

## Jahresmedienkonferenz

Donnerstag, 18. Januar 2018

Es gilt das gesprochene Wort

# Eine schlagkräftige Aussenwirtschaftspolitik für mehr Arbeitsplätze und Wohlstand in unserem Land

Heinz Karrer, Präsident

Sehr geehrte Damen und Herren

Die Aussenwirtschaftspolitik der Schweiz steht vor grossen Herausforderungen: Der aufkommende Protektionismus in vielen Ländern der Welt, der Austritt Grossbritanniens aus der EU, die angekündigte Neuorientierung der US-amerikanischen Aussenwirtschaftspolitik oder auch die rasante technologische Entwicklung sorgen für Unsicherheiten und fordern die bisherige Aussenwirtschaftspolitik der Schweiz heraus.

Wie soll und kann sich die Schweiz in diesem Umfeld positionieren? Und welche Aussenwirtschaftsstrategie soll die Schweiz verfolgen? Zusammen mit unseren Mitgliedern haben wir ein Positionspapier entwickelt, in dem wir konkrete Forderungen an die Politik formulieren. Wir zeigen auf, welche Strategie die Schweiz aus unserer Sicht verfolgen sollte, damit der Wohlstand in unserem Land auch in Zukunft erhalten bleibt. Dieses Papier, das wir Ihnen heute vorstellen werden, soll Politik und Verwaltung als Orientierungsrahmen für die künftige Aussenwirtschaftspolitik der Schweiz dienen.

Dabei geht es erstens nicht nur um den Marktzugang für unsere Warenexporte. Eine erfolgreiche Aussenwirtschaftspolitik richtet sich viel breiter aus. Sie trägt zum Beispiel auch der grossen Bedeutung unserer Dienstleistungsexporte Rechnung, sie will den Investitionsschutz stärken und Doppelbesteuerungen von wirtschaftlichen Tätigkeiten vermeiden oder sie will die Vertretung der Schweiz im Ausland verbessern, damit wir unsere Interessen erfolgreicher wahrnehmen können.

Zweitens lässt sich die Aussenwirtschaftspolitik unseres Landes aufgrund der hohen wirtschaftlichen Verflechtungen meist nicht mehr scharf von der Binnenmarktpolitik trennen. Innenpolitische Massnahmen wie etwa im Steuerbereich oder bei der Landwirtschaftspolitik können rasch die Aussenwirtschaftspolitik belasten. Aus unserer Sicht braucht es nun eine klare Prioritätenverschiebung: Wir fordern Bundesrat und Parlament auf, die Aussenwirtschaft wieder stärker ins Zentrum der politischen Bemühungen zu setzen.

Der Wohlstand unseres Landes basiert zu einem ganz wesentlichen Teil auf den Exportleistungen der Wirtschaft: Zwei von fünf Franken verdient die Schweiz im Ausland. Das heisst, die im Inland erzielte und exportierte Wertschöpfung aus Gütern und Dienstleistungen macht 40 Prozent der gesamten Bruttowertschöpfung aus. Das ist im internationalen Vergleich sehr hoch.

Zwei Drittel der Bruttoeinnahmen im Aussenhandel gehen auf das Konto der **Industrie**, vor allem der *Chemie- und Pharmaindustrie*, der *Maschinen-, Elektro- und Metallindustrie* und der *Uhrenindustrie*. Ein Drittel der Exporte machen die **Dienstleistungen** aus, vor allem die *Finanzdienstleistungen* und der *Tourismus*. Insgesamt sind die Exporte durch eine Vielzahl von Branchen breit abgestützt. Das ist ein grosser Vorteil, weil sich eine allfällige Schwäche einer einzelnen Branche weniger stark auf die gesamte Volkswirtschaft auswirkt.

Rund 24'000 Unternehmen in allen Regionen der Schweiz exportieren regelmässig Waren und Dienstleistungen; über 90 Prozent dieser Unternehmen sind kleine und mittelgrosse Unternehmen und viele davon gehören in ihren Sparten zu den Weltmarktführern. Auf den internationalen Märkten muss sich die Schweizer Exportwirtschaft gegen eine starke Konkurrenz aus dem Ausland behaupten. Und sie tut dies seit Jahren mit grossem Erfolg.

