
Eine Analyse des Allgemeinen Präferenzsystems der Schweiz

Evaluation und Empfehlungen von Reformmöglichkeiten

Mai 2018

Leo Theobaldt und Mara Menz

Universität St. Gallen

Executive Summary

Das Allgemeine Präferenzsystem (APS) der Schweiz ist eine Massnahme zur Förderung des Wirtschaftswachstums in und der Diversifizierung von Exporten aus Entwicklungsländern. Es gewährt über 120 Entwicklungsländern und Least Developed Countries unilaterale Zollpräferenzen für die Gütereinfuhr in die Schweiz. Die Ausschöpfungsquote des Schweizer APS liegt aktuell bei lediglich 40%. Die vorliegende Arbeit befasst sich mit dem Ziel, diese Ausschöpfungsquote zu erhöhen. Sie analysiert dafür die 1) Gründe für die aktuelle Ausschöpfung des Systems, 2) diskutiert drei mögliche Reformoptionen des APS und 3) evaluiert flankierende Massnahmen zur Förderung der Ausschöpfungsquote im Rahmen des bestehenden APS. Die Resultate sind die folgenden:

- 1) Administrative und prozessuale Hürden bezogen auf das APS, sowie insbesondere den Schweizer Markt generell, verkomplizieren den Handel unter dem APS für Entwicklungsländer. Die Gründe für die geringe Ausschöpfungsquote hängen also nur bedingt mit dem APS selbst zusammen. Schwache strukturelle und wirtschaftliche Gegebenheiten in Entwicklungsländern sowie mangelnde Unterstützung und Informationen von Seiten lokaler und Schweizer Behörden erschweren den Zugang zum APS zusätzlich.
- 2) Falls eine tiefgreifende Reform des APS vorgenommen werden sollte (dies gilt es aus Sicht der Autoren und in Anbetracht der zunehmenden Anzahl von Free Trade Agreements und der Nullzolldebatte zuerst zu prüfen), schlagen die Autoren eine Reduktion der Liste von begünstigten Ländern, in Kombination mit einer Ausweitung der Produktpalette vor. Eine Reduktion der Länderliste würde die Präferenzmarge für tatsächlich bedürftige Länder de-facto erhöhen und inländische Widerstände gegenüber einer Ausweitung der Produktpalette insbesondere im Textil- und Agrarbereich möglicherweise reduzieren. Eine Vereinfachung der Ursprungsregeln ist aufgrund von Abhängigkeiten gegenüber der EU unrealistisch, würde aber im Falle einer Realisation sicherlich die größte Wirkung aufweisen.
- 3) Als Komplement oder Alternative zu ganzheitlichen Reformen, sind flankierende Massnahmen wie z.B. die Verbesserung der Informationspolitik sowie die Verantwortungsklärung für das Informationsmandat gegenüber Entwicklungsländern zur Erhöhung der Ausschöpfungsquote zu empfehlen. Eine verstärkte Einbettung des APS in die handels-, wirtschafts- und entwicklungsfördernden Massnahmen des SECO und DEZA würde wahrscheinlich die höchsten Entwicklungseffekte erzielen, geht aber weit über die Reform des APS hinaus.

Die vorliegende Arbeit wurde in Auftrag und Kooperation mit dem Staatssekretariat für Wirtschaft SECO erarbeitet. Sie stützt sich unter anderem auf Primärquellen aus diesen Organisationen, sowie Unternehmen, Verbänden und Behörden, die mit dem APS in Berührung stehen. Die Arbeit dient als Grundlagen für die Evaluation der darin enthaltenen Empfehlungen, insbesondere zu den drei Reformoptionen, durch das SECO.

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	4
Tabellenverzeichnis	4
Anhangverzeichnis	4
Abkürzungsverzeichnis	5
1. Einleitung	6
2. Die WTO, die Schweiz und der Handel mit Entwicklungsländern	8
2.1 <i>Internationaler Handel und die Förderung von Entwicklungsländern</i>	8
2.1.1 Theorien zur Förderung wirtschaftlicher Entwicklung durch Handel	8
2.1.2 Die WTO und Entwicklungsländer	9
2.2 <i>Die Perspektive der Entwicklungsländer zum Welthandel</i>	11
2.2.1 Die kritische Perspektive von Entwicklungsländern zum WTO System	11
2.2.2 Die handelspolitischen Bedürfnisse von Entwicklungsländern	12
2.3 <i>Die schweizerische Handel- und Wirtschaftspolitik</i>	13
2.3.1 Der internationale Handel der Schweiz	13
2.3.2 Die Schweiz und die WTO	14
2.3.3 Schweizer Aussenwirtschaftsstrategie	15
2.3.4 Innenpolitische Meinungen gegenüber der Schweizer Aussenwirtschaftsstrategie	15
3. Evaluation von Gründen für die 40% Ausschöpfung des Schweizer APS	16
3.1 <i>Technische Analyse des Schweizer APS</i>	16
3.1.1 Gewährung von Zollpräferenzen	16
3.1.2 Definierte Ursprungsregelungen	17
3.1.3 Produktdeckung & Nutzung APS	19
3.2 <i>Analyse nicht-tarifärer Handelshemmnisse und konkurrierender Abkommen</i>	21
3.2.1 Technische nicht-tarifäre Handelshemmnisse (Labelling)	21
3.2.2 Administrativer Aufwand bei der Gütereinführung	21
3.2.3 Aushöhlung des APS durch Freihandelsabkommen	22
3.3 <i>Analyse von institutionellen und wirtschaftlichen Aspekten in Entwicklungsländern</i>	22
3.4 <i>Analyse der Einbettung des APS in die Schweizer Entwicklungszusammenarbeit</i>	23
3.5 <i>Veranschaulichung des Handels unter dem APS mit einer Case Study zum Textilhandel</i>	24
3.6 <i>Zusammenfassung der Gründe für die Ausschöpfungsquote des Schweizer APS</i>	26
4. Diskussion von drei möglichen Reformationen	28
4.1 <i>Neuausrichtung des APS auf «Focusing on Needs»</i>	28
4.2 <i>Ausweitung der Produktpalette</i>	31
4.3 <i>Vereinfachung der Ursprungsregeln</i>	33
5. Möglichkeiten zur Anpassung der Informationspolitik um das APS	35
5.1 <i>Verfügbare Informationen sind auf Importeure ausgerichtet</i>	35
5.2 <i>Ungeklärte Verantwortungen zwischen Schweizer Institutionen</i>	37
5.3 <i>Botschaften und regionale Akteure als wichtige Informationsvermittler</i>	39
6. Fazit und Empfehlungen	42
Literaturverzeichnis	45
Anhang	49

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1: Karte der Länder mit APS	10
Abb. 2: Liste der 24 meistgehandelten Produkte unter dem Schweizer APS	20
Abb. 3: Liste der 10 Länder mit höchster Nutzung des Schweizer APS	20
Abb. 4: Veranschaulichung der Lieferkette unter dem Schweizer APS	24
Abb. 5: Das APS im Kontext der Schweizer Handelspolitik	27
Abb. 6: EU Trade Helpdesk	37
Abb. 7: Vergleich Schweizer Tares Homepage	37
Abb. 8: Karte der von der SIPPO, CBI und IPD abgedeckten Länder	39

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Zusammenfassung der EU-Handelspräferenzsysteme	28
---	----

Anhangverzeichnis

Anhang A: Liste mit Interviewpartner und Interviewleitfaden	48
Anhang B: Diskretionserklärung	50
Anhang C: Aktuelle Begünstigte des Schweizer APS im Vergleich zur EU	51
Anhang D: Liste der GIZ Projekte mit Fokus auf Handel	53

Abkürzungsverzeichnis

APS	Allgemeines Präferenz System
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit (Deutschland)
BSO	Business Support Organization (Swiss Import Promotion Programme)
CBI	Centre for the Promotion of Imports from developing countries
DEZA	Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit
DFQF	Zollfrei, Quotenfrei (Duty Free Quota Free)
EC	Entwicklungsländer (Emerging Countries)
EZV	Eidgenössische Zollverwaltung
FTA	Freihandels Abkommen (Free Trade Agreement)
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
GIZ	Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit (Deutsche technische Entwicklungszusammenarbeit)
IPD	Import Promotion Desk (German Ministry of Development)
LDC	Wenigst entwickelte Länder (Least Developed Countries)
REX	Registered Exporter System
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
SGE	Swiss Global Enterprise
SIPPO	Swiss Import Promotion Program
SPS	Tier- und pflanzengesundheitliche Standards (Sanitary & Phytosanitary Standards)
UNCTAD	Konferenz der Vereinten Nationen für Handel und Entwicklung (United Nations Conference on Trade and Development)
WTO	Welthandelsorganisation (World Trade Organization)

1. Einleitung

«Handel entsteht durch Unterschiede, und die grosse Chance für Länder mit niedrigem Einkommen ist der Handel mit reichen Ländern, bei dem sie die Vorteile ihrer niedrigen Lohnkosten einsetzen.» (Collier, 2017, S. 206)

Das obige Zitat des Oxford Professors für Ökonomie und African Economies, Paul Collier, illustriert die Ideologie, welche hinter handelsfördernden Massnahmen gegenüber Entwicklungsländern steht. Durch tiefe Lohn- und Produktionskosten haben diese Länder einen komparativen Vorteil gegenüber Produktionsprozessen (für gering verarbeitete und wenig technische Güter) in entwickelten Ländern. Im Gegenzug sind Entwicklungsländer auf Handel angewiesen, denn ihre eigenen Märkte sind oft sehr klein und stagnierend. (Collier, 2017, S. 199-206)

Als eine Massnahme um genau diesen Handel zwischen Entwicklungs- und entwickelten Ländern anzukurbeln, wurde das Allgemeine Präferenzsystem (APS) 1971 von der WTO oder damals noch GATT¹ ins Leben gerufen. Es ist eine Massnahme zur Förderung des Wirtschaftswachstums in und der Diversifizierung der Exporte aus Entwicklungsländern. Seit 1971 haben 13 Staaten² das APS ratifiziert und gewähren damit unilaterale Zollpräferenzen für Entwicklungsländer (EC) und Least Developed Countries (LDC). Die Schweiz ist eines dieser Länder und implementierte ihr APS 1972. (Kennedy, 2011, S. 523-528)

Seit seiner Implementierung gewährt das Schweizer APS über 120 Ländern die zollpräferierte Gütereinfuhr in die Schweiz, darunter auch Staaten wie Nordkorea. Gleichwohl wird das APS der Schweiz (zu) wenig genutzt und weist aktuell lediglich eine Ausschöpfungsquote von 40%³ auf. Die Autoren der vorliegenden Arbeit erhielten daher vom Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) den folgenden Auftrag, welcher sich in den Forschungsfragen für diese Arbeit manifestiert:

- 1. *Wie kann die Ausschöpfungsquote des APS innerhalb des bestehenden Systems erhöht werden?*
- 2. *Wie könnte das APS adaptiert werden, um besser auf die Bedürfnisse der begünstigten Länder ausgerichtet zu sein?*

¹ Das General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) war der Vorläufer der heutigen Welthandelsorganisation. Nachdem Handel nicht nur als Güterhandel anerkannt wurde, wurde 1995 die Welthandelsorganisation gegründet, welche nicht nur GATT, sondern auch GATS (General Agreement on Trade in Services) und TRIPS (Agreement on Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights) umfasst. (Agostinis, 2015)

² Die elf Staaten sind: Australien, Weissrussland, Kanada, die Europäische Union, Island, Japan, Kasachstan, Neuseeland, Norwegen, Russland, die Schweiz, Türkei und die USA. (United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), 2018)

³ Es ist darauf hinzuweisen, dass diese Ausschöpfungsquote im Vergleich zu anderen APS nicht als tief zu werten ist.

Für die Beantwortung der Forschungsfrage 2, erhielten die Autoren zusätzlich den Auftrag drei, vom SECO definierte, Reformoptionen auf praktische und politische Wirkung und Durchführbarkeit zu prüfen (siehe Kapitel 4):

- Neuausrichtung des APS auf «Focusing on Needs» (aktuelles EU-Modell);
- Ausweitung der Produktpalette im APS (v.a. Agrarbereich)
- Vereinfachung der Ursprungsregeln (inkl. Listenregeln)

Um die Forschungsfragen zu beantworten befassten sich die Autoren vertieft mit Literatur zu Handel mit Entwicklungsländern (beispielsweise Collier, 2017 oder Mohan, Khorana und Choudhury, 2012), dem Schweizer APS System (beispielsweise Häberli, 2008 oder Jenny, 2018) sowie dem APS und vergleichbaren Systemen in der EU (beispielsweise European Commission, 2017). Des Weiteren führten die Autoren Interviews mit Mitarbeitenden der Eidgenössischen Zollverwaltung, des SECO, der EU DG Trade, SIPPO, der Schweizer Botschaft in Armenien, Swisstextiles sowie zwei Textilimporteuren durch. Eine Liste mit den Interviewpartnern ist im Anhang zu finden.

Die vorliegende Arbeit beginnt mit einem Theorieteil zur Entstehung des APS, der Schweizer Aussenhandelsstrategie und ihrer Beteiligung am APS sowie den Interessen von Entwicklungsländern an der WTO und dem APS. Im folgenden Kapitel wird das Schweizer APS analysiert, sowie zusätzliche handelshemmende Begebenheiten für Entwicklungsländer aufgeführt. Auch werden anhand einer Casestudy zum Import von Textilien die Handelsabläufe unter dem APS illustriert. Anschliessend werden die Gründe für die tiefe Ausschöpfungsquote des Schweizer APS dargelegt. In Kapitel 4 werden die drei Reformoptionen evaluiert und diesbezügliche Empfehlungen festgehalten. Anschliessend folgt ein spezieller Exkurs für Möglichkeiten zur Verbesserung der Informationspolitik als flankierende Massnahme zur Steigerung der Nutzung des APS. Die Arbeit schliesst mit dem Fazit inklusive Beantwortung der Forschungsfragen und Empfehlungen der Autoren für das SECO.

Es ist festzuhalten, dass die Analyse des Schweizer APS eine sehr technische Aufgabe an die Autoren stellte. In der vorliegenden Arbeit werden daher teilweise vereinfachende Darstellungen aufgeführt. Des Weiteren ist die Arbeit inhaltlich limitiert. Vertiefte Analysen zu handelspolitische Hürden für den Handel von ECs in die Schweiz (e.g. Zollsteigerung), den ausführlichen Vergleich mit anderen APS Systemen sowie eine vertiefte Ausarbeitung der vorgeschlagenen flankierenden Massnahmen in Kapitel 5 und 6 wären Inhalte für weiterführende Arbeiten.

2. Die WTO, die Schweiz und der Handel mit Entwicklungsländern

Für die Evaluation der Reformmöglichkeiten des Schweizer APS ist es zentral, zuerst die Hintergründe zu Handelstheorien mit Entwicklungsländern, die Einbettung in die WTO sowie die Schweizer Handels- und Entwicklungspolitik zu evaluieren. Das Kapitel dient zur Orientierung und Verankerung der Thematik in den grösseren Kontext.

2.1 Internationaler Handel und die Förderung von Entwicklungsländern

Internationaler Handel ist ein wichtiger Faktor für die wirtschaftliche Entwicklung von Nationen. Importe von Gütern, Kapital und Technologie, sowie Exporte von inländischen Produkten auf globalen Märkten ist erwiesenermaßen einer wirtschaftlichen Entwicklung zuträglich. Dies gilt für Entwicklungsländer, sowie Industrienationen. (Pomfred, 2015, S. 65-72) Die Regeln und Bedingungen unter denen der Austausch von Gütern, Wissen und Technologie zu Wirtschaftswachstum führen, ist jedoch das Thema intensiver Debatten, die insbesondere im Rahmen von internationalen Handelsforen wie der WTO ausgetragen werden. Die Realität dieser Foren ist, dass Volkswirtschaften in verschiedenen Stadien wirtschaftlicher Entwicklung, oftmals verschiedene Interessen haben und dass jene der Entwicklungsländer oftmals unterrepräsentiert sind. (Walker, 2011)

2.1.1 Theorien zur Förderung wirtschaftlicher Entwicklung durch Handel

Die klassische Perspektive auf internationalen Handel und wirtschaftliche Entwicklung basiert primär auf zwei Standardmodellen: Ricardos Theorie des „komparativen Kostenvorteils“ und dem Heckscher-Ohlin Theorem. (Pomfred, 2015, S. 9-14) In großen Zügen postulieren diese auf einander basierenden Modellen, dass Handel zwischen zwei Nationen auch dann Bestand haben kann, wenn eine Nation einen absoluten Kosten- oder Produktivitätsvorteil hat. Diese Annahme bildet die Grundlage für die Teilnahme von Entwicklungsländern am Welthandel.

In einem fiktiven Beispiel, in der eine Industrienation wie die Schweiz, Kaffee und Uhren günstiger herstellen kann, als ein Entwicklungsland bsp. Kenia, kann es trotzdem wirtschaftlich sinnvoll sein, dass Kenia Kaffee in die Schweiz exportiert. In einer „ricardischen Welt“ mit offener Weltwirtschaft ohne Tarifbarrieren, wäre es aufgrund von Skaleneffekten rational, dass Kenia alle Produktionsfaktoren auf das Gut konzentriert, in dem ihr komparativer Vorteil am höchsten ist. Gleichermassen würde die Schweiz alle ihre Produktionsfaktoren auf das Gut konzentrieren, in dem sie ihren Vorteil maximiert. Das Heckscher-Ohlin Theorem bestimmt Kapital und Arbeit als wichtigste Produktionsfaktoren und zeigt auf, dass das Land mit einem hohen Kapitalaufkommen, sich auf das kapitalintensivere Gut konzentrieren sollte, während das Land mit einem hohen Aufkommen an Arbeit, höchste Skaleneffekte in der Produktion eines arbeitsintensiven Guts erreichen kann. In unserem Beispiel würde die Schweiz also Uhren nach Kenia exportieren und Kaffee aus Kenia importieren und beide Länder wären in einer besseren Situation, als wenn sie beide Produkte selbst produziert hätten.

Die Annahme der ricardianischen Theorie sowie des Heckscher-Ohlin Modells ist, dass aufgrund der gesteigerten Effizienz aus diesen Prozessen langfristig die wirtschaftliche Entwicklung von unterentwickelten Ländern vorangetrieben wird. (Pomfred, 2015, S. 21-36) Als Beweis für die Validität dieser Theoreme gilt die schnelle Industrialisierung der „Four Asian Tigers“ (Südkorea, Taiwan, Hong-Kong, Singapur) seit den 60'er Jahren. (Birdsall, et al., 1993) Wirtschaftliche Liberalisierung und offener Handel führen zu Spezialisierung, mehr Investitionen in Innovation, Produktivitätssteigerungen und effizientere Ressourcen-Allokationen, die Wohlfahrtsteigerungen bewirken. (Le Goff & Singh, 2013) Trotz des heutigen Wandels zu der Auffassung, dass die Wohlfahrtseffekte von internationalem Handel stark von Sozialpolitik, Institutionen und Infrastruktur abhängen, hat die neoklassizistische Theorie dennoch das internationale Handelssystem geprägt und geformt. (Rodrik, 2001)

2.1.2 Die WTO und Entwicklungsländer

Die Gründung der WTO (resp. GATT) wurde stark von den in Kapitel 2.1.1 erwähnten Ideen geprägt. Das Hauptziel der GATT war die Verbreitung von internationalem Handel und der Abbau von Handelshemmnissen. Eine wichtige Grundlage dafür war das „Most Favoured Nation“-Prinzip. Es verpflichtet alle WTO-Mitglieder dazu, jedem WTO Mitglied dieselben Präferenzen zu bieten, wie dem meistbegünstigten Land. (Geiß & Hilf, 2014)

Die Organisation stand im Bezug zu Entwicklungsländern jedoch vor einem Dilemma. Zum einen bestand die Erkenntnis, dass neuerdings unabhängige Entwicklungsländer Unterstützung im Zugang zu internationalen Märkten brauchen. Zum anderen bestand die Gefahr, dass Präferenzprogramme für politische Zwecke missbraucht werden könnten und das Ziel der globalen Handelsliberalisierung damit untergraben werden würde. (Sally, 2000)

Als Kompromiss wurde das Prinzip der «ausgleichenden Ungleichheit» an der 1962 gegründeten Konferenz der Vereinten Nationen für Handel und Entwicklung (UNCTAD) ausformuliert. Es begründet unterschiedliche Handelsregelungen für Industrienationen und Entwicklungsländern. (Fortin, 2013) Da einheitliche Handelsregeln, Industrienationen bevorzugen würden, muss ein Rahmen geschaffen werden, in dem auch Entwicklungsländer vom Handel profitieren können. Der Ausdruck dieser Logik ist das Allgemeine Präferenzsystem (APS), das 1971 zunächst als temporäre Maßnahme eingeführt und 1979 durch die «Enabling Clause» in den WTO-Regeln etabliert wurde. Die Klausel ermöglicht Entwicklungsländern von nicht-gegenseitigen („non-reciprocal“) Zollpräferenzen zu profitieren. Eine Industrienation kann einem Entwicklungsland also Präferenzen anbieten, die das Entwicklungsland ihm im Gegenzug nicht bieten muss. Das APS ist somit eine „unilaterale“ Maßnahme, dass von einem Land freiwillig gewährt wird. (Grimmett, 2011) Allerdings steht es jedem Land frei, die Produkte, Regeln, und Sektoren zu definieren, für die Präferenzen gewährt werden (siehe Kapitel 3).

