

Handel mit Textilien und Bekleidung im Mittelmeerraum: Verbesserung der Präferenzen

Die Produktion im Textil- und Bekleidungssektor beruht auf der länderübergreifenden Organisation von Versorgungsketten, bei der für jeden Verarbeitungsschritt die komparativen Vorteile des jeweiligen Standorts genutzt werden. Nach der Aufhebung der Quoten und der damit verbundenen Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der asiatischen Länder droht der bereits geschwächte Handel der Schweiz mit den Ländern der Euro-Med-Zone noch stärker marginalisiert zu werden. Um diesen neu zu beleben und die Bildung von Zulieferernetzen zu fördern, sind abgeschwächte und einfachere Ursprungsregeln notwendig.



Olivier Cadot
Leiter des Instituts Créa,
Universität Lausanne



Christopher Grigoriou
Institut Créa,
Universität Lausanne



Bolormaa Tumurchudur
Institut Créa,
Universität Lausanne

Bedeutung regionaler Handelsstrategien

Im Zusammenhang mit der Vermehrung von bilateralen und regionalen Abkommen durch die Europäische Union (EU) wurde oft auf die Tendenz hingewiesen, dass sich die EU ein sternförmiges Netz für ihren Handelsverkehr aufbaut, in dessen Zentrum sie selber steht. Der geografische Standort der Partnerländer, zu denen sowohl die Schweiz als auch die Staaten der Euro-Med-Zone gehören, schränkt zwar deren Möglichkeiten, untereinander Handel zu treiben, nicht a priori ein. Einschränkungen könnten sich aber ergeben, wenn sie ihre Liberalisierungspolitiken nicht entschlossen fortsetzen. Da die Europäische Freihandelsassoziation (Efta) erst nach der EU Handelsabkommen mit Marokko und Tunesien unterzeichnet hat, könnte die Position der Schweizer Unternehmen auf diesen Märkten geschwächt werden.

Besteht zwischen der Schweiz sowie Marokko und Tunesien ein «Handelsmanko»? Dies ist eine in mehrfacher Hinsicht wichtige Frage. Zunächst ist die zunehmende Bedeutung der regionalen und bilateralen Strategien aufgrund der stockenden Verhandlungen über Handelsfragen auf multilateraler Ebene zu nennen. Ähnliche Ausgleichsbewegungen waren schon in der Vergangenheit zu beobachten. Durch die Bildung von Blöcken mit intensiven Handelsbeziehungen innerhalb der Präferenzzone erhöht sich der Wettbewerbsdruck auf jene Länder, die sich ausserhalb oder – wie die Schweiz – am Rand der Zone befinden. Schweizer Unternehmen haben gegenüber ihren Konkurrenten aus der EU, die von Präferenzzöllen sowie von reglementarischen und weiteren Vorteilen profitieren können, mit verschiedenen Schwierigkeiten zu kämpfen, möglicherweise als Folge einer zu wenig aggressiven Handelsstrategie.

Präferenzielle Handelsbeziehungen gehen meist mit Ursprungsregeln einher. Deren Zweck besteht darin, zu verhindern, dass nicht begünstigte Produzenten, die lediglich oberflächliche Produktionsschritte innerhalb der Zone durchführen, von den Präferenzen profitieren können. Unglücklicherweise beeinflussen diverse Interessengruppen die Ausarbeitung der Ursprungsregeln – insbesondere die Anbieter von Zwischenprodukten am Be-

ginn der Produktionsketten, für die solche Regeln geschützte Märkte generieren können. Eine effiziente Ausgestaltung der Handelspräferenzen beinhaltet deshalb nicht nur die Tarife, sondern auch die Ursprungsregeln.

Aufschwung des vertikalen Handels

Vertikaler Handel bezeichnet die Ausfuhr von mit kapital- und technologieintensiven Verfahren hergestellten Halbfabrikaten durch die Industrieländer und die Wiederausfuhr von arbeitsintensiven Fertigprodukten durch die Entwicklungsländer. Durch die Entwicklung des vertikalen Handels bei den beteiligten Partnern werden Werte und Arbeitsplätze geschaffen. Für die Schweizer Unternehmen ist dies von Bedeutung, da sie nach der Aufhebung der Quoten im Abkommen über Textilien und Bekleidung vom 1. Januar 2005 (ATC) mit einem immer schwierigeren Wettbewerbsumfeld konfrontiert sind. Noch mehr haben die Partnerländer der Euro-Med-Zone, deren Textil- und Bekleidungssektor eine noch wichtigere wirtschaftliche und soziale Funktion einnimmt, mit einem Abbau ihrer Präferenzvorteile, einem schwachen Wachstum sowie zahlreichen sozialen und politischen Spannungen zu kämpfen.