Doch dieser Erfolg ist nicht in Stein gemeisselt. Er muss Tag für Tag neu erkämpft werden. Damit die Unternehmen auch in Zukunft erfolgreich sein können, brauchen sie gute Rahmenbedingungen im Inland und den bestmöglichen Zugang zu den ausländischen Märkten. Was gute Rahmenbedingungen im Inland bedeuten, wird Ihnen im Anschluss Monika Rühl konkretisieren. Ich fokussiere in meinen Ausführungen auf den Zugang zu den internationalen Märkten.

Die **Situation in der Schweizer Aussenwirtschaft** ist derzeit geprägt von grossen Unsicherheiten. Zwar ist der Währungsschock von 2015 für viele Branchen und Unternehmen zu einem grossen Teil verdaut. Aber erstens wird unsere Währung angesichts der geopolitischen Lage weiterhin unter Aufwertungsdruck bleiben. Und zweitens sorgen politische Turbulenzen in den wichtigsten Absatzmärkten der Schweizer Exportwirtschaft weiterhin für Unwägbarkeiten.

Die Europäische Union zum Beispiel, also die grösste Handelspartnerin der Schweiz, ist im Umbruch. Der Austritt Grossbritanniens, eines der wichtigsten Mitglieder, könnte zu einer stärkeren Integration der verbleibenden EU-Mitglieder führen – und damit zu einem stärkeren Ausschluss der Nichtmitglieder. Es ist deshalb entscheidend, dass die längerfristige Weiterentwicklung des erfolgreichen bilateralen Wegs der Schweiz sichergestellt werden kann.

Unabhängig davon, wie Grossbritannien und die EU den gegenseitigen Marktzugang regeln, muss die Schweiz auch ihr bilaterales Verhältnis mit Grossbritannien neu regeln. Mit einem Handelspartner also, der seinerseits mit autonomen Massnahmen versuchen wird, seine Standortattraktivität zu steigern. Das wird den Standortwettbewerb in Europa zwangsläufig intensivieren.

Der Markt mit dem höchsten Potenzial für Schweizer Unternehmen sind derzeit die USA. Doch erstens erschweren Zölle und technische Handelshemmnisse den Marktzugang, zweitens ist kein Freihandelsabkommen zwischen den USA und der Schweiz in Sichtweite und drittens ist ungewiss, wie protektionistisch die künftige US-Handelspolitik sein wird und welche Auswirkungen das auf unser Land haben wird.

Nicht nur in den USA zeichnen sich protektionistische Tendenzen ab, auch andere Staaten versuchen, ihre Märkte durch Verbote und Handelshürden abzuschotten – etwa gegen die Folgen des digitalen Wandels. Dabei ist gerade die Digitalisierung eine riesige Chance für innovative Schweizer Unterneh-

men. Diese könnte die Globalisierung durch Überwindung traditioneller territorialer Grenzen stark beschleunigen. Damit würde aber auch der globale Wettbewerb nochmals intensiviert. Die Herausforderungen der Digitalisierung in regulatorischer, ökonomischer und sozialer Hinsicht erfordern eine multi-nationale Perspektive und eine enge internationale Zusammenarbeit.

Die besten Lösungen wären eigentlich jene im Rahmen der WTO, denn sie würden für alle Länder der Welt gelten. Aber die Entscheidungsmechanismen in der WTO sind komplexer geworden und die WTO erzielt derzeit keine nennenswerten Fortschritte mehr. Dadurch weichen immer mehr Staaten auf plurilaterale und bilaterale Abkommen aus. Das kann zu Verzerrungen des Weltmarktes führen, weil entweder gewisse Produkte und Dienstleistungen oder weil ganze Staaten von solchen Abkommen ausgeschlossen werden.

