

# **Zollsenkungen bei Industriegütern und ihre Auswirkungen auf Entwicklungsländer**

## **Non Agricultural Market Access: Die NAMA-Verhandlungen in der WTO**

Eine Studie von Christian Sieber, lic.rel.int.,  
Institut Universitaire des Hautes Etudes Internationales (IUHEI),  
im Auftrag der Erklärung von Bern (EvB), Mai 2006



**EvB**

Erklärung von Bern  
Dichiarazione di Berne  
Déclaration de Berne



# Inhalt

1. Einleitung	5
2. Die Doha-Ministererklärung	6
3. Grundsätzlich unterschiedliche Ausgangslagen	7
3.1. Industrieschutz durch Zölle	7
3.2. Zölle als Einnahmequellen	9
3.3. Verlust von Arbeitsplätzen und fehlende soziale Sicherungsnetze	10
3.4. Zusammenfassung	12
4. Die gegenwärtigen NAMA-Verhandlungen	13
4.1. Stand der Verhandlungen	13
4.2. Umfassende Zollsenkungen durch harmonisierende Formel	13
4.3. Zölle müssen gebunden werden	15
4.4. Flexibilitäten für Entwicklungsländer	17
4.4.1. Wem werden welche Flexibilitäten gewährt?	17
4.4.2. Flexibilitäten für alle Entwicklungsländer	18
4.4.3. Flexibilitäten für Länder mit niedriger Zollbindung	19
4.4.4. Flexibilitäten für die am wenigsten entwickelten Länder (LDC)	20
4.5. Harmonisierung der Zölle nach Sektoren	21
4.6. Präferenzerosion	22
5. Schlussfolgerungen	24
6. Zusammenfassung	26
Tabellen	
1 Zolleinnahmen in Prozent aller Steuereinnahmen	9
2 Anteil gebundener Zölle für Industriegüterprodukte in ausgewählten Ländern	15
3 Länder mit niedriger Zollbindung	19
4 LDCs, die in den letzten Jahren am meisten von präferenziellem Zugang zu den Industriegütermärkten der EU, der USA und Japan profitiert haben, und deren Produkte	22
Kasten	
Ein Loch in der Staatskasse – das Beispiel Indien	10
Liberalisierung und Arbeitslosigkeit: Gefahr für einzelne Sektoren	11
Zollsenkungen nach dem Prinzip «mehr als vollständige Reziprozität»	14
Eine Runde, zwei Zugeständnisse: Zölle binden und senken	16



Seit viereinhalb Jahren wird in der WTO im Rahmen der Doha-Runde über ein weiteres multilaterales Liberalisierungspaket verhandelt. Bis Ende 2006 müssen sich die Vertragsparteien einigen, wollen sie die Verhandlungen wie geplant zu Ende führen. Für rund drei Viertel der 149 WTO-Mitgliedsländer hätte die neunte Handelsrunde die ihrige werden sollen: Die Interessen und Bedürfnisse der Entwicklungsländer, so einigten sich die WTO-Mitglieder an der Ministerkonferenz in Doha 2001, sollten im Zentrum der «Doha-Entwicklungsrunde» stehen.

Viereinhalb Jahre nach der Doha-Ministerkonferenz ist die Ernüchterung über den bisherigen Verlauf der Doha-Runde bei vielen Entwicklungsländern gross. Die offensive Agenda der Industriestaaten bestimmt weitgehend das Geschehen in den Verhandlungen. Den besonderen Interessen und Bedürfnissen der Entwicklungsländer wird dadurch zu wenig Gewicht beigemessen. Dies zeigt sich in den Verhandlungen über den Marktzugang für Industriegüter, den so genannten NAMA-Verhandlungen<sup>1</sup>, besonders deutlich. Die Industrieländer, darunter auch die Schweiz, haben sich zum Ziel gesetzt, in der laufenden Handelsrunde eine weitreichende Öffnung der Industriegütermärkte zu erreichen. Im Auftrag der heimischen Exportindustrie soll insbesondere der Zugang zu Absatzmärkten in Schwellenländern verbessert werden. Im Gegensatz dazu haben die meisten Entwicklungsländer, einmal abgesehen von den wenigen handelsstarken Schwellenländern, ein nur beschränktes offensives Interesse an den Industriegüterverhandlungen.

Eine überstürzte Liberalisierung der Industriegütermärkte gefährdet den Industrialisierungsprozess in Entwicklungsländern. Werden ihre noch jungen Industrien voreilig dem internationalen Wettbewerb ausgesetzt, könnte dies für ihre weitere Entwicklung verheerende Folgen haben. Entwicklungsländern muss es auch in Zukunft möglich sein, mit einer aktiven Zollpolitik ihre weitere Entwicklung selbstständig zu bestimmen. Dieser zollpolitische Handlungsspielraum ist durch die NAMA-Offensive der Industriestaaten in Gefahr.

Entwicklungsländer haben in den Verhandlungen über die Öffnung der Industriegütermärkte eine andere Ausgangslage als Industriestaaten. Entsprechend werden die Auswirkungen eines Zollabbaus unterschiedlich ausfallen. Warum sich die Ausgangslage für Verhandlungen in Entwicklungsländern von derjenigen in Industrieländern unterscheidet und was ein Abschluss der NAMA-Verhandlungen unter den zurzeit diskutierten Bedingungen bedeuten könnte, darum geht es in der folgenden Studie.

<sup>1</sup> NAMA steht für *Non Agricultural Market Access*. Unter die NAMA-Verhandlungen fallen nebst den Industriegütern auch Fische- rei- und Waldprodukte. Der Einfachheit halber ist in der Folge jeweils nur von Industriegütern die Rede. Wir beziehen uns damit aber auf sämtliche von den NAMA-Verhandlungen betroffenen Produkte.

## 2. Die Doha-Ministererklärung

Im November 2001 versammelten sich die Handelsminister der WTO-Mitgliedstaaten in Doha, Qatar, um eine neue Handelsrunde in die Wege zu leiten. Die Ministererklärung von Doha formuliert das Mandat für weitere Verhandlungen im Rahmen der WTO und dient seither als zentrale Grundlage für die bis heute andauernde Doha-Entwicklungsrunde.

In der *Ministererklärung von Doha* wurde vereinbart, die Interessen und Bedürfnisse der Entwicklungsländer ins Zentrum der neuen Handelsrunde zu stellen.<sup>2</sup> Der Name «Doha-Entwicklungsrunde» sollte dieses Anliegen zusätzlich unterstreichen. Die WTO-Mitglieder einigten sich darauf:

- die Bedürfnisse der Entwicklungsländer mit besserem Marktzugang für ihre Exporte, angepassten Regeln und angemessener technischer Unterstützung und «capacity building»-Programmen zu fördern (Paragraph 2).
- sich der Marginalisierung der am wenigsten entwickelten Länder (der so genannten Least Developed Countries – LDCs) im internationalen Handel anzunehmen und für deren effektive Teilnahme im multilateralen Handelssystem einzusetzen. Insbesondere der Marktzugang ihrer Exporte sowie die technische Zusammenarbeit sollten dafür verbessert und die Diversifizierung ihrer Exporte gefördert werden (Paragraph 3 und 42).
- die Sonder- und Vorzugsbehandlungsbestimmungen (special and differential treatment) zu überarbeiten und diese effizienter, präziser und operativer zu machen (Paragraph 44).

Im Bereich der Industriegüter sollten:

- die Bedürfnisse der Entwicklungsländer im Allgemeinen und den am wenigsten entwickelten Ländern (LDCs) im Speziellen vollständig berücksichtigt werden, unter anderem durch weniger als völlige Reziprozität<sup>3</sup> bei Zollsenkungsverpflichtungen (Paragraph 16).

Seit Ende der 1960er-Jahre kommen in Handelsabkommen so genannte Sonder- und Vorzugsbehandlungsklauseln zur Anwendung. Diese geben Entwicklungsländern beispielsweise präferenziellen Zugang zu den Märkten von Industrieländern, erlauben längere Umsetzungsfristen oder lassen den Schutz junger Industrieunternehmen zu. Auch in der WTO existieren bereits heute 97 solche Vorzugsbehandlungsklauseln.<sup>4</sup> Diese sind im Gegensatz zu anderen WTO-Verpflichtungen aber nicht rechtlich einklagbar. Zahlreiche Einschränkungen und Auflagen seitens der Industrieländer führten in der Vergangenheit dazu, dass Entwicklungsländer nur beschränkt in den Genuss einer vorteilhafteren Behandlung kamen. Mit der Doha-Entwicklungsrunde, hofften viele, würde sich dies ändern.

Als die Entwicklungsrunde 2001 lanciert wurde und die eigentlichen Verhandlungen starteten, wurde schnell klar: die Doha-Entwicklungsagenda würde die Industrieländer nicht davon abhalten, ihre Interessen kompromisslos zu vertreten, auch wenn diese in vielen Belangen gegen die Prinzipien der *Doha-Ministererklärung* verstossen. Industriestaaten sind nicht gewillt, den Entwicklungsländern einseitige Zugeständnisse zu machen. Sämtliches Entgegenkommen in den für Entwicklungsländer wichtigen Agrarverhandlungen sollen diese durch substanzielle Zugeständnisse in anderen Verhandlungsbereichen bezahlen. Nachdem die Verhandlungen über ein Investitionsabkommen am Widerstand der Entwicklungsländer scheiterten, verstärkten die Industrieländer ihre Bemühungen, im Dienstleistungs- und Industriegüterbereich weitreichende Liberalisierungen durchzusetzen. Dies

<sup>2</sup> WTO (2001): WT/MIN(01)/DEC/1.

<sup>3</sup> Das Prinzip der Reziprozität in der Handelspolitik besagt, dass sich Staaten Vergünstigungen im Aussenhandel gegenseitig gewähren. Weniger als vollständig reziproke Vereinbarungen erlauben Entwicklungsländern niedrigere Verpflichtungen als den Industrieländern.

<sup>4</sup> HOEKMAN Bernhard, KOSTECKI Michel (2001): The political economy of the World trading system, Second edition, Oxford University Press, New York, S. 392.

gilt auch für die Schweiz. Obwohl die Task Force «WTO Handel und Entwicklung» des Staatssekretariats für Wirtschaft (Seco) zum Schluss kam, dass «[...] etliche Entwicklungsländer, insbesondere die ärmeren, ein nur beschränktes, unmittelbar offensives Interesse an den Verhandlungen «Marktzugang Industriegüter» [haben]»,<sup>5</sup> setzt sich die Schweiz für ein offensives Vorgehen in diesem Bereich ein.<sup>6</sup> Entwicklungsländer ihrerseits wehren sich gegen die Offensive der Industriestaaten und berufen sich dabei zu Recht auf die vereinbarten Prinzipien von Doha.

### 3. Grundsätzlich unterschiedliche Ausgangslagen

Entwicklungs- und Industrieländer befinden sich in grundsätzlich unterschiedlichen Stadien der Entwicklung. Ungeachtet dessen fordern Industrieländer, dass Zölle sowohl in Industrie-, aber vor allem auch in Entwicklungsländern substanziell gesenkt werden.

