

# Schweizer Aussenwirtschaftsstrategie auf drei Pfeilern

Autor(en): **Grünenfelder, Peter / Kienast, Kevin**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizer Monat : die Autorenzeitschrift für Politik, Wirtschaft und Kultur**

Band (Jahr): **96 (2016)**

Heft 1041

PDF erstellt am: **17.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-736408>

## **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

## **Haftungsausschluss**

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

# 5 Schweizer Aussenwirtschaftsstrategie auf drei Pfeilern

**Das Potenzial der hiesigen Aussenhandelsbeziehungen ist längst nicht ausgeschöpft. Eine Intervention zur Stärkung der Prosperität.**

von Peter Grünenfelder und Kevin Kienast

Der Aussenhandel ist für die Prosperität der Schweiz von fundamentaler Wichtigkeit. Bereits zu den Anfangszeiten des modernen Bundesstaats drängte die relativ geringe Grösse des Binnenmarktes viele Schweizer Industriebetriebe dazu, neue Märkte zu erschliessen. Die Verflechtungen steigerten sich zusehends, besonders stark in den letzten Jahren. Seit 1990 hat sich das jährliche Handelsvolumen der Schweiz mehr als verdoppelt, 2015 lag es bei 370 Milliarden Franken. Die Exportquote für Waren und Dienstleistungen erreichte im selben Jahr 70 Prozent. Heute werden von einem Franken 70 Rappen mit dem Ausland verdient. Dies entspricht einer markanten Zunahme im Vergleich zum Jahr 2000. Damals sprach man im Rahmen der Abstimmung zu den Bilateralen I von jedem zweiten Franken, der mit dem Ausland generiert werde. Ein weiteres Indiz für die gestiegene Verflechtung mit dem Ausland ist die Aussenhandelsquote, die sich seit 1980 mehr als verdoppelt hat und nun 125 Prozent des BIP beträgt. Während das reale BIP pro Kopf seit 1980 um etwa einen Drittel gewachsen ist, hat sich der Aussenhandel pro Kopf fast verdreifacht.

Ein wichtiges Mass für die Schätzung der Wohlfahrtseffekte des Aussenhandels eines Landes ist das reale Austauschverhältnis von Export- und Importgütern, die sogenannten «Terms of Trade». Verglichen mit 1980 können heute für die gleiche Menge an Exportgütern rund ein Drittel mehr Importgüter gekauft werden. Dies ist einerseits durch den Wechselkurs, andererseits durch den Fokus von Schweizer Unternehmen auf hochwertige, wertschöpfungsintensive Exportgüter bedingt, während günstige Vorleistungen und Waren importiert werden.

Die stetigen Überschüsse in der Leistungsbilanz resultieren darin, dass Schweizer Investoren zu den grössten Geldgebern weltweit gehören. Der Kleinstaat Schweiz rangiert mit jährlichen Direktinvestitionen von 39 Milliarden Dollar auf dem achten Platz weltweit. Betrachtet man den Bestand der Direktinvestitionen, hielt sich die Schweiz in den letzten 25 Jahren immer in den Top-9. Gemessen an der Bevölkerung wird sie dabei nur von Irland übertroffen.

Insgesamt ist die Schweiz also ein hochglobalisiertes Land, aber gerade in den wirtschaftlichen Beziehungen besteht noch erhebliches Optimierungspotenzial. Dies wird bei der Betrachtung

---

## Peter Grünenfelder

ist Direktor von Avenir Suisse.

---

## Kevin Kienast

ist Researcher bei Avenir Suisse.