Nach WTO-Regeln müssen Zollpräferenzen jedoch für alle Länder gleich sein und dürfen nur in 4 Situationen gewährt werden:

- Unilaterale tarifäre Präferenzsysteme unter dem APS
- Multilaterale Instrumente zur Beseitigung nicht-tarifärer Handelshemmnisse unter WTO-Recht
- Regionale, multilaterale Zollpräferenzen zwischen Entwicklungsländern
- Präferenzen für LDCs im Allgemeinen (Grimmett, 2011)

Diese Liste zeigt, dass innerhalb der WTO-Vereinbarungen Raum für Präferenzsysteme für Entwicklungsländern geschaffen wurde, der allerdings streng definiert bleibt. Der Status als «Entwicklungsland» und «LDC» (siehe Box unten) ist Bedingung für die Inanspruchnahme von Präferenzen. Aktuell wird das APS von 12 Nationen und der EU genutzt. Auch Indien, Südkorea und China bieten präferentielle Konditionen und Tarife für Entwicklungsländer an, fallen allerdings nicht unter den Schirm des APS. (OECD, 2018) (Siehe Abbildung 1)

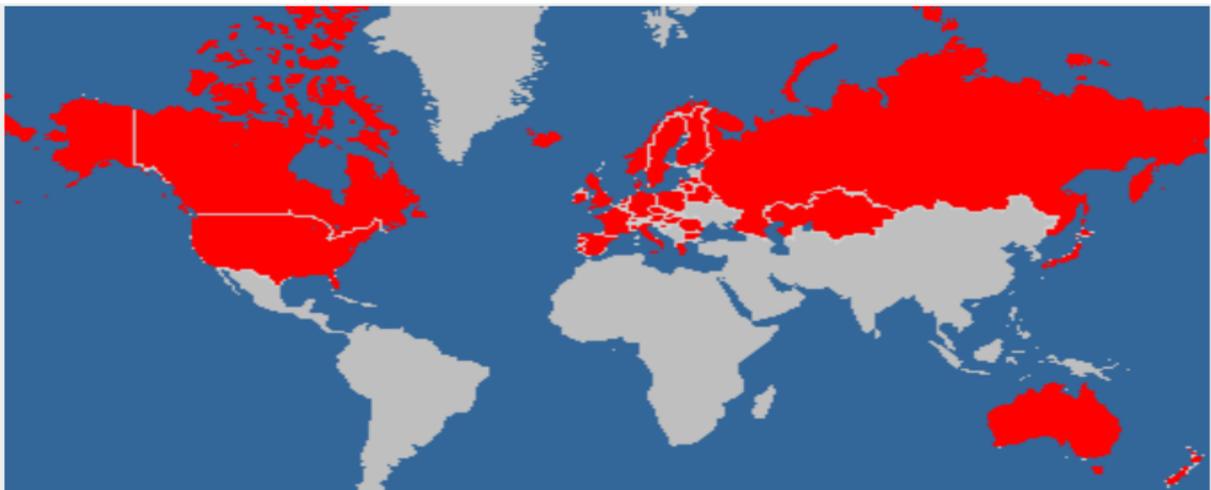


Abbildung1 Karte der Länder, die vereinfachten Marktzugang für Entwicklungsländer unter dem APS anbieten: Australien, Belarus, Kanada, die Europäische Union, Island, Japan, Kasachstan, Neuseeland, Norwegen, die Russische Föderation, die Schweiz, die Türkei und die USA (UNCTAD, 2018)

Die Klassifizierung von LDCs und Schwellenländern

Der Unterschied von Least Developed Countries (LDCs) und Schwellenländern ist in der Handelspolitik relevant, da tarifäre Maßnahmen oftmals nach dem Status eines Landes abgestuft werden. So erhalten LDCs meist stärker präferierten Zugang zu den Märkten von Industrienationen als Schwellenländer. Die Klassifizierung hängt von der WTO ab, die ihre Einschätzung auf Basis der World Bank Einkommensgruppierungen macht. Länder werden in 4 Kategorien unterteilt: Niedrigem, niedrig-mittlerem, hohem-mittlerem und hohem Einkommen. Die Schwellenwerte sind langfristig festgesetzt und sind in GNI per capita gemessen. (World Bank, 2018)

2.2 Die Perspektive der Entwicklungsländer zum Welthandel

Obwohl neoklassizistische Handelstheorien aufzeigen, wie internationaler Handel zu Wachstum und Entwicklung führen kann, zeigt die jüngste Entwicklung der aktuellen WTO Verhandlungen (der sogenannten Doha Round) dass Entwicklungsländer das aktuelle System nicht als wachstumsfördernd und inklusiv betrachten. (Tempone & Vinuesa, 2014) Es gibt eine Reihe von Verhandlungspunkten bei denen kein Übereinkommen gefunden werden kann (Marktzugang für Agrarprodukte, Subventionen für Agrarprodukte in Industrienationen, Regeln bezüglich dem geistigen Eigentum). Die aktuelle Blockade zeigt vor allem eine Inkompatibilität von den Interessen von Entwicklungs- und Industrienationen⁴. Dieses Teilkapitel geht daher auf Kritik gegenüber der gängigen liberalen Handelstheorie ein und erläutert die Bedürfnisse von ECs und LDCs im aktuellen System.

2.2.1 Die kritische Perspektive von Entwicklungsländern zum WTO System

Es ist wichtig zu verstehen, dass das aktuelle WTO-System aus Perspektive der Entwicklungsländer in vieler Hinsicht problematisch ist. Obwohl ein gewisser Konsens darüber herrscht, dass Handel wachstumsfördernd ist und Wachstum zu Armutsbekämpfung beiträgt, ist es empirisch umstritten ob marktöffnende Liberalisierung die Voraussetzung für wachstumsfördernden Handel darstellt. (Rodrik, 2001) Am zuvor hervorgehobenen Beispiel der „Four Asian Tigers“ lässt sich feststellen, dass Länder wie Taiwan bis in die 80er Jahre eine protektionistische Industriepolitik verfolgten und erst im Nachhinein Marktliberalisierungen durchführten. (Wade, 1990) Die Kritik der Entwicklungsländer an der neoklassizistischen Herangehensweise kann also darin zusammengefasst werden, dass das WTO Handelsregime nicht Wachstum und Armutsbekämpfung in der Vordergrund stellt, sondern eine Ideologie der Marktliberalisierung und des Freihandels an sich.

Bei kritischen Perspektiven auf internationalen Handel, muss zwischen liberalen und strukturalistischen Kritiken unterschieden werden. Strukturalistische Kritiken (e.g. dependency theory) sehen die Spezialisierung von Entwicklungsländern auf arbeitsintensive Produkte und besonders primäre Rohstoffe an sich als kritisch. Es wird bestritten, dass ein Übergang von einer primär auf Rohstoffexporten basierten Wirtschaft auf eine industrialisierte Wirtschaft möglich ist. (Hirsch, 2017) Die zentrale Theorie ist hierbei die Prebisch-Singer Hypothese, die den langfristigen Preisverfall von Rohstoffprodukten und-exporten vorhersagt. Da höhere Gewinnmargen bei Industriegütern zu erwarten sind, führt dies dazu, dass Entwicklungsländer bei Handelsbeziehungen (Terms of Trade) strukturell benachteiligt werden, da sie billige Rohstoffe exportieren und teure Industriegüter importieren. (Pomfred, 2015, S. 73-87) Diese Art Kritik stellt also das orthodoxe Wachstumsmodell an

⁴ Die Autoren sind sich bewusst, dass eine reine Unterscheidung von Industrie- und Entwicklungsländern stark vereinfachend ist, da sie verschiedene regionale, politische und wirtschaftliche Faktoren aggregiert. Sie nehmen für diesen Teil der Arbeit aus vereinfachenden Gründen aber bewusst keine weitere Unterteilung der beiden Bezeichnungen vor.

sich in Frage, während liberale Kritiker vor die Bedürfnisse von Entwicklungsländern besser in das aktuelle WTO-System integrieren möchten. (Siehe 2.2.2)

2.2.2 Die handelspolitischen Bedürfnisse von Entwicklungsländern

Aufgrund der Risiken eines Fokus auf Rohstoffexporte, ist eine Diversifizierung und Industrialisierung der Exporte und Wirtschaft im Allgemeinen, das Hauptziel von Entwicklungsländern. (Le Goff & Singh, 2013) Hierfür ist es oftmals wichtig, Skaleneffekte im Landwirtschaftssektor zu erreichen, um regionale Entwicklung zu stärken und eine Grundlage für eine weitere Industrialisierung zu schaffen. (UNCTAD, 2016) Aufgrund des großen komparativen Vorteils in der Landwirtschaft (niedrige Lohnkosten), kann der Export in Industrienationen theoretisch zu Skaleneffekten und gesteigerten Exporten führen. Die Realität ist jedoch, dass Industrienationen durch Subventionen, Produktstandards und durch ihre Verhandlungsmacht in Handelsforen große Marktmacht besitzen, die sie zu ihrem Vorteil ausnutzen können. Die mangelnde Konkurrenzfähigkeit von Landwirtschaftsprodukten, hängt stark mit Subventionen von Industrienationen zusammen. (Williams, 2013) Ähnliches gilt für „leichte“ Industrieprodukte wie Textilien. In der Vergangenheit wurde deshalb immer wieder gefordert, dass diese Art Subventionen abgeschafft werden sollten. Dies ist für Entwicklungsländer besonders relevant, da der Anteil von Handel im GDP besonders hoch ist und die Effekte der Subventionen besonders groß. (Todaro & Smith, 2015, S. 635-648) Hinzu kommen erhöhte Handelskosten durch die notwendigen Anpassungen an die hohen Anforderungen des Schweizer Marktes, (Logistik, Kühlung, gesundheitliche und technische Standards), welche die Wettbewerbsfähigkeit von Produkte aus Entwicklungsländern negativ beeinflussen. (Finger, 2001) Bei Strategien, die das Wachstum von Entwicklungsländern durch Handelspolitik fördern, wird deshalb generell zwischen tarifären und nicht-tarifären Instrumenten unterschieden. (Siehe Box unten)

Unterschied zwischen tarifären und nicht tarifären Handelshemmnissen

Tarifäre Handelshemmnisse sind Subventionen, Zölle oder Kontingente. Also Massnahmen, die sich direkt auf den Preis von gehandelten Gütern auswirken. Nicht tarifäre, oder technische Handelshemmnisse bezeichnen hingegen Massnahmen oder Standards, die zu einer Verzerrung der Handelskonditionen zwischen Inland und Ausland führen, aber nur indirekt auf den Preis der Produkte einwirken. Beispiele sind Zollformalitäten, Gesundheits- und Pflanzenschutznormen, oder der Schutz von geistigem Eigentum, aber auch fehlende Infrastruktur und fehlende administrative Kapazitäten. Definitionen variieren in dem Sinne, dass nicht-tarifäre Handelshemmnisse als „neutrale“ Hemmnisse aufgrund von unterschiedlichen Normen in Industrienationen bewertet werden können, oder als weitere protektionistischen Barrieren. (Terhechte, 2014) Im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit wird der Begriff „nicht-tarifär“ sehr weit gefasst und kann Maßnahmen unterhalten, die Infrastruktur finanzieren, oder die öffentliche Verwaltung modernisieren.

Obwohl es einige gemeinsame Bedürfnisse für Entwicklungsländer als Ganzes gibt, ist es wichtig zu betonen, dass sich Entwicklungsländern in diversen geographischen, politischen, institutionellen und finanziellen Situationen befinden, die ihre Kapazität auf internationalen Märkten zu konkurrieren ausmacht und die beste Wachstumsstrategie bestimmen sollte. Schwellenländer wie Taiwan und Südkorea exportieren Produkte, die sehr viel Kapital und eine gut ausgebildete Bevölkerung brauchen, während andere Länder wie Südafrika, Nigeria und Brasilien auf Rohstoffe fokussiert sind.

Zusammenfassend sollte erwähnt werden, dass eine für Entwicklungsländer angepasste Handelspolitik auf folgende Punkte ausgerichtet sein sollte:

- Marktzugang für Landwirtschafts- und einfache Industrieprodukte, sowie Abbau von Subventionen in Industrienationen um Konkurrenzfähigkeit zu erhöhen und Diversifizierung von Exporten zu ermöglichen. (Williams, 2013)
- Vereinfachte Zertifizierungs- und Standardisierungsprozesse für Exportprodukte, um Transaktionskosten zu reduzieren und geringe institutionelle Kapazität auszugleichen. (Fortin, 2013)
- Technische und finanzielle Unterstützung in der Umsetzung von internationalen und nationalen Handelsregeln und -protokollen, sowie Hilfe im Ausbau von administrativer und physischer Infrastruktur. (Fortin, 2013)

2.3 Die schweizerische Handel- und Wirtschaftspolitik

Die Schweiz verpflichtet sich in ihrer Aussenwirtschaftsstrategie zur Förderung des Handels mit Entwicklungsländern (siehe Kap. 2.3.1). Ein Ausdruck dieser Verpflichtung ist das Schweizer Allgemeine Präferenzsystem, welches 1972 eingeführt wurde. Es ist Teil ihrer Handel- und Wirtschaftspolitik, welche daher im Folgenden kurz erläutert wird. Besonders zu betonen ist, 1) dass die Schweiz vom Handel insbesondere auch mit der EU abhängig ist und 2) dass sie mit einem konstanten Spannungsfeld zwischen dem Bestreben zur Öffnung von Märkten (unter anderem gegenüber von ECs und LDCs) und protektionistischen Tendenzen im Inland umzugehen hat.

2.3.1 Der internationale Handel der Schweiz

Für den kleinen offenen Binnenmarkt Schweiz ist Handel ein wichtiger, wenn nicht der wichtigste, Garant für wirtschaftliche Prosperität. Das Land weist einen der weltweit höchsten Aussenhandelsanteile (70% im Jahr 2015) am BIP auf. (Bundesamt für Statistik, 2017) 70 Rappen von einem Franken wurden im Jahr 2015 mit dem Ausland verdient und das jährliche Handelsvolumen lag im selben Jahr bei 370 Mrd. Franken. Seit 1980 stiegen die Schweizer Terms of Trade⁵ signifikant an

⁵ Terms of Trade spiegeln das Verhältnis von Export- und Importpreisen und können daher als Indikator für den Wohlstand einer Volkswirtschaft betrachtet werden. Je höher die Terms of Trade, desto mehr oder desto teurere Importe kann sich ein Land leisten. (Zürcher, 2012)

und Anfangs 2016 konnten für die gleiche Menge an Exportgütern rund einen Drittel mehr Importgüter gekauft werden. Ein wichtiger Grund für den Anstieg ist die Tatsache, dass Schweizer Exporte fast ausschliesslich aus höherwertigen, innovativen und wertschöpfungsintensiven Produkten bestehen, während vergleichsweise günstige Vorleistungen und Waren importiert werden. Der Schweizer Wohlstand ist also sehr stark vom Zugang inländischer Firmen zu ausländischen Märkten abhängig. (Dümmler, 2016, S. 11-13) Im krassen Gegensatz zu dieser starken Abhängigkeit vom Aussenhandel steht hingegen die vergleichsweise hohe Dichte an Handelsbeschränkungen. Die schweizerischen Importbarrieren in Form von Normen, Zertifikaten, Zöllen und Exportsubventionen nehmen Einfluss auf den freien Wettbewerb, besonders im Agrarsektor. (Kienast & Grünenfelder, 2016) Dies ist mit ein Grund dafür, dass 95% aller Schweizer Importe (Stand 2014) Industriegüter darstellen. (Moser & Werner, 2015, S. 6) Insbesondere nicht-tarifäre Handelshemmnisse, behindern durch eine Vielzahl von spezifischen Bestimmungen und Normen den Wettbewerb zwischen inländischen und ausländischen Produzenten. In den letzten Jahren haben zudem Exportsubventionen beispielsweise für Rahm, Nutztiere und Pferde zugenommen. Zusätzlich verfügt die Schweiz über ein sehr komplexes Zollregime, was den Import von Produkten und Dienstleistungen weiter erschwert. (Dümmler, 2016, S. 18-20)

2.3.2 Die Schweiz und die WTO

Ein wichtiger Pfeiler für die Schweizer Einbindung in den Welthandel ist die WTO Mitgliedschaft. Kleine Länder sind im Welthandel auf verlässliche Regeln angewiesen, da sie ihre handelspolitischen Interessen nicht mit wirtschaftlicher Macht durchsetzen können. (Dümmler, 2016, S. 19, 27) Am WTO Verhandlungstisch verfolgt die Schweiz primär die folgenden Ziele:

- **Ausbau Marktzugang für Industriegüter:** Für Industriegüter hat die Schweiz bereits sehr tiefe Zölle. Sie will aber den Marktzugang in andere Länder und insbesondere Schwellenländer verbessern und ist dafür bereit die Zölle noch weiter zu senken. Zudem will die Schweiz die nicht-tarifären Handelshemmnisse für den Handel mit Industriegütern abbauen.
- **Verbesserung Marktzutritt für Schweizer Dienstleister:** Die Schweizer Wirtschaft wird zunehmend von Dienstleistungen dominiert, insbesondere Dienstleistungen mit hohem technischem Niveau und hoher Wertschöpfung. Aus diesem Grund setzt sich die Schweiz offensiv für die Verbesserung des Marktzutritts für Schweizer Dienstleister im Ausland ein.
- **Schrittweise Reformen in der Landwirtschaft:** Für die Erreichung der oben genannten Ziele, ist die Schweiz zu schrittweisen Reformen im Bereich des Agrikultursektors bereit. Dies aber nur, wenn neben der Verbesserung des Marktzugangs auch die nicht handelsbezogenen Anliegen der Landwirtschaft berücksichtigt werden. Zu hohe Konzessionen, kann die Schweiz aber im Bereich der Landwirtschaft nicht eingestehen.