#### 3.1. Industrieschutz durch Zölle

Industrieländer haben den Aufbau ihrer Industrien mit verschiedenen Handelshemmnissen vor ausländischer Konkurrenz geschützt. Erst wenn sich eine Industrie so weit entwickelt hatte, dass sie auf dem internationalen Markt bestehen konnte, begannen sie, den Schutz abzubauen. Zölle spielten vielerorts eine zentrale Rolle. So erhoben beispielsweise Italien, Spanien oder die USA noch Anfang der 1930er-Jahre Zölle von durchschnittlich mehr als 45 % auf Industriegütern.<sup>7</sup> Die Schweiz hat ihre Zölle im Industriegüterbereich früh auf ein relativ tiefes Niveau gesenkt. Dies bedeutete aber nicht, dass sie ihre Industrien schutzlos dem offenen Markt aussetzte. Statt mit Zöllen schützte die Schweiz ihre Märkte mit nichttarifären Handelshemmnissen: Komplizierte Zollformalitäten und Herkunftsbezeichnungen oder technische Auflagen schränkten den Marktzugang jener Produkte ein, die die Schweizer Industrie konkurrenzten. Rund ein Viertel der Importe war davon betroffen.<sup>8</sup>

Was sich in Industrieländern als wachstumsfördernde Industrialisierungspolitik erwies, soll Entwicklungsländern heute verwehrt bleiben. Industrieländer argumentieren, dass Importzölle in einer globalen Wirtschaft wachstumshemmend seien und verweisen dabei häufig auf die vermeintlich gescheiterte Ära der Importsubstitution in den 1960er- und 70er-Jahren.<sup>9</sup> Dass das Pro-Kopf-Einkommen in Entwicklungsländern zu Zeiten der Importsubstitution aber um 3 % wuchs, in den 90er-Jahren nach weitreichenden Handelsliberalisierungen hingegen nur noch um 1,7 %, verschweigen sie. Auch die Erfahrungen einzelner Entwicklungsländer, welche in den 1980er- und 90er-Jahren ihre Märkte infolge der Strukturanpassungsprogramme öffnen mussten, vermögen den Zusammenhang zwischen Handelsliberalisierung und Wirtschaftswachstum nicht zu belegen. Zahlreiche Länder sahen sich nach den Marktöffnungen statt mit ansteigenden Exporten und Wachstum mit Deindustrialisierung und schwerwiegenden Rezessionen konfrontiert. Im Senegal beispielsweise verschwanden nach zwei Liberalisierungswellen in den 80er-Jahren etwa 30 % der Arbeitsplätze im Industriesektor. Ähnlich erging es der Elfenbeinküste, wo Mitte der 80er-Jahre die Chemie-, Textil-, Schuh- und Automobilsektoren einbrachen, nachdem die Zölle um 40 % gesenkt worden waren. In Ecuador führten Marktöffnungen zwischen 1992 und 1998 zu steigender Arbeitslosigkeit und einer dramatischen Zunahme von Konkursen.<sup>10</sup>

- 5 SECO (2003): Entwicklungs-  
politische Interessen in den  
Verhandlungen «Marktzugang  
Industriegüter», Task Force  
WTO Handel und Entwicklung,  
S. 2.
- 6 SECO (2004): Bericht über die  
Sitzung des Generalrates  
vom 31. Juli 2004 und die An-  
nahme der Entscheide für einen  
Neustart der Doha-Runde, S. 3.
- 7 SOUTH CENTER (2005): Why  
Developing Countries need  
tariffs – How WTO NAMA nego-  
tiations could deny developing  
countries' right to a future, S. 36.
- 8 SOUTH CENTER (2005): op.cit.,  
S. 45.
- 9 Als Importsubstitutionspolitik  
bezeichnet man entwicklungs-  
politische Ansätze, die auf die  
Ersetzung von Importen durch  
Inlandserzeugung zielen. Im-  
portsubstituierende Industriali-  
sierung (ISI) führte vor allem  
in Südamerika in den 60er- und  
70er-Jahren zu hohem Wachs-  
tum. Mit der Schuldenkrise  
Anfang 80er-Jahre stürzte der  
Kontinent aber in eine tiefe  
Krise, während Asien ohne ISI  
weiter wuchs. Daraus zogen  
die Weltbank und der Interna-  
tionale Währungsfonds den  
Schluss, dass die ISI Grund für  
die Stagnation der latein-  
amerikanischen Wirtschaft war.  
Fortan verordnete der «Wa-  
shington Consensus» Liberalisie-  
rung und offene Märkte.
- 10 Beispiele aus UNDP (2003):  
Making global trade work for  
people, Earthscan Publications  
Ltd, New York.

Industrieländer haben während der vergangenen acht Handelsrunden innerhalb des GATT ihre Industriegütermärkte kontinuierlich geöffnet. Zollsenkungen erfolgten in einem zweistufigen Prozess. Zuerst wurden Zölle gebunden, das heisst, es wurde für jeden Zoll eine Höchstmarke festgelegt, die danach nicht mehr überschritten werden durfte. Hatte ein Staat seine Zölle gebunden, verhandelte er mit den Vertragspartnern über die Senkung der Höchstmarke. Mittlerweile liegen die gebundenen Zölle auf Industriegütern in Industrieländern bei 12,3%.<sup>11</sup> Da aber Staaten die Möglichkeit haben, Zölle unter der vereinbarten Höchstmarke zu erheben, liegen die tatsächlich angewandten Zölle oft unter der vertraglich festgelegten Zollbindung. In Industriestaaten liegen die angewandten Zölle auf Industriegüterprodukten heute bei 5,5%.<sup>12</sup> In der Schweiz sind die Durchschnittswerte mit 2,4% für die gebundenen Zölle und 2,3% für die angewandten Zölle sogar noch tiefer.<sup>13</sup> Diese tiefen Durchschnittszölle täuschen aber darüber hinweg, dass Industrieländer auf gewisse Güter nach wie vor ausgesprochen hohe Zölle erheben. Diese so genannten Zollspitzen<sup>14</sup> existieren überdurchschnittlich oft bei Produkten, bei welchen Entwicklungsländer komparative Kostenvorteile und somit ein Exportinteresse hätten. Die Schweiz beispielsweise hat bei einzelnen Textilprodukten einen überdurchschnittlich hohen Zollschatz. Für gewisse Maschenwaren, Bekleidungsstücke oder synthetische Garne liegen die Zölle bei über 25%.<sup>15</sup> Nebst Zollspitzen auf einzelnen Produkten behindert eine generelle Zolleskalation den Wertschöpfungsprozess in südlichen Ländern. Zölle nehmen in Industrieländern mit ansteigender Verarbeitungsstufe eines Produkts zu. Die Schweiz beispielsweise erhebt auf der Einfuhr von roher Seide keinen Zoll, auf gefärbter Seide hingegen einen Zoll von 205 Dollar pro Kilogramm und auf bedruckter Seide gar 257 Dollar pro Kilogramm.<sup>16</sup> Alexander Roitinger, der die Schweizer Aussenhandelspolitik unter dem Aspekt der Entwicklungsförderung untersuchte, kam zu folgendem Schluss: «Gerade jene schweizerischen Märkte, welche für viele Entwicklungsländer von besonderem Interesse sind, verfügen heute trotz Liberalisierungsanstrengungen über substantielle Handelshemmnisse.»<sup>17</sup>

Zölle spielen bei der Diversifizierung der Produktion und der industriellen Entwicklung eine wichtige Rolle. Während Industriestaaten oftmals unrentable Industrien weiterschützen, übernehmen Zölle in Entwicklungsländern häufig eine Schutzfunktion für Wirtschaftszweige, die sich im Aufbau befinden (sog. Infant Industries). Dem unterschiedlichen Entwicklungsstand entsprechend sind Zölle auf Industriegütern in Entwicklungsländern höher als in Industriestaaten. Ihre gebundenen Zölle auf Industriegütern liegen heute bei durchschnittlichen 29,4%, die angewandten Zölle bei 11,6%. In den am wenigsten entwickelten Ländern (LDCs) sind die Zölle generell noch höher: 45,2% beziehungsweise 12,6%.<sup>18</sup>

Nebst der unterschiedlichen Höhe der Zölle liegt ein weiterer Unterschied in der Zollbindung. Entwicklungsländer haben, im Gegensatz zu Industrieländern, einen beträchtlichen Teil ihrer Zolltariflinien noch nicht gebunden.<sup>19</sup> Ungebundene Zölle können jederzeit angehoben werden und sind nicht durch eine vereinbarte Höchstmarke gegen oben fixiert. Somit haben Entwicklungsländer die Möglichkeit, auf externe Veränderungen und Schocks mit einer Anhebung der Zölle zu reagieren. Die Wichtigkeit von Schutzzöllen für Entwicklungsländer hat sei den 80er-Jahren noch zugenommen, da alternative Massnahmen zur Förderung einheimischer Industrien (Subventionen, Quoten) kontinuierlich abgebaut wurden. Dies geschah oftmals infolge struktureller Anpassungsprogramme des Internationalen Wäh-

11 Je nach verwendeter Berechnungsart kann die durchschnittliche Zollhöhe unterschiedlich ausfallen. Falls nicht anders vermerkt, handelt es sich hiernach um einfache Mittel. Im Gegensatz zu gewichteten Mitteln spielt bei einfachen Mitteln das Handelsvolumen bei der Berechnung des Durchschnittszolls keine Rolle.

12 FERNANDEZ DE CORDOBA, Santiago und VANZETTI, David (2005): «Now what? Searching for a solution to the WTO Industrial Tariff Negotiations» in *Coping with Trade Reforms: A Developing-Country Perspective on the WTO Industrial Tariff Negotiations*, S. 6.

13 Siehe «Trade Policy Review Switzerland» in WT/TPR/S/141, S. 46. Die Schweiz erhebt mehrheitlich Gewichtszölle und nicht wie von der WTO geforderte Ad-valorem-Zölle. Je nach Umrechnungsart kann der berechnete Durchschnitt unterschiedlich ausfallen. Gewichtszölle begünstigen höherwertige Produkte (z.B. haben Inflationsbedingte Preissteigerungen keinen Einfluss auf den Zoll). Billigere Produkte, häufig aus Entwicklungsländern, werden gegenüber höherpreislichen relativ mehr belastet.

14 Als Zollspitzen (tariff peaks) gelten Zölle, die 3-mal höher sind als der Durchschnitt aller Zölle.

15 WTO, WT/TPR/S/141.

16 OXFAM International (2005): *Contribution to NAMA Negotiations*, April 2005, S. 9.

17 ROITINGER Alexander (2001): «Auf dem Weg zu einer «entwicklungsfördernden» Aussenhandelspolitik der Schweiz» in *Aussenwirtschaft*, 56. Jahrgang, 2001, Heft III, Zürich, S. 445.

18 FERNANDEZ DE CORDOBA und VANZETTI (2005), op.cit., S. 6.

19 Zolltariflinien sind Kategorien von Waren, für die jeweils eine bestimmte Zollhöhe festgelegt wird. Handelbare Waren sind in der WTO nach Zolltariflinien sortiert.



rungsfonds und der Weltbank. Ohne alternative Massnahmen bleiben Zölle oftmals die einzigen anwendbaren Schutzmechanismen. Umso wichtiger ist es für Entwicklungsländer, dieses wirtschaftspolitische Instrument beizubehalten. Zwar sind Schutzzölle für junge Industrien kein Garant für erfolgreiche Industrialisierung, Marköffnungen und Laissez-faire alleine haben aber bis heute noch nirgendwo zu moderner Industrialisierung geführt.

Industrieländer haben mittels aktiver Industrialisierungspolitik erfolgreich ganze Industriezweige aufgebaut, die heute ohne Zollschutz auf dem Weltmarkt bestehen können. Entwicklungsländer sind dazu noch nicht bereit. Sollten Industrieländer ihre Forderungen nach radikaler Marktöffnung im NAMA-Bereich durchsetzen, würde es ärmeren Ländern untersagt, jene Mittel anzuwenden, die dem Norden den heutigen Entwicklungsstand ermöglichten.

### 3.2. Zölle als Einnahmequellen

Im Gegensatz zu Industrieländern sind für Entwicklungsländer Zolleinnahmen nach wie vor ein wichtiger, wenn nicht sogar wichtigster, Bestandteil der Steuereinnahmen (vgl. Tabelle 1). Besonders für Staaten mit schwachen Steuersystemen sind Einnahmen aus Importzöllen hauptsächliche Ressourcen für die Finanzierung der öffentlichen Dienste (u.a. Gesundheits- und Bildungswesen). Aber auch grössere Entwicklungsländer bestreiten einen wesentlichen Anteil ihres Staatshaushaltes mit Zolleinnahmen, wie folgendes Beispiel zeigt: Im Jahre 2003 beliefen sich die Gesamteinnahmen des indischen Staates auf 69,7 Milliarden US-Dollar. 18,5 % davon stammten aus Zolleinnahmen (12,9 Milliarden US-Dollar).<sup>20</sup> In der Schweiz trugen die Einfuhrzölle im selben Jahr nur gerade 0,8 % (1090 Millionen Schweizer Franken) zu den gesamten Einnahmen von Bund, Kantonen und Gemeinden bei.<sup>21</sup> Hierzulande gängige Einkommensquellen wie beispielsweise Einkommens-, Vermögens- oder Mehrwertsteuern sind schwieriger zu erheben als Einfuhrzölle. Die dafür benötigten Steuersysteme sind in Entwicklungsländern oftmals nicht vorhanden.