Dieser Beitrag basiert wesentlich auf den Inhalten der kürzlich erschienenen Avenir-Suisse-Strategiestudie «Handel statt Heimatschutz: Eine 3-Säulen-Strategie für die Aussenwirtschaft der Schweiz» von Patrick Dümmler, unter Mitarbeit von Kevin Kienast.

des Globalisierungsindex der Konjunkturforschungsstelle der ETH Zürich (KOF) ersichtlich: Im übergreifenden Ranking liegt sie auf dem fünften Rang. Angeführt wird die Rangliste von den Niederlanden. Im sozialen Teilranking steht die Schweiz auf dem guten dritten Rang und im politischen immerhin auf dem zehnten. Bei der ökonomischen Globalisierung hingegen fällt sie auf den 27. Rang zurück, obwohl die oben erwähnten Handels-, Investitions- und Einkommensströme in Relation zum BIP zu den welt-höchsten gehören. Wie ist das zu erklären? Mit der im Vergleich zu anderen Ländern hohen Dichte an Handelsbeschränkungen, konkret: mit hohen Importbarrieren aufgrund von Normen, Zertifikaten, Zöllen, aber auch Exportsubventionen. Besonders der einheimische Agrarsektor unterliegt ungenügend dem Wettbewerb. Beispiel «Schoggigesetz»: auf dessen Basis bezahlt der Bund der exportierenden Nahrungsmittelindustrie Kompensationen von jährlich knapp 100 Millionen Franken, um den über Weltmarktniveau liegenden Preis für den Bezug von Schweizer Rohstoffen wie Milch und Getreide auszugleichen. Ohne Zölle und Beschränkungen auf den Import von Agrargütern würde diese «Notwendigkeit» nicht bestehen. Weil die WTO ihren Mitgliedsländern Exportsubventionen verbietet, muss die Schweiz ihr Gesetz bis spätestens 2021 anpassen.

## Herausforderndes Umfeld

Noch rasanter als der Schweizer Aussenhandel entwickelte sich der Welthandel insgesamt. Seit 1990 hat sich dieser verfünffacht und das globale BIP ist um 60 Prozent gewachsen. Dadurch wurde der Lebensstandard von Millionen Menschen erhöht. In



Protektionismus «Made in Switzerland»: das «Schoggigesetz» verhindert fairen Handel – mit Exportsubventionen und Schutzzöllen. Auf Druck der WTO und ihrer neuen Mitgliedsländer (u.a. Brasilien) hat die Schweiz bis 2021 Zeit, dies zu ändern. Bild: Kakaobohnenernte im Süden Bahias, photographiert von Andre Vieira / Polaris / laif.

letzter Zeit ist jedoch ein negativer Trend auszumachen: So brach der Welthandel 2015 um 13 Prozent ein und die Zahl der protektionistischen Massnahmen übertraf jene der Handelsliberalisierungen um den Faktor drei. Die handelsrelevanten Entwicklungen bewegen sich mittlerweile in drei Spannungsfeldern:

1. Die internationale Entwicklung ist zunehmend geprägt von Strömungen im Landesinnern von wichtigen Handelspartnern der Schweiz, die gegen eine weitere aussenwirtschaftspolitische Öffnung opponieren oder das bisher Erreichte gar rückgängig machen wollen. In der Kritik steht dabei meist der Freihandel, der als schlecht für das Land und die einheimischen Arbeitsplätze gebrandmarkt wird – in den USA sind Donald Trump und Hillary Clinton mit solchen Positionen in den Wahlkampf gegangen. Die WTO registrierte seit 2008 eine Zunahme von fast 2000 Handelsbarrieren, die meisten davon im nichttarifären Bereich, ein Schweizer Beispiel für eine solche Handelsbarriere ist das oben erwähnte «Schoggigesetz».

2. Handelspolitisch stockt der multilaterale und teilweise auch der plurilaterale Weg im Rahmen der Welthandelsorganisation WTO. Die Folge: immer mehr regionale Handelsabkommen bedecken die Weltkarte, zurzeit schon 260. In einem kleineren Kreis zwischen einem einzelnen Staat und einem regionalen Wirtschaftsbündnis (oder bilateral zwischen zwei Staaten) können Verhandlungsergebnisse oft schneller erreicht werden als im Rahmen der WTO mit dem Prinzip der Einstimmigkeit aller 164 Mitgliedsländer. Neue geplante interkontinentale Grossabkommen wie die Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP), die Transpazifische Partnerschaft (TPP) oder auch die Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP) setzen diejenigen Staaten, die nicht am Verhandlungsprozess teilnehmen, unter Druck.