Schliesslich wird die Welt zunehmend multipolarer und die wirtschaftlichen Schwerpunkte verschieben sich. Zum Beispiel weisen die Volkswirtschaften Asiens bereits beachtliche Wachstumszahlen auf und aufstrebende Volkswirtschaften wie *Südkorea, Indonesien, Mexiko* und die *Türkei* gewinnen an Gewicht. Diese Entwicklungen erfordern eine **kritische Betrachtung** der *bisherigen* Aussenwirtschaftsstrategie der Schweiz und **konkrete Vorstellungen** der *künftigen* Aussenwirtschaftspolitik.

Ich habe erwähnt, dass aufgrund der harzigen Weiterentwicklung der WTO viele Länder bilaterale oder plurilaterale Freihandelsabkommen abgeschlossen haben. So auch unser Land. Die Frage stellt sich nun, ob die Schweizer Aussenwirtschaftspolitik in den letzten Jahren die richtigen Prioritäten gesetzt hat. Und auf welche Märkte sich die Schweizer Handelsdiplomatie besonders konzentrieren sollte. Damit wir diese Fragen möglichst objektiv und nachvollziehbar beantworten können, haben wir einen **Aussenhandelsindex** entwickelt. Sie finden diesen Index auch in Ihrer Medienmappe. Der Aussenhandelsindex setzt sich aus insgesamt 38 Indikatoren aus öffentlichen Statistiken zusammen und wird durch zwei Hauptfaktoren bestimmt: erstens von der effektiven Grösse eines Marktes, also dem BIP, und zweitens von der Qualität des Wirtschaftsumfelds. Zusammengefasst gibt dieser Index Aufschluss darüber, wie hoch die Handelsgewinne in einem Zielmarkt in Zukunft sein könnten.

Fazit: Das mit Abstand höchste Potenzial weisen die USA und die EU aus. Aber auch China und Japan versprechen hohe Handelsgewinne. Und schliesslich weist der Index auch dem britischen Markt für Schweizer Unternehmen eine hohe Bedeutung zu. Der Index zeigt also: Die Schweizer Aussenwirtschaftspolitik hat in den letzten Jahren mit dem Aushandeln von Freihandelsabkommen die richtigen Prioritäten gesetzt. Mit sieben der Top-10-Länder – wenn man die EU nicht als Land zählt – hat die Schweiz mittlerweile ein Freihandelsabkommen abgeschlossen. Es fehlen noch die *USA, Indien* und *Australien*. Hervorzuheben ist zudem der Mercosur: Besonders *Brasilien* und *Argentinien* sind darin Märkte mit Potenzial für Schweizer Unternehmen. Weil in diesen Ländern die Zölle noch relativ hoch sind, hätte ein Freihandelsabkommen einen hohen Nutzen.

Interessant ist nun die Frage, in welchen Märkten die Schweizer Wirtschaft das Potenzial noch nicht ausnutzen konnte: Dazu lässt sich der Aussenhandelsindex mit der **tatsächlichen Handelsaktivität** vergleichen. Aus diesem Vergleich lässt sich erkennen, dass eine Vertiefung der Wirtschaftsbeziehungen mit den USA hohe Handelsgewinne erwarten lässt. Ebenfalls noch hohes Potenzial bergen Märkte wie *Indonesien, Indien, Mexiko, Brasilien* und *Australien*. Mit Ausnahme von Mexiko verfügt die Schweiz mit keinem dieser Länder über ein Freihandelsabkommen. Auf der anderen Seite ist das Potenzial im EU-Markt bereits recht gut ausgeschöpft. Hier ist die Aussenwirtschaftspolitik gefordert, den bestehenden Marktzugang sicherzustellen und punktuell zu vertiefen.

In den vergangenen Jahren hat sich die **Schweizer Exportindustrie** trotz Frankenstärke und Finanzmarktkrise positiv entwickelt. Die Schweiz fand also relativ unbeschadet aus den vergangenen Krisen

heraus. Wesentlich dazu beigetragen haben die breite Diversifikation der Exportwirtschaft nach Branchen, Märkten und Unternehmensgrössen und die enge Vernetzung über Direktinvestitionen im Ausland. Das zeigt, dass eine Industriepolitik zum Scheitern verurteilt wäre. Eine erfolgreiche Aussenwirtschaftspolitik sollte sich vielmehr um die notwendigen Voraussetzungen kümmern, damit Gross- und Kleinunternehmen aus allen Exportbranchen in möglichst allen Märkten erfolgreich tätig sein können.