Gefahr einer Marginalisierung...

In einem kürzlich veröffentlichten Bericht der Weltbank¹ wurde auf die Schwierigkeiten des Textil- und Bekleidungssektors in Marokko und Tunesien hingewiesen. Marokko ist im unteren Qualitätssegment positioniert und steht somit in direkter Konkurrenz zu asiatischen Ländern wie Bangladesch, China und Pakistan, die für den globalen Wettbewerb besser gerüstet sind. In Tunesien sind die Kosten im Verhältnis zur gelieferten Qualität sehr hoch. In beiden Fällen haben ein Rückstand bei den Handelsreformen, die Einführung von kontraproduktiven Sozialgesetzgebungen in den betreffenden Ländern sowie die einschränkenden Ursprungsregeln des Paneuro-Systems erhebliche Erschwernisse für diesen Sektor zur Folge, der nun um sein Überleben kämpft.

Dank ihrer seit langem bestehenden globalen Ausrichtung sind die Schweizer Unternehmen zwar besser für den globalen Wettbewerb



Bild: Keystone

Der Textil- und Bekleidungssektor nimmt in den Ländern der Euro-Med-Zone eine wichtige wirtschaftliche und soziale Funktion ein. Diese Länder sind mit einem Abbau ihrer Präferenzvorteile, schwachem Wachstum sowie zahlreichen sozialen und politischen Spannungen konfrontiert. Im Bild: Textilfabrik in Ägypten.

gerüstet. Doch auch sie müssen mit den Schwierigkeiten und den allgemeinen Überkapazitäten in der Branche fertig werden. Sie sind daher besonders anfällig für den Verlust von Marktanteilen, die aus diskriminierenden Handelsvereinbarungen resultieren können.

...und einer Verlagerung von Handelsströmen

Bei den Präferenzabkommen, die Marokko und Tunesien mit verschiedenen Partnern geschlossen haben, besteht aus verschiedenen Gründen ein grosses Potenzial für die Verlagerung von Handelsströmen:

- Erstens haben diese Länder beim Abbau von Handelsschranken im Bereich des nicht bevorzugten Handels nur beschränkte Fortschritte gemacht.
- Zweitens befindet sich der Textil- und Bekleidungssektor auf beiden Seiten des Mittelmeers gegenüber den asiatischen Produzenten, die von Überkapazitäten und sehr billigen Arbeitskräften profitieren, in einer ungünstigen Wettbewerbsposition.
- Schliesslich – dies ist der wichtigste Punkt für die vorliegende Untersuchung – besteht auf Grund des Rückstands bei der Unterzeichnung der Abkommen ein Potenzial für eine sekundäre Verlagerung des Handels von den Efta- zu den EU-Staaten.

Trotzdem nur beschränkte Auswirkungen

Für die Schweiz ist das Verlagerungsrisiko eher klein, da nur ein sehr geringes Handelsvolumen betroffen ist. Nach Marokko exportiert die Schweiz jährlich Textilien im Wert von knapp 5 Mio. US-\$ und Bekleidung im Wert von 100 000 US-\$.² Im Fall von Tunesien sind die Schweizer Exporte rückläufig und entspre-

chen einem Wert von weniger als 5 Mio. US-\$ pro Jahr. Die Ausfuhr von Bekleidung stieg in den Jahren 2000 bis 2005 sehr rasch an, allerdings bei einem Ausgangswert von praktisch Null. Der Wert der Exporte belief sich im Jahr 2005 nur auf gut 7 US-\$. Berücksichtigt man ausserdem den Umstand, dass der Zollabbau über einen Zeitraum von zehn Jahren und nur in sehr kleinen Schritten erfolgt, sind die Abweichungen zwischen den Abkommen der EU und der Efta mit Marokko und Tunesien de facto nur marginal.