Des weiteren ist die Schweiz bestrebt, den Abschluss der DOHA Development Round voranzutreiben und will dabei die Runde der mitdiskutierenden Staaten möglichst umfassend halten. (Leuthard, 2007)

2.3.3 Schweizer Aussenwirtschaftsstrategie

Mit ihrer Mitgliedschaft in der WTO und zahlreichen bilateralen und multilateralen Handelsabkommen, zählt die Schweiz auf ihre Aussenwirtschaftsstrategie ein. Die aktuell gültige Strategie wurde 2007 verabschiedet und verfolgt gemäss Bundesrätin Doris Leuthard (2007) die folgenden Ziele:

- **«Zugang zu den Märkten:** Durch ein starkes multilaterales Regelwerk, etwa im Rahmen der WTO, das den diskriminierungsfreien Marktzugang für Schweizer Anbieter sichert, Rechtssicherheit bringt und Zuverlässigkeit etwa im Bereich des geistigen Eigentums. Diesem Anliegen dient auch der Abschluss von bilateralen Abkommen, sei es mit der EU, sei es mit anderen Staaten.
- **Wettbewerb im Binnenmarkt:** Durch einen Abbau von Handelsschranken und eine Stärkung der Importkonkurrenz wollen wir die inländische Wirtschaft fit halten.
- **Förderung der Entwicklungsländer:** Wir haben ein Interesse daran, dass die Entwicklungsländer die Chancen der Globalisierung nutzen und die Armut verringern können. Entwicklungspolitik ist mehr als Almosen für die Armen und eine Beruhigung für das eigene Gewissen.» (Leuthard, 2007)

Basierend auf dieser Strategie pflegt die Schweiz breite Wirtschaftsbeziehungen. Stand 2018 hat die Schweiz 30 Freihandelsabkommen geschlossen und unterhält über 120 bilaterale Abkommen mit der EU. (Atteslander & Engelhard, 2018) Allerdings verpflichtet sich die Schweiz mit dem letztgenannten Ziel auch klar zur Förderung von handelspolitischen Massnahmen, wie beispielsweise dem APS, mit Entwicklungsländern.

2.3.4 Innenpolitische Meinungen gegenüber der Schweizer Aussenwirtschaftsstrategie

Innenpolitisch ist ein zunehmender Druck gegen eine weitere wirtschaftliche Öffnung der Schweiz festzustellen. Vor allem die Angst vor der Einfuhr von Konkurrenzprodukten zu einheimischen Produktionen, sowie Überlegungen zu Rechtsunsicherheit und umweltpolitischen Standards nähren die Opposition. (Dümmler, 2016, S. 4) Im Gegensatz dazu steht eine Diversifizierung der Schweizer Handelspartner und ein steigendes Bestreben für einen zunehmenden Abschluss von bilateralen und multilateralen Freihandelsabkommen (mitunter begründet durch die Blockade der WTO). Auf Bundesebene wird die Wichtigkeit der weiteren Liberalisierung der Schweizer Handelspolitik betont. Insbesondere aufgrund der Tatsache, dass die Schweiz vermehrt mit Schwellenländern handelt, deren Exportinteressen nicht ausschliesslich Industrie- (wie die meisten bisherigen Handelspartner der Schweiz, siehe Kap. 3.2.1) sondern auch Agrarprodukte umfassen. (Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung, 2018a, S. 3) Bis anhin wurde der Schweizer Agrarsektor jedoch aus innenpolitischen Gründen relativ konsequent von Marktliberalisierungen abgeschottet. (Dümmler, 2016, S. 3) Mit zunehmenden Forderungen nach seiner Liberalisierung wird der innenpolitische

Widerstand jedoch stärker. (Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung, 2018a, S. 1)

3. Evaluation von Gründen für die 40% Ausschöpfung des Schweizer APS

Zur Beantwortung der beiden Forschungsfragen des vorliegenden Papers, ist eine vorgängige Analyse der eigentlichen Gründe für die Ausschöpfungsquote des Schweizer APS Systems zentral. Obwohl die Schweiz allen 49 LDCs (gemäss Liste der WTO) die zollfreie und quotenbefreite (DFQF) Einfuhr von Gütern und vielen ECs auf zahlreichen Tariflinien zollfreie oder zollpräferierte Einfuhr gewährt, liegt die Ausschöpfungsquote des Schweizer APS bei rund 40%. (Ritzel, Kohler, & Mann, 2018, S. 7) Im Folgenden werden daher die Auflagen und Komponenten des APS analysiert und Handelshemmnisse für die Einfuhr von Gütern aus Entwicklungsländern in die Schweiz identifiziert. Eine Zusammenfassung der wichtigsten Erkenntnisse ist in Teilkapitel 3.6 zu finden.

3.1 Technische Analyse des Schweizer APS

Das Schweizer APS ist ein unilaterales und autonomes System, welches Gütern aus ECs Zollpräferenzen für die Einfuhr in die Schweiz gewährt. Die Schweiz entscheidet dabei unabhängig, welchen Gütern aus welchen Ländern sie welche Präferenzen einräumt. Das Ziel des APS ist die Förderung des Wirtschaftswachstums in ECs und LDCs durch die Vergrößerung der Handelsbilanz sowie eine Diversifizierung der Exporte. (Jenny, 2018, S. 1) Die Schweiz hat ihr APS in Zusammenarbeit mit der EU und Norwegen (aktuell ist man in Verhandlungen mit der Türkei) geschlossen. Zwar gewähren die Länder unterschiedliche Zollpräferenzen, arbeiten aber bei der Ausarbeitung von Reformen, Implementation und Compliance Prüfungen des APS eng zusammen. Auch die Definition der Ursprungsregeln (siehe 3.1.2) erfolgte in Kooperation. In der Schweiz ist die Eidgenössische Zollverwaltung (EZV) mit dem Vollzug der APS Bestimmungen beauftragt. (Der Schweizerische Bundesrat, 2017)

3.1.1 Gewährung von Zollpräferenzen

Im Zusammenhang mit dem Schweizer APS, ist es wichtig zu betonen, dass dieses lediglich zolltechnische Präferenzen umfasst. Andere Massnahmen oder Konzessionen für beispielsweise die Einhaltung von arbeitsrechtlichen Standards oder den Abbau von Nicht-tarifären Handelshemmnissen sind nicht Teil des APS. Des weiteren, gewährt die Schweiz mit dem APS unilaterale Zollpräferenzen für ECs und LDCs. Das heisst, dass die Schweiz keine Konzessionen oder sonstigen Gegenleistungen von diesen Ländern erhält. In Bezug zu den gewährten Zollpräferenzen kann das Schweizer APS in zwei Schemen aufgeteilt werden. Ein Schema richtet sich an ECs und wie bereits erwähnt, werden darin je nach Gut unterschiedliche Zollpräferenzen gewährt. Für Industriegüter gewährt die Schweiz bei den meisten Produkten Zollfreiheit, mit Ausnahme von Textilien. Für Agrarprodukte und Lebensmittel

werden punktuell Zollfreiheiten (ca. 50% aller Agrarprodukte) bzw. Zollreduktionen eingeräumt. (Jenny & Huber, 2016, S. 1) Das zweite Schema richtet sich an LDCs und gewährt ihnen den zollfreien und quotafreien Import von Gütern in die Schweiz. (Ritzel, Kohler, & Mann, 2018, S. 259)

Mit dem Abbau von Zöllen werden Güter aus Entwicklungsländern im Schweizer Markt kompetitiv und daher wird es für Exporteure in Entwicklungsländern attraktiv, die Kosten für den Export zu tragen. Aber nur solange wie diese Kosten (Transaktions- und Compliancekosten) die Präferenzmarge, welche durch das APS gewährt wird, nicht auffressen. (Krugman, Obstfeld, & Melitz, 2015, S. 241-244)

Die Bedeutung der Präferenzmarge

Die Entscheidung zur Nutzung des Schweizer APS liegt grundsätzlich beim jeweiligen Exporteur¹ aus einem EC oder LDC. Diese Entscheidung wird massgeblich von der Präferenzmarge beeinflusst, die der Exporteur durch die Nutzung des APS erwirtschaften kann: also wieviel Mehrwert sich für ein Exporteur generiert, wenn er unter dem APS handelt (Zollpräferenzen abzüglich Transaktionskosten für Administration und Compliance Auflagen). Nur wenn die Präferenzen für einen Exporteur, aus einem Entwicklungsland so hoch sind, dass seine Produkte im Schweizer Markt im Vergleich mit Importen aus anderen Ländern oder Schweizer Produkten günstig gehandelt werden können und er trotzdem noch daran verdient, lohnt sich der Export tatsächlich. (Ritzel, Kohler, & Mann, 2018, S. 7)

3.1.2 Definierte Ursprungsregelungen

Eine wichtige Komponente des Schweizer APS Systems sind die darin definierten Ursprungsregelungen. Sie implizieren, dass mindestens ein definierter Anteil eines Gutes im exportierenden Land hergestellt werden muss, damit es in ein anderes Land unter einem Abkommen wie dem APS exportiert werden darf. (Krugman, Obstfeld, & Melitz, 2015, S. 257-259)

Die Schweizer Ursprungsanforderung liegt bei 50% der Komponenten (Materialien und Vorleistungen). Der Anteil kann entweder als physische Einheit oder als wertsteigernde (value-added) Komponente definiert sein. (Mohan, Khorana, & Choudhury, 2012, S. 18) Zudem gibt es eine Auflistung von Verarbeitungsschritten, die ursprungsverleihend wirken sowie eine Definition von Verarbeitungsschritten, die keinen Ursprung verleihen. Diese Auflistung ist in der Verordnung über die Ursprungsregeln für Zollpräferenzen zugunsten der Entwicklungsländer des Schweizerischen Bundesrates zu finden. (Der Schweizerische Bundesrat, 2011)

Für die Einfuhr von Ursprungserzeugnissen aus begünstigten Ländern, müssen Exporteure den Schweizer Zollbehörden ein Ursprungszeugnis Formular A, welches von den lokalen Behörden in den begünstigten Ländern ausgestellt wurde, oder eine Ursprungserklärung vorweisen. (Der Schweizerische Bundesrat, 2017) Ursprungserklärungen dürfen nur Ausführende jener ECs und LDCs

ausstellen, welche die entsprechenden Voraussetzungen dafür erfüllen und das System des registrierten Ausführens (REX) implementiert haben. Das REX-System wurde 2017 von Norwegen, der EU und Schweiz eingeführt und soll das Erbringen und die Verwaltung von Ursprungszertifikaten durch Exporteure aus Entwicklungsländern vereinfachen. In ECs und LDCs, welche das REX System implementiert haben, können Exporteure sich einmalig als Registered Exporter registrieren. Als Registered Exporter können sie die Ursprungserklärungen neu elektronisch verwalten und als einfache Mitteilung auf der Rechnung deklarieren. Die Registrierungsnummer der jeweiligen Exporteure muss in der Ursprungserklärung der eingeführten Produkte vermerkt sein, damit Wirtschaftsbeteiligte in der Schweiz die REX-Nummern bei Bedarf online überprüfen können. Kleinexporteure mit Exporten unter 10'300.- Franken müssen allerdings noch immer mit dem Formular A den Ursprung ihrer Produkte bezeugen. (Oberzolldirektion, 2016, S. 1-2)

Das REX System hat das Erbringen von Ursprungsnachweisen merklich vereinfacht. Zum einen administrativ und zum anderen sind Exporteure in Entwicklungsländern beispielsweise nicht mehr gezwungen in die Hauptstadt zu fahren für die Beantragung der Ursprungsnachweise. (Vergleiche (Khachatryan, 2018) Allerdings sind die Exporteure für die Implementation des REX Systems auf ihre lokalen Behörden angewiesen, was gleichzeitig die Verpflichtung zur behördlichen Zusammenarbeit mit der Schweiz umfasst. Stand März 2018 haben erst 24 ECs und LDCs das REX System implementiert. Insbesondere in LDCs sind oft extraktive und korrupte Regierungen sowie dysfunktionale Institutionen an der Macht. (Acemoglu & Robinson, 2013, S. 344) In vielen Fällen sind diese Institutionen schlecht über die Bestimmungen des APS informiert oder können die entsprechenden Schritte, wie beispielsweise die Implementierung des REX Systems nicht wahrnehmen. Zudem sind diese Regierungen teilweise nicht gewillt, das Formular A aufzugeben, da die regelmässigen Behördengänge der Exporteure für korrupte Zollbeamte ein attraktives Einkommen darstellen. Bis Ende 2019 können Exporteure aus nicht registrierten Ländern durch Ausfüllen des Formular A trotzdem unter dem APS in die Schweiz exportieren. Nach Ablauf dieser Frist ist damit zu rechnen, dass einige Länder die APS Privilegien aufgrund unterlassener Registration ins REX System verlieren werden. (Vergleiche (Koch, 2018; Jenny & Hafner, 2018)

Kumulierung

Die Schweiz gewährt APS-berechtigten Staaten, Erzeugnisse unter Verwendung von Materialien aus der EU, der Schweiz, und Norwegen (zu einem späteren Zeitpunkt auch der Türkei) sowie dem exportierenden Land, als Ursprungserzeugnisse der exportierenden Länder zu deklarieren. (Jenny & Huber, 2016, S. 3) Zudem erlaubt die Schweiz die regionale Kumulierung. Jedoch nur für Länder, die einem Regionalzusammenschluss angehören:

- a) der sich als solcher bezeichnet und einen konkreten Antrag an die Schweiz stellt,

- b) die Regelung des Handels zwischen den Mitgliedländern des Regionalzusammenschlusses in Bezug auf die regionale Kumulierung den Bestimmungen des Schweizer APS entspricht;
- c) jedes Mitgliedland des Regionalzusammenschlusses Gewähr dafür bietet, die Bestimmungen des Schweizer APS einzuhalten oder für ihre Einhaltung zu sorgen und die Bedingungen der Verwaltungszusammenarbeit zu erfüllen;
- d) das Sekretariat des Regionalzusammenschlusses die Erfüllung der Voraussetzungen nach den Buchstaben a-c der Schweiz bekanntgegeben hat; (Der Schweizerische Bundesrat, 2017)

Aktuell haben sich lediglich die ASEAN Staaten offiziell als Regionalzusammenschluss unter dem Schweizer APS registriert. (Jenny & Huber, 2016, S. 3)

3.1.3 Produktdeckung & Nutzung APS

Wie bereits erwähnt, umfasst das APS deklarierte Zollpräferenzen für Agrar- und Industriegüter. Die Liste mit den Tarifflinien aller Produkte ist aktuell in der Zollpräferenzen Verordnung von 2007 geregelt (Bundesrat, 2007) und wird außerdem im „GSP Handbook“ der Schweiz auf der Website der UNCTAD publiziert. (UNCTAD, 2011) Die Agrargüterpräferenzen sind in Kapitel 1-24 der definierten Tarifflinien erfasst. Die Industriegüter in Kapitel 25-97. Bezeichnend ist allerdings, dass die Tarifflinien (und damit die zolltechnischen Auflagen) für Industriegüter lediglich 2 Seiten umfassen, während sich jene für Agrargüter auf über 48 Seiten erstrecken. Abgesehen von Textilien können fast alle Industriegüter zollfrei unter dem APS gehandelt werden. Bei den Agrargütern sind dies etwa 50% aller Güter. Vergleicht man diese Zahlen mit der Liste (siehe Abb. 3) mit meistgehandelten Produkten unter dem APS, fällt auf, dass gerade Textilien und Agrargüter (also jene Güter mit den meisten Zollbeschränkungen) am Häufigsten unter dem APS gehandelt werden. (UNCTAD, 2014) Zudem fällt auf und dies ist auch eine These von Ritzel, Kohler und Mann (2018, S. 14), dass das APS vor allem im Bereich von mittel bis stärker verarbeiteten Gütern im Industriebereich genutzt wird.

TOP GSP-IMPORT-PRODUCTS 2015 (Value in CHF)						
Pos.	HS-Pos.*	Beschreibung	Zollfrei	Zollreduziert	TOTAL	
1	7601	Aluminium in Rohform	97'387'805		97'387'805	
2	6110	Pullover, Strickjacken, Westen und ähnliche Waren, einschl. Unterziehpullis, aus	59'227'413	20'367'775	79'595'188	
3	2914	Ketone und Chinone, auch mit anderen Sauerstofffunktionen; ihre Halogen-, Sul	62'930'839		62'930'839	
4	0207	Fleisch und geniessbare Schlachtnieberzeugnisse von Hausgeflügel [Hühner,	1'864'367	58'091'046	59'955'413	
5	4202	Reise-, Handkoffer, Aktenmappen, Etais und ähnliche Behältnisse; Reise-, Hand	55'497'462		55'497'462	
6	6203	Anzüge, Kombinationen, Jacken, lange Hosen, einschl. Kniebundhosen und ähn	37'543'079	13'480'661	51'023'740	
7	6403	Schuhe mit Laufsohlen aus Kautschuk, Kunststoff, Leder oder rekonstituiertem L	43'712'306		43'712'306	
8	1512	Sonnenblumenöl, Safloröl und Baumwollsaamenöl sowie deren Fraktionen, auch	41'153'282		41'153'282	
9	1604	Fische, zubereitet oder haltbar gemacht sowie Kaviar und Kaviarersatz, aus Fis	38'248'864		38'248'864	
10	0201	Fleisch von Rindern, frisch oder gekühlt		38'052'284	38'052'284	
11	2009	Fruchtsäfte, einschl. Traubenmost, und Gemüsesäfte, ungegoren, ohne Zusatz v	33'592'187		33'592'187	
12	3302	Mischungen von Riechstoffen und Mischungen, einschl. alkoholhaltiger Lösung	29'341'618		29'341'618	
13	6104	Kostüme, Kombinationen, Jacken, Kleider [Röcke], Hosenröcke, lange Hosen, e	19'895'187	8'510'761	28'405'948	
14	6204	Kostüme, Kombinationen, Jacken, Kleider [Röcke], Hosenröcke, lange Hosen, e	18'058'075	10'092'571	28'150'646	
15	6109	T-Shirts und Unterhemden, aus Gewirken oder Gestrickten	18'835'168	5'948'935	24'784'103	
16	4015	Bekleidung und Bekleidungszubehör, einschl. Hand-, Halbhand- und Fausthand	23'925'838		23'925'838	
17	6302	Bettwäsche, Tischwäsche, Wäsche zur Körperpflege und Küchenwäsche, aus Sp	1'252'790	21'964'928	23'217'718	
18	3204	Farbmittel, synthetisch organisch; Zubereitungen auf der Grundlage von synthe	22'349'521		22'349'521	
19	6404	Schuhe mit Laufsohlen aus Kautschuk, Kunststoff, Leder oder rekonstituiertem L	21'145'029		21'145'029	
20	8501	Elektromotoren und elektrische Generatoren (ausg. Stromerzeugungsaggregat	20'221'074		20'221'074	
21	3301	Oele, etherisch, auch terpenfrei gemacht, einschl. fester (konkreter) oder absol	20'009'236		20'009'236	
22	8508	Staubsauger sowie Teile davon	19'090'155		19'090'155	
23	3923	Transport- oder Verpackungsmittel, aus Kunststoffen; Stöpsel, Deckel, Kapseln	18'896'755		18'896'755	
24	2106	Lebensmittelzubereitungen, a.n.g.	2'631'943	15'797'706	18'429'649	

* Diese 24 Produktkategorien umfassen 50.3% aller GSP-Importe

Abbildung 2: Liste der 24 meistgehandelten Produkte unter dem Schweizer APS (Jenny & Huber, 2016, S. 7)

Mitunter ist dies ein Grund dafür, dass das APS auch eher von Schwellenländern und besser entwickelten Entwicklungsländern genutzt wird. Dies zeigt sich, wenn man die Ausnutzung des APS nach Ländern betrachtet (siehe Abb. 3). Vergleicht man die Länder, welche das APS am Meisten nutzen, mit ihrem Ranking im Global Competitiveness Report, fällt auf, dass vier (Malaysia, Thailand, Indonesien, Indien, Vietnam) der zehn aufgeführten Länder im vorderen Drittel des Reports gerankt sind und weitere drei im zweitvordersten Drittel. (Schwab, 2017, S. ix)

TOP-10 GSP-IMPORT-COUNTRIES 2015 (Value in CHF)						
Pos.	Land	Zollreduziert	Zollfrei	TOTAL GSP-Importe	TOTAL Importvolumen (inkl. GSP)	Anteil in %**
1	Indien *	116'405'189	378'727'025	495'132'214	1'347'610'298	37
2	Thailand *	44'282'584	234'173'449	278'456'033	2'433'398'327	11
3	Brasilien *	61'679'138	164'496'865	226'176'003	1'368'446'565	17
4	Bangladesch	38'670	181'697'310	181'735'980	351'830'538	52
5	Vietnam *	5'191'908	125'468'721	130'660'629	971'926'296	13
6	Malaysia *	2'052'846	77'904'559	79'957'405	619'086'665	13
7	Indonesien *	15'628'149	60'813'726	76'441'875	1'294'932'029	6
8	Kambodscha	4'371	54'837'395	54'841'766	110'921'702	49
9	Pakistan *	28'401'844	11'675'829	40'077'673	77'014'833	52
10	Uruguay *	27'117'673	5'011'399	32'129'072	70'538'364	46

* Potenzielle FHA-Partner
 ** Anteil der GSP-Importe (in die Schweiz) im Verhältnis zum Gesamtimportvolumen

Abbildung 3: Liste der 10 Länder mit höchster Nutzung Schweizer APS (Jenny & Huber, 2016, S. 7)

3.2 Analyse nicht-tarifärer Handelshemmnisse und konkurrierender Abkommen

Der Handel unter dem APS ist nicht nur von systeminhärenten Faktoren abhängig, sondern auch von Gegebenheiten des Schweizer Marktes an sich und konkurrierenden Abkommen. Im Folgenden werden diese Faktoren genauer erläutert.