Was müssen nun die **prioritären Ziele der Schweizer Aussenwirtschaftspolitik** sein und welche **Instrumente** stehen ihr zur Verfügung? Oberstes Ziel der Schweizer Aussenwirtschaft sind die Sicherung und die Förderung des Wohlstands in unserem Land. Die Investitionen grosser wie auch kleiner Unternehmen sind gleichermassen wichtig für den Wirtschaftsstandort. Dabei können grössere Unternehmen ihre Geschäftstätigkeit kurz- und mittelfristig international verschieben, während KMU bei der Wahl ihrer Standorte oft weniger flexibel sind. Deshalb sind sie stärker angewiesen auf gute Rahmenbedingungen im Inland und einen diskriminierungsfreien Marktzugang für den Handel mit Gütern und Dienstleistungen. Damit ergeben sich die prioritären Ziele für die Schweizer Aussenwirtschaftspolitik:

1. Die Schweizer Firmen können diskriminierungsfrei in ausländische Märkte exportieren und von dort aus importieren. Sie können also das Handelspotenzial voll ausschöpfen und sich darüber hinaus in den ausländischen Märkten auf rechtssichere Verhältnisse und einen starken Schutz ihrer Innovationsleistungen verlassen. Die Schweiz bringt ihre Wirtschaftsinteressen aktiv in den internationalen Gremien ein. Sie sorgt so für optimale Rahmenbedingungen für Schweizer Unternehmen auch in horizontalen Bereichen.
2. Die Schweiz stärkt durch autonome Massnahmen im Inland ihre Unternehmen mit erstklassigen Rahmenbedingungen im internationalen Wettbewerb.

Aus diesen prioritären Zielen ergeben sich nun die zwei Kategorien der Instrumente unserer Aussenwirtschaftspolitik:

- Zu den **verhandlungsbasierten Instrumenten** zählen insbesondere völkerrechtliche Verpflichtungen, welche die Rahmenbedingungen im Aussenhandel international festlegen. Diese Bestimmungen kann die Schweiz direkt bilateral mit einem Partnerland, plurilateral mit mehreren Staaten oder multilateral mit der gesamten internationalen Gemeinschaft aushandeln. Die Bestimmungen solcher Abkommen kann die Schweiz natürlich nicht alleine festlegen. Sie sind letztlich das Ergebnis von Verhandlungen.
- Bei den **autonomen Instrumenten** handelt es sich um jene Elemente der Rahmenbedingungen, welche die Schweiz ohne das Einverständnis anderer Staaten definieren kann.

In Bezug auf deren Prioritätensetzung können wir der Schweizer Handelsdiplomatie insgesamt ein gutes Zeugnis ausstellen. Auf der anderen Seite konstatieren wir aktuell auch hausgemachte Probleme, die in Verhandlungen anzugehen sind oder autonom durch die Schweiz gelöst werden sollten.

Für die Schweizer Wirtschaft stellen Handelsliberalisierungen im Rahmen der WTO grundsätzlich die beste Lösung dar. Da die Verteilung der globalen wirtschaftlichen Schwerpunkte immer multipolarer wird, hat auch die Komplexität der Entscheidungsmechanismen der WTO zugenommen. Das zeigte sich etwa daran, dass beispielsweise die Doha-Runde nicht abgeschlossen werden konnte. Von der fehlenden Dynamik auf multilateraler Ebene ist die Schweiz besonders betroffen.

Auch wenn der weltweite Handel nicht mehr gleich schnell wächst wie in der Vergangenheit, verkaufen Unternehmen jedes Jahr mehr Dienstleistungen und Waren in andere Länder und importieren solche aus dem Ausland. Das erhöht die Notwendigkeit von Standards, die in möglichst allen Ländern gelten

und von unterschiedlichen internationalen Organisationen erarbeitet werden. Hier muss sich die Schweiz unbedingt noch stärker einbringen.

