and Who Pays? *CEPR Discussion Paper* Nr. 2820

- KRUGMAN, PAUL R., (1997): What Should Trade Negotiators Negotiate About? *Journal of Economic Literature*, Vol. 35, S. 113–120
- KRUGMAN, PAUL R. und OBSTFELD, MAURICE (2000): *International Economics. Theory and Policy*. 5. Aufl., Addison-Wesley
- MASKUS, KEITH E. (1997): Should Core Labor Standards Be Imposed Through International Trade Policy? *World Bank Policy Research Working Paper*, Nr. 1817
- MICHALOPOULOS, CONSTANTINE (2000): The Role of Special and Differential Treatment for Developing Countries in GATT and the World Trade Organization. *World Bank Working Paper*, Nr. 2388
- OECD (2001): *Guidelines on Capacity Development for Trade in the New Global Context*. April 2001. (DCD/DAC(2001)5/FINAL)
- OECD (2000): *Economic Surveys – Switzerland*. Paris
- PANAGARIYA, ARVIND (2000): Evaluating the Case for Export Subsidies. *World Bank Working Paper*, Nr. 2276
- RICUPERO, RUBENS (1998): Integration of Developing Countries into the Multilateral Trading System. In: BHAGWATI, JAGDISH, und HIRSCH, MATHIAS: *The Uruguay Round and Beyond. Essays in Honour of Arthur Dunkel*. Springer, S. 9 – 36
- RIEDER, PETER u.a. (1999): *Wettbewerbspolitik in der Landwirtschaft*. Gutachten zuhanden des Bundesamts für Wirtschaft und Arbeit
- SACHS, JEFFREY D. und WARNER, ANDREW (1995): Economic Reform and the Process of Global Integration. *Brookings Papers on Economic Activity*, Nr. 1, S. 1–64
- SINGH, AJIT und ZAMMIT, ANN (2000): *The Global Labor Standards Controversy. Critical Issues for Developing Countries*. South Center, Genf
- SPINANGER, DEAN (1999): *Faking Liberalization and Finagling Protectionism: The ATC at Its Best*. WTO 2000 Capacity Building Project, Background Paper
- TREBILCOCK, MICHAEL J. und HOWSE, ROBERT (1999): *The Regulation of International Trade*. 2. Aufl., London, Kap. 16
- UNCTAD (2001): *Improving Market Access for Least Developed Countries*. Mai. (UNCTAD/DITC/TNCD/4)
- UNCTAD (2001a): *Statistical Profiles of the Least Developed Countries*. New York und Genf. (UNCTAD/LDC/Misc. 72)
- UNCTAD (2001b): *Duty and Quota Free Market Access for LDCs: An Analysis of Quad Initiatives*. London und Genf. (UNCTAD/DITC/TAB/Misc. 7)
- UNCTAD (2001c): *Generalized System of Preferences – Handbook on The Scheme of The European Community*. Genf. (UNCTAD/ITCD/TSB/Misc. 25/Rev. 2)

- UNCTAD (2000): *The Post-Uruguay Round Tariff Environment for Developing Country Exports: Tariff Peaks and Tariff Escalation*. (UNCTAD/TD/B/COM.1/14/Rev. 1)
- UNCTAD (1999): *Generalized System of Preferences – Handbook on The Scheme of Switzerland*. Genf. (UNCTAD/ITCD/TSB/Misc. 28/Rev. 1)
- UNCTAD (1998): *Informal report by the UNCTAD Secretariat on the ad hoc meeting of the Secretary-General of UNCTAD on GSP, GSTP and new initiatives for LDCs*. (UNCTAD/SG/AC.1/1)
- UNCTAD (1998a): *Ways and means of enhancing the utilization of trade preferences by developing countries, in particular LDCs, as well as further ways of expanding preferences*. (UNCTAD/TD/B/COM.1/20)
- WHALLEY, JOHN (1999): Special and Differential Treatment in the Millennium Round. *The World Economy*, Vol. 22, Nr. 8, S. 1065–1094
- WHALLEY, JOHN (1990): A Non-discriminatory Discrimination: Special and Differential Treatment Under the GATT for Developing Countries. *Economic Journal*, Vol. 100, Nr. 403, S. 1318–1328
- WTO (2000): *Trade Policy Review Switzerland and Liechtenstein – Report by the Secretariat*. November 2000. (WT/TPR/S/77)
- WTO (2000a): *Trade Policy Review Switzerland and Liechtenstein – Report by the Government of Switzerland*. November 2000. (WT/TPR/G/77/CHE)
- WTO (1997): *Generalized System of Preferences – Notification by Switzerland*. April 1997. (WT/COMTD/N/7)
- YEATS, ALEXANDER J. (1984): On the Analysis of Tariff Escalation. Is There a Methodological Bias Against the Interest of Developing Countries? *Journal of Development Economics*, Vol. 15, S. 77–88
- YOUSSEF, HESHAM (1999): *Special and Differential Treatment For Developing Countries in the WTO*. South Center, Genf