Sollten Industrieländer ihre Forderungen nach weitgehender Liberalisierung im Industriegüterbereich durchsetzen, wird das grosse Löcher in die ohnehin schon leeren Staatskassen von Entwicklungsländern reissen.

Industrieländer verharmlosen die negativen Konsequenzen von Zollabbau auf den Staatshaushalt von Entwicklungsländern. Einkommensausfälle, so argumentieren sie, würden durch steigende Importe kompensiert. Zwar würden mit tieferen Zöllen die Zolleinnahmen pro importierte Ware sinken. Da tiefere Zölle aber gleichzeitig tiefere Konsumentenpreise bedeuten, steige die Nachfrage nach Importgütern und somit stiegen auch die Importe. Der Anstieg der Importe sollte, so das Argument, die tieferen Zollmargen kompensieren. Verlässliche Studien haben aber gezeigt, dass mit einer Senkung der Einfuhrzölle in Entwicklungsländern die Zolleinnahmen nicht optimiert

<sup>20</sup> WORLD BANK database, [http://devdata.worldbank.org/AAG/ind\\_aag.pdf](http://devdata.worldbank.org/AAG/ind_aag.pdf) (25.4.06).

<sup>21</sup> Bundesamt für Statistik, siehe [http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/oef-fentliche\\_verwaltung/steuern\\_einnahmen/blank/kennzahlen/einnahmen\\_von\\_bund/gesamt.html](http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/oef-fentliche_verwaltung/steuern_einnahmen/blank/kennzahlen/einnahmen_von_bund/gesamt.html) (25.4.06).

**Zolleinnahmen in Prozent aller Steuereinnahmen**

Tabelle 1

Importmarkt	Prozent	Importmarkt	Prozent
Ägypten	12,6	Benin	56,0
Bangladesch	22,6	Guinea	76,6
Indien	18,5	Schweiz	0,8

Quelle: World Development Indicators 2003, BfS

werden können.<sup>22</sup> Weitere Zollsenkungen führen deshalb zu Ausfällen bei den Steuereinnahmen. Industrieländer überschätzen ausserdem die Möglichkeiten von Entwicklungsländern, mit Reformen im Steuersystem die fehlenden Einnahmen durch effizientere Steuererhebung zu kompensieren.<sup>23</sup> Zwar wäre es aus ökonomischer Sicht tatsächlich wünschenswert, wenn Steuereinnahmen anstatt mit Zöllen mit fortschrittlicheren Steuern (Einkommens-, Vermögens- oder Mehrwertsteuer) generiert würden. Reformen im Steuersystem sind aber gerade in Entwicklungsländern äusserst kompliziert, langwierig und teuer. Oft fehlen dafür die nötigen Institutionen. Die Erfahrung von Entwicklungsländern in den letzten 25 Jahren liess sogar den Internationalen Währungsfonds, normalerweise einer der grössten Verfechter von Freihandel, zum Schluss kommen, dass Länder mit tiefem Einkommen nach Liberalisierungen im besten Fall 30 % der Einkommensausfälle, häufig aber noch weniger, mit alternativen Steuern wieder gutmachen konnten. Bei Ländern mit mittlerem Einkommen liegt die Quote bei 45–60 %, bei Industrieländern bei nahezu 100 %.<sup>24</sup>

Zollsenkungen können in Entwicklungsländern zu erheblichen Einkommensverlusten führen. In Industrieländern sind die Auswirkungen auf den Staatshaushalt vernachlässigbar, da Zölle ohnehin nur einen kleinen Anteil der Steuereinnahmen ausmachen. Durch diese unterschiedliche Ausgangslage wird der Preis von weiteren Liberalisierungen im NAMA-Bereich für Entwicklungsländer unverhältnismässig hoch sein, sollten Industrieländer ihre Forderungen nach weitreichender Liberalisierung durchsetzen.

### 3.3. Verlust von Arbeitsplätzen und fehlende soziale Sicherungsnetze

Freihandelstheorien gehen davon aus, dass Zollsenkungen für eine Volkswirtschaft immer von Vorteil sind. Das trifft in dieser Verallgemeinerung jedoch nicht zu. Tiefere Zölle bedeuten zwar tiefere Preise auf Importgütern und somit Vorteile für die Konsumentinnen. Was mit der Volkswirtschaft insgesamt geschieht, hängt aber nicht nur von den Konsumentinnen ab. Steigende Importe bedeuten für die einheimischen Produzenten steigende Konkurrenz. Die Theorie geht davon aus, dass diese zu einer effizienteren

22 OXFAM International (2005), op.cit., S. 8.

23 Siehe dazu beispielsweise «Revenue Implications of Trade Liberalization. Communication of the United States», TN/MA/W/18/ Ad. 2.

24 IMF (2005): Tax revenue and (or?) trade liberalization, IMF Working Paper, WP/05/112, S. 22.

#### Ein Loch in der Staatskasse – das Beispiel Indien:

*Santiago Fernandez de Cordoba und David Vanzetti, zwei Ökonomen der Uno-Konferenz für Handel und Entwicklung (UNCTAD), haben anhand verschiedener Szenarien versucht aufzuzeigen, was ein Abschluss der NAMA-Verhandlungen für einzelne Länder bedeuten könnten. Nach dem Szenario, das dem momentanen Stand der Verhandlungen am nächsten kommt (Swiss Moderate Szenario), sinken die Zolleinnahmen von Indien trotz*

*einer Zunahme der Importe von 20,9 % um gesamthaft 44 %. Durch die sinkenden Zölle entgehen dem Staat somit Zolleinnahmen in der Höhe von 5,68 Milliarden US-Dollar. Zum Vergleich: im Jahr 2002 hat Indien für sein gesamtes öffentliches Gesundheitswesen 6,6 Milliarden US-Dollar ausgegeben, für sein gesamtes Bildungswesen knapp 21 Milliarden US-Dollar. Im selben Jahr flossen 1,46 Milliarden US-Dollar an öffentlichen Entwicklungshilfegeldern (ODA) nach Indien. Diese Zahlen machen deutlich, was*

*ein Ausfall von Steuereinnahmen im vorausgesagten Ausmass bedeuten würde. Fiskalische Einschränkungen von über 5 Milliarden US-Dollar führen zu weitreichenden Budgetkürzungen im gesamten Staatshaushalt. Betroffen davon wären auch Bereiche wie Gesundheit, Bildung und andere öffentliche Dienstleistungen, welche für die Entwicklung Indiens und bei der Bekämpfung der Armut von zentraler Bedeutung sind.*

*Quellen: FERNANDEZ DE CORDOBA und VANZETTI (2005), Human Development Report 2005*

Produktion führt und somit die Volkswirtschaft als Ganzes gewinnt. Einzige Verlierer wären jene Arbeiterinnen und Arbeiter, die infolge effizienterer Produktionsmethoden ihre Stelle verlieren. Und sogar sie sollten, so die Theorie, dank perfekter Ressourcenmobilität schnell wieder eine Arbeit finden. Was aber, wenn einheimische Produzenten nicht mit Effizienzsteigerungen auf billigere Importe reagieren können? Besonders bei weitreichenden und schnell durchgeführten Liberalisierungen ist die Gefahr gross, dass einheimische Betriebe durch die billigen Importe vom Markt verdrängt werden. Dies führt zu Entlassungen und steigender Arbeitslosigkeit. Exportsektoren, die von offenen Märkten profitieren, sind kaum in der Lage, die arbeitslos gewordenen Arbeiterinnen und Arbeiter zu beschäftigen. Ressourcen sind, entgegen den Annahmen in Handelstheorien, keinesfalls vollkommen mobil. Besonders unqualifizierte Arbeitskräfte werden Mühe haben, eine neue Stelle zu finden. Auch Frauen dürften von der steigenden Arbeitslosigkeit überdurchschnittlich stark getroffen werden, da familiäre Verpflichtungen ihre Mobilität einschränken.

Selbst wenn Zollsenkungen gewisse einheimische Industrien in den Ruin treiben, kann die Gesellschaft als Ganzes theoretisch gewinnen. Dann nämlich, wenn die Vorteile für die Konsumenten die Kosten der erhöhten Arbeitslosigkeit übersteigen. Eine solche Betrachtungsweise ignoriert aber die für die nachhaltige Entwicklung wichtige Verteilungsfrage. Gehen die Vorteile für Konsumentinnen nämlich auf Kosten der ärmsten Bevölkerungsschichten, wird damit keine nachhaltige Entwicklung gefördert. Im Unterschied zu Industrieländern mit entwickelten Wohlfahrtsstaaten sind soziale Auffangnetze in Entwicklungsländern schwach, sofern sie überhaupt vorhanden sind. Arbeitslos gewordene Arbeiterinnen und Arbeiter können bei ihrer Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt kaum auf die Unterstützung des Staates zählen. Dies umso weniger in Zeiten der Liberalisierung, wo die Staatskasse von Entwicklungsländern ohnehin schon mit empfindlichen Ausfällen zu kämpfen hat. Zollsenkungen, wie sie Industriestaaten zurzeit in den NAMA-Verhandlungen fordern, gefährden daher die Existenzgrundlage von Millionen von Arbeitern.

**Entgegen den optimistischen Voraussagen von Handelstheorien haben umfangreiche Zollsenkungen in manchen Ländern zu erhöhter Arbeitslosigkeit und damit steigender Armut geführt, wie folgende Beispiele belegen:** Auf den Philippinen stiegen nach Liberalisierungen infolge struktureller An-

**Liberalisierung und Arbeitslosigkeit:  
Gefahr für einzelne Sektoren**

*Santiago de Cordoba und Vanzetti haben auch versucht aufzuzeigen, was ein Abschluss der aktuellen NAMA-Verhandlungen für die Beschäftigungszahlen in einzelnen Sektoren verschiedener Länder bedeuten könnte. Weitreichende Liberalisierungen hätten besonders für die Kleider- und Lederindustrie*

*sowie den Automobilsektor in gewissen Ländern dramatische Konsequenzen. Gemäss dem Modell dürfte in Bangladesch die Beschäftigung in der Lederindustrie um bis zu 13,5 % zurückgehen. Indien hätte besonders im Automobilsektor mit steigender Arbeitslosigkeit zu kämpfen (3,6 % weniger Arbeitsplätze), Mexiko sowohl in der Textil- wie auch in der Leder-*

*industrie (-19,7 % bzw. -10,5 %). Alle vier genannten Sektoren sind arbeitsintensive Industrien, welche einen Grossteil der Arbeiterschaft in Entwicklungsländern beschäftigt. Ein Abbau von 5 % der Stellen kann deshalb heissen, dass mehrere 10 000 Menschen ihre Arbeit verlieren.*

*Quelle: SANTIAGO DE CORDOBA und VANZETTI (2005)*

passungsprogramme die Importe seit den 1980er-Jahren kontinuierlich an (von 7 Milliarden in den 80er-Jahren auf 25,4 Milliarden US-Dollar in den 90er-Jahren). Bei den Exporten blieb ein ähnlicher Anstieg aus, wodurch Arbeiter, die ihre Stelle durch den Aussenwettbewerb verloren, keine neue Anstellung in Exportsektoren fanden. Die Arbeitslosigkeit ist dadurch unaufhaltsam angestiegen.<sup>25</sup> In Zimbabwe verdoppelte sich die Arbeitslosenquote nach Liberalisierungen in den 90er-Jahren von 10 auf 20 %, und auch Brasilien, Nicaragua und Peru sahen sich Anfang der 90er-Jahre mit steigenden Arbeitslosenzahlen konfrontiert, nachdem sie ihre Märkte geöffnet hatten.<sup>26</sup> Die Liste von Beispielen liesse sich beliebig erweitern.