Mehrere Bundesämter entsenden Vertreter in internationale Gremien, um dort die Interessen der Schweiz wahrzunehmen. Während in der klassischen Handelsorganisation, der WTO, die Schweizer Wirtschaftsinteressen durch das Staatssekretariat für Wirtschaft (Seco) gut eingebracht werden, geschieht das in anderen Organisationen oft zu wenig. Problematisch ist das insbesondere deshalb, weil die entsprechenden Gremien in horizontalen Bereichen Standards setzen, die erhebliche Auswirkungen auf die Rahmenbedingungen für die Schweizer Unternehmen haben. Auch die Koordination unter den einzelnen Ämtern ist in den Gremien nicht sichergestellt. Dadurch kommen die Interessen der Wirtschaft oft zu kurz.

Politische Entwicklungen im Inland, die für eine erfolgreiche Aussenwirtschaft problematisch sind, wird Ihnen Monika Rühl im Anschluss erläutern. Ich beschränke mich hier auf wenige Aussagen: Grundsätzlich kann die Schweizer Aussenwirtschaft im Inland auf erstklassige Rahmenbedingungen zählen, die sie im internationalen Wettbewerb stärken. Die ersten Plätze im entsprechenden Ranking des WEF und des IMD belegen dies. Allerdings büsst die Schweiz als Standort an Attraktivität ein, weil sie in gewissen Gebieten hohe Handelsbarrieren aufgezogen hat. Dazu zählen insbesondere der Agrarbereich, aber auch Teile des inlandorientierten Dienstleistungssektors. Der aufkommende Protektionismus ist also nicht nur im Ausland eine Herausforderung. In jüngster Zeit mehrten sich auch Volksbegehren mit einer protektionistischen Stossrichtung. Mit Initiativen wie jener für Ernährungssouveränität oder der Selbstbestimmungsinitiative wird auch in der Schweiz versucht, die inländischen Firmen und Bürger vor dem globalen Wettbewerb abzuschotten. Solche Schutzmassnahmen sind kontraproduktiv, denn sie verringern massiv den Spielraum, den die Schweiz in internationalen Verhandlungen hat. Zudem wächst die Regulierungsdichte in der Schweiz stetig und rascher als in vielen anderen Ländern. Dies belegen Rankings von Weltbank oder des WEF, bei denen die Schweiz immer weiter zurückfällt. Ohne Gegenmassnahmen leiden die Wettbewerbsfähigkeit des Wirtschaftsstandorts und die Konkurrenzfähigkeit der Unternehmen.

Insgesamt besteht in unserem Land ein deutliches Ungleichgewicht zwischen der hoch kompetitiven Aussenwirtschaft und der niedrigen Arbeitsproduktivität des Binnensektors – insbesondere im Dienstleistungsbereich. Auch deshalb ist eine koordinierte Exportförderung besonders wichtig. Allerdings ist diese in der Schweiz in vielen Bereichen zu verzettelt. Zudem verfügt unser Land in verschiedenen Wachstumsmärkten über zu wenig wirtschaftsdiplomatische Ressourcen.

Damit komme ich nun zu den **Forderungen der Wirtschaft** an die künftige Aussenwirtschaftspolitik der Schweiz.

- **Globale Ausrichtung der Aussenwirtschaftspolitik:** Um die Aussenwirtschaft zu diversifizieren, müssen die Beziehungen zu Drittstaaten in Amerika und Asien noch schneller und tiefgreifender ausgebaut werden. Dazu gehören Freihandelsabkommen mit Partnern wie den USA, dem Mercosur, Indien oder Indonesien. Doppelbesteuerungsabkommen andererseits fördern die Attraktivität des Standorts Schweiz und bilaterale Investitionsschutzabkommen wiederum erhöhen die Planungssicherheit von Schweizer Unternehmen im Ausland.
- **Protektionismus und Dirigismus bekämpfen:** Die Schweiz muss sich entschieden gegen protektionistische Massnahmen im Ausland wehren und gegebenenfalls internationale Schiedsgerichte anrufen – dies betrifft insbesondere den Schutz des geistigen Eigentums.
- **Mehr Wirtschaftsinteressen in der Aussenpolitik:** Die Schweiz muss sich in internationalen Organisationen multilateral oder regional konsequenter für ihre Wirtschaftsinteressen einsetzen.

