

06.024

**Botschaft
über ein Bundesgesetz zur
Änderung des Bundesbeschlusses über die Gewährung von
Zollpräferenzen zugunsten der Entwicklungsländer**

vom 1. März 2006

Sehr geehrte Herren Präsidenten
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Botschaft, mit dem Antrag auf Zustimmung, den Entwurf zu einem Bundesgesetz über die Änderung des Bundesbeschlusses über die Gewährung von Zollpräferenzen zugunsten der Entwicklungsländer.

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

1. März 2006

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Moritz Leuenberger

Die Bundeskanzlerin: Annemarie Huber-Hotz

Übersicht

Der Bundesbeschluss über die Gewährung von Zollpräferenzen zugunsten der Entwicklungsländer (Zollpräferenzenbeschluss) ist bis zum 28. Februar 2007 befristet. Damit der Bund die Gewährung von Zollpräferenzen zugunsten der Entwicklungsländer weiterführen kann, muss die bestehende Rechtsgrundlage erneuert werden. Nach Artikel 163 der Bundesverfassung ist der geltende Zollpräferenzenbeschluss in ein Bundesgesetz zu überführen.

Mit dem Ziel, das wirtschaftliche Wachstum in den Entwicklungsländern durch einen Anstieg der Exporteinnahmen, der Diversifizierung der Exporte sowie der Industrialisierung zu fördern, schuf das Parlament 1971 eine erste gesetzliche Grundlage in der Form eines zeitlich befristeten allgemeinverbindlichen Bundesbeschlusses. Über die Jahre hat sich bestätigt, dass der Zugang zu internationalen Märkten einen der zentralen Faktoren für die wirtschaftliche Entwicklung darstellt. Um den Marktzugang für Produkte aus Entwicklungsländern aktiv zu fördern, hat die Schweiz den Zollpräferenzenbeschluss mehrmals verlängert und den aktuellen Bedürfnissen angepasst.

Die Vorlage zu einem Bundesgesetz zur Änderung des Bundesbeschlusses über die Gewährung von Zollpräferenzen zugunsten der Entwicklungsländer gewährleistet die Weiterführung dieses wichtigen Instruments der handelsbezogenen Entwicklungspolitik nach 2007 sowie die formelle Überführung des Zollpräferenzenbeschlusses in ein Bundesgesetz. In materieller Hinsicht werden die bestehenden Bestimmungen des geltenden Bundesbeschlusses nicht geändert. Es wird beantragt, das Bundesgesetz nicht mehr zu befristen.

Botschaft

1 Allgemeiner Teil

1.1 Ausgangslage

Die 191 Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen haben im Rahmen der Millenniums-Entwicklungsziele ihrem Willen Ausdruck verliehen, bis 2015 die Armut in der Welt um die Hälfte zu reduzieren. Dieses Ziel soll unter anderem mit Massnahmen zur Stärkung der wirtschaftlichen Entwicklung durch die weltwirtschaftliche Integration sowie durch die Verbesserung der nationalen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen besonders der ärmeren Länder erreicht werden. Erfolgreiche Armutsbekämpfung ist ein Beitrag zur internationalen Stabilität und Sicherheit. Längerfristig ist die Armutsbekämpfung auch für die Schweizer Wirtschaft von Interesse, können doch dadurch neue Beschaffungs-, Absatz- und Investitionsmöglichkeiten geschaffen werden. Diese Zielsetzung ist deshalb eine der drei Dimensionen der schweizerischen Aussenwirtschaftspolitik¹.

Neben der Stärkung der makroökonomischen Grundlagen und marktwirtschaftlichen Strukturen sowie dem Aufbau der Basisinfrastruktur und der Förderung von Investitionen in ausgewählten Partnerländern fördert die Schweiz die Handelskapazitäten in Entwicklungsländern und trifft Massnahmen zur Verbesserung des Marktzutritts von Produkten aus Entwicklungsländern.