3.2.1 Technische nicht-tarifäre Handelshemmnisse (Labelling)

Wie in Kapitel 3.1.1 erwähnt, deckt das Schweizer APS lediglich tarifäre Präferenzen ab. Zusätzlich, ist aber der Import von Gütern in den Schweizer Markt mit der der Einhaltung von zahlreichen Standards und Vorschriften verbunden. Für eine Analyse des APS ist es zentral, diese nicht-tarifären Handelshemmnisse ebenfalls zu beleuchten. Technische Standards wie regulatorische Anforderungen an Produkteigenschaften, Arbeitsbedingungen, Umweltschutzeigenschaften, pflanzen- und tiergesundheitsliche Standards (SPS), Inspektions-, Transport- und Quarantänevorgaben, sowie die Nachverfolgung der Transport- und Wertschöpfungskette stellen hohe Anforderungen an Entwicklungsländer und sind mit Transaktionskosten verbunden. (Mohan, Khorana, & Choudhury, 2012, S. 17-18)

Vor allem die Einhaltung von tier- und pflanzengesundheitlichen Standards (SPS) stellen für Entwicklungsländer, die in die Schweiz handeln, eine grosse Herausforderung dar. Insbesondere für Firmen in LDCs ist es sehr schwierig und mit hohen Compliancekosten verbunden, diesen SPS gerecht zu werden. Beispielsweise bei den tiergesundheitslichen Standards muss jede Firma einzeln für den Handel in die Schweiz zertifiziert sein. Für pflanzengesundheitliche Standards ist die Compliance Überprüfung etwas einfacher, aber noch immer herausfordernd. Daher gibt es nur wenige Firmen generell (siehe Kap. 2.2.1) und speziell aus ECs und LDCs, die tatsächlich Agrarprodukte in die Schweiz exportieren. (Häberli, 2008, S. 65-66) Aber auch bei den Industriegütern fallen technische Standards an, welche eingehalten werden müssen. Erschwerend kommt hinzu, dass je stärker verarbeitet ein Gut ist, desto höher die entsprechenden Anforderungen ausfallen. Das bedeutet, dass technische Standards oftmals einen Hindernis für den Import von verarbeiteten und damit wertgesteigerten Gütern darstellen. (Mohan, Khorana, & Choudhury, 2012, S. 17-18)

Zudem sind gewisse Zertifikate, welche für den Handel in die Schweiz benötigt werden, in gewissen ECs und LDCs gar nicht verfüg- oder ausstellbar. Auch fehlen Informationen über entsprechende Alternativen, was den Handel in die Schweiz praktisch verunmöglicht. (Vergleiche (Khachatryan, 2018))

3.2.2 Administrativer Aufwand bei der Gütereinführung

Eine Umfrage von Moser & Werner (2015, S. 20-21) bei diversen Vertretern aus der Industrie, Verwaltung und Spedition hat ergeben, dass der Aufwand für Formalitäten beim Grenzübertritt von Gütern in die Schweiz als hoch und mühsam eingeschätzt wird. Der eigentliche Aufwand für die Abrechnung von Zollgebühren wird dabei als marginal beschrieben. Das bedeutet, dass ein Wegfall von Zöllen wie bsp. unter dem APS, den komplizierten Einfuhrprozess nicht oder kaum vereinfacht.

Dies ist insofern problematisch, als je schlechter entwickelt ein Land ist bzw. über je schlechtere Institutionen ein Land verfügt, desto schwieriger wird es für Exporteure aus diesen Ländern mit administrativen Hürden umzugehen, wie eine Studie von Ritzel, Kohler und Mann (2018, S. 13-14) zeigt. Dies bedeutet wiederum, dass das Erbringen von Ursprungszertifikaten, Transportkettennachweisen sowie der Nachweis von regulatorischen Standards gerade für Exporteure aus LDCs und ECs ohne FTA mit der Schweiz besonders aufwendig ist. Dies aufgrund der Tatsache, dass gerade diese Länder oft unter schwachen staatlichen Institutionen leiden (siehe Kap. 3.3), die ihnen wenig Unterstützung bieten können. Die Studie von Ritzel, Kohler & Mann (2018, S. 13-14) zeigt zudem, dass je besser ein Land im Bereich «Good Governance» gerankt ist, desto höher die Ausschöpfungsquote des APS (sofern das Land unter dem APS Handel treibt). Ebenfalls erklärt die Studie, dass institutionell schwache ECs und LDCs es tendenziell vorziehen unter dem MFN Prinzip der WTO zu handeln, da dafür weniger Transaktionskosten anfallen.

3.2.3 Aushöhlung des APS durch Freihandelsabkommen

Ein weiterer Grund für die tiefe Ausschöpfungsquote des APS sind die Free Trade Agreements (FTA), welche die Schweiz mit einer zunehmenden Zahl von ECs geschlossen hat. FTA Konzessionen sind oftmals grosszügiger und umfassender als APS Präferenzen und höhlen daher das APS sozusagen aus. (Häberli, 2008, S. 51) Bereits 2014 wurden 82% der gesamten Schweizer Importe, von Ländern geliefert, mit welchen die Schweiz ein FTA unterhält. Falls diese Importe, die in den FTA festgelegten Ursprungsregelungen einhalten, sind sie zollfrei und können daher zu den gleichen Konditionen gehandelt werden wie unter dem APS. (Moser & Werner, 2015, S. 6-10) Da FTAs im Gegenzug zum APS bilaterale Konzessionen beinhalten, hat die Schweiz grosses Interesse daran mit relevanten Handelspartnern FTAs zu schliessen. Vor allem an besser entwickelten ECs und im Wachstum begriffenen LDCs ist das Interesse gross, damit die Schweiz die Marktöffnung für ihre Produkte in diesen Ländern vorantreiben kann. (Niklaus, 2018) In Anbetracht der Analyse von Kapitel 3.2, wonach vor allem besser entwickelte Länder unter dem APS handeln, ist es wahrscheinlich, dass gerade diese Länder früher oder später mit der Schweiz ein FTA aushandeln werden. Sollte dies der Fall sein, würde dies die Bedeutung des APS weiter reduzieren.

3.3 Analyse von institutionellen und wirtschaftlichen Aspekten in Entwicklungsländern

Ein weiterer wichtiger Grund für die 40% Ausschöpfungsquote des Schweizer APS, sind institutionelle und wirtschaftliche Gegebenheiten in den ECs und LDCs. Wie in den Kapitel 2, 3.1 & 3.2 erläutert, stellt der Handel unter dem APS und in die Schweiz generell hohe Anforderungen an ECs und LDCs. Zum einen an deren Behörden, die sich beispielsweise für das REX System registrieren sowie mit der Schweiz bezüglich Normen und Reformen des APS kommunizieren müssen. Zum anderen an die Exporteure aus ECs und LDCs, die verlässliche Produktionsprozesse und Lieferketten für den Handel mit der Schweiz aufweisen und den administrativen Aufwand für den Handel unter dem Schweizer APS

in Kauf nehmen müssen. Allerdings kranken oft gerade tief entwickelte ECs und LDCs an schlechter Regierungsführung, schwachen Institutionen, mangelhafter Infrastruktur, wenig diversifizierter Wirtschaft und fehlendem technischen Know How. (Collier, 2017, S. 115-120)

Diese Faktoren führen dazu, dass Exporteure aus ECs und LDCs Mühe haben, den Schweizer Markt in ausreichender Qualität verlässlich mit ihren Produkten zu beliefern. Zusätzlich werden Produktionsprozesse oftmals durch unzuverlässige und kostspielige Infrastruktur, wie beispielsweise Elektrizität und Wasser erschwert und verteuert. Aus diesem Grund sehen viele Schweizer Importeure davon ab, mit Exporteuren aus schwach entwickelten ECs und LDCs zu handeln. Zudem, und wie in Kapitel 3.2.2 beschrieben, reduziert der Abbau von zolltechnischen Hürden die Kosten für den Handel in die Schweiz nur marginal. Das heisst, für die Exporteure in den ECs und LDCs übersteigen die Transaktions- und Compliancekosten für den Handel in die Schweiz oft die Präferenzmarge. (Vergleiche (Hohmann, 2018))

Zudem sind unterentwickelte Institutionen in ECs und LDCs insofern ein Problem, als dass Exporteure in diesen Ländern für den Handel unter dem APS auf diese Institutionen angewiesen sind. Zum einen und wie in Kap. 3.1.2 bereits aufgezeigt, ist es Sache der Regierung sich erstmalig für das REX-System anzumelden, damit Exporteure sich darunter registrieren können. Da aber oft in diesen Ländern, Korruption eine grosse Einnahmequelle darstellt, haben einige Regierungen gar kein Interesse sich für das REX System anzumelden. Die Einholung der Ursprungsnachweise garantiert ihnen ein stetiges Einkommen. Dies ist mitunter ein Grund für die tiefe Registrationsquote des REX-Systems (aktuell sind lediglich 24 Länder registriert). (Vergleiche Jenny & Hafner, 2018 & Collier, 2017, S. 201) Zudem sind die Behörden in ECs und LDCs auch für die Aufrechterhaltung des Briefwechsels mit der Schweiz verantwortlich. Eine verlässliche Kommunikation zwischen den Zollbehörden des exportierenden Landes und der Schweiz ist mitunter Bedingung für den Handel unter dem APS. Die internationale Kommunikation zu Verordnungen des APS ist allerdings aus rechtlichen Gründen noch immer per Brief durchzuführen. Da aber oft in ECs und LDCs, das Postsystem schlecht funktioniert und die Kommunikation zwischen einzelnen Behörden erschwert ist, verkompliziert dies die institutionelle Zusammenarbeit. Dies ist mit ein Grund, wieso viele ECs und LDCs sich nicht in ausreichendem Masse über die Bedingungen, Optionen und Reformen des Schweizer APS informieren können. (Vergleiche Jenny & Hafner, 2018; Schmid, 2018; Hohmann, 2018; Niklaus, 2018; Koch, 2018)

3.4 Analyse der Einbettung des APS in die Schweizer Entwicklungszusammenarbeit

Besonders durch die Interviews mit Vertretern aus der Textilindustrie wurde deutlich, dass die isolierte Handhabung des Schweizer APS ein weiterer zentraler Grund für die 40% Ausschöpfungsquote ist. Wie in Kapitel 2.2.2 sowie 3.1-3.3 erläutert, sind komplizierte Auflagen im Schweizer Markt und institutionelle Gegebenheiten in ECs und LDCs hindernde Faktoren für den Handel unter dem APS. Zur besseren Ausnutzung des Systems müsste daher administrative und lokale Unterstützung für

Exporteure von Seiten der Schweiz erbracht werden. (Vergleiche (Hohmann, 2018, Niklaus, 2018, Khachatryan, 2018)) Das SECO ist in der Schweiz verantwortlich für wirtschaftliche Entwicklung und Zusammenarbeit. Mit zahlreichen Programmen zahlt es auf Ziele wie die Förderung des nachhaltigen Handels oder die Unterstützung des Privatsektors und Unternehmertums ein. (Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO), 2018) Das APS wird allerdings nicht systematisch in diese Initiativen und Programme eingebettet. Auch die Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA), welche zwar nicht primär für wirtschaftliche, aber gleichwohl für die Entwicklungs- und multilaterale Zusammenarbeit zuständig ist, nimmt das APS nicht aktiv als Mittel zur Förderung dieser Ziele wahr. (Vergleiche (Jenny & Hafner, 2018))

Dieses Phänomen trifft nicht nur auf die Schweiz zu. Eine Studie der Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit in Deutschland hat erwiesen, dass die technische Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern sich nur gering mit dem Zugang zu den Märkten in Industrienationen beschäftigt. Die wenigen Projekte, die sich direkt mit der Exportförderung in Industrienationen beschäftigen, können in zwei Kategorien unterteilt werden: produktspezifische Maßnahmen und administratives capacity building. Vor allem in den letztgenannten Projekten wurden Behörden, bzw. Firmen beraten wie Prozesse und Standards an die Märkte von Industrienationen angepasst werden können. Arbeitsbedingungen, Nachhaltigkeit und Finanzierungsmöglichkeiten stehen bei diesen Projekten im Vordergrund. Es ist allerdings auffällig, dass diese Projekte entweder in Schwellenländern (Ecuador), oder in der direkten europäischen Peripherie lokalisiert sind (Zentralasien, Balkan) (siehe Anhang D). (GIZ, 2018)

3.5 Veranschaulichung des Handels unter dem APS mit einer Case Study zum Textilhandel

In Kapitel 3.1-3.3 wurden Auflagen und Schwierigkeiten im Zusammenhang mit dem APS dargelegt. Um diese Aspekte entlang der Handelskette zu illustrieren, haben sich die Autoren entschieden, eine Case Study am Beispiels des Textilhandels in die Arbeit zu inkludieren. Im Folgenden werden die einzelnen Schritte für den Handel unter dem APS erläutert.

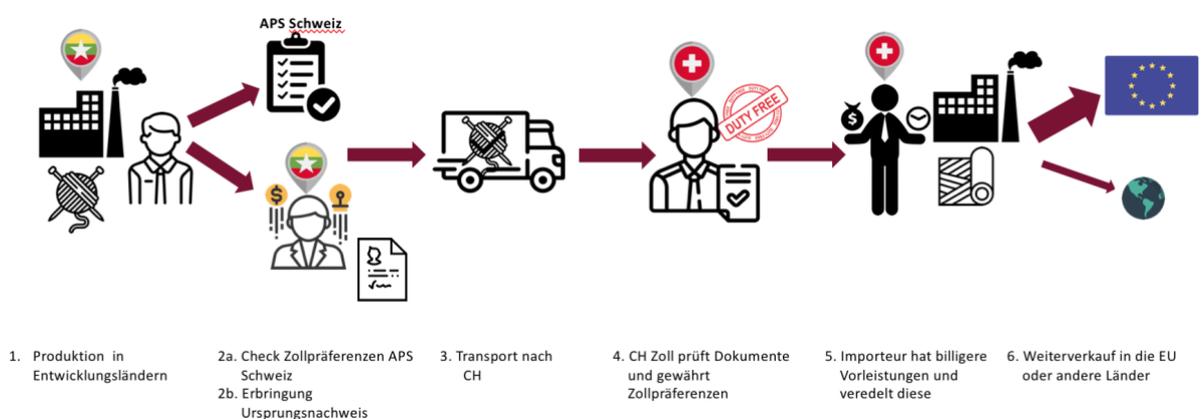


Abbildung 4: Veranschaulichung der Lieferkette unter dem Schweizer APS

- Schritt 0: Ein Schweizer Importeur oder Veredler benötigt Vorleistungen für seine Textilprodukte. Sein Hauptinteresse dabei ist der preisgünstigste Import dieser Vorleistungen zu bestmöglicher Qualität.
- Schritt 1: Ein Exporteur aus einem Entwicklungsland, sagen wir Myanmar, kann diese Vorleistungen erbringen. Damit sie gegenüber Vorleistungen aus dem EU Raum (insbesondere der Oststaaten) kompetitiv sind, möchte er die Vorleistungen APS-präferenziert in die Schweiz liefern. Der Exporteur hat dazu entweder selbst Kenntnisse vom Schweizer APS oder (weitaus wahrscheinlicher) wird vom Schweizer Importeur dazu aufgefordert das APS zu nutzen.
- Schritt 2a: Der Exporteur muss sich dafür zuerst über die Listenregeln des Schweizer APS informieren. Er überprüft, ob seine Vorleistungen zollpräferiert oder gar zollfrei in die Schweiz gehandelt werden können. Ist dies der Fall, muss er die Ursprungserklärung beantragen.
- Schritt 2b: Für die Beantragung der Ursprungserklärung muss der Exporteur zuerst überprüfen, ob er dies schriftlich tun muss mit dem Formular A oder ob Myanmar REX implementiert hat. Für Myanmar trifft Letzteres zu und daher muss sich der Exporteur elektronisch als «Registered Exporter» registrieren. Dazu muss er sich entweder bei seinen lokalen Behörden oder dem Schweizer Importeur zu entsprechenden Auflagen informieren. Dann muss er nachweisen, dass mindestens 50% der Komponenten der Güter, die er exportieren möchte, in Myanmar hergestellt wurde oder unter Verwendung von Vorleistungen aus der EU, der Schweiz oder Norwegen. Ist dies der Fall, kann er die Ursprungszertifizierung erhalten und diese fortan elektronisch verwalten.
- Schritt 3: Nun kann der Exporteur die Produkte in die Schweiz liefern.
- Schritt 4: Die eidgenössische Zollverwaltung prüft, ob mit den Dokumenten alles in Ordnung ist. Falls ja, gewährt der EZV die im APS definierten Zollvergünstigungen. Die Zölle zahlt dabei der Schweizer Importeur beziehungsweise sogar der Endkunde möglicherweise in der EU.
- Schritt 5: Der Importeur oder der Veredler zahlt meistens die Zölle auf den gelieferten Produkten. Er profitiert aufgrund von günstigeren Vorleistungen stark vom Handel unter dem APS. Diese Vorleistungen veredelt er durch einige Produktionsschritte.
- Schritt 6: Häufig liefert der Importeur oder Veredler die Produkte weiter in die EU für die Weiterverarbeitung oder den Endverkauf. Da die Schweiz und die EU ein FTA unterhalten, kann dies zollfrei geschehen. Teilweise liefern sich die EU und die Schweiz die Produkte auch mehrmals hin und her, und in jedem Land werden dann einzelne Produktionsschritte vorgenommen (zwischen EU, Norwegen und der Schweiz ist die regionale Kumulierung erlaubt).

Aus der obigen Case Study wird deutlich, dass nicht primär die Exporteure aus Entwicklungsländern vom APS profitieren. Vor allem der Schweizer Importeur sowie die Veredler und Textilproduzenten in

der Schweiz und der EU freuen sich über günstig bezogene Vorleistungen. Oft bezahlen diese Parteien auch den Zoll auf den bezogenen Vorleistungen. Der Exporteur aus einem Entwicklungsland profitiert insofern, als dass er in die Schweiz liefern und damit seine Produkte absetzen kann. Dies wahrscheinlich zu höheren Preisen, als wenn er in andere Länder liefern würde. Dafür muss der Exporteur allerdings den ganzen Aufwand für die administrative Zertifizierung der Güter tragen und die hohen produktbezogenen und prozessualen Standards der Schweiz einhalten. Dies bringt hohe Kosten für den Exporteur mit sich. (Vergleiche (Schmid, 2018; Müller, 2018 & Niklaus, 2018)

3.6 Zusammenfassung der Gründe für die Ausschöpfungsquote des Schweizer APS

Aus der vorgenommenen Analyse und bereichert durch Erkenntnisse aus Experteninterviews ergab sich eine Liste von sieben Hauptgründe für die tiefe Ausschöpfungsquote des Schweizer APS. Die Gründe wurden in Kapitel 3.1-3.5 erläutert, werden aber im Folgenden kurz zusammengefasst.