Trotz der empirischen Daten, die die optimistischen Szenarien der gängigen Handelstheorien in Frage stellen, halten Industrieländer an ihrer theoretischen Argumentation fest. Das Staatssekretariat für Wirtschaft (Seco) beispielsweise schreibt: «Die in der ökonomischen Literatur vorherrschende Prämisse übernehmend, dass ein Abbau des Zollschutzes tendenziell wachstumsfördernd und armutsmindernd wirkt und damit dem Importland selber am meisten bringen kann (effizientere Ressourcenzuteilung), sind grundsätzlich von allen Länderkategorien effektive [d.h. auf die angewandten Zölle wirkende] Zollsensungen zu verlangen.»<sup>27</sup>

### 3.4. Zusammenfassung

Entwicklungsländer unterscheiden sich aufgrund ihrer Zollstruktur und Steuersysteme grundsätzlich von den heutigen Industriestaaten. **Im Gegensatz zu Industriestaaten befinden sich viele Industrien in südlichen Ländern noch in der Aufbauphase.** Daher muss es Entwicklungsländern auch in Zukunft möglich sein, ihre jungen Industrien mit einer aktiven Industrialisierungspolitik zu schützen. Genau so, wie dies heutige Industrieländer vor wenigen Jahrzehnten bei ihren eigenen Industrien auch taten. Ausserdem garantieren Zolleinnahmen wichtige Steuereinnahmen. **Zu rascher und umfassender Zollabbau gefährdet ihre weitere Entwicklung.**

Markttöfnungen nach den Vorstellungen des Nordens sind nicht im Interesse einer nachhaltigen Entwicklung südlicher Länder. Zollsensungen gefährden junge und sich im Aufbau befindende Industrien. Werden Betriebe durch den verstärkten Aussenwettbewerb in den Ruin getrieben, steigt die Arbeitslosigkeit an. Dies hat gerade in Entwicklungsländern mit schwachen sozialen Auffangnetzen verheerende Konsequenzen für die Bekämpfung der Armut. Ausfälle bei den Steuereinnahmen verschärfen das Problem zusätzlich.

Die bis hierhin besprochenen unterschiedlichen Ausgangslagen helfen uns, bei der nachfolgenden Analyse der laufenden NAMA-Verhandlungen die Positionen, Ängste und Forderungen der Entwicklungsländer besser zu verstehen.

25 CLARETE Ramon (2005): Trade Gains and Transaction Costs: Making Trade Work for the Poor, University of the Philippines.

26 UNDP (2003), op.cit., S. 162.

27 SECO (2003), op.cit., S. 5.

### 4.1. Stand der Verhandlungen

Lange Zeit lagen die Verhandlungen über den Marktzugang für Industriegüter (NAMA-Verhandlungen) im Schatten der Kontroversen um die Bereiche Landwirtschaft und der so genannten Singapur-Themen. Erst im Juli 2004 wurde ein Rahmenabkommen abgeschlossen, welches die Doha-Runde nach der gescheiterten Ministerkonferenz von Cancún wieder ins Rollen brachte. Mit dem damals ausgehandelten Text, dem *Juli-Rahmenabkommen*, wurden auch die NAMA-Verhandlungen neu lanciert. Anhang B des *Juli-Rahmenabkommens* bildet seither die Verhandlungsgrundlage der NAMA-Verhandlungen.

Seitdem deutlich wurde, dass die Industrieländer nicht um schmerzhaft Konzessionen im Agrarbereich herumkommen werden, haben sie ihren Druck in den NAMA-Verhandlungen merklich erhöht. Die Öffnung ihrer Agrarmärkte und der Abbau von Subventionen sollen bei den Industriegüterverhandlungen kompensiert werden. So liess das Staatssekretariat für Wirtschaft (Seco) verlauten: «Für die Schweiz ist eine Verbesserung des Marktzutritts für Industriegüter insbesondere in Schwellenländer eine wichtige Priorität. Ein gutes Resultat in diesem Bereich wird deshalb für ein ausgewogenes Gesamtergebnis der Doha-Runde unumgänglich sein.»<sup>28</sup>

### 4.2. Umfassende Zollsenkungen durch harmonisierende Formel

Industrieländer fordern in den NAMA-Verhandlungen rasche und weitreichende Marktöffnungen. Zölle auf Industriegütern sollen insbesondere in Schwellenländern (Argentinien, Brasilien, Indien) auf ein tiefes Niveau gebracht werden. Möglichst umfassende Zollsenkungen sollen sicherstellen, dass keine Produktgruppen von vornherein von den Marktöffnungen ausgeschlossen werden können.

Noch in der Uruguay-Runde sorgten Industrieländer dafür, dass Zollsenkungen im Agrarbereich anhand eines durchschnittlichen Zollsenkungsziels durchgeführt wurden. Ein solches hatte den Vorteil, dass Zollsenkungen sich über die verschiedenen Produktgruppen ausgleichen konnten. Auf sensiblen Produkten, welche ohne Zollschutz der Auslandskonkurrenz nicht standhalten konnten, konnte der Schutz beibehalten werden, indem Zölle auf weniger sensiblen Gütern stärker gesenkt wurden. Geht es nach den Forderungen der Industriestaaten, sollen solche Flexibilitäten Entwicklungsländern in den NAMA-Verhandlungen vorenthalten werden. Industrieländer setzen sich dafür ein, dass Zölle im NAMA-Bereich anhand einer mathematischen Formel, die auf sämtliche Zölle einzeln angewendet wird, gekürzt werden. Konkret fordern sie die Anwendung einer so genannten Swiss Formula<sup>29</sup>. Diese ist so konzipiert, dass höhere Zölle proportional stärker gesenkt werden. Man spricht auch von einer harmonisierenden oder nicht-linearen Formel, weil sie den Abstand zwischen hohen und tiefen Zöllen stark verkleinert. Da Entwicklungsländer generell höhere Durchschnittszölle haben,<sup>30</sup> müssten sie mit einer Swiss Formula vergleichsweise grössere Zollsenkungen durchführen als Industrieländer. Dies widerspricht dem Doha-Mandat, welches «weniger als volle Reziprozität» für Entwicklungsländer als grundlegendes Prinzip der Verhandlungen festgelegt hat. Eine Anwendung der Zollsenkungsformel auf jede einzelne Zolltariflinie würde bedeuten, dass Entwicklungsländer einzelne von Marktöffnungen gefährdete Produkte oder junge Industrien nicht von den Zollsenkungen ausnehmen könnten.<sup>31</sup> Mehr noch:

<sup>28</sup> SECO (2004), op.cit., S. 3.

<sup>29</sup> Eine solche Formel wurde von der Schweiz in der Tokio-Runde (1973–1979) des GATT erstmals vorgeschlagen, daher der Name Swiss Formula.

<sup>30</sup> Siehe dazu Abschnitt 2.1.

<sup>31</sup> Für die wenigen Ausnahmen, siehe Kapitel 3.4.

Gerade jene Sektoren, die bisher durch besonders hohe Zölle geschützt wurden, würden überdurchschnittlichen Zollsenkungen ausgesetzt werden. Dies könnte für den Industrialisierungsprozess schwerwiegende Folgen haben. Entwicklungsländer haben zu Recht wiederholt darauf hingewiesen, dass die von Industrieländern vorgeschlagene Formel ihren Entwicklungsprozess gefährdet. Sie fordern für Entwicklungsländer eine Zollsenkungsformel, die dem Schutz ihrer noch jungen Industrien besser Rechnung trägt.

In der WTO-Ministerkonferenz von Hongkong wurde auf Druck der Industrieländer die Swiss Formula in den Verhandlungstext aufgenommen.<sup>32</sup> Seither drehen sich die Verhandlungen um die Ausgestaltung der Swiss Formula. Dabei spielen Koeffizienten eine wichtige Rolle. Bei einer Swiss Formula bestimmt der in die Formel einzusetzende Koeffizient nämlich gleichzeitig die maximale Zollhöhe nach der Zollsenkung. Industrieländer fordern möglichst tiefe Koeffizienten. Nur so, argumentieren sie, kämen ihre Exportunternehmen auch tatsächlich in den Genuss tieferer Zölle. Zollsenkungen werden auf gebundenen Zöllen durchgeführt, entscheidend für Unternehmen sind aber die tatsächlich angewandten Zölle. Diese liegen in Entwicklungsländern oft deutlich unter den gebundenen Zöllen.<sup>33</sup> Damit eine Zollsenkung für ein Unternehmen tatsächlich den Marktzugang verbessert, muss der gebundene Zoll unter das Niveau des bereits angewandten Zollsatzes gesenkt werden. Dann ist der Vertragsstaat gezwungen, seine angewandten Zölle mindestens auf die Höhe der gebundenen Höchstmarke zu senken. Entwicklungsländer wehren sich gegen die ambitionierten Forderungen aus dem Norden. Zu Recht, schliesslich ist das Herabsetzen gebundener Zölle immer ein Zugeständnis, unabhängig davon, wie hoch die angewandten Zollsätze sind. Je tiefer ein gebundener Zollsatz liegt, desto kleiner ist der zollpolitische Handlungsspielraum.

32 WTO, WT/MIN(05)/DEC, Paragraph 14.

33 Die Differenz zwischen gebundenem und angewandtem Zoll wird auch als *binding overhang* bezeichnet.

#### **Zollsenkungen nach dem Prinzip «mehr als vollständige Reziprozität»**

*Simulationen innerhalb der NAMA-Verhandlungsgruppe im März 2006 haben ergeben, dass Indien seine gebundenen Zollsätze auf Industriegütern um bis zu 29,2 Prozentpunkte reduzieren müsste, sollten sich die Industrieländer mit ihren Forderungen durchsetzen. Indiens gebundene Zollsätze würden von heute 39,4 auf neu 10,2 % sinken, die angewandten Zollsätze von 19,5 auf 9,8 % (ein Rückgang um 29,2 bzw. 9,7 Prozentpunkte). In Ägypten würden die gebundenen Zölle von heute 30,3 auf neu 9,0 % sinken. Dies entspricht einer Abnahme um 21,3 Prozentpunkte.*

*Die angewandten Zölle sanken um 5,8 Prozentpunkte von heute 12,5 auf neu 6,7 %. Im Vergleich zu den Zahlen für Entwicklungsländer wären die Zollsenkungen in Industrieländern, die ohnehin schon tiefe Zölle haben, deutlich weniger einschneidend: In Norwegen würden die gebundenen Zollsätze um maximal 2,4 Prozentpunkte abnehmen (angewandte Zölle um 0,5 Prozentpunkte), in den USA und der EU um jeweils 3,1 Prozentpunkte (angewandte Zölle ebenfalls 3,1 Prozentpunkte).*

*Die Rechnung mit Durchschnittswerten verbirgt ausserdem, dass genau jene Sektoren, die heute von einem besonders hohen*

*Zollschutz profitieren, bei einer Swiss-Formula-Reduktion die stärksten Zollsenkungen hinnehmen müssen. Das ist in Industrieländern zwar zu begrüssen, da dadurch Zollspitzen auf Produkten von Exportinteresse für Entwicklungsländer abgebaut werden, für Entwicklungsländer bedeutet es aber, dass sie den Schutz ihrer noch schwachen Industrien aufgeben müssen.*

*Quelle: WTO, JOB(06)/57. Die tatsächliche Höhe der neuen Durchschnittszölle hängt nebst dem Koeffizienten (in diesem Fall 2 für Industrieländer, 15 für Entwicklungsländer) auch noch von zahlreichen weiteren Variablen ab. Für die gesamte Simulation und deren Methodologie, siehe [www.tradeobservatory.org/library.cfm?refid=78854](http://www.tradeobservatory.org/library.cfm?refid=78854) (25.4.06).*



Die Diskussion der Zollsenkungsformel macht deutlich: Den Industrieländern geht es nicht darum, den Entwicklungsländern den für ihre Entwicklung notwendigen Handlungsspielraum zu gewähren, sondern um die Erschliessung von Industriegütermärkten in Entwicklungs- und Schwellenländern im Auftrag ihrer Exportindustrien.

#### 4.3. Zölle müssen gebunden werden

In der WTO ist es üblich, dass Zollsenkungen von gebundenen und nicht von angewandten Zollsätzen ausgehen.<sup>34</sup> Zölle müssen daher zuerst gebunden werden, bevor eine Zollsenkung durchgeführt werden kann. Nicht erst das Senken von Zöllen, auch das Binden bedeutet bereits ein Zugeständnis in den Verhandlungen. Wird ein Zoll auf einer bestimmten Höhe gebunden, verpflichtet sich ein Staat, diesen nicht mehr über den festgelegten Wert anzuheben. Ein Zugeständnis, das die Möglichkeiten einer aktiven Industrialisierungspolitik einschränkt. Besonders für Entwicklungsländer ist eine aktive Industrialisierungspolitik aber wichtig. Junge Industrien können mit einer Anhebung der Zölle vor plötzlichen Einfuhrwellen geschützt werden.