Die Erkenntnis, dass die Verbesserung des Marktzugangs für Produkte aus Entwicklungsländern für deren wirtschaftliche Entwicklung zentral ist, hat anlässlich der Handels- und Entwicklungskonferenz der Vereinten Nationen (UNCTAD) 1968 in Neu-Delhi zur Resolution 21(ii) geführt, die den Grundstein legte für die Einführung eines autonomen, unilateralen und nichtdiskriminierenden Systems von Zollpräferenzen zugunsten von Entwicklungsländern. In der Schweiz wurde diese Resolution am 1. März 1972 als Allgemeines Zollpräferenzensystem (APS) auf der Grundlage eines allgemeinverbindlichen befristeten Bundesbeschlusses umgesetzt. Dieser Bundesbeschluss wurde in den Jahren 1981, 1991 sowie 1996 verlängert und den aktuellen Bedürfnissen angepasst.

Der geltende Zollpräferenzenbeschluss ist bis zum 28. Februar 2007 befristet. Wird er nicht vor Ablauf verlängert, fällt die rechtliche Grundlage für das schweizerische APS dahin. Es könnten weder die bestehenden Zollpräferenzen zugunsten der Entwicklungsländer weitergeführt noch neue Zollpräferenzen eingeräumt werden.

Die Verbesserung des Marktzutritts zugunsten von Entwicklungsländern entspricht einem entwicklungspolitischen Anliegen und bildet daher eine der Kernforderungen, insbesondere der am wenigsten fortgeschrittenen Länder (Least Developed Countries, LDC), im Rahmen der Doha-Runde der WTO. Um die Gewährung eines präferenziellen Marktzutritts für Produkte aus Entwicklungsländern auch in Zukunft sicherstellen zu können, bedarf es der Erneuerung der rechtlichen Grundlage. Diese ist zudem die Voraussetzung für die Umsetzung der Verpflichtung, welche die Schweiz anlässlich der sechsten WTO-Ministerkonferenz in Hongkong (Dezember 2005) eingegangen ist. Die WTO-Mitgliedstaaten haben sich im Rahmen der Minis-

¹ Bericht des Bundesrates vom 12. Jan. 2005 zur Aussenwirtschaftspolitik 2004 (BBl 2005 1089).

tererklärung verpflichtet, den am wenigsten fortgeschrittenen Ländern auf einer dauerhaften Grundlage spätestens ab 2008 für mindestens 97 % ihrer Zolltariflinien zoll- und kontingentfreien Marktzugang zu gewähren sowie diesen Marktzugang durch einfache und transparente Ursprungsregeln zu stützen.

1.2 Stand der Gewährung von Zollpräferenzen zugunsten der Entwicklungsländer

1.2.1 Schweiz

Unter dem APS gewährt die Schweiz den Entwicklungsländern Zollpräferenzen für Industriegüter und teilweise auch für Agrarerzeugnisse. Mit dem Ziel, den Marktzutritt der in der Entwicklung am wenigsten fortgeschrittenen Länder zusätzlich zu fördern, hat der Bundesrat am 27. Juni 2001 beschlossen, den LDC², wie sie durch die Wirtschafts- und Sozialkonferenz der Vereinten Nationen definiert werden, auch im Agrarbereich schrittweise zollfreien Marktzugang einzuräumen. In Umsetzung dieses Beschlusses sowie der ersten zwei Abbauschritte werden den LDC seit 1. Januar 2002 bzw. 1. Januar 2004 auf allen Tarifnummern der Zolltarifkapitel 1–24 (Agrarerzeugnisse) Zollreduktionen zwischen 55 und 75 % gegenüber dem Normaltarif gewährt.

Die Importe von Produkten aus Entwicklungsländern nahmen in den letzten 5 Jahren stetig zu. Der Anteil aus Entwicklungsländern an den Gesamteinfuhren steigerte sich von 5,5 % (6,5 Mrd. Fr.) im Jahr 1999 (total 120 Mrd. Fr.) auf 6,6 % (9,2 Mrd. Fr.) im Jahr 2004 (total 138,8 Mrd. Fr.). Der auf LDC entfallende Anteil an den Gesamteinfuhren blieb hingegen konstant bei 0,12 % (156 Mio. Fr. bzw. 167.5 Mio. Fr.).