3. Innenpolitisch nimmt der Druck gegen eine weitere wirtschaftliche Öffnung auch in der Schweiz zu. Eine heterogene Allianz – vom grundsätzlichen Globalisierungskritiker über die ernährungsbewusste Konsumentenschützerin bis zum Agrarlobbyisten – spricht sich gegen zusätzliche Freihandelsabkommen aus. Die Weiterentwicklung und Vertiefung der Wirtschaftsbeziehungen zu den beiden bedeutendsten Handelspartnern EU und USA erweist sich als zunehmend anspruchsvoller. Das zukünftige Verhältnis zu Europa ist nicht zuletzt aufgrund der anhaltenden Rechtsunsicherheit über die Art und Weise der Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative geprägt.

Wie soll die Schweiz auf diese Herausforderungen reagieren?

#### **Sicherung des Marktzugangs zur EU durch Bilaterale plus**

Grundsätzlich stehen drei Hebel zur Verfügung: Die Sicherung und der Ausbau der Beziehungen zur EU, der Ausbau des Freihandelsnetzes mit der restlichen Welt sowie die Öffnung binnenmarkt-orientierter Sektoren.

Die Beziehungen zur EU bleiben für den Schweizer Aussenhandel zentral. Der Aussenhandelsanteil mit der EU macht mit 62 Prozent klar das Gros der Schweizer Handelsbeziehungen aus. Asien

«Die WTO registrierte seit 2008 eine Zunahme von fast 2000 Handelsbarrieren, die meisten davon im nichttarifären Bereich.»

**Peter Grünenfelder und Kevin Kienast**

und Nordamerika folgen mit 16 bzw. 12 Prozent deutlich abgeschlagen. Letztlich entscheidend für den durch Aussenhandel generierten Wohlstand sind die absoluten Handelszuwächse, die mit der EU von 1996 bis 2015 knapp 95 Milliarden Franken betragen, verglichen mit knapp 25 mit den USA und 23 Milliarden mit China. Mit Ausnahme dieser beiden Länder und Japans liegen alle Top-10-Länder, mit denen die Schweiz in derselben Zeitperiode ihren Warenhandel absolut am meisten ausbauen konnte, in der EU. Zwar ist die Schweiz nach den USA und China der drittwichtigste Handelspartner der EU, doch beträgt der Anteil der Schweiz am EU-Aussenhandel nur gerade 7 Prozent.

Die bilateralen Verträge sowie das Freihandelsabkommen von 1972 tragen massgeblich zum guten Handelsverhältnis mit der EU und zum hiesigen Wohlstand bei. Seit Inkrafttreten der Bilateralen I (2002) betrug der kumulierte Wohlstandszuwachs geschätzte 50 000 Franken pro Kopf der Bevölkerung, bis 2019 wird er einen zusätzlichen Jahreslohn ausmachen. Gerade die oft kritisierte Personenfreizügigkeit hat den stärksten positiven Einfluss auf die ökonomische Entwicklung der Schweiz: Sie verhinderte das Übergreifen von Konjunkturerinbrüchen aus der EU im Zuge der Eurokrise, indem sie Konsum und Binnenwirtschaft belebte. Dies ermöglichte den Arbeitnehmern sogar, einen Teil der Produktivitätsgewinne als Freizeit zu konsumieren, was u.a. am Anstieg der Teilzeitbeschäftigung ersichtlich ist. Gemäss einer SECO-Studie würde der Wegfall der Bilateralen I das Wachstum des BIP der Schweiz bis 2035 um 7,1 Prozent bzw. 64 Milliarden Franken reduzieren.