Das geringe Ausmass der potenziellen Auswirkungen wird durch Simulationen mit partiellen Gleichgewichtsmodellen bestätigt. In diesem – auf dem Smart-Modell der Weltbank beruhenden – Verfahren werden die Märkte einzeln betrachtet. Das beobachtete Ausmass der Effekte der Generierung und Verlagerung von Handelsströmen ist in absoluten Zahlen ausgedrückt auf Grund des geringen Volumens der anfänglichen Handelsströme minim. Prozentual gesehen ergeben sich zumindest für das Kapitel 62 (Konfektion von Bekleidung und Bekleidungszubehör) jedoch beträchtliche Effekte.

Diese Ergebnisse werden durch eine statistische Analyse auf Basis einer Gravitationsgleichung untermauert, die speziell den restriktiven Effekt der Quoten im Betrachtungszeitraum hervorhebt. Dagegen scheint das unterschiedliche Niveau der Präferenzen zwischen der Efta und der EU bezüglich der Euro-Med-Zone keinen signifikanten Einfluss auf die schweizerischen Exporte gehabt zu haben. Die Ergebnisse sind indes mit Vorsicht zu interpretieren, da die Datenreihen zum Welthandel nur bis zum Jahr 2005 gehen.³ Damit werden die Auswirkungen der Präferenzzölle von jenen der erst im Dezember 2004 aufgehobenen ATC-Quoten überdeckt.

Das Labyrinth der Ursprungsregeln

Die verbindlichen Ursprungsregeln scheinen die Exporte aus der Euro-Med-Zone in die Schweiz zu beeinträchtigen. Die Ursprungsregeln der Schweiz sind weitgehend identisch mit denjenigen der EU. Sie legen fest, für welche Güter eine Präferenzbehandlung (d.h. Zollreduktion) in Anspruch genommen werden kann. Die Ursprungsregeln bestehen aus den Listenregeln und den Systemregeln, von denen die Kumulation die wichtigste ist.

Für den Textil- und Bekleidungssektor – wie auch für die anderen verarbeitenden Gewerbe – sind drei Arten von Listenregeln zu unterscheiden:

- Regeln, wonach das exportierte Produkt in eine andere Zolltarifposition fallen muss die importierten Vormaterialien, die das Produkt enthält;

- Regeln, die einen prozentualen Höchstwert für den ausländischen Anteil an einem Produkt festlegen;
- Regeln im Sinne eines technischen Kriteriums, das der Herstellungsprozess im betreffenden Land erfüllen muss.

Die Listenregeln der Schweiz werden ausgehend von jenen des Paneuro-Systems der EU festgelegt. Insbesondere im Zusammenhang mit der Vernehmlassung zum Grünbuch 2003 wurden diese Regeln wegen ihrer Komplexität und ihres zwingenden Charakters von vielen Beteiligten kritisiert.

Mit der Kumulation können die restriktiven Effekte der Listenregeln abgeschwächt werden, indem die aus anderen Ländern einer Handelszone importierten Vormaterialien gleich behandelt werden, wie wenn sie lokal produziert worden wären. Die flexibelste Form ist die integrale Kumulation, die es erlaubt, zur Berechnung der lokalen Wertschöpfung den Wertschöpfungsanteil der importierten Vormaterialien beizuziehen, wenn diese aus einem Abkommensland stammen – dies selbst bei Gütern, deren dortiger Transformationsgrad eigentlich nicht den Anforderungen der Listenregeln entspricht. Diese Form der Kumulation wird jedoch nur selten angewandt. Die Schweiz bevorzugt im Allgemeinen die diagonale Kumulation, bei der verlangt wird, dass es sich bei den Vormaterialien um «Ursprungserzeugnisse» handelt. Im Textil- und Bekleidungssektor mit seiner starken Fragmentierung der Produktion wäre eine flexiblere Ausgestaltung des Kumulationssystems wichtig. Voraussetzung für eine Entwicklung in diese Richtung wären jedoch sektorbezogene Fallstudien zur Abschätzung der Auswirkungen auf die Branche.