Im Jahr 2004 wurden 57 % der Produkte aus Entwicklungsländern zollfrei in die Schweiz eingeführt. Der Anteil an zollfrei eingeführten Waren aus LDC betrug sogar 67 %. Insgesamt 31 % (Entwicklungsländer) bzw. 14 % (LDC) der Einfuhren sind gestützt auf den Normaltarif zollfrei und daher nicht den Zollpräferenzen zuzuschreiben.

Die agrarpolitische Schutzklausel des schweizerischen APS, die den Bundesrat ermächtigt, bei einer Beeinträchtigung schweizerischer Wirtschaftsinteressen oder bei Störungen der Handelsströme korrigierend einzugreifen, musste bisher nicht angerufen werden.

² Äquatorial-Guinea, Äthiopien, Angola, Benin, Burkina Faso, Burundi, Dschibuti, Eritrea, Gambia, Guinea, Guinea-Bissau, Kap Verde, Komoren, Lesotho, Liberia, Madagaskar, Malawi, Mali, Mauretanien, Mosambik, Niger, Ruanda, Sambia, São Tomé und Príncipe, Senegal, Sierra Leone, Somalia, Sudan, Tansania, Togo, Tschad, Uganda, Demokratische Republik Kongo, Zentralafrikanische Republik, Afghanistan, Bangladesch, Bhutan, Jemen, Kambodscha, Laos, Malediven, Myanmar, Nepal, Haiti, Kiribati, Salomoninseln, Samoa, Tuvalu und Vanuatu (Stand 1. Febr. 2005).

1.2.2 Europäische Union (EU)

Auch die EU gewährt präferenziellen Marktzugang für Produkte aus Entwicklungsländern. Das APS der EU, das im Juni 2005 verabschiedet wurde³, enthält drei verschiedene Präferenzschemata. Das Grundschemata legt die allgemeinen Zollpräferenzen zugunsten der Entwicklungsländer fest. Zusätzliche Präferenzen in der Form von zoll- und kontingentfreiem Zugang werden den LDC im Rahmen der «Alles ausser Waffen»-Initiative gewährt. Als drittes Schema wurde ein neues, als Anreiz konzipiertes APS-Plus-Schema entworfen. Dieses Schema wird sich auf diejenigen APS-begünstigten Länder konzentrieren, die wichtige internationale Abkommen über nachhaltige Entwicklung, Arbeitsrecht und gute Regierungsführung ratifiziert und tatsächlich umgesetzt haben.

1.2.3 Andere Länder

Zurzeit gewähren neun OECD-Staaten bzw. Staatengemeinschaften⁴ den Entwicklungsländern und den LDC Zollpräferenzen im Rahmen eines autonomen Allgemeinen Präferenzschemata. Die konkrete Ausgestaltung der jeweiligen nationalen Präferenzschemata sowie deren Geltungsbereich bezüglich begünstigter Länder und Waren sind unterschiedlich.

Auch einige Transitionsländer⁵ sowie wirtschaftlich fortgeschrittenere Entwicklungsländer⁶ gewähren präferenziellen Marktzugang für Produkte aus anderen Entwicklungsländern und insbesondere aus LDC.

1.3 Würdigung der Ausgangslage

Die Strategie zur Integration der Entwicklungsländer sowie der LDC in das Welt-handelssystem ist ein zentrales Anliegen der schweizerischen Aussenwirtschaftspolitik. Die Erleichterung des Marktzutritts für Produkte aus diesen Ländern leistet einen wichtigen Beitrag zur Förderung des Handels, zur Erhöhung der Exporteinnahmen und damit zur wirtschaftlichen Entwicklung der durch das System begünstigten Länder.

Das schweizerische Präferenzsystem hat bisher zu keiner massiven Zunahme der Importe aus Entwicklungsländern geführt. Dennoch belegt die Einfuhrstatistik, dass die Präferenzen einen nützlichen handelsfördernden Impuls auslösen: Der bisherige Umfang der Einfuhren aus Entwicklungsländern wird gefestigt und der gegenseitige Handelsaustausch gefördert. Zwischen 20 und 25 % der Produkte aus Entwicklungsländern werden unter Nutzung des präferenziellen Marktzutritts eingeführt. Das schweizerische APS hat sich somit in materieller Hinsicht bewährt. Die Befürchtung, dass die entwicklungspolitische Zielsetzung des APS potenziell im Wider-

³ Verordnung (EG) Nr. 980/2005 des Rates vom 27. Juni 2005 über ein Schema allgemeiner Zollpräferenzen, ABl. L 169 vom 30. Juni 2005, S. 1.