Vor diesem Hintergrund ist die Richtung für die Zukunft aus ökonomischer Sicht klar. Anstatt müssige Diskussionen über Zuwanderungsbeschränkungen zu führen und die Bilateralen I zu gefährden, sollte der bilaterale Weg weiter ausgebaut werden. Konkret braucht es unter dem Titel «Bilaterale plus» ein weiteres Paket an bilateralen Verträgen, die zwei Überbleibsel der bisherigen Verhandlungen regeln sollten: Einerseits sollen die bisher noch nicht geregelten sektoriellen Bedürfnisse abgedeckt werden, etwa im Bereich Strom, Emissionshandel oder Lebensmittelsicherheit. Andererseits gilt es das Management der Marktzugangsabkommen zu vereinfachen, indem die Anpassung an die dynamische Rechtsent-

wicklung in der EU sichergestellt wird. Der bisherige autonome Nachvollzug verkompliziert die Prozesse und bringt der Schweiz keinen Souveränitätsvorteil.

Ausserhalb Europas ist die Schweizer Wirtschaftsdiplomatie auf dem richtigen Weg, sollte diesen aber intensivieren. Kleinere Länder sind in Fragen des Welthandels auf verlässliche Regeln angewiesen, denn im Gegensatz zu grösseren Volkswirtschaften können sie ihre handelspolitischen Interessen nicht mit wirtschaftlicher Macht durchsetzen. Deshalb ist der Schweizer Einsatz im multilateralen Rahmen innerhalb der WTO wichtig, obwohl die Fortschritte in den WTO-Handelsrunden der letzten Jahre dürftig waren. Immerhin konnte 2013 das Trade Facilitation Agreement (TFA) verabschiedet werden. Die Grenzabfertigung im Warenverkehr soll dadurch vereinfacht und beschleunigt werden. Solange der multilaterale Weg stockt, besteht ein aussenwirtschaftliches Potenzial im Abschluss von zusätzlichen Freihandelsabkommen (FHA). Mit Stand August 2016 vereinbarte die Schweiz Freihandel mit 69 Staaten. Der grösste Teil der für die Schweiz relevanten FHA wurden zwischen der EFTA und dem entsprechenden Partnerland abgeschlossen. Einzig mit der EU, China, Japan und den Färöer-Inseln bestehen bilaterale Abkommen. In den letzten Jahren war der Anstieg beträchtlich, gab es doch im Jahr 2000 erst mit 23 Staaten ein FHA. Heute kommen 87 Prozent aller Schweizer Warenimporte aus Ländern, mit denen ein FHA besteht, und 78 Prozent aller Warenexporte gehen in solche Länder.

Insgesamt ist das Schweizer FHA-Netz ziemlich umfassend, auch verglichen mit wirtschaftlichen Schwergewichten wie der EU, USA oder Singapur. So hat die Schweiz in Afrika und dem Nahen Osten zurzeit das beste FHA-Netz dieser Entitäten. Werden jedoch die geplanten regionalen Handelsabkommen (TTIP, RCEP, TTP) umgesetzt, kommt die Schweiz unter erheblichen Zugzwang. TTP und RCEP sind angesichts des mit 26 Prozent bzw. 29 Prozent grossen Volumens des abgedeckten Welthandels indirekt eine Herausforderung, während TTIP direkte Auswirkungen hätte: Dessen beide Akteure EU und USA sind mit einem kumulierten Anteil von 73 Prozent die wichtigsten Handelspartner der Schweiz. Sollten sie sich auf ein umfassendes Abkommen mit Zollsenkungen sowie auch Senkung regulatorischer Marktzutrittsbarrieren und besserem Schutz von geistigem Eigentum einigen können, würde ihr BIP einen Wachstumsschub von je bis zu 0,5 Prozent erhalten, während die Schweiz um die 18 000 Arbeitsplätze verlieren könnte. Dies aufgrund der sogenannten «Trade Diversion», also der Handelsumlenkung aufgrund der relativen Nachteile, die Schweizer Unternehmen im Vergleich zu ihren europäischen und amerikanischen Konkurrenten erleiden würden. Um dies zu verhindern, müsste die Schweiz unbedingt versuchen, über eine «Docking Clause» am Abkommen teilhaben zu können. Ist dies nicht möglich, würde nur ein direktes FHA mit den USA helfen, der bisher wirtschaftlich wichtigsten Lücke im Schweizer FHA-Netz.