Ein hemmender Effekt

Eine detaillierte statistische Studie auf der Ebene SH6 (potenziell <5000 Produkte umfassend) kam zum Schluss, dass die schweizerischen Präferenzzölle die Exporte aus Marokko und Tunesien in die Schweiz fördern; andererseits werden sie durch die bestehenden Ursprungsregeln in statistisch signifikanter Weise behindert. Da die Ursprungsregeln der Schweiz und der EU praktisch identisch sind, erfolgt die Verlagerung der Exporte in Richtung aussereuropäische Märkte.

Dieser Verlagerungseffekt kann sich negativ auf Schweizer Unternehmen auswirken, die mit den Ländern der Euro-Med-Zone Zuliefernetzwerke aufbauen möchten, deren geografische Nähe eine gewisse Flexibilität bei der Organisation der Produktionsketten ermöglicht. Der Textil- und Bekleidungssektor weist eine länderübergreifende Organisation

der Produktionsketten auf, bei der die komparativen Vorteile des jeweiligen Standorts für jeden Verarbeitungsschritt genutzt werden. Nach der Aufhebung der Quoten des Welttextilabkommens und anschliessend des ATC hängt das Überleben der Branche sowohl im nördlichen als auch im südlichen Mittelmeerraum von der Realisierung solcher effizienter Produktionsketten ab. Gemäss unseren empirischen Schätzungen wirken die Ursprungsregeln in die entgegengesetzte Richtung, da sie mit Einschränkungen im Bereich der Versorgungsquellen und der optimalen Standortwahl für die verschiedenen Aktivitäten verbunden sind.

Die Ergebnisse legen nahe, dass die für die EU festgestellte hemmende Wirkung der Ursprungsregeln auch für die Schweiz gilt. Eine Politik zur Förderung von Zuliefersystemen in der Textilbranche innerhalb der Euro-Med-Zone muss daher sowohl für die Schweiz als auch für die EU über eine Vereinfachung und Flexibilisierung der Listenregeln erfolgen.

Ein Reformansatz

Ein nahe liegender Ansatz für die Reform der Listenregeln wäre das von der Kommission beantragte Instrument einer Plafonierung des ausländischen Anteils an Produkten. Der betreffende Höchstwert könnte individuell pro Produkt festgelegt werden, sodass die Einschränkungen für die Exporteure im Vergleich mit dem gegenwärtigen System neutral wären. Eine andere Möglichkeit wäre die Plafonierung auf einheitlicher Grundlage, womit die Verständlichkeit und Transparenz des Systems verbessert würde. Eine grössere Transparenz bei den Listenregeln würde zudem die Möglichkeiten einer Vereinnahmung durch private Interessen einschränken. Die Grundfrage ist allerdings: Bei welcher Quote soll dieser Höchstwert des ausländischen Anteils zu liegen kommen? Nach Auffassung der Kommission wäre ein ausländischer Anteil von 40% im Vergleich mit dem derzeitigen System «neutral». Sie beantragt eine Erhöhung auf 70%; der lokale Anteil müsste also noch mindestens 30% ausmachen.

Im Vergleich mit dem jetzigen System wäre eine solche Reform ein klarer Fortschritt. Die Schweiz könnte die Neuerungen einführen, ohne dass unbedingt abgewartet werden müsste, bis alle Widerstände der EU-Mitgliedstaaten überwunden sind. Damit könnte unser Land die Initiative in einem insbesondere für die Entwicklungsländer wichtigen Bereich ergreifen. Denn das gegenwärtige System ist für diese Länder mit so vielen Nachteilen verbunden, dass es mit den entwicklungspolitischen Zielen schwerlich zu vereinbaren ist.

1 Vgl. Weltbank (2006): Morocco, Tunisia, Egypt and Jordan after the End of the Multi-Fiber Agreement Impact, Challenges and Prospects, Report Nr. 35376 MNA.
 2 Vgl. Cadot Olivier, Grigoriou Christopher, Tumurchudur Bolormaa, Préférences et règles d'origine dans le textile-habillement: la Suisse et la zone Euro-Med, Uni Lausanne, Institut d'économie appliquée, 2007.
 3 Die Schätzung einer Gravitationsgleichung benötigt Statistiken zum Welthandel, welche nur auf der Datenbank Comtrade der Unctad verfügbar sind.