⁴ Australien, Kanada, die Europäische Union (EU), Japan, Neuseeland, Norwegen, Schweiz (einschliesslich Liechtenstein), Türkei und die Vereinigten Staaten von Amerika (USA)

⁵ Belarus, Bulgarien, Russland

⁶ z.B. Brasilien, Indien

spruch mit der schweizerischen Landwirtschaftspolitik steht, hat sich bisher nicht erhärtet; ihr wird unverändert mit der Schutzklausel Rechnung getragen.

Mit der Überführung des bis 28. Februar 2007 befristeten Zollpräferenzenbeschlusses in ein unbefristetes Zollpräferenzengesetz wird sichergestellt, dass die Schweiz ihr autonomes System der Zollpräferenzen weiterführen kann. Dieses Vorgehen entspricht der internationalen Entwicklung und ist die Voraussetzung für die Umsetzung der durch die Schweiz anlässlich der 6. WTO-Ministerkonferenz in Hongkong (Dezember 2005) eingegangenen Verpflichtung, bis 2008 allen Produkten aus LDC auf einer dauerhaften Grundlage zoll- und kontingentfreien Marktzugang zu gewährleisten.

2 Grundzüge der Vorlage

2.1 Änderung des Titels

Die Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV; SR 101) sieht die Erlassform des allgemeinverbindlichen Bundesbeschlusses für rechtsetzende Erlasse nicht mehr vor. Die Überführung in die Erlassform eines Bundesgesetzes erfordert eine entsprechende Anpassung des Erlassstitels.

2.2 Änderung des Ingresses

Die Kompetenz zur Gesetzgebung über Zölle obliegt nach Artikel 133 BV dem Bund.

2.3 Artikel 5

Die Befristung des Zollpräferenzenbeschlusses war historisch bedingt. Sie erfolgte in Übereinstimmung mit der Befristung der Ausnahmeklausel («enabling clause») zur Meistbegünstigungsbestimmung des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT) vom 30. Oktober 1947 (SR 0.632.21). Auf internationaler Ebene wurde diese Befristung bereits im Jahr 1979 aufgehoben. In der Erwartung, dass sich die autonome Präferenzenordnung zugunsten der Entwicklungsländer mittelfristig aufgrund der multilateralen Liberalisierungsbestrebungen erübrigen könnte, wurde auf nationaler Ebene die Befristung des schweizerischen APS bisher beibehalten. Die aktuellsten Ergebnisse im Kontext der Verhandlungen im Rahmen der WTO (vgl. Ziff. 1.1) bauen jedoch weiterhin auf die autonomen Präferenzschemata zugunsten von Entwicklungsländern und lassen eine diesbezügliche multilaterale Initiative nicht erwarten.

Mit dem Verzicht auf eine Befristung des neuen Zollpräferenzgesetzes trägt die Schweiz diesen Entwicklungen Rechnung und setzt gegenüber den Entwicklungsländern und insbesondere den LDC ein Zeichen, dass sie sich mit langfristigen Massnahmen zu ihren Gunsten einsetzt. Dies schafft zudem Voraussehbarkeit und Berechenbarkeit für die Exporteure in den Entwicklungsländern sowie für die schweizerischen Importeure.

Andere Gründe, die eine Befristung rechtfertigen könnten, liegen nicht vor. Daher soll das neue Zollpräferenzengesetz unbefristet gelten.

3 Auswirkungen

Weder für den Bund noch für die Kantone sind durch die Vorlage finanzielle oder personelle Auswirkungen zu erwarten.

4 Verhältnis zur Legislaturplanung

Die Vorlage ist im Bericht über die Legislaturplanung 2003–2007 (BBl 2004 1149) nicht angekündigt. Aufgrund der Befristung des geltenden Zollpräferenzenbeschlusses bis 28. Februar 2007 muss dessen Überführung in ein Bundesgesetz der Bundesversammlung noch in der laufenden Legislatur beantragt werden.