- zen. Das bedingt auch eine Abstimmung zwischen den Departementen, eine angepasste Verteilung der Ressourcen sowie dessen adäquate Aus- und Weiterbildung in Wirtschaftsfragen.
- **Autonome Spielräume schneller nutzen:** Die Schweiz muss ihre Rahmenbedingungen kompetitiv halten und rasch an veränderte Umstände anpassen. In den nächsten fünf Jahren sollen die heutigen administrativen Kosten für die Aussenwirtschaft massiv gesenkt, Industriezölle beseitigt und die Basisinfrastruktur ausgebaut werden. Die Exportförderung ist entsprechend neu auszurichten, ebenso die Landwirtschaftspolitik.
  - **Nachhaltigkeit als Chance erkennen:** Die Schweizer Wirtschaftsdiplomatie muss den hervorragenden Ruf ihrer Unternehmen im Bereich der Nachhaltigkeit stärker nutzen. Gleichzeitig muss sie sich entschieden dafür einsetzen, dass weder im Ausland noch im Inland unter dem Vorwand der Nachhaltigkeit Protektionismus betrieben wird.

Ich komme zum Schluss: Die Schweiz braucht eine schlagkräftige Aussenwirtschaftspolitik, damit der Wohlstand auch morgen gesichert werden kann. Diese muss auf künftige Trends reagieren und den unterschiedlichen Bedürfnissen der verschiedenen exportierenden und importierenden Branchen in der Schweiz Rechnung tragen. Das bedingt neue Denkansätze. Die Digitalisierung lässt physische Grenzen verschwinden. Eine zukunftsfähige Aussenwirtschaftsstrategie darf somit nicht davon ausgehen, dass ausschliesslich Zöllner an Landesgrenzen den Handel hemmen. Vielmehr sind es in verstärktem Masse neue, nicht zollbezogene Hürden, die künftig Schweizer Unternehmen herausfordern. Zum Beispiel unterschiedliche Anforderungen an den Datenschutz oder der Zwang, Daten auf lokalen Servern zu speichern.

Gleichzeitig handeln Unternehmen international immer mehr Dienstleistungen. Auch die Schweiz erzielt dadurch eine hohe Wertschöpfung. Zölle sind bei Dienstleistungen weniger problematisch. Anders sieht es aus, wenn ein Staat einem Schweizer mit Lehrabschluss den Aufenthalt verwehrt, weil dieser Abschluss nicht anerkannt wird und ein Bachelordiplom verlangt wird. Solche Hürden hemmen den Dienstleistungshandel und müssen in einer Aussenwirtschaftsstrategie berücksichtigt werden.

Fokussiert die Aussenwirtschaftspolitik zu stark auf einzelne Staaten, verkennt sie die Rolle globaler Wertschöpfungsketten. Diese bedingen gleiche Spielregeln in möglichst allen Ländern. Da die Staaten mit immer neuen Massnahmen versuchen, ihre Bevölkerung vor dem internationalen Wettbewerb abzuschotten, muss eine Aussenwirtschaftspolitik verstärkt internationale Organisationen berücksichtigen, die keine klassischen Handelsfragen behandeln. Der Europarat beispielsweise prägt die globalen Standards in der Cybersecurity.

Um auch in den kommenden Jahren Schweizer Unternehmen im In- wie im Ausland mit optimalen Rahmenbedingungen zu unterstützen, sollte die Aussenwirtschaftspolitik die Empfehlungen in unserem Positionspapier aufgreifen. Damit leistet sie einen grossen Beitrag dazu, dass die hiesigen Firmen weiterhin für Wohlstand und Arbeitsplätze in der Schweiz sorgen können.