Für die Handelspartner bedeuten gebundene Zölle erhöhte Stabilität und Voraussehbarkeit der Handelsbeziehungen. Darum fordern Industrieländer in den gegenwärtigen NAMA-Verhandlungen, dass Zölle auf sämtlichen Industriegüterprodukten gebunden werden. Eine Forderung, die sich beinahe ausschliesslich an Entwicklungsländer richtet. Industrieländer haben in vergangenen Handelsrunden beinahe sämtliche Zölle auf Industriegüterprodukten gebunden. Der Anteil der gebundenen Zölle liegt heute bei durchschnittlich 98 % (für die Schweiz gar bei 99,7 %).<sup>35</sup> Entwicklungsländer dagegen haben bis anhin insbesondere Zölle auf sensiblen Produkten ungebunden gelassen. Ihre Zollbindung bei Industriegüterprodukten ist entsprechend tiefer, bei durchschnittlich 77 %. In früheren Handelsrunden war es den Vertragsstaaten überlassen, welche Zölle sie binden und welche ungebunden gelassen werden. Dies soll sich in den laufenden Verhandlungen ändern. Das *Juli-Rahmenabkommen* sieht nämlich vor, dass Industrieländer ihre Zollbindung auf 100 %, Entwicklungsländer ihrerseits auf 95 % erhöhen. Für die am wenigsten entwickelten Länder gelten besondere Bestimmungen.<sup>36</sup> Aufgrund der unterschiedlichen Ausgangslage erfordert nur schon die Zollbindung, erfolgt sie gemäss dem *Juli-Rahmenabkommen 2004*, ungleich höhere Zugeständnisse von Entwicklungsländern. Dies ist ein klarer Verstoss gegen das Prinzip von «weniger als vollständige Reziprozität» für Entwicklungsländer.

In früheren Verhandlungsrunden wurde die Höhe der Zollbindung von den Verhandlungspartnern selber bestimmt. Industrieländer nutzten diese Freiheit, um gewisse Zölle im Agrarbereich auf sehr hohem Niveau zu binden. In der laufenden Doha-Runde soll den WTO-Mitgliedern nun erstmals vorgeschrieben werden, auf welcher Höhe sie ihre Zölle zu binden haben. Auch

<sup>34</sup> Zur Erinnerung: Ein Zoll gilt dann als gebunden, wenn seine maximale Höhe verbindlich festgelegt wurde. Der angewandte Zoll darf diese Höchstmarke nicht überschreiten, er darf aber tiefer liegen. Siehe auch Kapitel 2.1.

<sup>35</sup> FERNANDEZ DE CORDOBA, Santiago, LAIRD, Sam, VANZETTI, David (2004): Blend it like Beckham – Trying to read the ball in the WTO negotiations on industrial tariffs, S. 7 und WTO (<http://192.91.247.38/tab/pubs/Beckam.pdf> (25.4.06) und World Trade Report 2005, Tariff profiles.

<sup>36</sup> Siehe Kapitel 3.4.

Anteil gebundener Zölle für Industriegüterprodukte in ausgewählten Ländern

Tabelle 2

Importmarkt	Prozent	Importmarkt	Prozent
Indien	69,8	Türkei	39,3
Pakistan	37,0	Zentralafrikanische Republik	56,8
Philippinen	61,8	Schweiz	99,7

Quelle: WTO, World Trade Report 2005

das eine Verpflichtung, die sich beinahe ausschliesslich an Entwicklungsländer richtet. Das Verfahren zur Ermittlung der Zollhöhe für neu zu bindende Zölle hat zu heftigen Diskussionen zwischen Entwicklungs- und Industrieländern geführt. Industrieländer fordern, dass die betroffenen Zölle auf möglichst tiefem Niveau gebunden werden. Entwicklungsländer hingegen wollen ihre Zölle auf hohem Niveau binden, obwohl sie heute teilweise bereits viel tiefere Zölle anwenden. Nur mit einem grossen Gefälle zwischen angewandten und gebundenen Zöllen behalten sie die für sie wichtige Flexibilität, die ihnen ermöglicht, Zölle bei Bedarf anzuheben. Das *Juli-Rahmenabkommen* sah vor, dass der durchschnittlich angewandte Zollsatz bei der Zollbindung als Basis für die Ermittlung der Zollhöhe dienen sollte. Dagegen wehrten sich Entwicklungsländer, da ihre angewandten Zölle weit unter den gebundenen Zöllen liegen. Neu zu bindende Zölle wären mit diesem Verfahren auf sehr tiefem Niveau gebunden worden. In der *Ministererklärung von Hongkong 2005* wurde das Verfahren zwar angepasst, noch immer spielt der angewandte Zollsatz bei der Festlegung der Zollbindung eine wichtige Rolle. Diese Verhandlungsgrundlage, die die Bindung aller Zölle auf tiefem Niveau anstrebt, verstösst gegen die Interessen und Bedürfnisse der Entwicklungsländer.

Bis anhin wurden Zölle in einer Verhandlungsrunde nicht gleichzeitig gebunden und gesenkt. Eine Zollbindung verpflichtete Vertragsstaaten jedoch, Zölle in kommenden Handelsrunden zu senken. In den laufenden NAMA-Verhandlungen fordern Industrieländer, dass Zollbindung und -senkung gleichzeitig durchgeführt werden. Damit soll das Tempo der Liberalisierungen erhöht werden. Zahlreiche Entwicklungsländer würden dadurch verpflichtet, einen Grossteil ihrer Zölle zu binden und gleichzeitig anhand der vereinbarten Formel zu senken. Dies entspricht einem doppelten Zugeständnis. Entwicklungsländer haben wiederholt gefordert, ungebundene Zölle anders zu behandeln als gebundene Zölle. Es gelang ihnen aber nicht, diese Forderungen in den Verhandlungstext einzubringen.

#### **Eine Runde, zwei Zugeständnisse: Zölle binden und senken**

Indien hat heute 69,8 % seiner industriellen Zölle gebunden. Das aktuelle NAMA-Paket würde von Indien verlangen, seine Zollbindung um 36 % (oder 25,2 Prozentpunkte) zu steigern, um auf die geforderten 95 % gebundene Zolltariflinien zu kommen. Die angewandten Zölle auf Industriegütern liegen in Indien heute bei 27,9 %. Erfolgte die Zollbindung gemäss den Forderungen der Industriestaaten, müsste Indien seine bis anhin ungebundenen Zölle auf

einer Höhe von 32,9 % binden. Tiefer als der heutige Durchschnitt der gebundenen Zölle, der bei 34,3 % liegt. Indien würde ausserdem verpflichtet, auf sämtlichen gebundenen Zöllen die vereinbarte Zollsenkungsformel anzuwenden. Zölle auf bisher ungebundenen Zolltariflinien würden somit stärker gesenkt als jene, die bereits vor der Doha-Runde gebunden waren. Viele Länder haben ihre Zölle gerade auf sensiblen Produkten ungebunden gelassen. Überproportionale Zollsenkungen auf diesen Produkten könnten für die weitere

Industrialisierung verheerende Folgen haben.

Zum Vergleich: Die Schweiz müsste ihre Zollbindung um nur gerade 0,3 % erhöhen, um die für Industrieländer geforderte 100 %-Bindung zu erreichen. Die zusätzlich erforderliche Zollbindung ist so klein, dass weder die Höhe der Zollbindung noch die anschliessende Zollsenkung einen grossen Einfluss auf das Gesamtergebnis haben können. Ganz im Unterschied zu Indien.

Quellen: WTO, World Trade Report 2005



Das Problem der gleichzeitigen Zollbindung und -senkung betrifft nicht alle Entwicklungsländer gleich. Einige Länder haben bereits heute (nahezu) 100 % ihrer Zölle gebunden (z.B. Argentinien 100 %, Kirgisien 99,9 %, Senegal 100 %). Von den anderen verlangt der gegenwärtige Verhandlungstext aber überproportionale Zugeständnisse, die nicht im Sinne der vereinbarten «weniger als vollständige Reziprozität» sind. Eine Entwicklungsrunde, die ihrem Namen gerecht werden will, muss die speziellen Interessen und Bedürfnisse dieser Länder ernster nehmen.

#### 4.4. Flexibilitäten für Entwicklungsländer

##### 4.4.1. Wem werden welche Flexibilitäten gewährt?

Die Anforderungen an eine Aussenhandelspolitik, die Wachstum und Entwicklung fördert, unterscheiden sich in Industrie- und Entwicklungsländern zum Teil erheblich. Um diesen unterschiedlichen Bedürfnissen Rechnung zu tragen, verfügt das multilaterale Handelssystem über zwei Arten von Flexibilitäten: Sonder- und Vorzugsbehandlungsklauseln (Special & Differential treatment – SDT) gewähren Entwicklungsländern längere Fristen zur Zollsenkung, Ausnahmen vom Prinzip der Meistbegünstigung oder technische Hilfe bei der Eingliederung ins multilaterale Handelssystem. Das Prinzip der «weniger als völlige Reziprozität» (less than full reciprocity) für Entwicklungsländer erlaubt es diesen, niedrigere Verpflichtungen als Industrieländer einzugehen. Beide Prinzipien werden im *Juli-Rahmenabkommen* explizit erwähnt:

*«Wir beteuern, dass die Verhandlungen über den Marktzugang für Nicht-Agrarprodukte [Industriegüterprodukte] zu Zollsenkungen oder, wo angebracht, Zollelimination führen sollen, insbesondere sollen Zollspitzen, hohe Zölle, Zolleskalation und nichttarifäre Handelshemmnisse auf Produkten von Exportinteresse für Entwicklungsländer reduziert oder ganz beseitigt werden. Wir bestätigen nochmals die Wichtigkeit von Sonder- und Vorzugsbehandlung und weniger als vollständiger Reziprozität bei den Zollsensungsverpflichtungen als integralen Teil der Modalitäten.»<sup>37</sup>*

Doch wer kommt in den Genuss dieser «vorteilhaften» Behandlung? Bis heute existiert innerhalb der WTO keine offizielle Definition für die Kategorie «Entwicklungsland». Zugehörigkeit zur Gruppe der Entwicklungsländer basiert auf Selbstdeklaration. Im Unterschied dazu ist die Gruppe der «am wenigsten entwickelten Länder» (Least Developed Countries – LDC) von der Uno aufgrund sozioökonomischer Kriterien definiert. Ihr gehören zurzeit 50 Länder an. 32 davon sind Mitglieder der WTO<sup>38</sup>.

In der laufenden Doha-Runde hat die Zugehörigkeit zur Gruppe der Entwicklungsländer und die daraus folgende Inanspruchnahme von Sonderbehandlung wiederholt zu Spannungen zwischen Industrie- und Entwicklungsländern geführt. Industriestaaten sind entgegen ihren Zusagen in der *Doha-Ministererklärung* nicht mehr bereit, denjenigen Entwicklungsländern, die ihnen in gewissen Sektoren zu Konkurrenten werden könnten, besondere Behandlung zukommen zu lassen. Die Schweiz setzt sich für «verschiedene Kategorien» von Entwicklungsländern ein. Besonders grösseren Entwicklungsländern wie Indien, Brasilien oder Mexiko sollen in den laufenden Verhandlungen weniger Zugeständnisse gemacht werden. Diese Meinung teilt Economiesuisse. Man ist dort der Ansicht, dass «[...] Sonderbehandlung nur den Ärmsten zugute kommen soll. [...] Es muss vermieden werden, dass

<sup>37</sup> WTO, WT/L/579, Anhang B, Paragraph 2 (Übersetzung durch den Autor).