5 Rechtliche Aspekte

5.1 Verfassungs- und Gesetzmässigkeit

Die Vorlage stützt sich auf Artikel 133 BV. Dieser überträgt dem Bund die Gesetzgebungskompetenz über Zölle und andere Abgaben auf dem grenzüberschreitenden Warenverkehr.

5.2 Vereinbarkeit mit den internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Die einseitige Gewährung von Zollpräferenzen zugunsten der Entwicklungsländer ist mit den internationalen Verpflichtungen der Schweiz vereinbar. Namentlich sind durch die Ermächtigungsklausel («enabling clause») zum Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen der WTO Zollpräferenzen zugunsten von Entwicklungsländern im Sinne einer unbefristeten Ausnahme von der Meistbegünstigungsbestimmung zugelassen.

Die Vorlage steht auch den Verpflichtungen der Schweiz im Rahmen von bilateralen oder regionalen Handelsabkommen nicht entgegen.

Die Schweiz ist mit der EU und Norwegen über so genannte Gegenseitigkeitsabkommen⁷ verbunden. Mit den Abkommen verpflichten sich die Vertragsparteien, Industrieerzeugnisse mit Ursprung in einem APS-begünstigten Land, zu deren Herstellung Vormaterialien mit Ursprung aus der EG, aus Norwegen oder der Schweiz verwendet wurden, als Ursprungserzeugnisse des APS-begünstigten Landes anzuer-

⁷ Abkommen in Form eines Briefwechsels vom 14. Dez. 2000 zwischen der Europäischen Gemeinschaft und den einzelnen im Rahmen des allgemeinen Präferenzsystems Zollpräferenzen gewährenden EFTA-Ländern (Gegenseitigkeitsabkommen; SR 0.632.401.021) sowie Abkommen vom 19./23. Jan. 2001 in Form eines Briefwechsels zwischen der Schweiz und Norwegen im Rahmen des Allgemeinen Präferenzsystems (SR 0.632.315.981)

kennen. Die im Rahmen dieser Vorlage beantragte Weiterführung des schweizerischen APS in der Form eines neuen Zollpräferenzengesetzes bildet die notwendige Grundlage für die Umsetzung der aus diesen Abkommen resultierenden Verpflichtungen.

5.3 Erlassform

In der BV ist die Form des allgemeinverbindlichen Bundesbeschlusses für rechtsetzende Erlasse nicht mehr vorgesehen. Da die Gewährung von Zollpräferenzen rechtsetzenden Charakter hat und der Erlass die Weiterführung der Kompetenzdelegation an den Bundesrat vorsieht, wird für seine Änderung die Erlassform des Bundesgesetzes (vgl. Art. 163 Abs. 1 und 164 Abs. 2 BV) gewählt.

Der geltende Bundesbeschluss soll in materieller Hinsicht unverändert weitergeführt werden. Daher wird die Vorlage zur Fortführung des auslaufenden Zollpräferenzbeschlusses dem Parlament in der Form einer Teilrevision (Änderungsgesetz) unterbreitet.

5.4 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

Die Vorlage lässt die im Zollpräferenzbeschluss bestehende Kompetenzordnung unverändert. Der Bundesrat soll weiterhin bestimmen können, auf welchen Waren und zugunsten welcher Länder Zollpräferenzen gewährt werden. Zudem soll er im Rahmen der Ausführungsbestimmungen das schweizerische System autonom anpassen können, wenn dies aus entwicklungspolitischen, handelspolitischen, wirtschaftspolitischen oder agrarpolitischen Gründen angezeigt ist. Die Bundesversammlung wird weiterhin im Rahmen der Berichterstattung des Bundesrates über die zolltarifrischen Massnahmen die Möglichkeit haben, zu den vom Bundesrat getroffenen Massnahmen Stellung zu nehmen und zu beschliessen, ob diese in Kraft bleiben oder ob sie ergänzt oder geändert werden sollen.