- **Erfüllung und Nachweis der Ursprungsregeln:** Sowohl die prozessualen sowie die wertverleihenden Auflagen für die Einhaltung der Ursprungsregeln sind hoch. Mit der Einführung von REX (siehe Kap. 3.1.2) wurden zwar entscheidende prozessuale Hürden abgebaut, jedoch haben lediglich 24 Länder das REX System ratifiziert. Die wertverleihenden Standards sind mit 50% Eigenproduktion hoch angesetzt. Viele ECs und LDCs haben aufgrund schwach diversifizierter Wirtschaften Mühe, diese Auflagen zu erfüllen.
- **Hohe Compliance- & Transaktionskosten:** Wie in Kapitel 3.2.1 und 3.2.2 aufgezeigt, verlangt die Schweiz hohe produktionsbezogene Standards für die Gütereinfuhr. Gerade für ECs und LDCs sind diese Standards aufwändig zu erfüllen und bringen hohe Compliancekosten mit sich. Zusätzlich fallen Transaktionskosten an für die Erfüllung der APS Auflagen. Die Präferenzmarge wird daher oft von diesen Kosten aufgeessen und macht den Handel unter dem Schweizer APS wenig attraktiv.
- **Protektion von inländischem Gewerbe:** Die gelisteten Zollpräferenzen des Schweizer APS weisen vor allem für die Agrargüterlisten noch immer protektionistische Tendenzen auf. Auch Textilien werden zolltechnisch geschützt. Dabei sind gerade für LDCs, Agrargüter und Textilien jene Produkte, die sie am ehesten handeln können (siehe Kapitel 3.1.3).
- **Fehlende Informationen:** Aus institutionellen Gründen sowohl von Seiten der Entwicklungsländer (siehe Kap. 3.3) wie auch der Schweiz (siehe genauere Erläuterungen Kap. 5), sind viele Entwicklungsländer, darin operierende Exporteure und teilweise auch Schweizer Importeure unzureichend über das Schweizer APS sowie Reformen wie das REX-System informiert.
- **Abhängigkeiten von Institutionen in Entwicklungsländern:** Wie in Kapitel 3.3 erläutert, sind Exporteure in Entwicklungsländern von den jeweiligen Institutionen in ihren Ländern abhängig, um unter dem APS handeln zu können. Da gerade diese Länder oft unter schwachen

Institutionen und teilweise korrupten Regierungen leiden, verkomplizieren und verteuern diese Abhängigkeiten den Handel unter dem APS.

- **Aushöhlung durch Freihandelsabkommen:** Die zunehmende Zahl von Freihandelsabkommen, welche die Schweiz mit Schwellen- und Entwicklungsländern schliesst, gewährt diesen Ländern gleichwertige oder meist bessere Konzessionen für den Handel in die Schweiz als das APS. Das heisst, die Präferenzmarge des APS entfällt gegenüber diesen Ländern, was Produkte aus schwachen ECs und LDCs de-facto verteuert.
- **Stand-Alone-Massnahme:** Das APS ist nur schwach in entwicklungs- und handelspolitische Fördermassnahmen von SECO und DEZA eingebunden (siehe Kap. 3.4). Da aber oft auch institutionelle und wirtschaftliche Bedingungen in ECs und LDCs den Handel in die Schweiz verunmöglichen, ist diese mangelnde Einbettung mit ein Grund für die tiefe Ausschöpfungsquote des APS.

Wichtig dabei ist zu betonen, dass das APS, als von der WTO legitimiertes tarifäres Handelsinstrument, nur bedingt dazu geeignet ist, alle diese Probleme anzugehen. Es ist ein rein tarifäres Instrument, mit dem Ziel, Entwicklungsländern Zugang zum Schweizer Markt zu verschaffen, ohne den Schutz sensibler Industrien zu vernachlässigen. Daher müssen Reformen (siehe Kap. 4) sowie weitere flankierende Massnahmen (siehe Kap. 5 und 6) in einem breiteren gesellschaftlichen Kontext betrachtet werden.

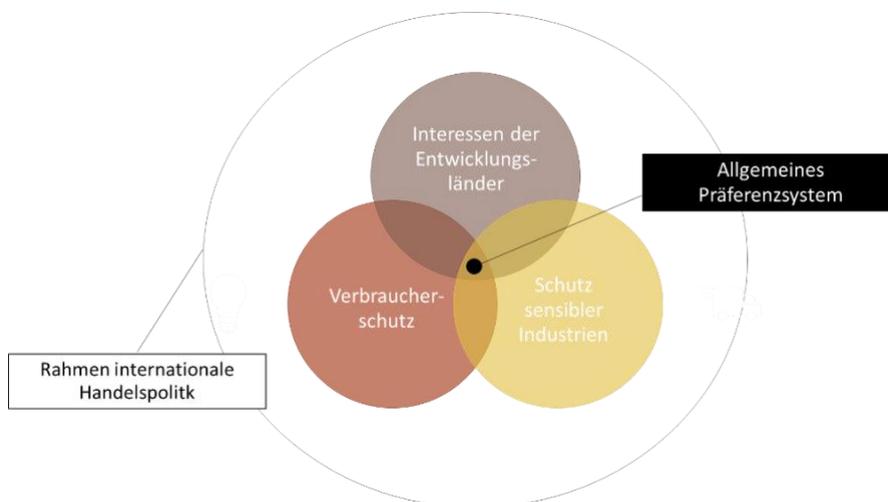


Abbildung 5: Das APS im Kontext der Schweizer Handelspolitik (eigene Darstellung der Autoren)

4. Diskussion von drei möglichen Reformoptionen

Mit dem Auftrag für die vorliegende Arbeit, erhielten die Autoren vom SECO drei mögliche Reformoptionen für das Schweizer APS:

- Neuausrichtung des APS auf „Focusing on Needs“
- Ausweitung der Produktpalette des Schweizer APS
- Vereinfachung der Ursprungsregeln

Diese Optionen werden im Folgenden analysiert und Pro und Kontra Argumente vorgelegt.

4.1 Neuausrichtung des APS auf «Focusing on Needs»

Reformvorschlag und -rationale:

Reformoption 1 beinhaltet eine Begrenzung des APS auf LDCs, sowie Länder mit mittlerem-niedrigem Einkommen („Focussing on Needs“). Die Unterscheidung zwischen kompletter Aussetzung von Zöllen für LDCs und regulären Zollpräferenzen für andere Begünstigte würde bestehen bleiben. Die Länderliste ist aktuell in der Zollpräferenzen Verordnung von 2007 geregelt und beinhaltet 122 Länder, während beispielsweise die EU nur 80 Ländern Präferenzen gewährt. (Bundesrat, 2007) Das Gewähren von Präferenzen an entwickelte Länder, bedeutet im Endeffekt eine de-facto Reduktion von Präferenzen für LDCs und Ländern mit niedrigerem Einkommen, da ihr komparativer Vorteil gegenüber ebenfalls präferenzierten Ländern erodiert (siehe auch Kap. 3.2.3). Aus einer entwicklungspolitischen Perspektive und unter Einbezug der Ziele der Schweizer Aussenwirtschaftstrategie zur Förderung der Entwicklungsländer (siehe Kap. 2.2.3), hat eine Reduktion der Länderliste grosse Wirkung. Als Vorlage hierzu, könnte beispielsweise die EU-GSP Reform 2011 herangezogen werden.

Inhalt der 2011 EU-GSP Reform:

	Standard GSP	GSP+	EBA
Begünstige Länder	Länder mit mittlerem - niedrigem Einkommen (Weltbank)	Sonderregel für „gefährdete“ Länder, die bestimmte internationale Übereinkommen ratifiziert haben	Am wenigsten entwickelte Länder (Weltbank)
Anzahl Begünstigte	23	8	49
Nicht-sensible Güter	Aussetzung von Zöllen	Aussetzung von Zöllen	Aussetzung von Zöllen
Sensible Güter	Reduktion von Zöllen:	Aussetzung von Zöllen	Aussetzung von Zöllen
-Wertzoll	30%		
-spezifischer Zoll	3.5%		

Tabelle 1: Zusammenfassung EU-Handelspräferenzsystems (European Comission, 2017)

Das aktuelle EU-Handelspräferenzsystem ist im Oktober 2012 durch die Verordnung 978/2012 in Kraft getreten. Die Reform des seit 1971 existierenden Systems hat zum Ziel, existierende Instrumente besser auf die Bedürfnisse der Entwicklungsländer, sowie Ziele der internationalen Entwicklungszusammenarbeit anzupassen und ihre Effizienz und Funktionalität zu erhöhen. (Bouyala-

Imbert, 2018) Die finale Version „Mid-Term Review“ dieser Politik wird für Mitte 2019 erwartet. Ein Interim Report deutet jedoch darauf hin, dass die Reform den Handel mit begünstigten Ländern erhöht hat und besonders LDCs davon profitiert haben.

Die wichtigste Neuerung war die erhebliche Reduktion von Ländern, die vom System profitieren. Durch das Ausschließen von Ländern von mittlerem bis hohem Einkommen, sowie anderweitigen Profiteuren von EU-Handelspräferenzen (Freihandelsabkommen), von 177 auf 80 Länder reduziert. (European Commission, 2017) Das EU GSP ist nun in drei Strukturen unterteilt:

- **GSP:** Das GSP, oder „Standard-GSP“, entspricht dem Allgemeinen Handelspräferenzsystem unter der „enabling clause“ der WTO. Die Liste der Länder, die Präferenzen unter diesem Instrument erhalten, wird jedes Jahr erneuert und hängt von dem Länderstatus der Weltbank in den letzten Jahren, sowie der Ausschöpfung von Quoten in bestimmten Produktbereichen ab. Im Gegensatz zum GSP+ und EBA gelten die Zollaussetzungen nur für „nicht-sensible“ Produktbereiche. Besonders für Landwirtschaftsprodukte sind Tarifaussetzungen nur begrenzt verfügbar. Das Instrument ist auf 10 Jahre befristet.
- **EBA:** Das „Everything but Arms“-System ist für die am wenigsten entwickelten Länder konzipiert. Unter diesem System wird zollfreier Zugang zu allen Produkte gewährt, die ihren Ursprung in EBA-Ländern haben (außer Waffen und Munition). Auch dürfen teilnehmende Länder, Präferenzen unter anderweitigen Handelsabkommen und dem EBA kumulieren. Allerdings gibt es Regeln bezüglich der Anerkennung von Ursprungsregeln und Kumulierung von verschiedenen Produkten, die die Anzahl an Produkten eingrenzt. Im Gegensatz zum GSP und GSP+ ist dieses Instrument zeitlich unbegrenzt verfügbar. (European Commission, 2017)
- **GSP+:** Das GSP + System gewährt Ländern dieselben Vorteile wie unter dem EBA-Instrument. Allerdings werden diese nur unter der Bedingung gewährt, dass bestimmte internationale Konventionen (besonders Governance, Arbeitsbedingungen, Umwelt) ratifiziert werden. Die Umsetzung wird durch die EU überwacht. Länder können sich für das GSP+ System bewerben, wenn sie eine unzureichende Exportdiversifizierung, sowie Integration in den internationalen Handel nachweisen können. Wie das GSP, ist das Instrument auf 10 Jahre befristet.

Diskussion:

Pro Argumente:

- **Ausrichtung des APS auf sein definiertes Ziel:** Eine Konzentration auf tatsächlich bedürftige Länder würde die Präferenzmarge für diese Länder de-facto erhöhen und die APS Ausrichtung auf das definierte Ziel der Entwicklungszusammenarbeit justieren.
- **„Depolitisierung“ der Präferenzvergabe:** Durch technische Definitionen für das Erteilen von Präferenzen, sowie transparente Graduierungsmechanismen, werden Präferenzen nach objektiven Kriterien vergeben. Dies erleichtert das Graduieren von entwickelten Begünstigten.

- **Anreize für das Abschließen von Freihandelsabkommen:** Nach dem Zerfall von Zollpräferenzen haben höher entwickelte Länder mehr Anreize in ein FTA mit der Schweiz einzutreten.
- **GSP+ System erweitert das Entwicklungspotenzial des APS:** Durch Anreize für die Ratifizierung von Konventionen im Umwelts-und Arbeitsbereich kann das APS die größeren Ziele der Entwicklungszusammenarbeit integrieren und auf zusätzliche Ziele der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit einzahlen.

Kontra Argumente:

- **Kosten für Verbraucher und weiterverarbeitende Industrie:** Graduierung von bestimmten Ländern kann zu Erhöhung von Preisen von Verbrauchern und Importeuren führen. Da besonders große Schwellenländer große Nutzer des APS sind, kann dies zur Erhöhung von inländischen Preisen und Widerstand gegen die Reform führen
- **Risiko von diplomatischen Konflikten mit graduierten Ländern:** Die Reduzierung der Begünstigten kann zu bilateralen Konflikten mit den größten Nutzern des APS führen. Obwohl das APS ein unilaterales Instrument ist, sind Anschuldigungen bezüglich Protektionismus zu erwarten.
- **Erhebliche Kosten für geringen Nutzen von GSP+:** Durch die nötige Überwachung der Implementierung von internationalen Konventionen entstehen erhebliche Kosten für die Schweiz. Auch ist die Anreizsetzung für potenzielle Nutzer im Kontext der Schweizer Marktgröße vergleichbar geringer als bei der EU. Es ist unwahrscheinlich, dass Begünstigte bereit wären hohe politische Kosten für den verbesserten Marktzugang zu tragen.

Empfehlung:

Der wirtschaftliche Kosten einer Reduktion der Anzahl begünstigen Länder unter dem APS System sollte geprüft werden. Obwohl eine Reduktion der APS begünstigen Länder entwicklungspolitischen Sinn ergibt, müssen die potenziellen Kosten für Verbraucher und die weiterverarbeitende Industrie, sowie die Auswirkungen auf diplomatische Beziehungen geklärt werden. Eine Einführung des GSP+ Systems erscheint aufgrund hoher Kosten allerdings nicht als sinnvoll.

4.2 Ausweitung der Produktpalette

Reformvorschlag und -rationale:

Reformoption 3 beinhaltet eine Ausweitung der Liste der Produkte (siehe Kap. 3.1.3), die unter dem APS in die Schweiz exportiert werden dürfen. Da LDCs bereits alle Produkte zollfrei exportieren können, ist diese Liste nur für ECs relevant. Eine Vereinfachung dieser Liste, oder die Ausweitung der Produkte, die aktuell unter dem APS gehandelt werden dürfen, würde es ECs ermöglichen ihre Präferenzmarge auf diesen Produkten und dadurch ihre Wettbewerbsfähigkeit zu erhöhen. Besonders eine Ausweitung der Präferenzen für Agrarprodukte wird von ECs gefordert, da der komparative Vorteil aufgrund geringer Lohnkosten besonders hoch ist. (Smith, 2018) Allerdings muss ebenfalls in Betracht gezogen werden, dass im Agrarbereich nicht-tarifäre Handelshemmnisse wie phyto-sanitäre Standards, Anforderungen bezüglich Kühlung und Transport, sowie effiziente Transportinfrastruktur und verlässliche Lieferketten im Handel zwischen Entwicklungs- und entwickelten Ländern, eine wichtige Rolle spielen. (Hohmann, 2018)

Die Liste aktuell:

Die Liste unterscheidet zwischen Agrar- und Industrieprodukten, wobei die Liste der Agrarprodukte um einiges länger und detaillierter ist (siehe Kap. 3.1.3). So sind Kontingente und Präferenzen für Agrarprodukte nach Saison unterschiedlich, während Industriegüter breiter geregelt sind. Dies hängt direkt mit dem Einfluss von Industrieverbänden und dem von Ihnen geforderten Grad an Protektionismus ab. So sind Landwirtschafts- und Bauernverbände um einiges protektionistischer eingestellt, als Industrieverbände. (Vergleiche (Niklaus, 2018)) Dies ist auch in der aktuellen Debatte um die komplette Abschaffung von Zöllen spürbar, in der Industrieverbände den Vorstoß begrüßen, während Landwirtschafts- und Bauernverbände stark dagegen argumentieren. (Schöchli, 2017) Im Landwirtschaftsbereich wird argumentiert, dass geringe Lohnkosten, sowie niedrige Standards im Natur- und Arbeitsschutz in ECs und LDCs, disloyalen Wettbewerb für Schweizer Produkte implizieren. (Schweizer Bauernverband, 2018) Im Gegensatz dazu, ist die einzige Kategorie Industriegüter, auf die momentan noch Zölle unter dem APS erhoben werden, Textilien. Allerdings sind dort die Verbandsinteressen an Zöllen aufgrund struktureller Veränderungen im Sektor eher limitiert. (Vergleiche Schmid, 2018; Hohmann, 2018 und Koller, 2018)

Diskussion:

Pro Argumente:

- **Effekte für Entwicklungsländer:** Für ECs, die von der Ausweitung von zollfreien Produkten profitieren können, kann die Reform zur Diversifizierung der Exporte und zu besseren Entwicklungsergebnissen führen. (European Commission, 2017) Besonders die Wettbewerbsfähigkeit der ECs gegenüber der EU würde gestärkt.

- **Erhöhung der Ausschöpfungsquote wahrscheinlich:** Sollte die Produktpalette erweitert, bzw. vereinfacht, werden, ist besonders im Landwirtschaftsbereich eine Erhöhung der Ausschöpfungsquote zu erwarten.
- **Positive Effekte auf Verbraucher und verarbeitende Industrie:** Eine Reduktion der Zölle kann zur Reduktion von Preisen für Konsumgüter (besonders Lebensmittel), sowie Rohstoffen für die verarbeitende Industrie beitragen, was politisch wichtig ist.

Kontra Argumente:

- **Risiko von erheblichen politischen Kosten bei Reformen im Agrarbereich:** Durch die politische Macht der Bauernverbände ist jedwede Ausweitung, oder Vereinfachung, der Produktpalette mit erheblichem Aufwand und Kosten verbunden. (Vergleiche (Niklaus, 2018))
- **Erosion von Präferenzen für LDCs:** Ohne eine gleichzeitige Reduktion der Länderliste (Reformoption 1) werden vor allem ECs von der Ausweitung der Produktpalette profitieren. Dies bedeutet im Endeffekt eine de-facto Erosion von Präferenzen der LDCs.
- **Nicht tarifäre Barrieren bleiben bestehen:** Obwohl eine erweiterte Produktpalette zwar die Präferenzmarge von ECs erhöht, gelten Zölle nicht als wichtigste Handelsbarrieren besonders für LDCs (siehe Kap. 3.2.2). Der entwicklungspolitische Nutzen der Maßnahme rechtfertigt möglicherweise nicht die politischen Kosten. (Vergleiche (Khachatryan, 2018))

Empfehlung:

Aufgrund erheblicher politischer Kosten und fragwürdigem entwicklungspolitischen Nutzen, erscheint das Abwarten der Ergebnisse der Nullzolldebatte als beste Option. Durch die starken Interessen der Verbände in der Agrarindustrie wird diese Reformoption beträchtliche politische Kosten nach sich ziehen. Anstatt politisches Kapital auf das Öffnen einer weiteren politischen Arena zu verwenden, sollten zuerst die Ergebnisse einer möglichen Abschaffung von Zöllen in anderen Bereichen abgewartet werden.