<sup>38</sup> [http://www.wto.org/english/thewto\\_e/whatis\\_e/tif\\_e/org7\\_e.htm](http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/org7_e.htm) (25.4.06).

durchaus wettbewerbsfähige «Entwicklungsländer» von Sonder- und Vorzugsbedingungen profitieren [...]».<sup>39</sup> Sowohl die offizielle Schweiz wie auch Economiesuisse scheinen Entwicklung nur an Exportstärke und Handelsvolumen zu messen. Tatsächlich geniesst Indien zwar seit einigen Jahren ein anhaltendes Wirtschaftswachstum. Trotzdem ist das durchschnittliche Pro-Kopf-Einkommen mit 2892 Dollar (kaufkraftbereinigt) noch immer gut zehnmal kleiner als jenes der Schweiz (30 552 Dollar). Mehr als jeder vierte Inder (28,6 %) lebt nach wie vor unter der nationalen Armutsgrenze. In Brasilien sieht die Situation nicht wesentlich besser aus. Zwar ist das Pro-Kopf-Einkommen mit 7790 US-Dollar etwas höher, die Ungleichheit dafür noch grösser als in Indien. Die ärmsten zehn Prozent der Bevölkerung verdienen nur gerade 0,7 % des Einkommens (in Indien 3,9 %). 17,4 % der Bevölkerung leben unter der nationalen Armutsgrenze.<sup>40</sup> Weitreichende und überstürzte Handelsliberalisierungen, ohne die Möglichkeit, von Sonderbehandlung Gebrauch zu machen, drohen die Situation gerade der armutsgefährdeten Bevölkerung noch weiter zu verschärfen. Diese Beispiele zeigen, wie verfehlt es ist, auch grösseren und handelsstärkeren Entwicklungsländern die Möglichkeit von Sonderbehandlung Gebrauch zu machen, vorzuenthalten.

Die gegenwärtige NAMA-Verhandlungsgrundlage, das *Juli-Rahmenabkommen*, unterscheidet vier Länder-Kategorien: Industriestaaten, Entwicklungsländer, «Entwicklungsländer mit niedriger Zollbindung» und «am wenigsten entwickelte Länder» (LDC). Den letzten drei Kategorien stehen in verschiedenem Mass Sonder- und Vorzugsbehandlungsklauseln zu. Angesichts der von Industrieländern angestrebten ambitionierten Liberalisierung bieten die Flexibilitäten im aktuellen NAMA-Text aber nur ungenügenden Schutz für Länder, die noch mitten in der Industrialisierung stecken.

#### 4.4.2. Flexibilitäten für alle Entwicklungsländer

Das *Juli-Rahmenabkommen* sieht für sämtliche Entwicklungsländer zwei Arten von Sonderbehandlung vor: Einerseits sollen allen Entwicklungsländern weit längere Implementierungsperioden bei den Zollreduktionen gewährt werden. Andererseits sollen Entwicklungsländer die Möglichkeit haben, gewisse Produkte von den Zollsenkungsverpflichtungen auszunehmen. Längere Implementierungsperioden sind gerade für Entwicklungsländer äusserst wichtig, da die institutionellen Rahmenbedingungen, welche offene Märkte erfordern, zuerst geschaffen werden müssen. Rasche Marktöffnungen ohne angemessene Begleitmassnahmen und Institutionen können für die zukünftige Entwicklung verheerende Folgen haben. Der gegenwärtige Verhandlungstext lässt jedoch offen, in welchem Masse die längeren Umsetzungsfristen ausfallen sollen. Auch die Flexibilitäten bei den Zollsenkungen sind sehr limitiert. Entwicklungsländer haben die Möglichkeit, entweder 5 % ihrer Zolltariflinien ganz von den Zollkürzungen auszunehmen oder auf 10 % ihrer Zolltariflinien reduzierte Zollkürzungen durchzuführen. Egal für welche der beiden Flexibilitäten Entwicklungsländer sich entscheiden: beide bieten nur unzureichenden Schutz vor den weitreichenden Zollsenkungen, welche der NAMA-Verhandlungstext erfordert.

Die EU, Norwegen und die USA haben in letzter Zeit sogar versucht, die limitierten Flexibilitäten weiter einzuschränken. In einer gemeinsamen Eingabe fordern sie, dass Entwicklungsländer entweder höhere Koeffizienten bei der Zollsenkungsformel anwenden oder gewisse Produkte von den Zollsenkungen ausnehmen können, jedoch nicht beides gleichzeitig. Zahlreiche Entwicklungsländer (u.a. Ägypten, Argentinien, Brasilien, China, Indien) wehren

39 ECONOMIESUISSE (2005): Welt-handelsorganisation WTO – Vor der Ministerkonferenz in Hongkong, siehe <http://www.economiesuisse.ch/d/content.cfm?upid=9E6AB45E-1E6A-47C6-96E049F829A78531&type=pdf&filetype=pdf> (25.4.06).

40 UNDP (2005): Human Development Report 2005, siehe <http://hdr.undp.org/reports/global/2005/> (25.4.06).

sich vehement gegen diese Aufweichung der Flexibilitäten und berufen sich zu Recht auf die vereinbarten Prinzipien von Doha.<sup>41</sup> Diese gewähren ihnen unabhängig voneinander sowohl «weniger als vollständige Reziprozität» bei Zolllenkungsverpflichtungen als auch Sonderbehandlungsklauseln.

#### 4.4.3. Flexibilitäten für Länder mit niedriger Zollbindung

Länder, die heute weniger als 35 % ihrer Industriegüterzölle gebunden haben, sollen in den laufenden Verhandlungen von der Anwendung der Zolllenkungsformel befreit werden. So sieht es das *Juli-Rahmenabkommen* vor.<sup>42</sup> Als Zugeständnis wird von ihnen aber verlangt, dass sie 100 % ihrer Zolllariflinien binden. Dieses weitreichende Zugeständnis relativiert die Befreiung von der Anwendung der Zolllenkungsformel. Eine 100-%-Bindung übertrifft sogar die Verpflichtungen der restlichen Entwicklungsländer, welche «nur» 95 % ihrer Zölle binden müssen. **Eine Bindung sämtlicher Industriegüterzölle würde die Möglichkeiten einer aktiven Zollpolitik stark einschränken.** Aus Tabelle 3 wird ersichtlich, was der vorliegende Verhandlungstext für einzelne Länder bedeuten würde.

Doch damit nicht genug. Die Zölle sollen nämlich auf einem solch tiefen Niveau gebunden werden, dass sie teilweise weit unter den heute angewandten Zollsätzen zu liegen kämen. Als Basis für die Bestimmung der Zollhöhe soll gemäss *Juli-Rahmenabkommen* der Gesamtdurchschnitt der gebundenen Zölle aller Entwicklungsländer dienen. Dieser liegt heute, je nach Berechnungsart, bei 12,6 bzw. 29,4 %.<sup>43</sup> **Eine Zollbindung nach dem vorliegenden Verhandlungstext hätte zur Folge, dass die betroffenen Länder teilweise massive Zolllenkungen durchführen müssten, um ihre angewandten Zölle mit den gebundenen Zollsätzen in Übereinstimmung zu bringen.**<sup>44</sup>

Zwölf Länder, welche eine Zollbindung von unter 35 % haben und gleichzeitig nicht in die Gruppe der am wenigsten entwickelten Länder gehören, wären von den umfassenden Zollbindungen auf tiefem Niveau betroffen: die Elfenbeinküste, Ghana, Kamerun, Kenia, Kongo, Kuba, Macao, Mauritius, Nigeria, Sri Lanka, Surinam und Zimbabwe.<sup>45</sup> Ländern wie Ghana, Kamerun oder Kenia bringt das *Juli-Rahmenabkommen* keine wirkliche Flexibilitäten, im Gegenteil: Zusätzlich zu den massiven Bindungsverpflichtungen wären diese Länder gezwungen, den durchschnittlichen Zollsatz massiv zu senken. In einer gemeinsamen Eingabe fordern die betroffenen Länder, die Zölle auf einer Höhe binden zu können, die «das individuelle Entwicklungsstadium jedes Landes berücksichtigt».<sup>46</sup>

<sup>41</sup> Siehe beispielsweise WTO, TN/MA/W/65 oder «Submission by NAMA 11 group of developing countries to the WTO Negotiating Group on Non-Agricultural Market Access», 20. März 2006.

<sup>42</sup> WTO, WT/L/579. Diese Flexibilitäten werden in Paragraph 6, Anhang B des Juli-Rahmenabkommens formuliert. Die betroffenen Länder werden daher häufig auch als «Paragraph-6-Länder» bezeichnet.

<sup>43</sup> Berücksichtigt man bei der Berechnung des Durchschnitts das Handelsvolumen jeder Zolllariflinie (gewichtetes Mittel), fällt der Durchschnitt tiefer aus. Produkte, auf die hohe Zölle erhoben werden, werden weniger gehandelt. Somit haben die hohen Zölle weniger Einfluss auf den gewichteten Durchschnittszoll.

<sup>44</sup> Zur Erinnerung: ein angewandter Zollsatz darf jederzeit unter dem gebundenen Zollsatz liegen, jedoch nie darüber. Siehe Kapitel 2.1.

<sup>45</sup> Für die Zollbindung: WTO (2005): World Trade Report 2005. Für die Liste der LDCs: [www.wto.org](http://www.wto.org).

<sup>46</sup> WTO, TN/MA/W/57.

Länder mit niedriger Zollbindung

Tabelle 3

Importmarkt	Anteil gebundener Zolllariflinien in %	Importmarkt	Anteil gebundener Zolllariflinien in %
Elfenbeinküste	22,9	Macao	15,6
Ghana	1,2	Mauritius	5,3
Kamerun	0,1	Nigeria	6,9
Kenia	1,6	Sri Lanka	28,3
Kongo	3,2	Surinam	15,1
Kuba	20,4	Zimbabwe	9,0

Quelle: World Trade Report 2005

#### 4.4.4. Flexibilitäten für die am wenigsten entwickelten Länder (LDC)

Die Gruppe der «am wenigsten entwickelten Länder» (LDC) genießt in der *Doha-Ministererklärung* eine besondere Stellung. Ihre erfolgreiche Integration ins multilaterale Handelssystem der WTO ist nämlich eines der zentralen Anliegen des Doha-Verhandlungsmandates. Dafür ist der vorliegende NAMA-Verhandlungstext allerdings eine schlechte Grundlage. Zwar werden die am wenigsten entwickelten Länder in der Doha-Runde von Zollsenkungen befreit. Doch nicht einmal den ärmsten der Armen ist man bereit, Zugeständnisse zu machen, ohne sie sogleich mit Gegenforderungen zu relativieren. Der Verhandlungstext fordert von LDCs, dass sie ihre Zollbindung in dieser Runde «wesentlich» erhöhen.

Die Industriestaaten unternehmen zu wenig, um die Integration der ärmsten Länder zu fördern. Mit einer Abschaffung von Zöllen und Quoten auf Produkten aus den am wenigsten entwickelten Ländern könnten Industrieländer deren Integration ins multilaterale Handelssystem entscheidend fördern. An der WTO-Ministerkonferenz in Hongkong beschlossen Industrieländer, bis spätestens 2008 auf 97% der Importe aus den ärmsten Ländern keine Zölle und Quoten mehr zu erheben.<sup>47</sup> Industrieländer versuchten dieses so genannte Entwicklungspaket als grossen Erfolg und wichtigen Schritt in der Doha-Runde zu kommunizieren. In Tat und Wahrheit entspricht dieses «Zugeständnis» der *Hongkong-Ministererklärung* aber vielmehr einem Rückschritt. Sowohl die *Doha-Ministererklärung* wie auch das *Juli-Rahmenabkommen* sahen zoll- und quotafreien Zugang zu *sämtlichen* Märkten vor. Da die betroffenen Länder nur eine geringe Anzahl Produkte exportieren, ermöglicht die 97%-Grenze den Industrieländern, entscheidende Sektoren weiterhin vor Importen aus den ärmsten Ländern zu schützen. Bei Bangladeschs Exporten beispielsweise machen 20–25 Zolltariflinien (von total mehreren Tausend) etwa zwei Drittel seiner gesamten Exporte aus.<sup>48</sup> Betroffen sind vor allem Textilien und Bekleidung. Nutzen nun Industrieländer die 3%-Flexibilität, um Zölle auf den entsprechenden 20–25 Zolltariflinien zu erheben, wird für Bangladesch das gesamte Entwicklungspaket bedeutungslos. Dass dies eintritt, ist zu befürchten, schliesslich haben sich die Industrieländer, allen voran Japan und die USA, genau darum gegen einen zoll- und quotenfreien Marktzugang für die gesamte Produktpalette aus den ärmsten Ländern gewehrt. Nichttarifäre Handelshemmnisse wie technische Auflagen, komplizierte Zollformalitäten und Herkunftsbezeichnungen beeinträchtigen die Exporte der ärmsten Länder zusätzlich. 2002 waren 40% ihrer Exporte davon betroffen.<sup>49</sup>

Die **aktuelle NAMA-Verhandlungsgrundlage, das Juli-Rahmenabkommen** sowie die *Ministererklärung von Hongkong*, **kommt den Interessen und Bedürfnissen der Entwicklungsländer in Bezug auf Sonder- und Vorzugsbehandlung zu wenig nach.** Viele Flexibilitäten werden gewährt, nur um sie sogleich wieder zu relativieren. Flexibilitäten müssen *sämtlichen* Entwicklungsländern, also auch jenen mit einer gewissen Exportkapazität, ermöglichen, ihre Industrialisierungspolitik ihren Interessen und Bedürfnissen entsprechend weiterzuführen. Genau so, wie dies die heutigen Industrieländer auch tun konnten. Statt die bereits limitierten Sonder- und Vorzugsbehandlungsklauseln für Entwicklungsländer in fortgeschrittenerem Entwicklungsstadium einzuschränken, sollten vielmehr die Flexibilitäten für die ärmsten Länder weiter ausgebaut werden. Das Gegenteil ist aber der Fall: Die Industrieländer haben seit dem Juli 2004 immer wieder versucht, die bereits limitierten Flexibilitäten für Entwicklungsländer noch weiter einzuschränken.