5.5 Verzicht auf Vernehmlassung

Der geltende Zollpräferenzbeschluss ist bis 28. Februar 2007 befristet. Die gleichzeitig mit der Weiterführung beantragte Überführung des Zollpräferenzbeschlusses in ein Bundesgesetz ist eine gesetzestechnische Anpassung, die gestützt auf Artikel 163 BV erfolgt. In materieller Hinsicht werden die Bestimmungen des geltenden Zollpräferenzbeschlusses durch die Vorlage nicht verändert. Ausserdem handelt es sich beim Zollpräferenzbeschluss um ein vom Parlament mehrfach bestätigtes entwicklungspolitisches Instrument, das keinen provisorischen Charakter mehr hat. Dies rechtfertigt den Antrag zur Aufhebung der Befristung.

Die Vorlage enthält somit keine Gesetzesbestimmungen im Sinne von Artikel 164 Absatz 1 Buchstaben a–g BV. Aus diesem Grund konnte gestützt auf Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe b des Bundesgesetzes vom 18. März 2005 über das Vernehmlassungsverfahren (SR 172.061) auf die Durchführung einer Vernehmlassung verzichtet werden.

5.6

Massnahmen im Verordnungsrecht

Nach Artikel 2 des geltenden Zollpräferenzenbeschlusses, welcher durch die Vorlage nicht verändert wird, obliegt es dem Bundesrat zu bestimmen, auf welchen Waren und zugunsten welcher Länder Zollpräferenzen gewährt werden. Der Bundesrat hat zudem gestützt auf Artikel 3 desselben Erlasses die Aufgabe, periodisch zu überprüfen, ob und gegebenenfalls in welchem Ausmass Zollpräferenzen für Produkte bestimmter begünstigter Länder in Anbetracht der entwicklungs-, finanz- und handelspolitischen Lage dieser Länder weiterhin gerechtfertigt sind.

Gestützt auf diese Bestimmungen wurde im Dezember 2005 die Überprüfung des Ausführungsrechts⁸ eingeleitet. Im Rahmen dieser Revision soll das schweizerische APS vermehrt auf die Bedürfnisse der in der Entwicklung am wenigsten fortgeschrittenen Länder ausgerichtet werden. Das APS soll diese Entwicklungsländer verstärkt dabei unterstützen, einen Grad der Wettbewerbsfähigkeit zu erreichen, der ihnen wirtschaftliche Eigenständigkeit ermöglicht und sie zu vollwertigen Partnern im Rahmen des Welthandels macht. In diesem Kontext sollen die Einführung und die Modalitäten des dritten Abbauschrittes zur Verwirklichung des zoll- und kontingentfreien Marktzutritts für Produkte aus LDC eingebracht werden. Bei einzelnen Agrarerzeugnissen werden auch die Massnahmen der EU zu berücksichtigen sein.

Ausserdem sollen hinsichtlich der wettbewerbsfähigsten Warengruppen bestimmter begünstigter Länder Erforderlichkeit und Rechtfertigung der Präferenzen überprüft werden.

Die Revision des Verordnungsrechts erfolgt parallel zu dieser Vorlage in enger Konsultation mit den interessierten Kreisen. Die zuständige parlamentarische Kommission kann gestützt auf Artikel 151 des Parlamentsgesetzes verlangen, dass ihr die Verordnungsentwürfe zur Konsultation unterbreitet werden. Ferner wird das Parlament gestützt auf Artikel 4 Absatz 2 des Zollpräferenzenbeschlusses im Rahmen des Berichtes des Bundesrates über die zolltarifrischen Massnahmen⁹ zu beschliessen haben, ob die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen in Kraft bleiben oder ob sie ergänzt oder geändert werden sollen.

⁸ Verordnung vom 29. Jan. 1997 über die Präferenz-Zollansätze zugunsten der Entwicklungsländer (Zollpräferenzenverordnung), SR **632.911**.

⁹ Mittels Bundesgesetz über die Neuregelung der Berichterstattung auf dem Gebiet der Aussenwirtschaft erfolgt eine Änderung von Art. 4 Abs. 2 des Zollpräferenzenbeschlusses (vgl. Bericht des Bundesrates vom 11. Jan. 2006 zur Aussenwirtschaftspolitik 2005; BBl **2006** 1665). Die Berichterstattung soll gemäss dieser Änderung nur noch jährlich erfolgen.