In Kombination mit einer Reduktion der Länderliste (Reformoption 1), wird der entwicklungspolitische Nutzen, sowie die politische Machbarkeit der Reform erhöht. Sollte eine Reduzierung der Länderliste durchgeführt werden, würden einerseits die größten Schweizer Konkurrenten im Agrarbereich (z.B. Brasilien, Argentinien) wegfallen, sowie der Fokus der Reform auf LDCs liegen. Dies könnte den Bauernverband und andere Vetospieler, eher von dieser Reformoption überzeugen. Hierfür sollte der Fokus auf spezialisierte Nischenprodukte gelegt werden, die von der SIPPO (Swiss Import Promotion Program) im Ausland gefördert werden (z.B. verarbeitete Lebensmittel, veredelte Holz- und Textilprodukte, sowie Fisch und Meeresfrüchte). (Siehe Kapitel 5.3)

4.3 Vereinfachung der Ursprungsregeln

Reformvorschlag und -rationale:

Eine Vereinfachung der Ursprungsregeln kann auf zwei Ebenen erfolgen. Zum Einen besteht die Möglichkeit, die prozessualen Auflagen für den Erhalt einer Ursprungserklärung zu vereinfachen. Zum anderen könnten die wertverleihenden Bedingungen angepasst werden, so dass diese für ECs und LDCs leichter zu erfüllen wären. Die Reformoption ist insofern hoch relevant, als dass Ursprungsregelungen vor allem für den Export von verarbeiteten Gütern ein Hindernis darstellen. Viele Komponenten für die Verarbeitung der Güter können nicht in den Entwicklungsländer produziert werden und daher haben Entwicklungsländer oft Probleme die Ursprungszertifizierung für verarbeitete Güter zu erhalten. (Mohan, Khorana, & Choudhury, 2012, S. 18)

Mit der Einführung des REX Systems in 2017 wurde auf der prozessualen Ebene, bereits eine grosse Vereinfachung erzielt. Wie in Kapitel 3.1.2 erklärt, müssen Exporteure nicht mehr für jede Ursprungserklärung bei den zuständigen Behörden ein gedrucktes Formular A einholen. Sie können sich mit REX stattdessen einmalig als «Registered Exporter» registrieren und die Ursprungserklärungen fortan elektronisch verwalten. Für die Adoption des REX sind die Exporteure aber auf ihre lokalen Behörden angewiesen. Die Unterlassung dieses Schrittes wäre eine weitere prozessuale Vereinfachung und insbesondere im Anbetracht dessen, dass lediglich 24 Länder das REX adoptiert haben, relevant. Jedoch umfasst die Adoption des REX die Bereitschaft zur Kooperation mit den Behörden in der Schweiz und daher kann darauf nicht verzichtet werden. (Vergleiche (Jenny & Hafner, 2018))

Die wertverleihenden Massnahmen sind der zweite Hebel für eine Vereinfachung der Ursprungsregeln. Zum Einen bestünde die Möglichkeit, die definierte Mindestvorgabe von 50% der Vorleistungen und Materialien zu senken. Dies würde bedeuten, dass beispielsweise lediglich 40 oder 35% der Vorleistungen in einem Ursprungsland produziert werden müssten, damit der Ursprung des Produktes in diesem Land definiert wird.

Eine weitere Möglichkeit wäre die Erlaubnis der regionalen Kumulierung. Dies würde bedeuten, dass zwei oder mehrere ECs und LDCs zusammen die 50% Vorleistungen erbringen könnten, damit der Ursprung aus einem dieser Länder definiert wird. Für ECs und LDCs mit kleinen und wenig diversifizierten Volkswirtschaften bietet die regionale Kumulierung die Möglichkeit unter dem APS zu handeln. Solche Länder haben ohne Kumulierung oft Mühe die 50% Anforderungen sowie die Listenregeln für die Verleihung des Ursprungs ihrer Produkte zu erfüllen. Allerdings ist die regionale Kumulierung administrativ sehr aufwendig, da jedes Land in dem Produktionsschritte durchgeführt wurden, diese deklarieren muss. (Vergleiche Schmid, 2018 & Niklaus, 2018) Wie in Kapitel 3.1.2 erläutert, ist die regionale Kumulierung zwar de-jure erlaubt, jedoch nur für Länder, die einem Regionalzusammenschluss angehören. Da dies a) auf wenige Länder zutrifft und b) die Registration als

Regionalzusammenschluss sehr aufwendig ist, nutzen bisher lediglich die ASEAN Staaten diese Möglichkeit.

Diskussion:

Pro Argumente:

- **Grösste Wirkung:** Wie in Kapitel 3 erläutert, stellt die Einhaltung der Ursprungsregeln, die grössten administrativen und prozessualen Anforderungen an ECs und LDCs. Vor allem die Reduktion der ursprungsverleihenden Standards, würde die Handelsmöglichkeiten unter dem APS für ECs und LDCs erhöhen. Auch würden dadurch die Transaktionskosten gesenkt, was wiederum eine grössere Präferenzmarge gegenüber von nicht-APS-präferenzierten Staaten bedeuten würde. Dies steigert die Attraktivität der Massnahme zusätzlich.
- **Massnahme ist auf LDCs ausgerichtet:** Von der Erlaubnis der regionalen Kumulierung oder der Herabsetzung der ursprungsverleihenden Mindestanforderung würden vor allem die schwach diversifizierten Volkswirtschaften der LDCs profitieren.

Kontra Argumente:

- **Prozessuale Möglichkeiten durch REX bereits ausgeschöpft:** Wie erwähnt, wurden die Formalitäten für den Erhalt der Ursprungserklärungen mit REX bereits stark vereinfacht. Weitere prozessuale Veränderungen sind aufgrund systeminhärenter Gegebenheiten praktisch nicht möglich oder mit hohem Aufwand und Kosten verbunden.
- **Abhängigkeit von EU und Norwegen:** Die Schweiz hat sich mit der EU und Norwegen vertraglich dazu verpflichtet, dieselben Ursprungsregeln aufrecht zu erhalten. Eine Anpassung der wertverleihenden Standards der Ursprungsregeln ist daher nur unter Einverständnis dieser beiden Länder möglich. Die EU und Norwegen haben jedoch wenig Interessen daran, die Ursprungsregelungen anzupassen. Insbesondere auch deshalb, weil die Schweiz mit der EU ein FTA unterhält und die Schweiz daher viele Vorleistungen aus der EU und nicht aus ECs und LDCs von ausserhalb beziehen sollte. (Vergleiche (Schmid, 2018))
- **Kumulierung ist sehr kompliziert:** Die regionale Kumulierung zwischen ECs und LDCs für die Gütereinfuhr in die Schweiz erfordert hohen administrativen Aufwand. Die einzelnen Vormaterialien aus den kumulierenden Staaten brauchen jeweils Extra-Zertifikate. Ebenfalls ist die Ein- und Wiedereinfuhr von Vorleistungen zwischen den kumulierenden Staaten aus administrativen und transportbezogenen Argumenten sehr mühsam. All dies bedeutet hohe Transaktionskosten für ECs und LDCs, welche die APS Präferenzmarge höchstwahrscheinlich übersteigen. Die regionale Kumulierung ist zwar auf Papier attraktiv, ihre tatsächliche Anwendung in Praxis ist aber eher zu bezweifeln. Dies impliziert hohe Transaktionskosten und ist daher für ECs und LDCs eher uninteressant. (Vergleiche (Müller, 2018))

Empfehlung:

Eine Anpassung der Ursprungsregeln würde den Handel unter dem APS stark vereinfachen und für viele LDCs und schwach entwickelte ECs den Zugang zum APS erst ermöglichen. Allerdings ist der Prozess zur Anpassung der Ursprungsregeln administrativ sehr aufwendig und mit starken Abhängigkeiten verbunden. Eine solche Initiative von der Schweiz aus zu starten ist eher unrealistisch, da die EU der dominantere Player ist und die aktuellen Ursprungsregeln auch zum Schutz der eigenen Exportattraktivität nutzt. **Die Reformoption ist demzufolge inhaltlich sehr attraktiv, aber administrativ und prozessual (wahrscheinlich) nicht umsetzbar.**

5. Möglichkeiten zur Anpassung der Informationspolitik um das APS

Der Zugang zu Informationen bezüglich Handelspräferenzen, Produktstandards und institutionellen Prozessen wurde in der technischen Analyse des APS mehrmals als potenzielle Barriere für eine geringe Ausschöpfungsquote des Systems identifiziert. Aus diesem Grund werden in diesem Kapitel Hinweise und Tipps zu einer verbesserten Informationspolitik im Bezug zum Schweizer APS erläutert. Vor allem in den geführten Interviews wurde dargelegt, dass fehlende Informationen oder mangelnde Unterstützung beim Ausfüllen von Dokumenten dazu führen können, dass Ursprungsformulare oder sonstige Dokumente falsch ausgefüllt und dadurch Präferenzen bei der Einfuhr in die Schweiz nicht gewährt werden können. Ebenfalls möglich ist, dass Exporteure sich bestimmter Präferenzen gar nicht bewusst sind und deshalb nicht auf das APS zugreifen. Teilkapitel 5.1 und 5.2 werden auf potentielle Informationshemmnisse aus der Perspektive von Entwicklungsländern eingehen, während Teilkapitel 5.3 potentielle Multiplikatoren in LDCs analysiert. Das Kapitel schliesst mit einer Zusammenfassung der wichtigsten Erkenntnisse.

5.1 Verfügbare Informationen sind auf Importeure ausgerichtet

Als unilaterale Präferenz, die die Schweiz Entwicklungsländern anbietet, liegt die Verantwortung für die Nutzung des APS, nach Meinung aller interviewten Akteure, die mit der Umsetzung des Systems beschäftigt sind, bei den Exporteuren und den Behörden der Entwicklungsländer. (Vergleiche Schmid, 2018 Hohmann, 2018 und Koller, 2018) Die Analyse der Lieferkette zeigt aber, dass oft der Importeur die treibende Kraft bei der Kommunikation von APS bezogenen Informationen gegenüber dem Exporteur ist. Dies aufgrund der Tatsache, dass er meist die Zölle bezahlt und die Kontrolle von Produktstandards und Ursprungsdokumenten in der Schweiz stattfindet. Oftmals ist es daher so, dass Exporteure wenig bis keine Kenntnisse vom Schweizer APS haben, sondern den Anforderungen des Importeurs Folge leisten. Importeure haben durch ihre Mitgliedschaft in Industrieverbänden oftmals Zugriff auf enormes sektorspezifisches Wissen über Standards, Prozesse und Zollpräferenzen.

(Vergleiche Bill, 2018 & Schmid 2018) Von Seiten der Entwicklungsländer, existieren diese Strukturen oftmals nicht (siehe Kap. 5.3), was zu einer Informationsasymmetrie beiträgt.

Aktuell werden Informationen über Zollpräferenzen auf dem Webportal „Tares“ (<https://xtares.admin.ch>), der Schweizer Zollverwaltung publiziert (siehe Abb. 7). Diese ist für Exporteure einsehbar, aber nicht auf ihre Bedürfnisse ausgerichtet. Die Seite erlaubt die Suche von Produktzöllen nach Ursprungsland in Deutsch, Französisch, Italienisch und Englisch. Ebenfalls werden die wichtigsten Zirkulare, Kontingente und Formulare aufgelistet. Das Portal ist so konzipiert, dass es alle Informationen zu dem Handel mit der Schweiz enthält, ohne zwischen Entwicklungs- und Industrienationen zu differenzieren. Es sind also keine zusätzlichen Hinweise auf das APS zu finden. Ein Exporteur aus einem EC oder LDC, der sich über das Zollverfahren seines Produkts informieren will, kann sich sein Produkt aus der nach WTO-Kapiteln kategorisierten Liste auswählen. Sobald das Produkt ausgewählt ist, können anhand eines Menüs die Tarifinformation eingesehen werden. Die Schwierigkeiten beginnen jedoch, sobald technische Hilfe, oder eine Kontaktperson benötigt werden. Sind Tarifinformationen zwar auf Englisch vorhanden, sind die Rubriken „News“, „Contacts“ und „Help“ nur in den Schweizer Amtssprachen und zum Teil nur auf Französisch verfügbar. Im Bezug zum APS wird in keinem Kontext auf technische Standards, Ursprungsregeln, oder neue Anforderungen bezüglich der Einführung des REX-Systems hingewiesen. Ohne eine Kenntnis der Schweizer Amtssprachen, ist es also nicht möglich komplette Informationen über die Anforderungen für den zollpräferierten oder -freien Export von Gütern in die Schweiz einzuholen.

Die Website der EU, der GSP „Trade-Desk“ (<http://trade.ec.europa.eu/tradehelp/gsp>) bietet im Vergleich Informationen zu Ursprungsregeln, Produktstandards, sowie ein Kontaktformular (siehe Abb. 6). Auch stehen Videos und vereinfachte Dokumente zur Veranschaulichung zur Verfügung. Die direkte Konsequenz der besseren Kommunikation und Internetpräsenz der EU ist eine Vermischung von Informationen des Schweizer und des EU APS, da Interessierte sich auf der Webseite der EU informieren. Dies führt oft zu Verwirrungen bezüglich zu erfüllender Standards und geltenden Regulationen. (Vergleich (Khachatryan, 2018))

Die Website der EU ist als „Best Practice“ zu betrachten, da weder die USA (<https://www.cbp.gov/>), noch Kanada und Australien ein ähnliches Webangebot bereitstellen. Hervorzuheben ist jedoch, dass die USA für jede Produktkategorie „Centers of Excellence and Expertise“ erstellt hat, die als direkte Ansprechpartner fungieren. Diese sind jedoch nicht primär auf das APS ausgerichtet.



Abbildung 6: EU Trade Helpdesk (European Commission, 2018)

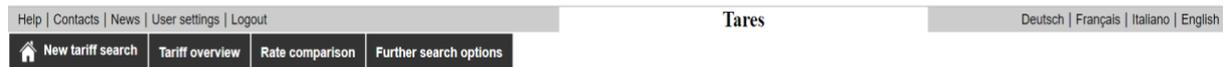


Abbildung 7: Vergleich Schweizer Tares Homepage (Eidgenössische Zollverwaltung, 2018)

Für Exporteure und Behörden in Entwicklungsländern trägt die aktuelle Struktur der Schweizer Informationspolitik zu einer Informationsasymmetrie und Erhöhung der Abhängigkeit vom jeweiligen Importeur bei. Lokale Behörden (lokale Zollbehörde oder das Wirtschaftsministerium) oder Vertreter aus Industrienationen wären für einen Exporteur aus einem Entwicklungsland die idealen Auskunftspartner, um Auskünfte zum Schweizer APS einzuholen (siehe Kap. 5.3). Nehmen aber diese Institutionen ihre Mandate nicht wahr, oder ist aufgrund von Korruption oder fehlender Infrastruktur der Kontakt zu diesen Institutionen nicht möglich, sind die Exporteure oftmals nur mit Hilfe des Importeurs oder über das Internet zur Nutzung des APS befähigt.

5.2 Ungeklärte Verantwortungen zwischen Schweizer Institutionen

Geführte Interviews weisen darauf hin, dass die USA und EU-Delegationen, in der Promotion ihrer APS-Systeme in Schwellen- und Entwicklungsländern stark dominieren. (Khachatryan, 2018) Aufgrund der globalen Präsenz und politischen, sowie wirtschaftlichen Bedeutung dieser Akteure, ist deshalb zu erwarten, dass der erste Berührungspunkt eines Exporteurs mit dem APS-System nicht über Schweizer Kanäle stattfindet. In der Abwesenheit von zentralisierten Kontaktpunkten, sowie zugänglichen Informationen über Webportale (siehe Kapitel 5.1), ist es deshalb zentral, dass es Akteure in Entwicklungsländern gibt, die über die Spezifitäten des Schweizer APS aufklären können.

Allerdings scheinen die Kompetenzen im Bereich der externen Kommunikation des Schweizer APS unklar verteilt zu sein. Generell gibt es drei Akteure, die offiziell die Kommunikation von Schweizer Entwicklungspolitik und Handelspräferenzen übernehmen könnten respektive müssten; Switzerland Global Enterprise (SGE), das SIPPO unter dem Mandat von SwissContact, sowie die Schweizer Botschaften im Ausland. SGE fördert vor allem den Export von Schweizer Produkten ins Ausland. Obwohl also Kompetenzen in dem Kontakt und Handel mit Entwicklungsländern vorhanden sind, ergab eine Anfrage der Autoren, dass das Mandat der SGE auf Exportförderung beschränkt ist. Die SIPPO ist eine Initiative des SECO, die zum Ziel hat, Schweizer Importeure und Exporteure aus Schwellenländern zusammenzubringen und Handel zu erleichtern. Allerdings ist die SIPPO in nur 11 Ländern tätig, die bereits hohes Exportpotential haben und als Schwellenländer zu bewerten sind (Peru, Kolumbien,

Südafrika, Tunesien, Marokko, Indonesien, Vietnam, Albanien, Mazedonien, Bosnien und Herzegowina und Serbien) (Siehe Abbildung 7). Selbst in diesen Ländern wird die direkte Promotion des APS allerdings nicht als Hauptaufgabe des SIPPO angesehen. So werden auf Anfrage der Exportorganisationen, beispielsweise im Olivenölsektor von Tunesien, Studien und Informationen über das APS angeboten. Obwohl es keine aktive Kommunikation gibt, können diese Länder also direkt auf einen Ansprechpartner zugreifen. (Vergleiche (Bill, 2018))

Länder, in denen die SIPPO nicht aktiv ist, können laut ihrer Website auf internationale Partner zugreifen, die sie in der Vermittlung von Importeuren in Industrienationen unterstützen können. Zum einen das CBI (Centre for the Promotion of Imports from developing countries), das von dem niederländischen Aussenministerium finanziert wird. Zum anderen der vom deutschen BMZ finanzierte Import Promotion Desk (IPD). Beide Institutionen haben, wie das SIPPO, das Ziel Importeure aus Entwicklungsländern zu fördern, indem Importeure aus Industrienationen an Exporteure aus Entwicklungsländern vermittelt werden. Jedoch informieren weder die CBI noch die IPD auf ihren Websites über das Schweizer APS oder das EU GSP System. Sie liefern lediglich generelle Informationen zum EU Markt. Ein Exporteur aus einem der Länder, die nicht vom SIPPO betreut werden, findet also keine zusätzlichen Informationen oder Ansprechpartner zum Schweizer APS (siehe Abbildung 8). Da die angebotenen Informationen nur den EU Markt betreffen, kann das Besuchen dieser Websites im Gegenteil noch zu einer grösseren Verwirrung zwischen EU und Schweizer Systemen und Marktgegebenheiten führen.

Wie die SIPPO, konzentrieren sich das CBI und IPD bei der Exportförderung auf wenige Produkte, für die in Industrienationen Nachfrage besteht. Das SIPPO bietet seine Dienstleistungen für sechs Produktkategorien an (veredelte Holzprodukte, verarbeitete Lebensmittel, nachhaltiger Tourismus, verarbeitete Textilprodukte, natürliche Inhaltsstoffe, Fisch und Meeresfrüchte). Exporteure, die außerhalb dieser Produktkategorien handeln wollen und nicht in einem SIPPO-Partnerland situiert sind, werden auf das CBI und IPD verwiesen. Diese stellen auf seiner Website Informationen und Marktanalysen für geförderte Produkte bereit. Beispielsweise, werden auf der Seite für Textilprodukte, Informationen zu Produktstandards, Konsumverhalten und Wettbewerb bereitgestellt. (CBI, 2018) Allerdings sind diese Informationen nur auf den europäischen Markt und EU Regulierungen zugeschnitten, wodurch der Eindruck entstehen kann, dass die Schweiz dieselben Anforderungen hat.