<sup>47</sup> WTO, WT/MIN(05)/DEC.

<sup>48</sup> OXFAM DEUTSCHLAND (2006): «Was geschah in Hongkong? Die 6. Ministerkonferenz der WTO und ihre Ergebnisse» in Informationsbrief Wirtschaft & Entwicklung, Januar 2006.

<sup>49</sup> UNCTAD (2005a): Review of developments and issues in the post-Doha work programme of particular concern to developing countries, TD/B/52/8, S. 11.

#### 4.5. Harmonisierung der Zölle nach Sektoren

Nebst den bisher diskutierten Zollessenkungen anhand einer allgemeinen Zollessenkungsformel sollen Zölle auf Industriegütern in bestimmten Sektoren ganz abgeschafft oder zumindest auf einem sehr tiefen Niveau harmonisiert werden. Mit diesen so genannten Sektorinitiativen versuchen insbesondere Industrieländer für einzelne Produktgruppen, den zollfreien Welthandel rechtlich zu verankern. Die meisten Entwicklungsländer haben sich gegen die Aufnahme von Sektor-Verhandlungen gewehrt. Verständlich, denn werden die Zölle ganzer Sektoren auf tiefem Niveau harmonisiert oder gar abgeschafft, bedeutet dies für sie ungleich weitreichendere Zugeständnisse als für Industrieländer. Grund dafür ist der allgemein höhere Zollschatz in Entwicklungsländern. Ein Beispiel: Die Schweiz, die USA und Singapur fordern einen sektoriellen Zollabbau bei Pharmazeutika und medizinischen Präzisionsgeräten (Eingabe unter dem Namen «freier Zugang zu besserer Gesundheitsversorgung»<sup>50</sup>). Für Brasilien würde eine Sektorinitiative auf diesem Gebiet bedeuten, dass es seine gebundenen Zölle von heute durchschnittlich 31,8% auf medizinischen Präzisionsinstrumenten bzw. 23,8% auf Pharmazeutika kontinuierlich auf null abbauen müsste.<sup>51</sup> Singapur<sup>52</sup> hingegen wäre verpflichtet, die gebundenen Zölle in den gleichen Sektoren nur von aktuell 6,2% auf null zu reduzieren.<sup>53</sup>

Das *Juli-Rahmenabkommen* sah vor, dass abgesehen von den ärmsten Ländern alle WTO-Mitglieder an Sektorinitiativen teilnehmen müssen. Dagegen haben sich Entwicklungsländer erfolgreich gewehrt. In der Ministerkonferenz von Hongkong ist erstmals von einer freiwilligen Teilnahme an Sektorinitiativen die Rede. Das heisst jedoch nicht, dass Entwicklungsländer von der Teilnahme auch tatsächlich befreit sein werden. Sektorinitiativen kommen nämlich nur zustande, wenn die an einer Initiative teilnehmenden Länder zusammen einen signifikanten Teil der Produktion der betroffenen Güter auf sich vereinen.<sup>54</sup> **Es besteht deshalb die Gefahr, dass Industriestaaten Entwicklungsländer unter Druck setzen, an Sektorinitiativen teilzunehmen, um auf die erforderlichen Produktionsquoten zu kommen.** Zurzeit (März 2006) wird über zehn Sektorinitiativen verhandelt: Auto und Autoteile, Fahrräder und Zubehör, Chemikalien, Elektronik, Fisch- und Fischprodukte, Forstprodukte, Schmuck- und Edelsteine, Pharmazeutika und medizinische Präzisionsinstrumente, Rohstoffe und Sportgeräte. Die Schweiz engagiert sich im Auftrag der (agro-)chemischen und pharmazeutischen Industrie insbesondere in den Verhandlungsgruppen «Chemikalien» und «Pharmazeutika und medizinische Präzisionsinstrumente» für möglichst weit gehende sektoruelle Liberalisierung.

Die Initianten der Pharma-Sektorinitiative begründen ihren Vorstoss mit humanitären Erwägungen. Hohe Zölle, so ihr Argument, verhinderten in Entwicklungsländern eine angemessene Medikamentenversorgung. Wie eine kürzlich veröffentlichte Stellungnahme der *Erklärung von Bern* gezeigt hat, ist die Motivation der Initianten keineswegs rein altruistischer Natur.<sup>55</sup> Zölle spielen bei der Preisbildung eines Medikaments nämlich nur eine untergeordnete Rolle. Viel entscheidender sind die Produktionskosten und Patente, die Pharmaunternehmen für zwanzig Jahre ein Monopol auf der Produktion und dem Vertrieb ihrer Medikamente ermöglichen. Und diesen Patentschutz verteidigen Industrieländer nach wie vor mit viel Aufwand. Würde es den Initianten tatsächlich um den Zugang zu einer angemessenen Gesundheitsversorgung in Entwicklungsländern gehen, müssten sie zuerst einer Lockerung des Patentschutzes zustimmen.

50 WTO, JOB(06)/35.

51 WTO, WT/TPR/S/140, S. 44.

52 WTO, WT/TPR/S/130, S. 31.

53 Auch die Schweiz hat bereits sehr tiefe Zölle auf den betroffenen Produkten. Ein direkter Vergleich ist aber schwierig, da die Schweiz keine Ad-valorem-Zölle, sondern spezifische Zölle erhebt.

54 Man spricht von einem so genannten «Critical mass approach».

55 DÉCLARATION DE BERNE (2006): «Droits de douane sur les médicaments dans les pays en développement: Vraiment une priorité?». Für weitere Auskünfte: Julien Reinhard, reinhard@ladb.ch

Auch wenn es den Entwicklungsländern gelingen sollte, sich aus den Sektorinitiativen herauszuhalten, können diese negative Folgen für sie haben. Einigen sich nämlich andere Länder darauf, ihre Zölle auf gewissen Produkten auf sehr tiefem Niveau zu harmonisieren oder gar abzuschaffen, dann könnte dies für ärmere Länder den Verlust ihrer Präferenzen bedeuten.

#### 4.6. Präferenzerosion

Bereits heute gewähren Industrieländer gewissen Exportprodukten aus Entwicklungsländern begünstigten Marktzutritt. So können beispielsweise alle Entwicklungsländer Industriegüter zollfrei in die Schweiz einführen – mit Ausnahme von Textilien und einer eng gefassten Produktgruppe der chemischen Industrie.<sup>56, 57</sup> Ein Abschluss der NAMA-Verhandlungen im zurzeit diskutierten Umfang würde die Zölle auf Industriegütern auch für Länder, die heute nicht in den Genuss von Sonderbehandlung kommen, massiv senken, in gewissen Sektoren eventuell gar eliminieren. Während einige Entwicklungsländer diesen verbesserten Marktzugang anstreben, befürchten insbesondere die ärmsten Entwicklungsländer, dass sie ihre Präferenzmargen durch weitere Liberalisierung der Industriegütermärkte verlieren werden. Gerade die ärmsten Länder sind nicht in der Lage, ohne Zollpräferenzen mit wirtschaftlich stärkeren Ländern zu konkurrieren. Industrieländer haben sich des Problems der Präferenzerosion bisher zu wenig angenommen. Wiederholt haben sie die reale Gefahr unterschätzt und argumentiert, dass Zollsenkungen neue Exportmöglichkeiten schafften, welche die Einbussen durch den Verlust von Präferenzen mehr als wettmachen würden. Es ist aber äusserst fraglich, ob die ärmsten Länder von den neuen «Exportchancen» werden Gebrauch machen und neue Absatzmärkte erschliessen können.

Von der Präferenzerosion besonders betroffen wären Länder, deren Exportprodukte heute in den Genuss grosser Präferenzmargen kommen (siehe Tabelle 4). Betroffene Industriegüterprodukte sind beispielsweise Lederwaren (Präferenzmargen zwischen 3 und 22 %), Bekleidung (6–13 %) oder Schuhwerk (7–25 %).<sup>58</sup> Arvind Subramanian<sup>59</sup> hat berechnet, dass in Bangladesch die Verluste durch Präferenzerosion bis zu 222,4 Millionen US-Dollar betragen könnten. Besonders betroffen wäre der Textilsektor, wo heute etwa 1,8 Millionen Menschen (davon 90 % Frauen) arbeiten. Diese verdienen etwa 46 % des Haushalteinkommens des ganzen Landes. Ein Einbruch der Exporte aufgrund von Präferenzerosion hätte katastrophale Folgen für die Entwicklung des Landes und die Bekämpfung der Armut.

<sup>56</sup> ROITINGER (2001), op.cit., S. 429.

<sup>57</sup> Dies muss aber nicht heissen, dass auch tatsächlich alle Produkte aus Entwicklungsländern zollfrei eingeführt werden. Oft wird die Gewährung von Vorzugsbehandlung nämlich an strenge (produktionstechnische und/oder administrative) Vorbedingungen geknüpft, die die Ausnützungsziffer (utilization rate) der zollfreien Einfuhr deutlich heruntersetzen. In der Schweiz wurden 1998 nur 56 % (LDCs 62 %) der von Vorzugsbehandlungen berücksichtigten Importprodukte auch tatsächlich unter dem MFN-Zoll eingeführt.

<sup>58</sup> UNCTAD (2005b): Erosion of preferences for LDCs: Assessment of effects and mitigating options, TD/B/52/4, S. 8.

<sup>59</sup> SUBRAMANIAN Arvind (2003): Financing of Losses from Preference Erosion, Research Department, The International Monetary Fund, WTO: WT/TF/COH/14.

**LDCs, die in den letzten Jahren am meisten von präferenziellem Zugang zu den Industriegütermärkten der EU, der USA und Japan profitiert haben, und deren Produkte**

Tabelle 4

Exportmarkt	Exportprodukt
Bangladesch	Bekleidung, Leinen, Zelte, Schuhwerk, Hüte, Jutentücher und -säcke
Kambodscha	Lederschuhwerk, Bekleidung
Laos	Bekleidung
Madagaskar	Bekleidung
Nepal	Wollteppiche, Bekleidung, Hüte
Senegal	Lederschuhwerk

Quelle: UNCTAD



Was der Zerfall von Präferenzen bedeuten kann, bekommen viele Länder seit Ablauf des Multifaserabkommens (MFA) Anfang 2005 zu spüren. Die Textil- und Bekleidungsindustrie wandert zusehends aus kleineren ärmeren Ländern ab, um sich in wenigen, grösseren Entwicklungsländern zu konzentrieren (v. a. China und Indien). Während des MFA wurde im Textil- und Bekleidungssektor mit Hilfe von Quotenvereinbarungen bilateral geregelt, welches Importland von welchem Exportland welche Einfuhrmenge akzeptiert. Diese Quoten und Zollvergünstigungen für LDCs ermöglichten den ärmeren Ländern, im Textil- und Bekleidungsmarkt zu überleben. Ohne präferenzielle Behandlung können sie gegen Billigstproduzenten jedoch nicht mehr bestehen.