Unabhängig von den TTIP-Entwicklungen tut die Schweiz gut daran, das bisherige FHA-Netz zu optimieren und auszubauen. Bestehende Abkommen der ersten Generation (nur Zollsätze) sollten

auf das Niveau von Abkommen der zweiten Generation (inklusive nichttarifärer Bestimmungen) angehoben werden. Prioritär sollen die FHA mit Südafrika, der Türkei und Kanada ausgebaut werden. Bei bestehenden FHA zweiter Generation sollte die Nutzung gefördert werden, indem Massnahmen zur administrativen Entlastung von Unternehmen ergriffen werden. Davon würden insbesondere die bestehenden FHA mit Chile, Südkorea, Mexiko, China, Japan und Saudi-Arabien profitieren. Zusätzlich sollen weitere FHA zweiter Generation abgeschlossen werden. Im Vordergrund stehen die erfolgreichen Abschlüsse der Gespräche mit Indonesien, Indien, Thailand, Malaysia, Vietnam und abhängig von den politischen Entwicklungen auch eine Einigung mit Russland. Mit Brasilien und Australien sollten Verhandlungen aufgenommen werden. Für ein FHA mit Taiwan dürften immerhin die Möglichkeiten ausgelotet werden, um das bestehende FHA mit China nicht zu gefährden. Und last but not least: Bei einem Vollzug des Brexit sollte die Schweiz, am besten über die EFTA, mit dem Vereinigten Königreich ein weitgehendes FHA abschliessen.

### Öffnung der binnenorientierten Branchen

Die Schweizer Wirtschaft ist faktisch zweigeteilt. Während die exportorientierten Branchen hochkompetitiv sein müssen, um auf den Weltmärkten zu bestehen, fehlt es der binnenorientierten Wirtschaft an Wettbewerbsdruck und Dynamik. Eine Folge davon ist das hohe Schweizer Preisniveau. Dem kann entgegengewirkt werden, indem bisher abgeschottete Bereiche schrittweise geöffnet werden. Ein Beispiel ist der Dienstleistungssektor, bei dem im Rahmen der Bilateralen über eine 90tägige Dienstleistungsfreiheit schon ein erster Schritt getan wurde. Nun sollte die Anzahl Tage in Verhandlungen mit der EU weiter ausgebaut werden. Eine umfassende Liberalisierung des Dienstleistungssektors nach dem Vorbild der Best Practices der EU hätte gemäss einer SECO-Studie (2005) einen einmaligen Wachstumseffekt auf das BIP von 2 Prozent.

Der Sektor mit dem grössten Öffnungsbedarf ist und bleibt die Landwirtschaft. Ihre Abschottung kostet die Gesamtwirtschaft bzw. die Schweizer Bürger als Steuerzahler und Konsumenten jährlich mehrere Milliarden. Die Agrarlobby hat vor 10 Jahren ein geplantes FHA mit den USA verhindert, auch bei vielen laufenden FHA-Verhandlungen ist der abgeschottete Agrarsektor ein wesentliches Hindernis. Vorab ist es eine innenpolitische Aufgabe, den Agrarsektor für den Konkurrenzkampf mit dem Ausland fit zu machen. Wer sagt, dies sei nicht möglich, verkennt die Realitäten: Einerseits sind viele Konsumenten bereit, für regionale Produkte mehr zu bezahlen, andererseits werden die meisten Schweizer Bauern genauso wie vor Jahren ihre neuseeländischen Kollegen einen Strukturwandel durch Innovation überstehen.

Nur aussenwirtschaftliche Offenheit kann die Prosperität unseres Landes auf Dauer sichern und mittelfristig steigern. Sie ist der beste Garant für ein gutes Einkommen der Bevölkerung. Gerade eine aussenwirtschaftlich offene Schweiz trägt wesentlich zur gesellschaftlichen Kohäsion des Landes bei. ◀