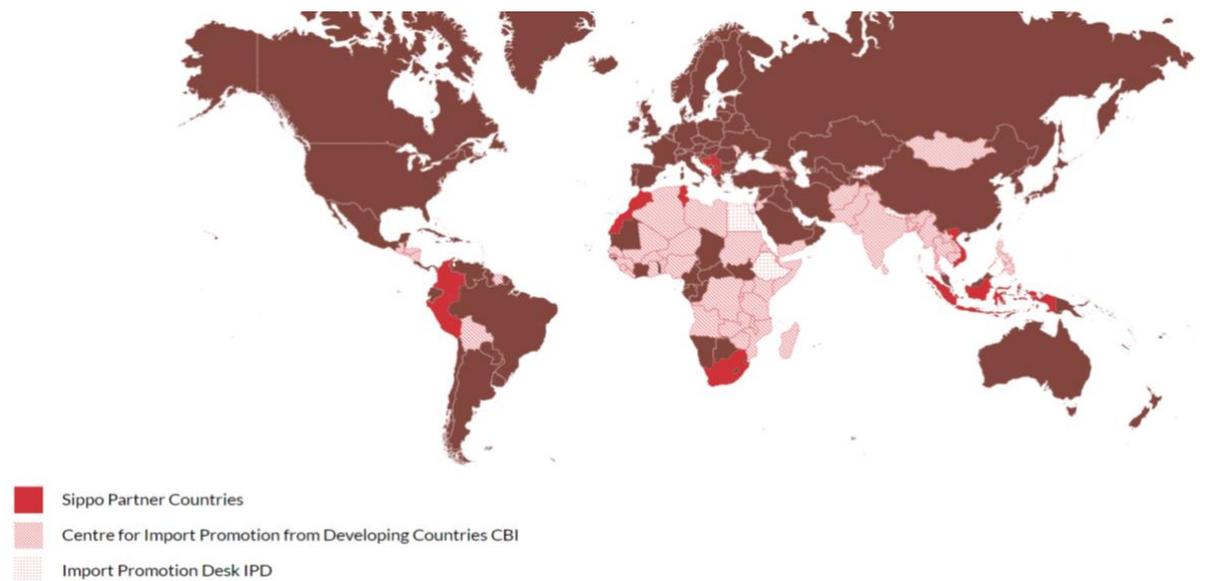


Abbildung 8 Karte der von der SIPPO, CBI und IPD abgedeckten Länder (SIPPO, 2018)

5.3 Botschaften und regionale Akteure als wichtige Informationsvermittler

Die wichtige Rolle von Industrieverbänden und -netzwerken für den Zugang zu internationalem Handel, Wissen und Technologie, wird im 2017 „Aid for Trade“-Bericht der OECD und WTO vorgestellt (OECD & WTO, 2017) und ist auch in verwandter Literatur zu Innovation und Wissenstransfer bekannt. (Athreye & Chaturvedi, 2007) Besonders KMUs sind von diesen Intermediären für den Wissenstransfer abhängig. In Entwicklungsländern ist diese Rolle besonders wichtig, da dem Staat die technischen und institutionellen Kapazitäten fehlen, um Industrien selbst effektiv zu regulieren. So hat das Swiss Import Promotion Programme (SIPPO) ein Netzwerk von 50 Business Support Organizations (BSOs) aufgebaut (z.B. Exporthilfsorganisationen oder Branchenverbände), um die Intermediation zwischen Importeuren und Exporteuren zu verbessern. (Vergleiche (Bill, 2018)) Allerdings ist dieses Netzwerk auf die 11 Partnerländer des SIPPO beschränkt. (Siehe Kapitel 5.2) Des Weiteren wird die Zusammenarbeit mit Verbänden in Entwicklungskontexten (besonders LDCs) oftmals durch Probleme wie Qualität, Deckungsgrad, sowie mangelnde politische Unabhängigkeit erschwert. (Watkins, Papaioannou, Mugwagwa, & Kale, 2015) Dies liegt in wirtschaftlich wenig entwickelten Ländern meist an der Dominanz weniger (oftmals staatlich unterstützter) Akteure innerhalb der Verbände, sowie mangelnder Partizipationsmöglichkeiten, vor allem in nicht-demokratischen Regimes.

In diesem Kontext hat sich der Fokus der internationalen Entwicklungszusammenarbeit im Handelsbereich vermehrt auf regionale Akteure konzentriert. (Schiff & Winters, 2003) (siehe Anhang D) Durch die Einführung regionaler EPA (Economic Partnership Agreements) durch die EU, die die Handelsbeziehungen mit Entwicklungsländern auf regionaler Ebene regeln, haben regionale Organisationen wie die ECOWAS, die SADC, oder das CARIFORUM größere Kompetenzen in diesem Feld erhalten. Vorteile sind niedrigere Kosten und Synergien mit dem Abbau von Handelshemmnisse innerhalb regionaler Organisationen. Eine verbesserte Kommunikation und Kooperation mit diesen Akteuren kann Exporteuren Zugang zu Informationen zum Schweizer APS bieten, ohne dass staatliche Behörden kontaktiert werden müssen.

Best Practice: Caribbean Export Development Agency

Die Caribbean Export Development Agency ist eine regionale Agentur, die Handel und Investitionen in die Länder des CARIFORUM fördert. Von der Europäischen Union finanziert, produziert sie Datensätze und Publikationen zu den Export- und Investitionsmöglichkeiten in der Region. Die Plattform bietet obendrein „Business Briefs“ zu Ursprungsregeln und Schutz des geistigen Eigentums in der EU, sowie Workshops zum EU GSP System in verschiedenen Ländern der Region. Ist dies zwar nur durch die Finanzierung durch die EU möglich, könnte die Plattform dazu dienen auch EFTA, bzw. das Schweizer GSP System zu präsentieren. Auch E-Learning Plattformen von regionalen Organisationen wie ECOWAS und EAC könnten dazu genutzt werden, vereinfachte Präsentationen und Best Practices des APS Systems zu verbreiten. (CEDA, 2018)

Dadurch, dass die Exportförderungsorganisationen der Schweiz ihre Rolle in der Promotion des APS nicht wahrnehmen, spielen Schweizer Botschaften eine wichtige Rolle in der Promotion des Systems. Besonders in Ländern in denen das SIPPO nicht aktiv ist, sind sie die ersten Ansprechpartner für potentielle Interessenten am Schweizer APS. Durch bereits etablierte Kontakte mit Unternehmen und Verwaltung, sowie kulturelle und sprachliche Kenntnisse des Partnerlandes, sind sie zumeist am besten für die Kommunikation von Reformen und Präferenzen positioniert. So sind Exporteure mit Verbindungen in die Schweiz oftmals bereits mit der Botschaft in Kontakt, oder werden durch Newsletter und Veranstaltungen über Aktivitäten informiert. In diesem Kontext hat beispielsweise die Schweizer Botschaft in Armenien 2017 im Rahmen der Swiss-Armenian Business Days, einen Workshop zum Schweizer APS System gehalten. Dieser wurde aufgrund von wiederholten Anfragen von Exporteuren an die Botschaft in die Veranstaltung integriert.

Da die Promotion des APS allerdings kein direktes Mandat der Botschaft ist, mussten die Kompetenzen für diesen Workshop eigenständig mit Unterstützung des SECO erarbeitet werden. Zentralisierte Dokumente für die Kommunikation, oder ein zentraler Ansprechpartner zu diesem Thema waren nicht vorhanden. (Khachatryan, 2018) Die Kosten für diese Art Veranstaltung könnten vor allem für kleine

Botschaften in LDCs durch zentralisierte Kommunikationsdokumente stark verringert werden, wodurch potentielle Interessenten besser informiert werden könnten.

Zusammenfassung der wichtigsten Erkenntnisse:

- Aufgrund mangelndem Zugang zu kompetenten lokalen Behörden, oder Industrieverbänden, sind Exporteure aus Entwicklungsländer zur Einholung von Informationen zum APS vom Importeur abhängig.
- Die dominierende Stellung der EU in der Werbung ihres APS Systems (Internetpräsenz, Rolle der Delegation) führt zur Vermischung vom Schweizer und EU APS System.
- Besonders für LDCs und Länder in denen die SIPPO nicht aktiv ist, gibt es keine zentralisierte Informationsquelle (mangelnder Zugänglichkeit existierender Internetplattformen), oder Ansprechpartner um sich über das Schweizer APS System zu informieren.
- Botschaften in LDCs und regionale Organisationen können wichtige Multiplikatoren für Auskünfte zum Schweizer APS sein. Allerdings müssen hierfür zugängliche Dokumente erarbeitet werden, die ihnen den Zugang zu APS relevanten Informationen kostengünstig ermöglichen (siehe Empfehlungen in Kapitel 6).

6. Fazit und Empfehlungen

Die Analyse des Allgemeinen Präferenzsystems zeigt auf, dass die Gründe für die 40% Ausschöpfungsquote nur bedingt mit dem System selbst zusammenhängen. Tatsächlich sind wirtschaftliche und institutionelle Gegebenheiten in Entwicklungsländern, die Eigeninteressen der Schweiz und der EU sowie die hohen Standards für den Handel in die Schweiz generell, zentrale Hürden für eine Steigerung der Ausschöpfung des APS. Zudem sind systeminhärente Faktoren wie die Ursprungsregeln oder die Produktliste bereits relativ stark liberalisiert und der Aufwand für weitere Anpassungen und Reformen in Bezug zur tatsächlichen Wirkung sehr hoch.

Von inkrementellen Änderungen am APS ist daher aufgrund der Komplexität, und eines erwarteten geringen Nutzens bei hohen Kosten, abzuraten. Eine Reform (*Forschungsfrage 2*) müsste das APS ganzheitlich und tiefgreifend verändern, so dass das System besser auf die Bedürfnisse der LDCs und ECs ausgerichtet werden könnte. Falls eine solche Reform in Angriff genommen würde, wäre eine Kombination der Reformoption 1 Eingrenzung der Länderliste und 2 Ausweitung der Produktpalette zu empfehlen. Die Kombination würde den Widerstand von inländischen Verbänden gegenüber Reformoption 2 reduzieren, durch Reformoption 1 stärker auf das eigentliche Ziel des APS einzahlen und könnte relativ unabhängig von der Schweiz alleine implementiert werden. Insbesondere im Hinblick auf den zunehmenden Abschluss von FTAs und der Nullzoll-Debatte für Industriegüter in der Schweiz, ist eine grundlegende Diskussion zu einer grösseren Reform des APS sicherlich relevant.

Zur Steigerung der Ausschöpfungsquote innerhalb des bestehenden Systems (*Forschungsfrage 1*), sind flankierende Massnahmen wie beispielsweise eine verbesserte Informationspolitik (siehe Kap. 5) oder eine stärkere Einbettung des APS in die Entwicklungszusammenarbeit der Schweiz ein gangbarer Weg. Beides sind Massnahmen, die bei beschränkten Kosten den entwicklungspolitischen Nutzen und die Ausschöpfungsquote des APS verbessern könnten. Unter dem Punkt Empfehlungen werden weitere flankierende Massnahmen kurz erläutert.

Es ist zu betonen, dass das APS über 120 Ländern zollpräferierten Warenhandel in die Schweiz ermöglicht und das unter einem im internationalen Vergleich liberalen und toleranten Ansatz. Deshalb erachten es die Autoren als überaus zentral, auf die Erhöhung der Ausschöpfung des Schweizer APS hinzuarbeiten. Sie merken aber an, dass das APS ein rein tarifäres Instrument darstellt. Aktuelle Ansätze in der Entwicklungspolitik sollten jedoch verstärkt auf eine Einbettung von Handelspolitik in weiterführende entwicklungspolitische Massnahmen (technische Zusammenarbeit, Infrastruktur-entwicklung) abzielen. Mögliche Reformen des APS sowie flankierende Massnahmen sollten daher in Zusammenhang mit anderen Projekten in der Handelsförderung und wirtschaftlichen Entwicklung angegangen werden.

Empfehlungen

Die Autoren schlagen dem SECO die Vornahme der folgenden Massnahmen vor um die Ausschöpfungsquote des Schweizer APS Systems zu erhöhen:

- **Prüfung der Reformoption «Focussing on Needs» in Kombination mit einer Ausweitung der Produktpalette:** Wie bereits erwähnt, ist eine Reduktion der begünstigten Länder für den Handel unter dem APS zu prüfen. Eine Reduktion der Länderliste würde die Präferenzmarge der präferierten Länder de-facto erhöhen und die Ausrichtung des APS auf sein deklariertes Ziel justieren. Die Reduktion der Länderliste würde zudem den Widerstand gegenüber einer Ausweitung der Produktpalette reduzieren und Anreize für FTAs mit Schwellenländern kreieren. Hierfür wäre insbesondere ein Fokus auf spezialisierte Nischenprodukte, die von der SIPPO (Swiss Import Promotion Program) im Ausland gefördert werden (z.B. verarbeitete Lebensmittel, veredelte Holz- und Textilprodukte, sowie Fisch und Meeresfrüchte) zu empfehlen.
- **Verbesserung der Informationspolitik:** Die Informationspolitik gegenüber den Entwicklungsländern und dortigen Exporteuren sollte intensiviert und modernisiert, sowie diesbezügliche Verantwortlichkeiten geklärt werden. Konkret schlagen die Autoren die folgenden Massnahmen vor (Erläuterungen dazu siehe Kap. 5):
 - **Die Erstellung einer zentralen Datenbank mit Kommunikationsmaterialien über das APS könnte öffentliche Schweizer Institutionen bei der Vermarktung des APS unterstützen.** Standardisierte Materialien (Case Studies, vereinfachte Erklärung von Prozessen und Standards, Anleitungen für die Organisation von Workshops) könnten kleineren Botschaften im Ausland helfen, sich in die Thematik des APS einzuarbeiten und seine Funktionsweise zu kommunizieren. Botschaften sind generell der erste Ansprechpartner für Exporteure und sind aufgrund ihrer Kontakte in der öffentlichen Verwaltung, sowie Kenntnis von Sprache und kulturellen Gegebenheiten eine logische Durchführungsorganisation von APS Kommunikation. Allerdings müssen Kosten und Einarbeitungszeit hierfür limitiert werden.
 - **Verantwortungsklärung bezüglich der Promotion des APS:** Es wäre wünschenswert, abschliessend zu klären, welche Institutionen und Interessenverbände, welche Verantwortung im Bezug zur Informationspolitik rund um das Schweizer APS aufweisen (siehe Kap. 5.2). Zusätzlich sollte der diesbezügliche Dialog zwischen den zuständigen Institutionen intensiviert werden.
 - **Regionale Akteure müssen besser in die Kommunikation von APS Reformen eingebunden werden.** Regionale Organisationen (wie zum Beispiel ECOWAS, oder ECA) können zentrale Stellen für die Diffusion von Informationen in ihre

Mitgliedstaaten sein. Um zentrale Informationspunkte für das Schweizer APS zu fördern, können Webinars und vereinfachte Dokumente auf E-Learning Plattformen zur Verfügung gestellt werden. Auf diesen können Kontaktpunkte und Ansprechpartner aufgelistet werden, die einen direkten Zugang zu technischer Hilfe bieten.

- **Einbettung des APS in die Entwicklungspolitik der Schweiz:** Das APS sollte stärker in die entwicklungspolitischen und handelsfördernden Massnahmen des DEZA und SECO eingebettet werden. Die Unterstützung von Institutionen und wirtschaftlichen Bedingungen in ECs und LDCs würde zu einer erhöhten Ausschöpfung des APS beitragen. Diese Erkenntnis wird unterstützt von anderen Autoren, die sich mit APS Systemen befassten. So schlägt beispielsweise, Kennedy (2011, S. 2) stärker fokussierte Handelsunterstützung als flankierende Massnahme zur Erhöhung der Ausschöpfung des amerikanischen APS vor.
- **Verfolgung APS Midterm Review der EU:** Die EU führt 2019 ein Midterm Review ihres APS Systems durch. Für die Schweiz könnten daraus wichtige Erkenntnisse abgeleitet werden, weshalb die Autoren die Verfolgung des Reviews empfehlen;
- **Bewusstsein für konkurrierende FTA und Debatten:** Jedes geschlossene FTA untergräbt das Schweizer APS beziehungsweise reduziert de-facto die Präferenzmarge der darunter handelnden Länder. Will die Schweiz dem erklärten Aussenhandelsziel der Förderung des Handels mit Entwicklungsländern treu bleiben, sollte sie dies stärker beachten. Auch die Null-Zolldebatte für Industriegüter, welche aktuell für das Jahr 2022 geführt wird, untergräbt das APS.

Literaturverzeichnis

- Acemoglu, D., & Robinson, J. (2013). *Why Nations Fail*. London: Profile Books Ltd.
- Agostinis, M. (2015, Dezember 15). *WTO, Gatt, TTIP etc. – ein Kompass durch den Kürzelschunghel*. Retrieved from Schweizer Radio und Fernsehen: <https://www.srf.ch/news/wirtschaft/wto-gatt-ttip-etc-ein-kompass-durch-den-kuerzelschunghel>
- Athreye, S., & Chaturvedi, S. (2007). Industry associations and technology-based growth in India. *The European Journal of Development Research* 19(1), pp. 156-173.
- Atteslander, J., & Engelhard, M. (2018). *Aussenwirtschaftsstrategie der Schweiz: Forderungen der Wirtschaft*. Zürich: Economiesuisse.
- Bill, D. (2018, Mai 15). Program Manager Sippo (Interview zur Analyse des Schweizer APS) . (M. Menz, Interviewer)
- Birdsall, N. M., Campos, J. E., Kim, C.-S., Corden, W. M., MacDonald, L. ., Pack, H., . . . Stiglitz, J. E. (1993). *The East Asian Miracle* (<http://documents.worldbank.org/curated/en/975081468244550798/Main-report>). Washington DC: World Bank.
- Bouyala-Imbert, F. (2018). *Handelsregelungen für Entwicklungsländer- Kurzdarstellungen über die Europäische Union*. Straßburg: Europäisches Parlament.
- Bundesamt für Statistik. (2017, Mai 23). *Aussenhandel*. Retrieved from Bundesamt für Statistik: https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/industrie-dienstleistungen/aussenhandel.html#publications__content_bfs_de_home_statistiken_industrie-dienstleistungen_aussenhandel_jcr_content_par_tabs_419989973
- Bundesrat, S. (2007). *SR 632.911 Verordnung vom 16. März 2007 über die Präferenz-Zollansätze zugunsten der Entwicklungsländer (Zollpräferenzenverordnung)*. Bern.
- CBI. (2018). *Exporting textile wallcoverings to Europe*. Den Haag: CBI.
- CBI. (2018, Mai 15). Website des Centre for the Promotion of Imports from developing countries (<https://www.cbi.eu>).
- CEDA. (2018). *Website Carribean Export Development Agency* (<https://www.carib-export.com>). Warrens, Barbados: CEDA.
- Collier, P. (2017). *Die unterste Milliarde*. München: Pantheon.
- Dümmler, P. (2016). *Handel statt Heimatschutz*. Zürich: Avenir Suisse.
- Der Schweizerische Bundesrat. (2011, März 30). *Verordnung über die Ursprungsregeln für Zollpräferenzen zugunsten der Entwicklungsländer*. Retrieved from Schweizerische Eidgenossenschaft: <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20110090/index.html>
- Der Schweizerische Bundesrat. (2017, Januar 01). *Verordnung über die Ursprungsregeln für Zollpräferenzen zugunsten der Entwicklungsländer*. Retrieved April 16, 2018, from Admin Schweiz: <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20110090/index.html>
- Eidgenössische Zollverwaltung. (2013). *Generalized System of Preferenes (GSP) for Developing Countries* . Bern.
- Eidgenössische Zollverwaltung. (2018). *Entwicklungsländer APS/GSP*. Retrieved März 16, 2018, from Eidgenössische Zollverwaltung: <https://www.ezv.admin.ch/ezv/de/home/information-firmen/befreiungen--verguenstigungen--zollpraeferenzen-und-ausfuhrbeitr/einfuhr-in-die-schweiz/entwicklungslaender-aps-gsp--generalized-system-of-preferences-.html>