Das *Juli-Rahmenabkommen* fordert die Verhandlungsteilnehmer unverbindlich auf, sich des Problems der Präferenzerosion anzunehmen und die Bedürfnisse der betroffenen Länder zu berücksichtigen. Trotz wiederholter Forderung verschiedener Entwicklungsländer<sup>60</sup>, dem Thema grössere Priorität einzuräumen, wurden seit Juli 2004 kaum konkrete Schritte unternommen. Die Fronten sind verhärtet. So heisst es denn in der *Hongkong-Ministererklärung* zum Thema Präferenzerosion lediglich: «Mitglieder sollen ihre Bemühungen verstärken, den Umfang des Problems zu definieren und nach Lösungen zu suchen».<sup>61</sup> Auch der vereinbarte zoll- und quotenfreie Marktzugang für Exporte aus den am wenigsten entwickelten Ländern löst das Problem nicht.

Verschiedene Lösungsansätze liegen auf dem Tisch: Die Staaten Afrikas, der Karibik und des Pazifik (die sog. AKP-Gruppe) hat vorgeschlagen, einen so genannten «Verwundbarkeits-Index» zu erstellen, um gefährdete Produkte zu identifizieren. Andere Vorschläge beinhalten die Anwendung eines Import-Subventionsschemas, langsamere Marktöffnungen für Produkte, die in Bezug auf Präferenzerosion gefährdet sind oder die finanzielle Kompensation von negativ betroffenen Ländern. Der Internationale Währungsfonds seinerseits will mit dem neu geschaffenen Handelsintegrationsmechanismus (Trade Integration Mechanism – TIM) denjenigen Ländern mit Krediten beistehen, die durch Präferenzerosion in Zahlungsbilanzschwierigkeiten kommen. Dieser Ansatz ist aus entwicklungspolitischer Perspektive aber vehement abzulehnen. Es darf nicht sein, dass die ärmsten Länder für ihre Marktöffnungen mit weiteren Schulden und somit Abhängigkeit vom Norden zu bezahlen haben. Statt Kredite über internationale Finanzinstitutionen auszurichten, sollten Industriestaaten sich dazu verpflichten, betroffene Länder finanziell zu unterstützen, um die Präferenzerosion abzufedern.

Das Problem der Präferenzerosion zeigt, dass die Entwicklungsländer keine homogene Gruppe sind. Ärmere Entwicklungsländer wehren sich nicht nur gegen die Industrieländer, sondern auch gegen wirtschaftlich mächtigere Staaten aus dem Süden. Die ärmsten Länder werden kaum in der Lage sein, ihre Interessen selber durchzusetzen. Umso wichtiger ist es, dass sich die Industriestaaten nun endlich der Bedürfnisse dieser Länder annehmen und zusammen mit ihnen entwicklungsfreundliche Antworten auf das Problem der Präferenzerosion ausarbeiten. Dies wäre eine weitere Möglichkeit für die Industrieländer, zu zeigen, dass sie «die speziellen Bedürfnisse und Interessen der teilnehmenden Entwicklungs- und am wenigsten entwickelten Länder» wirklich ernst nehmen.

60 Siehe beispielsweise die Eingaben der afrikanischen Länder (TN/MA/W/49) oder der AKP-Gruppe (TN/MA/W/53).

61 WTO, WT/MIN(05)/DEC, Paragraph 20.

## 5. Schlussfolgerungen

Der gegenwärtige Stand der NAMA-Verhandlungen widerspiegelt in keiner Art und Weise jene Prinzipien, welche zu Beginn der Doha-Runde als wegweisende Grundsätze festgelegt wurden. Industrieländer setzen sich unter dem Druck ihrer Wirtschaftsverbände für eine Öffnung der Industriegütermärkte in noch nie da gewesenem Ausmass ein. Dies zum Schaden der grossen Mehrheit der Entwicklungsländer. Sollte es den Industrieländern gelingen, ihre Forderung nach weitreichender Liberalisierung ohne angemessenen individuellen Spielraum für Entwicklungsländer durchzusetzen, wird dies katastrophale Folgen für den Industrialisierungsprozess in zahlreichen Ländern des Südens haben. Statt zu mehr Wohlstand und Entwicklung wird die Doha-Entwicklungsrunde zu steigender Arbeitslosigkeit, Deindustrialisierung und Armut führen.

Die Entwicklungsländer haben grosse Mühe, sich gegen die Offensive des Nordens aufzulehnen. Die Verhandlungen basieren auf einer falschen Grundlage. Das *Juli-Rahmenabkommen 2004* berücksichtigt die besonderen Interessen und Bedürfnisse der Entwicklungsländer zu wenig. Daran hat auch die *Ministererklärung von Hongkong* nichts geändert. Verschiedene Entwicklungsländer versuchen zwar immer wieder, ihre eigenen Positionen einzubringen, scheitern dabei aber regelmässig am hartnäckigen Widerstand der Industrieländer. Soll die Doha-Runde tatsächlich den ärmeren Ländern zugute kommen, müssen die Verhandlungen auf einer Grundlage geführt werden, die ihren Bedürfnissen mehr nachkommt. Dies dürfte aufgrund des Verlaufs der Verhandlungen und der immer knapper werdenden Zeit aber schwierig sein. Aufgrund der Entwicklungen der vergangenen Monate ist eher zu befürchten, dass Entwicklungsländer mit dem steigenden Druck aus dem Norden sogar noch um die wenigen erkämpften Flexibilitäten fürchten müssen.

Noch ist es für die Industrieländer nicht zu spät, ihrer Entwicklungsrhetorik Taten folgen zu lassen und aus der Doha-Runde eine wirkliche Entwicklungsrunde zu gestalten. Dazu wäre aber ein radikales Umdenken nötig. Die Industrieländer müssten einerseits auf einen guten Teil ihrer Forderungen in den NAMA-Verhandlungen verzichten, und sie müssten andererseits aktiv Schritte unternehmen, um den Entwicklungsländern eine effektive Teilnahme am multilateralen Handelssystem zu ermöglichen. Der Abbau von Zollspitzen auf Exportprodukten aus Entwicklungsländern, Aufhebung nicht-tarifärer Handelshemmnisse oder hundertprozentiger zoll- und quotenfreier Marktzugang für Produkte aus den ärmsten Ländern sind nur einige mögliche Gebiete, in denen die Industrieländer ihren Beitrag zur Entwicklungsrunde leisten könnten.



Ob sich Entwicklungsländer in zehn Jahren einmal an die «Entwicklungsrunde» als solche oder vielmehr an die «Deindustrialisierungsrunde» von Doha zurückerinnern werden, hängt unter anderem davon ab, was in den NAMA-Verhandlungen passiert. Um die Interessen und Bedürfnisse der Entwicklungsländer ins Zentrum der Verhandlungen zu stellen, wie dies das Doha-Verhandlungsmandat vorschreibt, soll(en)

- der gegenwärtige NAMA-Verhandlungstext (Anhang B des *Juli-Rahmenabkommens*) durch eine Vorlage ersetzt werden, die die Interessen und Bedürfnisse der Entwicklungsländer besser berücksichtigt. Den zahlreichen Vorschlägen von Entwicklungsländern bezüglich Zollsenkungen, Zollbindungen, Sonder- und Vorzugsbehandlung und Präferenzerosion soll bei der Ausarbeitung der neuen Verhandlungsgrundlage eine zentrale Rolle zukommen.
- Entwicklungsländer die Möglichkeit haben, den Weg und die Geschwindigkeit ihrer Industrialisierung selber zu bestimmen. Dafür brauchen sie zollpolitischen Handlungsspielraum. Die unterschiedlichen Entwicklungsstadien zwischen Industrie- und Entwicklungsländern müssen in der verwendeten Zollsenkungsformel zum Ausdruck kommen.
- die Prinzipien von «Sonder- und Vorzugsbehandlung» und «weniger als vollständiger Reziprozität» den besonderen Bedürfnissen und Interessen von Entwicklungsländern Rechnung tragen. Beide Prinzipien müssen unabhängig voneinander integraler Bestandteil aller Aspekte der Verhandlungen sein.
- Industrieländer ihre Märkte für Exportprodukte aus Entwicklungsländern öffnen. Sämtlichen Importen aus den ärmsten Ländern soll zoll- und quotafreier Marktzugang gewährt werden. Nichttarifäre Handelshemmnisse müssen beseitigt werden.
- umfassende Analysen die potenziellen Auswirkungen des NAMA-Paketes auf die Entwicklung südlicher Länder genauer erforschen, bevor die Verhandlungen abgeschlossen werden.

## 6. Zusammenfassung

An der WTO-Ministerkonferenz in Doha im Jahr 2001 wurde die Doha-Entwicklungsrunde ausgerufen. Die Mitgliedstaaten der Welthandelsorganisation WTO vereinbarten, die Bedürfnisse und Interessen der Entwicklungsländer ins Zentrum der neunten multilateralen Handelsrunde zu stellen. In den Verhandlungen über den Marktzugang für Industriegüter – im Fachjargon Non Agricultural Market Access (NAMA) genannt – ist nach viereinhalb Jahren von dieser Vereinbarung nicht mehr viel vorhanden. Im Gegenteil, Industrieländer – darunter auch die Schweiz – haben ihre Forderungen nach möglichst weit reichendem Zollabbau kontinuierlich verstärkt. Verbesselter Marktzugang im Industriegüterbereich ist ein erklärtes Verhandlungsziel vieler Industriestaaten. Diese offensive Agenda gefährdet den Industrialisierungsprozess in südlichen Ländern. Anders als in Industriestaaten spielen Zölle in vielen Entwicklungsländern nach wie vor eine zentrale Rolle. Einerseits schützen sie junge Industrien vor ausländischer Konkurrenz, andererseits sind sie für einen wichtigen Teil der Steuereinnahmen verantwortlich. Werden Entwicklungsländer durch den Abschluss der NAMA-Verhandlungen gezwungen, ihre Zölle markant abzubauen, würden einheimische Produzenten dem Wettbewerb mit wirtschaftlich stärkeren Ländern ausgesetzt. Dadurch würden Millionen von Arbeitsplätzen gefährdet. Die ohnehin schon arg gebeutelten Staatseinnahmen von Entwicklungsländern würden beträchtliche Ausfälle bei den Zolleinnahmen erleiden. Dies dürfte die Mittel für öffentliche Dienstleistungen, darunter das Gesundheits- und Bildungswesen, empfindlich schmälern.

Werden die NAMA-Verhandlungen auf der jetzigen Grundlage zu Ende geführt, wird die Doha-Handelsrunde nicht als Entwicklungsrunde in die Geschichte eingehen. Noch ist es nicht zu spät, die Interessen und Bedürfnisse der Entwicklungsländer ins Zentrum der Verhandlungen zu stellen. Damit dies geschieht, braucht es aber weit mehr als die bisherige Entwicklungsrhetorik der Industriestaaten. Handfeste Zugeständnisse sind gefragt. Nebst dem Verzicht auf ihre weitreichenden Liberalisierungsforderungen könnten Industriestaaten beispielsweise mit dem Abbau von Zollspitzen auf Exportprodukten aus Entwicklungsländern, der Aufhebung nichttarifärer Handelshemmnisse oder dem vollständigen zoll- und quotenfreien Marktzugang für Produkte aus den ärmsten Ländern zeigen, dass sie die bereits zugesagte Entwicklungsrunde auch tatsächlich unterstützen.



## Erklärung von Bern (EvB)

Quellenstrasse 25  
Postfach  
CH-8031 Zürich  
Tel. 044 277 70 00  
Fax 044 277 70 01  
info@evb.ch  
www.evb.ch  
Postkonto 80-8885-4

Die Erklärung von Bern (EvB) ist eine parteipolitisch und konfessionell unabhängige Organisation (Verein) für solidarische Entwicklung. Die EvB informiert die Öffentlichkeit über ungleiche Beziehungen zwischen Süden und Norden, zwischen Ländern in Asien, Afrika, Lateinamerika und der Schweiz, in den Bereichen Wirtschaft, Kultur, Ernährung, Ökologie und Fairtrade. Die EvB nimmt Einfluss auf entwicklungspolitische Fragen in der Schweiz und interveniert mit Partnerorganisationen auf der ganzen Welt bei Firmen, bei der WTO oder der Weltbank, beim Internationalen Währungsfonds, bei der OECD oder bei anderen Finanz- und Wirtschaftsinstitutionen. Die EvB organisiert Veranstaltungen, veröffentlicht Bücher, betreibt politische Lobbyarbeit und zeigt Alternativen und Handlungsmöglichkeiten auf.