- Eidgenössische Zollverwaltung. (2018). *Tares-Website* (<http://xtares.admin.ch/tares/login/loginFormFiller.do;jsessionid=HRhaTjAU4j2fTs3y358F-TyWBvD3VtyulZuW6Or7gJa0X6mnHHTs!65003327>). Bern: Eidgenössische Zollverwaltung.
- Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung. (2018a). *Die Zukunft des Schweizer Aussenhandels und die Landwirtschaft*.
- Elbehri, A., & McDougall, R. (1998). Chapter 5 - Data Base Derivatives: Effective Rates of Protection. In R. McDougall, A. Elbehri, & T. Truong, *Global Trade Assistance and Protection: The GTAP 4 Database*. Indiana: Purdue University.
- European Commission. (2017). *Mid-Term Evaluation of the EU's Generalised Scheme of Preferences (GSP)- Final Interim Report*. Brussels: European Commission.
- European Commission. (2018). *Trade Helpdesk -Website* (<http://trade.ec.europa.eu/tradehelp/>). Brussels: European Commission.
- Finger, M. (2001). *Implementing the Uruguay Round Agreements: Problems for Developing Countries*. Oxford: Blackwell Publishers.
- Fortin, C. (2013, January). United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD). *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*.
- Geiß, R., & Hilf, M. (2014, July). Most-Favoured-Nation Clause. *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*.
- GIZ. (2018). *GIZ-Projekt Datenbank, Website* (https://www.giz.de/projekt-daten/index.action?request_locale=en_GB). Eschborn: GIZ.
- Grimmett, J. J. (2011). *Trade Preferences for Developing Countries and the World Trade Organization*. Washington D.C.: Congressional Research Service .
- Häberli, C. (2008). Market Access in Switzerland and in the European Union for Agricultural Products from Least Developed Countries. *Working Paper No 2008/5*. Bern: Swiss National Centre of Competence in Research.
- Hirsch, M. (2017, July). Developing Countries. *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*.
- Hohmann, S. (2018, Mai 02). Co-CEO Remei AG (Interview zum Textilhandel unter dem Schweizer APS). (M. Menz, & L. Theobaldt, Interviewers)
- IPD. (2018, Mai 15). Website des Import Promotion Desk (<https://www.importpromotiondesk.com>).
- Jenny, R. (2018). The Swiss Generalized System of Preferences. *Internal Note*. Bern: Federal Department of Economic Affairs.
- Jenny, R., & Hafner, R. (2018, Mai 03). Panel zur Präsentation: Eine Analyse des Schweizer Allgemeinen Präferenzsystems. (M. Menz, & L. Theobaldt, Interviewers)
- Jenny, R., & Huber, P. (2016). *Notiz: GSP-Revision*. Bern: Staatssekretariat für Wirtschaft.
- Kennedy, K. (2011). The Generalized System of Preferences after four Decades. *Michigan State International Law Review*(20), pp. 521-668.
- Khachatryan, A. (2018, Mai 09). Schweizer Botschaft in Armenien (Interview zur Analyse des Schweizer APS). (L. Theobaldt, Interviewer)
- Kienast, K., & Grünfelder, P. (2016, Dezember 2). *Schweizer Aussenwirtschaftsstrategie auf drei Pfeilern*. Retrieved from Avenir Suisse: https://www.avenir-suisse.ch/aussenhandel_schweizer-aussenwirtschaftsstrategie-auf-drei-pfeilern/
- Koch, R. (2018, April 19). EZV Sektion Normen und Grundlagen (Interview zur Analyse des Schweizer APS). (M. Menz, & L. Theobaldt, Interviewers)

- Koller. (2018, Mai 09). Leiter Logistik Cilander AG (Interview zur Analyse des Schweizer APS). (M. Menz, Interviewer)
- Krugman, P., Obstfeld, M., & Melitz, M. (2015). *International Economics*. Essex, England: Pearson.
- Le Goff, M., & Singh, R. J. (2013). *Does trade reduce poverty a view from Africa?* Washington DC: The World Bank.
- Leuthard, D. (2007, März 27). *Die aussenwirtschaftspolitische Strategie der Schweiz*. Retrieved from Der Bundesrat:
<https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-11740.html>
- Müller, M. (2018, April 23). Sektion Ursprung, EZV (Interview zur Analyse des Schweizer APS). (M. Menz, & L. Theobaldt, Interviewers)
- Mohan, S., Khorana, S., & Choudhury, H. (2012). *Barriers to prosperity - developing countries and the need for trade liberalisation*. Institut of Economic Affairs : Discussion Paper No. 44.
- Moser, P., & Werner, M. (2015). Auswirkungen einer einseitigen Abschaffung der Industriezölle in der Schweiz. *Gutachten zuhanden des Staatssekretariats für Wirtschaft*. Chur: Hochschule für Technik und Wirtschaft HTW Chur.
- Niklaus, J. (2018, April 19). SECO und EZV (Interview zur Analyse des Schweizer APS). (M. Menz, & L. Theobaldt, Interviewers)
- Oberzolldirektion. (2016). Allgemeines Präferenzsystem für Entwicklungsländer (APS) - Einführung des Systems registrierter Ausführer. *Zirkular*. Bern: Eidgenössische Zollverwaltung EZV.
- OECD. (2018). *Aid at a glance charts- Website (Aid at a glance charts)*. Paris: OECD.
- OECD, & WTO. (2017). *Aid for Trade at a Glance 2017: Promoting Trade, Inclusiveness and Connectivity for Sustainable Development*. Geneva: WTO.
- Pomfred, R. (2015). *International Trade, Evidence and Policy*. New Jersey: World Scientific.
- Ritzel, C., Kohler, A., & Mann, S. (2018). Good governance and preferential trade: evidence from the Swiss generalized system of preferences. *International Journal of Social Economics*, 48(2), pp. 259-274.
- Rodrik, D. (2001). *The Global Governance of Trade: as if development really mattered*. New York: United Nations Development Programme.
- Roitinger, A. (2001). Auf dem Weg zu einer "entwicklungsfördernden" Aussenhandelspolitik der Schweiz. *Aussenwirtschaft*, III(56), pp. 421-449.
- Sally, R. (2000). Developing country trade policy reform and the WTO. *Cato Journal Vol.19 No. 3*.
- Schöchli, H. (2017, 12 20). Der Bundesrat will die Industriezölle abschaffen. *Neue Züricher Zeitung*.
- Schiff, M., & Winters, L. A. (2003). *Regional Integration and Development*. Washington D.C.: World Bank and Oxford University Press.
- Schmid, J. (2018, April 25). Schweizer Textilverband (Interview zum Textilhandel unter dem Schweizer APS). (M. Menz, & L. Theobaldt, Interviewers)
- Schwab, K. (2017). *The Global Competitiveness Report 2017-2018*. Genf: World Economic Forum.
- Schweizer Bauernverband. (2018). *Situationsbericht-Fairer Handel*. Brugg: Schweizer Bauernverband.
- SIPPO. (2018, Mai 15). SIPPO-Partner Countries (Website: <http://www.sippo.ch/Import/Countries>).
- Smith, T. (2018, May 09). Armenische Botschaft. (L. Theobaldt, Interviewer)

- Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO). (2018). *Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung*. Retrieved Mai 13, 2018, from SECO:
https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Aussenwirtschaftspolitik_Wirtschaftliche_Zusammenarbeit/Wirtschaftliche_Zusammenarbeit_Entwicklung.html
- Tempone, E., & Vinuesa, R. E. (2014, Juli). Doha Round. *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*.
- Terhechte, J. P. (2014, September). Non-Tariff Barriers to Trade. *Max Plack Library of Public International Law*.
- Todaro, M., & Smith, S. (2015). *Economic Development (12th Ed.)*. Harlow: Pearson UK.
- UNCTAD. (2011). *GSP Handbook on the Scheme of Switzerland*. Geneva: UNCTAD.
- UNCTAD. (2014). *Generalized System of Preferences - Handbook on the Scheme of Switzerland*. United Nations .
- UNCTAD. (2016). *Making Trade work for developing countries: A Handbook on Mainstreaming Trade*. Vienna: United Nations.
- United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD). (2018). *Preferential Market Access and the Generalized System of Preferences*. Retrieved Mai 07, 2018, from UNCTAD:
<http://unctad.org/en/Pages/DITC/GSP/Generalized-System-of-Preferences.aspx>
- Wade, R. (1990). *Governing the market: economic theory and the role of government in East Asian industrialization*. New Jersey: Princeton University Press.
- Walker, A. (2011, November 14). The WTO has failed developing nations. *The Guardian*.
- Watkins, A., Papaioannou, T., Mugwagwa, J., & Kale, D. (2015). National innovation systems and the intermediary role of industry associations in building institutional capacities for innovation in developing countries; a critical review of the literature. *Research Policy* 44(1), pp. 1407-1418.
- Williams, M. (2013, March 8). Aid, Trade, Investment, and Dependency . *Routledge Handbook of African Politics* Routledge.
- Williamson, J. (1990). What Washington means by policy reform
(<https://web.archive.org/web/20150817130637/http://www.iie.com:80/publications/papers/paper.cfm?researchid=486>). In W. J. (ed.), *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* (pp. 7-41). Washington, D.C.: Institute for International Economics.
- World Bank. (2018). *How does the World Bank classify countries?- Website*
(<https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/378834-how-does-the-world-bank-classify-countries>). Washington DC: World Bank.
- Zürcher. (2012). In Dümmler, *Handel statt Heimatschutz*. Zürich: Avenir Suisse.

Anhang

A: Liste mit Interviewpartner und Interviewleitfaden

Name	Organisation	Funktion	Datum des Interviews
Koch Reiner	Eidgenössische Zollverwaltung	Sektion Zoll und FTA, Projektgruppe REX	19. April 2018
Niklaus Jürg	Ehem. SECO	Ehem. Internationaler Warenverkehr	19. April 2018
Müller Meinrad	Eidgenössische Zollverwaltung	Sektion Ursprung	23. April 2018
Schmid Jasmin	Swiss Textiles	Leiterin Wirtschaft & Statistik	25. April 2018
Julin Andreas	DG Trade	Senior Expert Generalised System of Preferences	27. April 2018
Simon Hohmann	Remei AG	Co-CEO	01. Mai 2018
Jean Koller	Cilander AG	Leiter Logistik	09. Mai 2018
Anzhela Khachatryan	Schweizer Botschaft in Armenien	Head of Finance and Administration	09. Mai 2018
Daniel Bill	Sippo	Programme Manager	15. Mai 2018

Die Interviews sind aus vertraulichen Gründen nicht in diese Arbeit inkludiert. Auf Anfrage können die Autoren jedoch Tonaufnahmen zur Verfügung stellen.

Template Interviewleitfaden

Die Interviewfragen wurden jeweils für jeden Interviewpartner separat angepasst. Der Modell-Leitfaden diente den Autoren als Orientierung für die Strukturierung der einzelnen Interviews.

Interviewleitfaden Allgemeines Präferenzsystem der Schweiz

Zu interviewende Personen: Mitarbeitende SECO, EZV, EU DC Trade, UNCTAD, WTO, Schweizer Botschaft im Ausland, Schweizer Auslandshandelskammer, Einfuhr- oder Kontrollbehörde, Zoll

Start Interview: Für Interviewmöglichkeit bedanken und anfragen, ob Tonaufnahme okay ist.

Einstiegsfragen:

- Wo arbeiten Sie?
- Welches sind Ihre Hauptaufgaben?

In unsere Arbeit analysieren wir das APS der Schweiz und evaluieren, inwiefern dieses angepasst werden könnte, um die Attraktivität des Instruments zu steigern (und damit auch die Ausschöpfungsquote).

Fragen zum APS generell:

- Schätzen Sie das APS als nützliches Instrument ein, um den Handel mit Entwicklungsländern zu fördern?
- Glauben Sie, dass das APs den Bedürfnissen der Entwicklungsländer genügend entspricht?
- Was sind Ihrer Meinung nach die Hauptgründe für die tiefe Ausschöpfungsquote des APS?

- An welchem Punkt des Exportprozesses sehen Sie die größten Hemmnisse für Unternehmen aus Entwicklungsländern (wo entstehen die grössten Transaktionskosten im Prozess)?
- Denken Sie, dass das APS den darunter handelnden Firmen zu viel (administrativen) Aufwand beschert, um die entsprechenden Auflagen zu erfüllen? Wie könnte man diesen Aufwand reduzieren?
- Wo sehen Sie den grösseren Handlungsbedarf – In der **Informationspolitik** (Aufklärung der Firmen über die Existenz des APS und insbes. über die administrativen Anforderungen) oder im **systemischen Bereich** (Notwendigkeit einer Reform des APS)?
- Im Falle eines systemischen Anpassungsbedarfes: Das SECO hat im Rahmen einer internen Evaluation drei mögliche Reformoptionen identifiziert: 1. Focusing on needs 2. Ausweitung der Produktpalette (v.a. im Bereich Agrarprodukte und Lebensmittel) 3. Vereinfachung und Liberalisierung der Ursprungsregeln.
 - a) Wo sehen Sie die Vor- und Nachteile der einzelnen Reformoptionen?
 - b) Welche dieser Optionen würde aus Ihrer Sicht dem APS zu mehr Attraktivität verhelfen (und damit zu einer höheren Ausschöpfungsquote)?
 - c) Gäbe es Ihrer Meinung nach weitere interessante Reformoptionen, die nicht genannt wurden?
- Wie könnte man/müsste man das APS anpassen um den darunter fallenden Handel zu erweitern?
- Welche Produkte müssten Ihrer Meinung nach ins APS integriert werden, damit mehr Firmen aus Entwicklungsländern darunter handeln können?

Fragen zur Case Study Textilien:

Um unter APS handeln zu dürfen, müssen die einführenden Firmen aus Entwicklungsländern einige Auflagen erfüllen. Gerne würden wir dies mit Ihnen anhand zweier Beispiele durchspielen: Geflügel als Agrarprodukt und Textilien als Industriegut.

- Wenn eine Firma aus einem Entwicklungsland (sagen wir Bangladesch) Textilien in die Schweiz einführen möchte: "
 - o Welche administrativen Schritte muss diese Firma durchlaufen und Auflagen erfüllen, damit sie Geflügel unter dem Schweizer APS exportieren darf?
 - o Welche Zertifikate und administrativen Auflagen muss sie vorweisen?
 - o Mit welchen Behörden hat sie dann zu tun? (Im Heimatland, der Schweiz, unterwegs)
 - o Auf welchem Weg müssen diese Textilien in die Schweiz gebracht werden?
 - o Welche Kontrollen und Genehmigungen erfolgen vom Schweizer Zoll und welche von der Behörde im Ursprungsland der Ware?
 - o Welche Ursprungsregeln müssen die Textilien erfüllen?
 - o Was würde eine Vereinfachung bzw. Liberalisierung der Ursprungsregeln (Listenregeln) bewirken?
 - o Fallen für eine Firma, die Textilien unter dem APS handelt, hohe Transaktionskosten an? Wo sind diese zu verorten?
 - o Wie könnten diese Transaktionskosten am Stärksten reduziert werden?
 - o Wenn die Zölle auf der Einfuhr von Textilien unter dem ASP noch stärker gesenkt würden, denken Sie, dass mehr Firmen aus Entwicklungsländern Textilien in die Schweiz liefern würden?
 - o Gibt es weitere Massnahmen, die zu einem stärkeren Gebrauch des Schweizer APS führen würden – unabhängig von einer zusätzlichen Zollsenkung?

B: Diskretionserklärung

Die Unterzeichnenden

verpflichten sich, die von den befragten Unternehmungen/Verwaltungen erhaltenen Informationen streng vertraulich zu behandeln. Insbesondere darf nur mit ausdrücklicher Einwilligung sämtlicher Auskunftgeber, anderen Personen als den Referenten und dem Auftraggeber: Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO), Einblick in die schriftliche Arbeit gewährt werden.

St. Gallen, 12. Mai 2018



Mara Menz



Leo Theobaldt

C: Aktuelle Begünstigte des Schweizer APS im Vergleich zur EU

Aussetzung von Zöllen für LDCs(47)		Reguläre Zollpräferenzen (75)	
Afghanistan	Togo	Antigua und Barbuda	Sri Lanka
Angola	Timor-Leste	Anguilla	Libyen
Bangladesch	Tuvalu	Armenien	Moldau
Burkina Faso	Tansania	Argentinien	Marshallinseln
Burundi	Uganda	Aserbaidshan	Mongolei
Benin	Vanuatu	Bolivien	Montserrat
Bhutan	Samoa	Brasilien	Mauritius
Demokratische Republik Kongo	Jemen	Belarus	Malediven
Zentralafrikanische Republik	Sambia	Belize	Malaysia
Dschibuti		Republik Kongo	Nigeria
Eritrea		Côte d'Ivoire	Nicaragua
Äthiopien		Cookinseln	Nauru
Gambia		Kamerun	Niue
Guinea		Kuba	Papua-Neuguinea
Äquatorialguinea		Kap Verde	Philippinen
Guinea-Bissau		Dominica	Pakistan
Haiti		Dominikanische Republik	Palau
Kambodscha		Algerien	Paraguay
Kiribati		Ecuador	Seychellen
Komoren		Fidschi	St. Helena
Laos		Mikronesien	Suriname
Liberia		Gabun	Südsudan
Madagaskar		Grenada	El Salvador

Aussetzung von Zöllen für LDCs(47)		Reguläre Zollpräferenzen (75)	
Mali		Ghana	Syrien
Myanmar		Guatemala	Thailand
Mauretanien		Guyana	Tadschikistan
Malawi		Honduras	Tokelau
Mosambik		Indonesien	Turkmenistan
Niger		Indien	Tonga
Nepal		Irak	Uruguay
Ruanda		Iran	Usbekistan
Salomoninseln		Jamaika	St. Vincent und die Grenadinen
Sudan		Kenia	Venezuela
Sierra Leone		Kirgisistan	Vietnam
Senegal		St. Kitts und Nevis	Wallis und Futuna
Somalia		Demokratische Volksrepublik Korea	Kosovo
São Tomé und Príncipe		Kasachstan	Simbabwe
Tschad		St. Lucia	

Vergleich der begünstigten Länder EU/Schweiz. Legende: rot= Präferenzen werden in der Schweiz, aber nicht der EU gewährt. (Eidgenössische Zollverwaltung, 2018) (European Comission, 2017)

D: Liste der GIZ Projekte mit Fokus auf Handel

Projektitel	Land	Regionale Ausrichtung	Budget (in mio Euro)	Fokus auf Exportförderung
Fonds Handelspolitik und -förderung	Afghanistan, Azerbaijan, Côte d'Ivoire, PR China, Egypt, Guatemala, Kyrgyzstan, Cambodia, Laos, Sri Lanka, Mongolia, Mozambique, Nepal, Philippines, Senegal, Tanzania	0	31,65	0
IZR-Maßnahme Globale Allianz für Handelserleichterungen	Argentina, Ghana, Kenya, Morocco, Montenegro, Serbia	0	5,9	0
Fonds Handel für Entwicklung	Dem. Rep. Congo, Cambodia, Thailand, Viet Nam, Zambia	0	31,6	0
SWITCH Asia II - Sustainable Consumption and Production Facility	Asien	0	9	0
Globalprojekt Qualitätsinfrastruktur	Global	0	25	0
Handelspolitik, Handels- und Investitionsförderung	Global	0	21,1	0
Professionalisierung von Kakaoproduzenten und ihrer Organisationen in nachhaltiger Kakaoproduktion	Cote d'Ivoire	0	0,45	1
Unterstützung des Handelssektors in Ecuador	Ecuador	0	1,49	1
Förderung der Rahmenbedingungen für Handel in der Ukraine	Ukraine	0	3	0
Unterstützung bei der Umsetzung von Sozialstandards in der Textil- u. Bekleidungsindustrie von Punjab II	Pakistan	0	0,27	0
HOGA Marokko	Marokko	0	1,36	0
Deutsch-Chinesisches Projekt Qualitätsinfrastruktur	China	0	25	0
Handelsförderung Nepal	Nepal	0	8	1
SV Entwicklungsorientierte Handelspolitik, Handels- und Investitionsförderung	Global	0	21,1	0
Förderung von Nachhaltigkeitsaspekten in der Umsetzung von EU-Wirtschaftspartnerschaftsabkommen	LDCs allgemein	1	3,5	0
Beratung der ECOWAS-Kommission bei der Stärkung der wirtschaftlichen und politischen Integration innerhalb der ECOWAS	ECOWAS	1	41,95	0
Stärkung der regionalen wirtschaftlichen Intregation in der SADC	SADC	1	20,7	0
Förderung intraregionaler Handlungspotentiale in der SAARC-Region II	SAARC	1	5,3	0
Offener Regionalfonds SOE - Außenwirtschaftsberatung	Albania, Bosnia Herzeg., Montenegro, Macedonia, Serbia, Kosovo	1	20,6	1
Unterstützung des EAC-Integrationsprozesses	EAC	1	43,3	0
Förderung wirtschaftlicher Kooperation in subregionalen Initiativen Asiens	Cambodia, Laos, Myanmar, Mongolia, Viet Nam	1	9,5	0
Handelserleichterung in Zentralasien	Kyrgyzstan, Kazakhstan, Tajikistan, Uzbekistan	1	7	1
Programm zur Unterstützung der afrikanischen Infrastrukturentwicklung (PIDA)	African Union, Ethiopia, South Africa	1	8	0
Pan-Afrikanischen Freihandelszone (CFTA)	African Union	1	2,2	0
Regionale Wirtschaftsintegration von Laos in ASEAN, Handels- und Unternehmensförderung	Laos	1	8	0

Liste der GIZ Projekte mit Fokus auf Handel (GIZ, 2018)